

© 2013 г.

Евгений Попов

член-корреспондент РАН
руководитель Центра экономической теории
Института экономики УрО РАН
(e-mail: eporov@mail.ru),

Ирина Кац

кандидат экономических наук
научный сотрудник Института экономики УрО РАН
(e-mail: irina_katz@mail.ru)

СОЦИАЛЬНАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ БЛАГАМ

В статье раскрывается понятие социальной привлекательности территории и его связь с развитием сектора общественных благ, рассматриваются институциональные особенности производства и распределения общественных благ, позволяющие снизить институциональные искажения в общественном секторе, дается оценка эффективности институциональной структуры и потенциала регулирующего воздействия показателей развития сектора общественных благ на параметры социальной привлекательности территории.

Ключевые слова: общественные блага, социальная привлекательность, институты, децентрализация, региональная экономика, эконометрический анализ, локальный общественный сектор.

Повышение социальной привлекательности территорий является одной из важнейших управленческих задач, стоящих перед местными органами власти. Социальная привлекательность территорий служит привлечению населения и повышению его социально-экономической активности, во многом обуславливает развитие экономики территории в целом, сбалансированность ее структуры, инвестиционную привлекательность, а также продолжительность жизни и уровень жизни населения и многие другие показатели. Одним из важнейших факторов повышения социальной привлекательности выступает уровень развития сектора общественных благ.

Институциональный анализ производства и распределения общественных благ позволяет дать комплексную факторную оценку формирования социальной привлекательности территории и разработать комплекс

рекомендаций по оптимизации распределения бюджетных средств в целях повышения эффективности и сбалансированности развития российских регионов. Поэтому целью нашего исследования является анализ механизмов формирования социальной привлекательности посредством оптимизации функционирования общественного сектора в сфере производства и распределения общественных благ. Исследование построено на основе модельных подходов к оценке социально-экономического развития.

Основные принципы определения социальной привлекательности. Социальная привлекательность территории представляет собой один из важнейших показателей развития любого территориального образования, будь то отдельно взятый населенный пункт или страна в целом. Она представляет собой совокупность факторов, определяющих степень комфорта данной территории для проживания населения. В качестве индикаторов социальной привлекательности могут выступать показатели естественного прироста населения и показатели миграционной активности, а также показатели экономической активности населения. Среди факторов социальной привлекательности можно выделить следующие:

- политические (авторитетность местных органов управления, стабильность законодательных и исполнительных структур);
- экономические (структура экономики региона, тенденции в социально-экономическом развитии региона, уровень инфляции и др.);
- финансовые (объем бюджетных расходов, прибыльность предприятий и среднедушевые доходы населения региона, объем налоговых льгот);
- географические (экономико-географическое положение региона, принадлежность к климатическим зонам);
- инфраструктурные (уровень развития социальной и экономической инфраструктуры);
- социальные (обеспеченность населения жильем, уровень безработицы, средняя покупательная способность населения региона).

Социальная привлекательность территории представляет собой наиболее широкое понятие, принципиальным отличием которого от наиболее близкого к нему понятия качества жизни является включение в анализ уровня развития территориальной инфраструктуры.

Выделим четыре основные группы показателей развития территории: уровень развития территориальной инфраструктуры, общее экономическое развитие территории, человеческий и культурный капитал территории, природные и климатические условия, и проведем анализ вариативности и эндогенности факторов социальной привлекательности. Вариативность определяет степень реакции параметра на изменяющие воздействия, а эндогенность определяет степень независимости параметра

для данной территории от параметров других территориальных образований. Таким образом, мы сможем охарактеризовать институциональную среду социальной привлекательности территории и определить основную сферу управленческого воздействия. Соответствующий анализ, основанный на методах экспертных оценок, представлен в табл. 1. Знаками «+» и «-» обозначена степень выраженности соответствующей характеристики.

Таблица 1

Институциональные факторы социальной привлекательности территории

Показатель	Вариативность	Эндогенность
Уровень развития территориальной инфраструктуры	+++	++
Общее экономическое развитие территории	++	+
Человеческий и культурный капитал территории	+	++
Природные и климатические условия	-	+++

Наибольшей вариативностью, а также максимальной суммарной оценкой вариативности и эндогенности обладает уровень развития территориальной инфраструктуры. Представляя собой наиболее регулятивно активный из параметров, он является важнейшим фактором социальной привлекательности и формирует основу для дальнейшего институционального анализа и моделирования. Остальные параметры представляют собой поле условий для формирования социальной привлекательности, т.е. факторы экзогенного уровня. Факторное поле институционального анализа социальной привлекательности территории представлено на рис. 1.

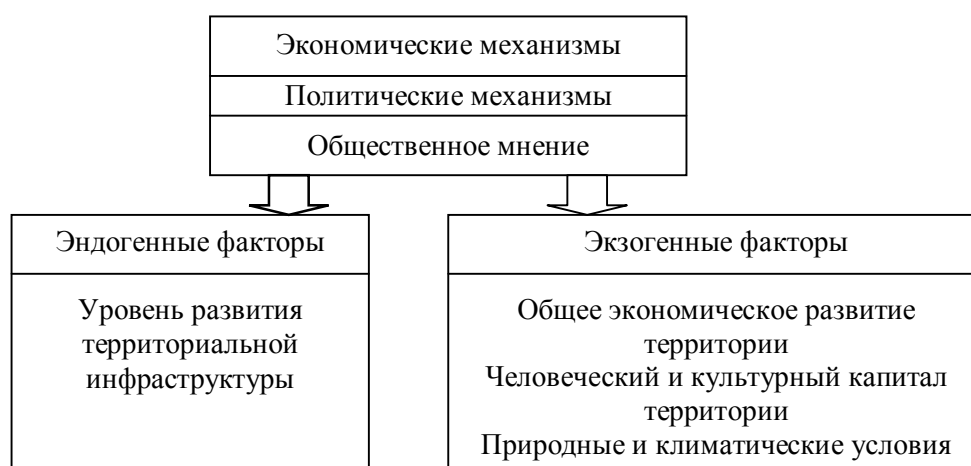


Рисунок 1. Факторное поле институционального анализа социальной привлекательности территории

При этом уровень развития территориальной инфраструктуры представляет собой по сути уровень развития сектора общественных благ данного территориального образования. Вследствие этого институциональное регулирование данного параметра неотделимо от проблем институционального управления общественным сектором региона в целом. Изучение особенностей институционального управления сферой общественных благ позволит нам выделить проблемное поле и обозначить зоны эффективного воздействия в целях оценки последующего регулятивного потенциала в области управления социальной привлекательностью территории.

Особенности анализа и прогнозирования развития общественно-го сектора экономики. Проблема анализа общественного сектора экономики сопряжена с наличием феномена общественной полезности, отличной от суммы индивидуальных полезностей, что вытекает из такого свойства общественных благ, как эмерджентность, и определяет существование одной из важнейших дилемм экономической науки – дилемму экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях, когда потребление благ происходит совместно, неконкурентность в потреблении делает выявление индивидуальной полезности, полностью соответствующей готовности платить за это благо, невозможным. Таким образом, цели индивидуальных потребителей (максимизация выявленной индивидуальной полезности при минимуме затрат) и цели общества в целом (максимизация общественного благосостояния) в общественном секторе никогда не образуют полностью идентичного вектора развития.

Раскроем это в виде математической модели. Если определить общественное благосостояние как F , а потребление блага индивидом $i=1, \dots, n$ как c_i , то:

$$F = \sum c_n * \varepsilon (c_1, c_2, \dots, c_n), \quad (1)$$

где ε – положительный внешний эффект для общества от потребления блага индивидом i , умноженный на синергетический внешний эффект от потребления этого блага всеми потребившими его индивидами c_n . Он возникает вследствие того, что потребление благ, представляющих общественный интерес, имеет не только индивидуальную пользу, но пользу для общества в целом, и чем больше объем потребленного блага, тем выше общественная польза от потребления блага каждым последующим индивидом.

Объем потребления блага при предоставлении его частным образом значительно меньше, нежели объем потребления блага, предоставляемого общественно, что субъективно воспринимается как «бесплатно». В этом случае обществу целесообразно предоставлять благо как общественное, если дополнительное потребление блага индивидами, не готовыми пла-

тить за его получение, увеличит общественное благосостояние (с учетом дополнительных издержек) по сравнению с ситуацией, когда это благо предоставляется частым образом. Такая ситуация имеет место, если внешний эффект от потребления блага дополнительными индивидами значительный. Этот внешний эффект может выражаться в альтернативных выгодах, таких как экономия на пособиях по безработице в случае с общедоступным образованием, экономия на правосудии в случае с общественной охраной порядка, экономия на лечении в случае с общественным предоставлением услуг здравоохранения и т.д.

Таким образом, предоставление блага через общественный сектор целесообразно в том случае, если общественные выгоды от такого производства по сравнению с производством частным образом выше, нежели общественные затраты, или:

$$(\varepsilon_0 - \varepsilon_ч) > G, \quad (2)$$

где G – государственные затраты на производство общественного блага,

ε_0 – положительный внешний эффект от потребления блага, предоставленного общественным сектором,

$\varepsilon_ч$ – положительный внешний эффект от потребления блага, предоставленного частным сектором.

Таким образом, для достижения целей максимизации общественного благосостояния необходимо участие «третьей» стороны, независимого эксперта, определяющего истинный объем потребностей в общественных благах, функцию которого, как правило, выполняет государство. Наделяя его такой функцией, общество делегирует ему полномочия по выявлению и достоверной оценке тех потребностей, которые относятся к области «провалов рынка», и предоставлению их посредством различных институциональных механизмов¹ на уровне «социального оптимума»². При

¹ См., напр., Шаховская Л.С., Басюк А.В. Государственно-частное партнерство как экономический институт: сущность, принципы организации, российская практика // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2011. № 11; Корчагина А.С. Развитие форм государственно-частного партнерства в экономике России // Известия Саратовского университета. Сер. Экономика. Управление. Право. 2010. Т. 10; Ерзнкян Б.А. Выращивание структур социального сектора: проблемы публичности благ // Журнал экономической теории. 2005. № 3.

² Наиболее известные модели «социального оптимума» – функция общественного благосостояния Бергсона (Bergson M.A. Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economic // Quarterly Journal of Economics. February 1938), чистая теория общественных расходов П. Самуэльсона (Samuelson P.A. The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. 1954), теория общественных финансов Р. Масгрейва (Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. N.Y.-London, 1959), экономическая социодинамика Р. Гринберга и А. Рубинштейна (Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.

этом государство представляет собой некую безличную структуру, реализующую концепцию общественной справедливости (по Д. Ролзу). Справедливое, согласно Ролзу¹, устройство общества может быть достигнуто путем выбора государства, свободного от влияния частных интересов.

Однако как и общество представляет собой совокупность индивидов, обладающих разнонаправленными максимизационными функциями, так и государство представляет собой не безличный общественный орган, а совокупность тех же индивидов, стремящихся к реализации собственных функций, зачастую отличных от функций максимизации общественного благосостояния². В теории общественного выбора базовой является идея о том, что механизм выборов посредством контроля избирателя сам по себе обеспечивает приближение целей органов власти к целям общества в целом. Также Ч. Тибу выявил как основной инструмент влияния населения на формирование корзины общественных благ эффект «голосования ногами»³: «При наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений»⁴. Однако, как отмечают С. Осипов и Е. Кизиль, это идеальное представление проблемы, так как высокие издержки миграции, неполнота и недостоверность информации, отрицательные внешние эффекты не позволяют найти полного применения данной гипотезы⁵. К невозвратным издержкам, ограничивающим миграцию населения, также можно отнести «годы их детства, потраченные на изучение языка родной страны, формальных и неформальных правил поведения в ней, ее религии, культуры в целом и т.п. Специфическими

Экономическая социодинамика. М.: ИЭ РАН, 2000). Прочие известные теории оптимального распределения бюджетных средств см.: Либман А.М. Политико-экономические исследования и экономическая теория. – М.: ИЭ РАН, 2008.

¹ Rawls J.A. Theory of Justice. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

² Имеется в виду ситуация Парето-эффективности в отношении распределения бюджетных средств. При этом, согласно парадоксу К. Эрроу, следует учитывать, что такое согласование интересов различных групп населения при определении бюджетных приоритетов, которое приводило бы к максимуму по Парето, в рамках обычной системы голосования невозможно.

³ Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol.64. #5. P. 416-424

⁴ Яковсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 275.

⁵ Осипов С.Л., Кизиль Е.В. Объективные предпосылки производства и распределения общественных благ в государственном и муниципальном секторах экономики: теоретические аспекты // Власть и управление на востоке России. 2010. № 1. С. 70.

инвестициями являются, кроме того, затраты, которые индивиды безвозвратно вкладывают в свои семьи, дружбу и деловые отношения. Граждане, таким образом, оказываются «запертыми» в родных государствах в гораздо большей степени, нежели работники в фирме, данная ситуация может поощрять правительство, любого рода правительство, действовать оппортунистически»¹.



Рисунок 2. Эффекты функционирования системы государственных финансов в общественном секторе экономики

¹ Малкина М.Ю. Институциональные ловушки системы государственных финансов Российской Федерации // Журнал институциональных исследований. 2011. Т. 3. № 4. С. 50.

В результате политическая функция оптимизации общественного благосостояния заметно отличается от действительного оптимума с точки зрения общества. Обобщая исследуемые в литературе по общественному выбору эффекты, связанные с функционированием системы государственных финансов, представим их схематически на рис. 2.

Таким образом, вслед за политической практикой происходит смещение акцентов исследователей с максимизации общественного интереса к интересу правящей группы¹. Как отмечает А. Рубинштейн, «мы исходим из того, что нормативный интерес общества – это некий идеал. В реальной практике принятия политических решений его всегда подменяет иной нормативный интерес, который формирует группа людей, имеющая на это право»².

Институциональная структура современного сектора общественных благ. Как отмечает В.А. Нисканен и как показывает практика работы общественного сектора, политическая конкуренция (даже в демократическом обществе) недостаточна для того, чтобы обеспечить необходимый уровень бюджетной дисциплины. Сказывается несоответствие интересов социальных групп, предпринимательских слоев, бюрократических кланов³. При этом нужно учитывать сложность выявления общенациональных интересов, их конкретного содержания, достижения консенсуса при их реализации⁴.

Двумя основными источниками негативных искажений в общественном секторе выступают отсутствие конкурентной среды при производстве общественных благ (ОБ), обеспечивающей рыночное регулирование цен и объемов производства, и низкая обратная связь с потребителем. Из них проистекают четыре основных проблемы, связанных с производством общественных благ: это качество предоставляемых общественных услуг, их количество, ассортимент и издержки, связанные с их производством и предоставлением⁵. Решение этих проблем представляется возможным с помощью четырех основных представленных на рис. 3 мер.

¹ Кац И.С. Проблема целеполагания в общественном секторе экономики // Журнал экономической теории. 2012. № 4.

² Рубинштейн А. К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // Вопросы экономики. 2011. № 3. С. 84.

³ Попов Е.В., Кац И.С. Институциональные особенности эволюции сектора общественных благ // Вестник УГТУ-УПИ. Серия «Экономика и управление». 2009. №5. С. 4-18.

⁴ Тюлюндиева Н. Бюджет государства как политическая категория (концептуальные подходы) // Общество и экономика. 2012. № 6. С. 18.

⁵ Попов Е.В., Кац И.С. Институциональная эволюция сектора общественных благ // Вестник ЮРГТУ. 2009. № 4. С. 11.

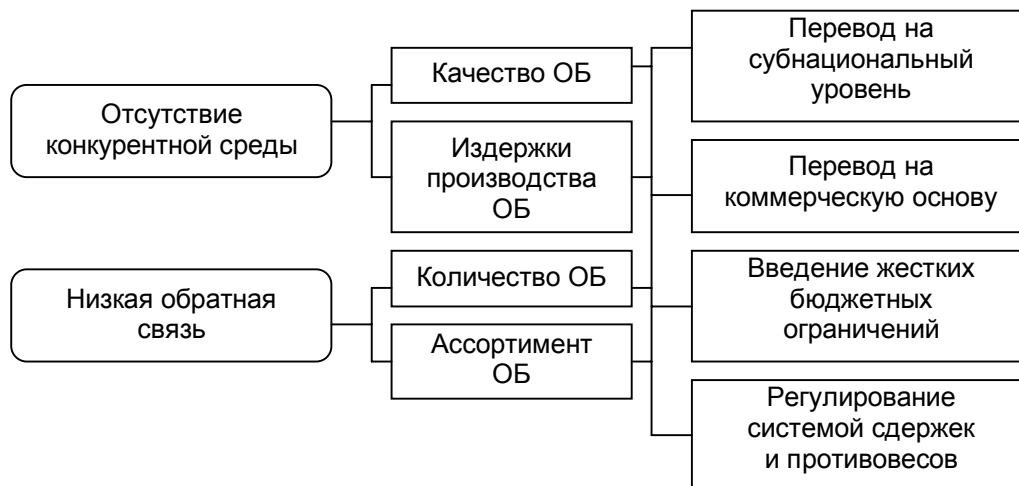


Рисунок 3. Искажения в секторе общественных благ и механизмы их регулирования

Раскроем их институциональную сущность.

Перевод на субнациональный уровень. Для России характерен большой разброс в уровнях обеспеченности общественными благами по городам и регионам. Федеральное выравнивающее финансирование производства ряда общественных благ позволяет в некоторой степени снизить неравенства в развитии территорий. Однако политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост. Практика показывает, что эффективность в распределении ресурсов общественного сектора наилучшим образом достигается при закреплении ответственности по каждому типу общественных расходов за тем уровнем управления, который наиболее тесно представляет получателей соответствующих благ. Таким образом, производство локальных общественных благ естественным образом целесообразнее обеспечивать на субнациональном уровне. Кроме того, аргументами в пользу субнационального уровня выступают также:

- существенные различия в предпочтениях относительно объема и структуры общественных благ между территориями внутри государства;
- отсутствие дополнительных издержек производства в связи с передачей его на субнациональный уровень.

Вследствие этого в большинстве стран Европы местное самоуправление получает большую часть налоговых поступлений. И только функции, которые не может взять на себя местное самоуправление, оно пере-

дает выше на уровень региона. А то, что не может сделать регион, он передает на уровень общенациональный¹. У нас же уровень доходов бюджетов муниципальных образований до перераспределения в целом не достигает 17% от общих доходов консолидированного бюджета, а расходы составляют около четверти общих расходов. Как правило, к ведению местных властей относятся такие услуги населению, как строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, организация и содержание мест парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, содержание парков и других зон отдыха, театров и спортивных сооружений, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина, скорая помощь и др.

Перевод на коммерческую основу. Производство общественных благ не всегда полностью осуществляется организациями, принадлежащими государству. Зачастую оно может быть обеспечено общественными расходами, направляемыми на финансирование необходимых обществу видов продукции, работ, услуг, производимых частными предприятиями. Способов такого взаимодействия государства и частного сектора в целях повышения общественного благосостояния может быть достаточно много. В настоящее время это направление активно развивается, занимая в западных странах более половины всего оборота общественного сектора.

Введение жестких бюджетных ограничений. Это подразумевает четкое разграничение функций и источников финансирования между государственным и субнациональными уровнями. Этот метод является эффективным инструментом повышения эффективности производства общественных благ при наличии следующих условий:

- имеет место информационная асимметрия относительно потребностей территории;
- отсутствуют четкие разграничения полномочий и ответственности между различными уровнями власти;
- имеет место несбалансированность межбюджетного взаимодействия (отсутствие полноценного механизма финансового взаимодействия между центром и регионами).

1) Как правило, центральная власть обладает несовершенной информацией о региональных (местных) экономических условиях: издержках, доходах, предпочтениях и т.д. Это ставит центральную власть перед весьма трудной проблемой: децентрализованные фокусы управления мо-

¹ Смолина Е.В. Адаптация культуры к рынку как одна из целей культурной политики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.interstudio.ru/projects/thesis/smolina07.doc>

гут эксплуатировать незнание центра и извлекать из этого максимальную «информационную ренту»¹. Вследствие этого при наличии практики финансовой помощи городам и регионам муниципальные и региональные власти имеют склонность вместо поиска самостоятельных механизмов решения трудностей прибегать к помощи вышестоящего уровня власти. Особую опасность эта практика приобретает при отсутствии четко обозначенного механизма такого взаимодействия.

Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка нуждающихся территорий является важным элементом субнациональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения². Избыточная забота о нуждающихся регионах со стороны центра создает ситуацию, когда стимулы к самостоятельному развитию исчезают: нуждающиеся регионы ориентированы исключительно на получение трансфертов из центра. Такая форма субнационального взаимодействия является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Участие государства в финансировании субнационального развития должно носить четко сформулированный и обоснованный характер, чтобы не подвергаться информационным манипуляциям субнационального уровня и избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов. Инвестиции государства следует направлять лишь на институциональную модернизацию и развитие необходимой территориальной инфраструктуры.

2) Значительная часть государственной деятельности, включая всю социальную и экономическую политику, находится в сфере совместного ведения различных уровней власти без четкого разграничения обязанностей и полномочий каждого из уровней, а некоторые области деятельности, находящиеся в сфере ведения субнациональных властей, воспринимаются населением и представителями этих властей как находящиеся в ведении федеральных органов власти. В результате нарушается принцип четкого разделения полномочий и ответственности между различными уровнями власти. Практика показывает, что население более отчетливо видит результаты работы местных органов власти, что увеличивает зависимость между хорошей работой на своем посту и вероятностью быть избранным. Однако для этого должна быть обеспечена прозрачность дея-

¹ Занадворнов В.С., Ильина И.П. Теория экономики города. – М.: Изд.дом ВШЭ, 1999. С. 51.

² Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 90.

тельности местных органов власти и четкое разграничение полномочий, известное населению.

На данный момент политическая ответственность региональных и местных властей крайне низка из-за недостаточной прозрачности их деятельности¹. На муниципальные бюджеты возложено выполнение целого ряда государственных обязательств, как предусмотренных действующим законодательством, так и не предусмотренных им². Вследствие этого происходит и манипулирование информацией перед центральными властями относительно недостаточности финансирования вверенных зон ответственности, и уклонение от возложенных на власти обязательств. Поэтому необходимо совершенствование законодательной базы в целях более четкого разграничения прав и обязанностей каждого из уровней власти.

3) Помимо разграничения функций различных властных структур не менее важное значение имеет четкая регламентация механизмов финансового взаимодействия между уровнями власти. Действующие в России на данный момент мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых из вышестоящего бюджета, или их невыполнения. В таких условиях размеры этих средств во многом определяются переговорной силой нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. Местные органы власти используют те же приемы для получения дополнительных средств из регионального бюджета. При этом бюджетные ограничения местных властей являются еще менее жесткими, поскольку механизмы распределения средств между региональными и местными бюджетами являются еще менее прозрачными³. Межбюджетное взаимодействие целесообразнее проводить по четко обозначенным правилам:

- разграничение источников финансирования различных властных уровней;
- четкое обозначение целевых программ и механизмов дополнительной поддержки нижестоящих уровней с выделением универсальных критериев выделения данных средств.

Регулирование системой сдержек и противовесов представляет собой механизм эффективного контроля за полным и целевым использова-

¹ Попов Е.В., Лавров И.В. Институты экономики благосостояния: теория и методология // Социум и власть. 2009. № 3. С. 66-71.

² Клисторин В.И., Сумская Т.В. Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений // Регион: экономика и социология. 2008. № 1. С. 71.

³ Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 12-13.

нием средств, выделяемых на создание общественных благ. Как правило, он включает в себя формирование бюрократических структур, которые в силу своих общих полномочий или в специальном порядке контролируют государственные расходы. «Естественный» контроль может осуществляться как со стороны государственной власти над действиями, осуществляемыми исполнительной властью, так и со стороны избирателей, что возможно только при наличии неискаженной и прозрачной системы информирования о действиях, осуществляемых на различных уровнях управления. Специализированный контроль, как правило, осуществляется службами, специально созданными для проведения ревизий государственных и субнациональных расходов. В отличие от естественных механизмов этот способ проверки более подвержен коррупции, а кроме того, в силу потребности в дополнительных расходах на его обеспечение, имеет значительно меньший запас эффективности.

Оценка эффективности децентрализации общественного сектора территорий России. В классическом понимании децентрализация общественного сектора подразумевает переход общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством населения, из федеральной юрисдикции в сферу заботы региональных и местных органов власти, что известно как теорема о децентрализации У. Оутса¹ и справедливо для тех общественных благ, издержки производства которых для административно-территориальных образований равны или меньше издержек централизованного производства. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ². Уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств (эффективность затрат) для удовлетворения местных нужд, что позволяет ему оказывать целый ряд бюджетных услуг на уровне, на котором возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и на котором выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели³. Тем самым достигается Парето-эффективный уровень производства, если соблюдаются следующие условия: 1) отсутствует экономия на масштабе при переходе на централизованный уро-

¹ Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

² См., напр., Oates W. Указ.соч.; Musgrave R. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959.

³ Теория бюджетного федерализма. 07.05.09. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://geoims.com/teoreticheskie-osnovy-obshhestvennyx-finansov/teoriya-byudzhetnogo-federalizma>

вень; 2) отсутствуют внешние эффекты (произведенные на территории общественные блага полностью потреблены населением этой территории); 3) предпочтения населения различных территорий сильно различаются между собой.

Очевидное преимущество децентрализации в пользу территориального управления общественными благами подкрепляется рядом исследовательских результатов, демонстрирующих положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни¹. Однако в условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может приводить и к ряду негативных результатов, в том числе к безответственной долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации², ослаблению финансовой дисциплины, экологическим проблемам, низкому качеству социальных благ, предоставляемых на местном уровне³.

В условиях современной России децентрализация общественного сектора сталкивается со следующими проблемами:

- дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);
- низкая эффективность стимулов для субнациональных властей к эффективному и ответственному управлению общественными финансами вследствие существования мягких бюджетных ограничений;
- межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод, т.е. разницы между объемом получаемых выгод от предоставления общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей, что приводит к нарушению принципа территориального единства, предполагающего наличие равного доступа индивидов и фирм к общественным благам независимо от их географического местоположения;
- низкая степень контроля населения над качеством и объемом локальных общественных благ вследствие низких избирательных полномочий и высоких издержек мобильности ресурсов.

¹ Oates W. Указ.соч.

² См., напр., Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // The World bank research observer. 1995. 10 (2). 201-220; De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. 2000. 28 (2). 365-380.

³ См., напр., Blanchard O. and Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia // IMF Staff Papers. 2001. 48. 171-179 (Special Issue); Treisman D. State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. 2004. 88. 819-843.

В целях оценки эффективности функционирования современного общественного сектора России через призму полноты удовлетворения текущих потребностей в локальных социально значимых благах было предпринято исследование уровня развития сектора общественных благ в различных городах и регионах Российской Федерации¹. На основе полученных данных были сделаны следующие выводы.

В целом оценка уровня развития сектора локальных общественных благ составила 5,15 баллов из 10, что можно охарактеризовать как низкую степень удовлетворения. Как отметили респонденты, из общего спектра социально значимых общественных благ приоритетного внимания в настоящее время заслуживают медицина и здравоохранение, полиция, система автомобильных дорог, коммунальная сфера и дошкольное образование. Основной причиной этого является очень низкая оценка качества развития данных общественно значимых областей (рис. 4).

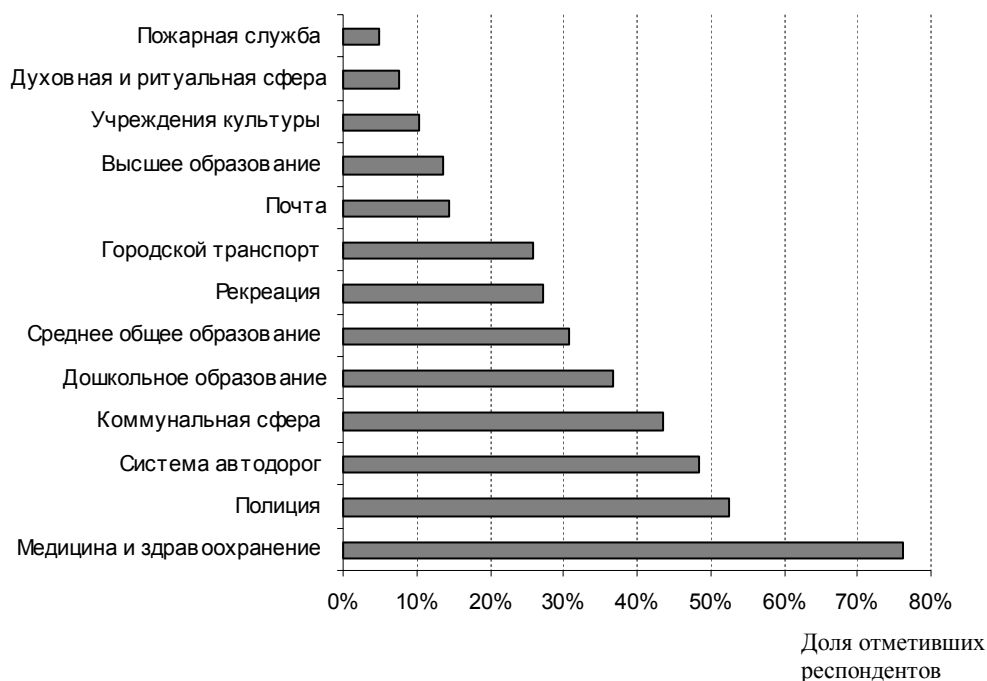


Рисунок 4. Показатель актуальности совершенствования различных сфер общественного сектора (DI)

¹ Исследование включало анкетирование корреспондентским методом 2149 респондентов – жителей различных регионов России. Полученная выборка признана репрезентативной, а результаты анкетирования – достоверными. Подробнее см.: Попов Е.В., Омонов Ж.К., Кац И.С. Институционально-эволюционные особенности развития сектора общественных благ. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2012.

Несмотря на пристальное внимание правительства к данным сферам (национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие транспортной системы России», реформа милиции) качество данных услуг оценивается менее чем на пять баллов из десяти возможных.

При этом корреляционно-регрессионный анализ продемонстрировал наиболее тесную связь общей оценки развития общественного сектора с оценкой коммунальной, транспортной, рекреационной сфер и сферы дошкольного образования.

Отмечая низкое качество предоставляемых общественных услуг, более 30% респондентов выразили предпочтение пользованию в частом порядке теми благами, которые предоставляются общественным сектором. Первое место среди данного вида услуг занимает медицина – в настоящее время более 88% населения России пользуются платными медицинскими услугами. Как подтверждает исследование Ipsos и агентства Рейтер, около 30% российских граждан довольны услугами национальной системы здравоохранения (по нашей оценке 3,8 баллов из 10 возможных). Анализ в разрезе по городам¹ показал, что наиболее высокие оценки здравоохранения получил г. Ижевск (4 балла из 10), в котором к платным медицинским услугам прибегает 78% населения, тогда как в г. Пермь все 100% населения предпочитают частные медицинские услуги (оценка 3,3 балла).

На втором месте – высшее образование. Отмечая удовлетворительный уровень качества высшего образования (5,8 баллов из 10), 68% населения пользуются или готовы воспользоваться услугами высшего образования на платной основе. Что касается среднего образования, то при общей оценке качества 4,9 лишь 27% опрошенных готовы за него платить.

Третье место среди платных услуг занимает дошкольное образование – 55% россиян в настоящее время предпочитают пользоваться частными детскими садами. Основная причина – несоответствие качества и количества детских дошкольных учреждений потребностям населения. Наиболее тяжелая ситуация в этом отношении – в Екатеринбурге (оценка 3,8 из 10), где 66% родителей вынуждены пользоваться частными детскими садами и яслями.

Что касается коммунальной сферы, при общей оценке работы коммунальных служб в 4,7 баллов более 50% опрошенных готовы пользоваться коммунальными услугами в частном порядке при появлении соответствующей возможности. Наиболее высоки данные показатели в Санкт-

¹ Из общего спектра городов России (более 40 городов) для анализа были выделены Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Пермь и Ижевск как наиболее яркие представители региональных различий

Петербурге, Екатеринбурге, Ижевске. В Москве и Перми наибольшую неудовлетворенность вызывают уборка мусора и городское освещение.

Уровень развития полиции наиболее высок в Ижевске. В Москве же уровень социальной напряженности настолько высок, что более 40% населения готовы пользоваться услугами частных охранных служб, не будучи уверенными в качестве и оперативности работы городских органов правопорядка.

На основе полученных данных был разработан показатель оценки эффективности децентрализации в секторе локальных общественных благ (DEI – decentralization effectiveness index), демонстрирующий актуальность изменений в существующей системе децентрализации:

$$DEI = (PI * DI) / Q * 100\% , \quad (3)$$

где PI – показатель готовности платить за общественные блага в частном порядке (payment index).

DI – показатель актуальности совершенствования (development index),

Q – показатель качества общественных услуг (development index).

Соответственно, показатель DEI тем ниже, чем выше качество услуг, и тем выше, чем выше актуальность совершенствования, подкрепленная готовностью платить за блага в частном порядке (что подчеркивает неудовлетворенность качеством существующих общественных благ).

В результате анализа было выявлено, что наибольший DEI ($DEI \geq 2$) принадлежит таким сферам общественного сектора, как медицина, полиция, дошкольное образование, коммунальные службы и система автомобильных дорог. Это свидетельствует о низкой эффективности существующего распределения обязательств между федеральным и локальным уровнями. Что касается высшего и среднего образования, рекреации, почты, общественного транспорта и учреждений культуры, показатель DEI для них меньше либо равен 1,5, что говорит о том, что актуальность изменений в межбюджетном распределении достаточно низка. Таким образом, для ряда сфер локального общественного сектора существующая система стимулов продемонстрировала свою неэффективность, что подтверждает необходимость тщательного пересмотра существующей системы институционального управления.

Институциональное регулирование социальной привлекательности. Рассматривая структуру управления сектором общественных благ, необходимо в первую очередь выделить ключевые институты, составляющие данный сектор. Выделяемые нами институты сектора общественных благ классифицированы в соответствии с потребностями населения, удовлетворению которых они способствуют. Среди них были выделены безопасность, здоровье, бытовые удобства, знания, информация, пе-

ремещение в пространстве, духовные и рекреационные потребности. Соответствующие институты, а также показатели, позволяющие произвести их количественную оценку, представлены в табл. 2.

Таблица 2

Институты и показатели развития сектора общественных благ

Потребность	Институт	Показатели
Безопасность	Институт охраны порядка	Затраты на обеспечение военной безопасности, охраны правопорядка
Здоровье	Институт здравоохранения	Численность больниц, больничных коек, медперсонала
Бытовые удобства	Институт бытового обслуживания	Объем производства и распределения электроэнергии, газа, воды
Знания	Институт образования	Количество и численность слушателей учреждений начального, среднего, профессионального, высшего и послевузовского образования
Информация	Институт информационного обеспечения	Количество и фонды библиотек, количество СМИ
Перемещение в пространстве	Институт транспорта	Количество перевозок по видам транспорта на 1 млн жителей
Духовные и рекреационные потребности	Институт досуга	Количество и репертуар театров, кино, количество музеев, клубов, парков, ресторанов, кафе

В качестве индикаторов социальной привлекательности территории могут быть взяты показатели рождаемости (b) и миграции (m), наиболее ярко демонстрирующие расположенность населения к проживанию на данной территории, а также показатель ВВП (GRP), демонстрирующий деловую активность населения на данной территории. Кроме того, были разработаны два интегральных показателя:

$$P=b+m, \quad (4)$$

демонстрирующий общий валовый приток населения, а также

$$A=P*GRP, \quad (5)$$

необходимый для анализа совокупного воздействия институциональных факторов на экономические и миграционно-фертильные показатели.

Для анализа потенциала институционального регулирования социальной привлекательности территории был предпринят корреляционно-регрессионный анализ статистических данных по Свердловской области

за 2000–2011 годы¹. В результате анализа была выявлены следующие закономерности.

Институт охраны порядка. Корреляционно-регрессионный анализ не выявил устойчивой связи между показателями, характеризующими социальную привлекательность, и показателями, характеризующими данный институт. Максимально значимый показатель – коэффициент корреляции между GRP и MS (объем затрат на военную безопасность) – составил 0,59. Таким образом, данный институт не продемонстрировал потенциала воздействия на социальную привлекательность на региональном уровне. Наиболее вероятной причиной этого является то, что данный институт обладает достаточно низкой эндогенностью и региональной вариативностью и более активен как инструмент федерального уровня.

Институт здравоохранения. В результате анализа ряда показателей, характеризующих уровень развития здравоохранения, было выявлено, что наибольшим влиянием в отношении показателя GRP обладает индикатор HS (валовые затраты на здравоохранение), тогда как в отношении показателя Р наиболее значимы показатели НВ (число больничных коек) и НН (число больничных учреждений) (соответствующие регрессии представлены формулами 3 и 4):

$$GRP = 13.5 * HS + 327102.3 \quad (R\text{-squared}=0.78, \text{prob}=0.04) \quad (6)$$

$$P = 4575.5 * НВ + 543.3 * НН - 98819.9 \quad (R\text{-squared}=0.99, \text{prob}=0.01) \quad (7)$$

Таким образом, данный институт в большей степени стимулирует приток населения, нежели его активность, и при этом наиболее значительным инструментом повышения социальной привлекательности является обеспечение населения необходимым количеством больничных мест, гарантирующих адекватное и своевременное медицинское обслуживание.

Институт бытового обслуживания. Корреляционно-регрессионный анализ показал наибольшую значимость показателей, характеризующих данный институт, в отношении Р (соответствующее регрессионное уравнение представлено в формуле 5):

$$P = 0.17 * CS + 13857.5 \quad (R\text{-squared}=0.92, \text{prob}=0.009), \quad (8)$$

где CS – объем валового производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Однако высокая значимость данного показателя сопровождается не столь высоким регулирующим воздействием. Причиной этого является низкая эластичность спроса на коммунальные услуги. Таким образом, данный инструмент выступает в большей степени как стратегический,

¹ Данные взяты с сайтов <http://sverdl.gks.ru>, <http://www.gks.ru>, а также из статистического сборника Регионы России. Социально-экономические показатели 2011 / Стат. сб. / Росстат. – М., 2011.

нежели тактический в отношении регулирования социальной привлекательности на данной конкретной территории.

Институт образования. Наибольшим потенциалом воздействия данный институт обладает в отношении рождаемости. Как показал анализ, наиболее значимым параметром выступает уровень развития среднего общего образования. Степень его регулирующего воздействия представлена формулой 9:

$$P = 50.3 * SS - 55807.7 \quad (R\text{-squared}=0.91, \text{prob}=0.01), \quad (9)$$

В отношении прочих ступеней образовательной системы очевидной связи выявлено не было, а в отношении высшего образования корреляция продемонстрировала отрицательное значение, что говорит о снижении фертильных установок с повышением уровня образования населения. В отношении миграции, наоборот, действие этого показателя положительно ($r=0.85$), и столь же существенно влияние среднего профессионального образования ($r=0.82$). Таким образом, для повышения социальной привлекательности в отношении прироста населения значимыми инструментами выступают все уровни образовательной системы.

Институт информационного обеспечения. Поскольку информация в настоящее время является важнейшим из ресурсов, несомненно значительное воздействие данного института на все характеристики социальной привлекательности. Однако в отношении P наибольшую корреляцию продемонстрировали обеспеченность библиотеками и доступ в интернет ($r=0.88$ и $r=0.86$ соответственно), тогда как в отношении GRP значимость продемонстрировал лишь показатель доступа в интернет ($r=0.9$). Регрессионное уравнение в отношении воздействия доступа в интернет на интегральный показатель A представлено формулой 10:

$$A = 143.9 * IN - 132080 \quad (R\text{-squared}=0.89, \text{prob}=0.05), \quad (10)$$

Институт транспорта. Наиболее значительно влияние данного института на валовый региональный продукт, соответствующая зависимость представлена формулой 11:

$$GRP = 9.55 * T + 100637.48 \quad (R\text{-squared}=0.99, \text{prob}=0.00005), \quad (11)$$

Прямого воздействия на миграционные потоки и рождаемость данный институт не оказывает, однако опосредованное влияние на показатель A также фиксирует его высокую значимость:

$$A = 1010579.4 * TQ - 1435037742.88 \quad (R\text{-squared}=0.91, \text{prob}=0.05), \quad (12)$$

где TQ – пассажиропоток общественного транспорта. При этом особенно выделяются внутригородские виды транспорта, такие как автобусы, трамваи, троллейбусы, метро.

Институт досуга. Как показал анализ, значимость института досуга наиболее существенна в отношении таких переменных, как валовый региональный продукт и миграционные показатели. Опосредованно он так-

же влияет на интегральный показатель A , в особенности это влияние значимо в отношении музеев:

$$A = 3510360119.27 * M + 334420925033 \text{ (R-squared}=0.9, \text{ prob}=0.05) \text{ (13)}$$

Также отмечается значительное влияние на GRP со стороны оборота ресторанов, кафе и других заведений общественного питания (F):

$$GRP = 61.08 * F + 272029.46 \text{ (R-squared}=0.91, \text{ prob}=0.05) \text{ (14)}$$

В меньшей степени отмечается влияние этого индекса на миграцию. Таким образом, самыми значимыми переменными в отношении данного института являются музеи и предприятия общественного питания. Такие показатели, как количество театров и спектаклей, количество парков, кинотеатров, клубов значительного управляющего влияния не выявили.

Суммируя все вышесказанное, необходимо отметить, что территориальная инфраструктура, представляющая собой в большой степени предприятия общественного сектора, имеет значительный потенциал управляющего воздействия на показатели социальной привлекательности территории. В отношении репродуктивности населения и иммиграционной активности наибольшим воздействием обладают такие институты, как институт здравоохранения, образования, информации, бытового обслуживания. В отношении деловой активности населения наиболее значимы такие институты, как информационный, транспортный, институт досуга. Соответствующее использование данного инструментария позволит значительно усовершенствовать комплекс мер, повышающих социальную привлекательность регионов России.
