

**Проблемы оценки и сравнения
социально-экономического развития регионов (городских агломераций),
применимость международного опыта**

Никифоров О.Н., руководитель
Территориального органа Федеральной службы государственной статистики
по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Петростата), к.э.н.

Одна из целей доклада – сформировать у пользователей статистической информации общее представление о составе, качестве и объективности доступных агрегированных статистических данных о социально-экономическом положении регионов, административного района и муниципального образования.

Чтобы получить объективное и по возможности полное представление о регионе, выстроить систему долгосрочного планирования и иметь возможности для сравнения уровня развития с другими субъектами Российской Федерации, нужно иметь надежные источники достоверной информации, достоверные результаты репрезентативных выборочных обследований, и, главное, объективную оценку полноты официальной статистической информации.

Современная наука способна создать живой организм на основе информации из одной молекулы ДНК. К сожалению, статистическая информация о регионе, административном районе или муниципальном образовании, имеющаяся в распоряжении органов власти, далека от подобного совершенства.

Официальная статистика может ответить только на ограниченный круг вопросов, а по мере распространения данных на нижестоящий уровень управления района, городского, сельского поселения набор такой информации сокращается в геометрической прогрессии.

Отсутствие стандартного набора «сквозных» показателей для характеристики социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, административного района в его составе, муниципального образования (городского и сельского поселения) серьезно осложняет решение вопросов управления и, как следствие, вызывает справедливую критику официальной статистики.

Например, объем промышленного производства на уровне субъекта Российской Федерации при характеристике административного района становится условным показателем, отражающим промышленный выпуск крупных и средних предприятий, а на уровне муниципального образования – это индивидуальные данные (первичные статистические данные) одного-двух

предприятий, осуществляющих деятельность на его территории, сведения о которых не подлежат опубликованию в соответствии с Федеральным законом №282-ФЗ¹.

Практически любой объемный показатель на уровне субъекта Российской Федерации включает данные по крупным и средним предприятиям и оценку производства в малом бизнесе по результатам выборочных наблюдений. Но на субрегиональном уровне построение выборок не предусмотрено федеральным планом статистических работ. А ряд статистических показателей вообще разрабатывается только на региональном уровне.

Показатели уровня жизни на упомянутых трех уровнях управления имеют те же недостатки: построение показателя доходов населения производится на основе административных данных (более 60 документов), но только на региональном уровне. На этом же уровне строится выборка т.н. «бюджетных» семей для изучения структуры доходов и расходов населения и потребления домашних хозяйств, без учета особенностей муниципальной структуры региона.

Измерение цен на потребительском рынке также проводится только для получения среднерегionalных показателей. Так, наблюдаемой совокупностью (магазины, рынки, супермаркеты и др.) охватывается в Санкт-Петербурге 7 из 18 административных районов, в Ленинградской области – 5 из 17 муниципальных районов.

Большинство руководителей и специалистов органов власти имеют представление о статистической информации, как полученной из многочисленных статистических публикаций Росстата и его территориальных органов, реже – из баз данных, формируемых по заказам органов власти. Чаше всего «конфликты» с органами статистики возникают при заполнении стандартных наборов информации для прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (направляются Минэкономразвития в регионы 2 раза в год) и перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ². Непонимание официальной статистической методологии и того, как устроена статистика в целом, происходят в каждом регионе. Неразрешенные вопросы адресуются на федеральный уровень в Росстат, но и там они редко находят решение, в каждом случае заканчиваясь дополнительным, более основательным заключением специалистов, не решающим, в конечном итоге существа проблемы.

Попробуем подробнее ознакомиться с системой показателей, характеризующих субъекты Российской Федерации, в официальных публикациях Росстата. А через результаты характеристик вернемся к вопросу источников информации, ее объективности и транспарентности на региональном, субрегиональном и муниципальном уровне.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 29.11.2007 г. №282-ФЗ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации"

² Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. №825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"

Исследователи крайне редко рассматривают такую характеристику статистической информации, как число показателей. Вместе с тем, при сравнении разных наборов индикаторов, сгруппированных по тематическим блокам, такая оценка, по мнению автора, дает представление, прежде всего, о степени востребованности статистических показателей того или иного проблемно-ориентированного блока для целей государственного регулирования социально-экономических процессов в регионе.

Наиболее известный источник статистической информации о субъектах Российской Федерации – ежегодный трехтомник Росстата «Регионы России» – содержит 357 показателей в динамике за 9 лет, сгруппированных в 25 разделах по всем субъектам Федерации.

В таблицах второго тома приводится 127 показателей в аналогичной динамике, сгруппированных по каждому из субъектов Российской Федерации.

Третий том содержит сравнительную информацию по городам–центрам субъектов РФ и городам с численностью населения свыше 100 тыс. человек. В отличие от других городов, по Москве и Петербургу информация представлена несколько шире – двумя блоками: в целом по городу – 74 показателя, и в разрезе административных районов (в Москве – по 10 административным округам) – 36 показателей.

Попробуем сравнить перечисленные наборы показателей, сгруппировав их в 6 проблемно-ориентированных блоков информации (табл. 1).

Таблица 1. Санкт-Петербург в системе показателей регионов: как субъект Федерации, как город и как совокупность административных районов (число показателей, единиц)

Проблемно-ориентированные блоки	Раздел	Субъект РФ	Город	Совокупность административных районов
Население	Население	19	11	4
Труд, уровень жизни и социальная сфера	Труд	23	3	1
	Уровень жизни	30	3	2
	Жилищные условия (включая ввод жилья)	–	3	2
	Образование	21	6	5
	Здравоохранение	14	10	8
	Культура и искусство	5	–	–
	Преступность	5	2	1
Производство	ВРП	7	–	–
	Основные фонды	6	–	–
	Предприятия и организации	18	1	1
	Промышленное производство	57	6	–
	Сельское и лесное хозяйство	3	–	–
	Рыболовство и рыбоводство	2	–	–
	Строительство	12	5	6
Транспорт и связь	Транспорт	15	6	1
	Связь	9	3	4
Торговля, услуги, цены	Торговля и услуги населению	24	11	–
	Цены и тарифы	14	–	–
Финансы и инвестиционная деятельность	Финансы	31	–	–
	Инвестиции	10	3	1
Другие	Наука и инновации	17	–	–
	Внешнеэкономическая деятельность	3	–	–
	Экология	5	–	–
	Другие	7	1	–
	Всего	357	74	36

На рис. 1 приведено соотношение показателей города и административных районов к числу показателей по субъекту Федерации. Следует отметить, что приведенная характеристика показателей по городам построена на основе Санкт-Петербурга и Москвы и обладает большей информативностью в отличие от информационной базы городов – центров регионов.

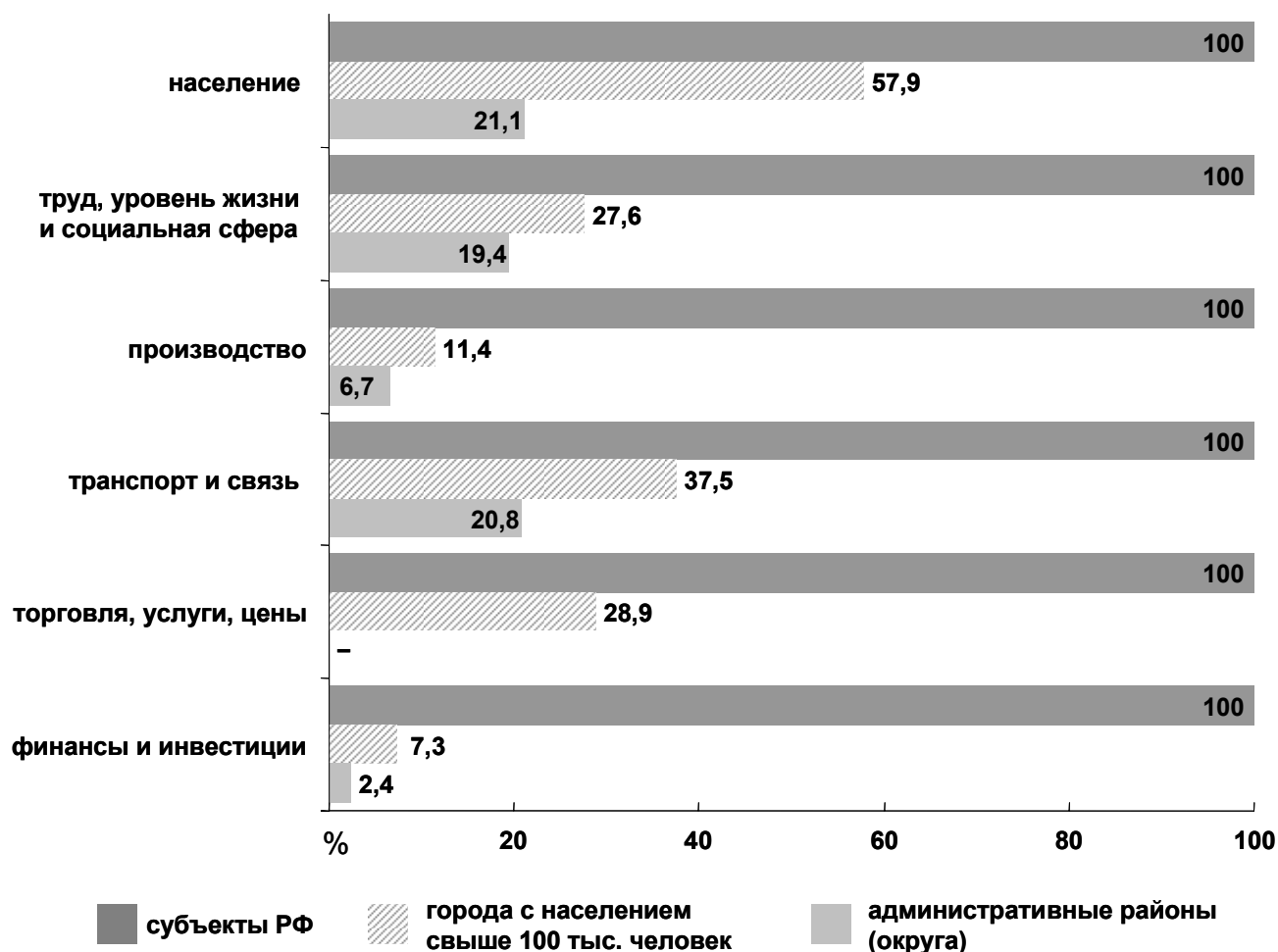


Рисунок 1. Структура информационной базы для характеристики субъекта РФ, городов и районов (в % к числу показателей по субъекту РФ)

Как видно из представленных данных, публикуемая статистика городов по общему числу показателей почти в пять раз меньше характеристики субъекта Федерации и содержит в 10 раз меньше показателей для административных районов.

Следует отметить, что в региональных сборниках административные районы иногда бывают представлены значительно шире, чем на федеральном уровне (в ежегодном сборнике Петростата – 142 показателя или 40% к числу показателей для субъекта Федерации).

Наибольшую наполненность имеют тематические блоки «Демографические показатели» и «Транспорт и связь». Однако, это скорее особенность Петербурга и Москвы, где эти показатели равнозначны субъекту Федерации.

Если мы обратимся к структуре показателей тематических блоков (рис. 2), то можно отметить, что доля показателей производства снижается на уровне городов и районов, и существенно возрастает удельный вес показателей уровня жизни, труда и социальной сферы.

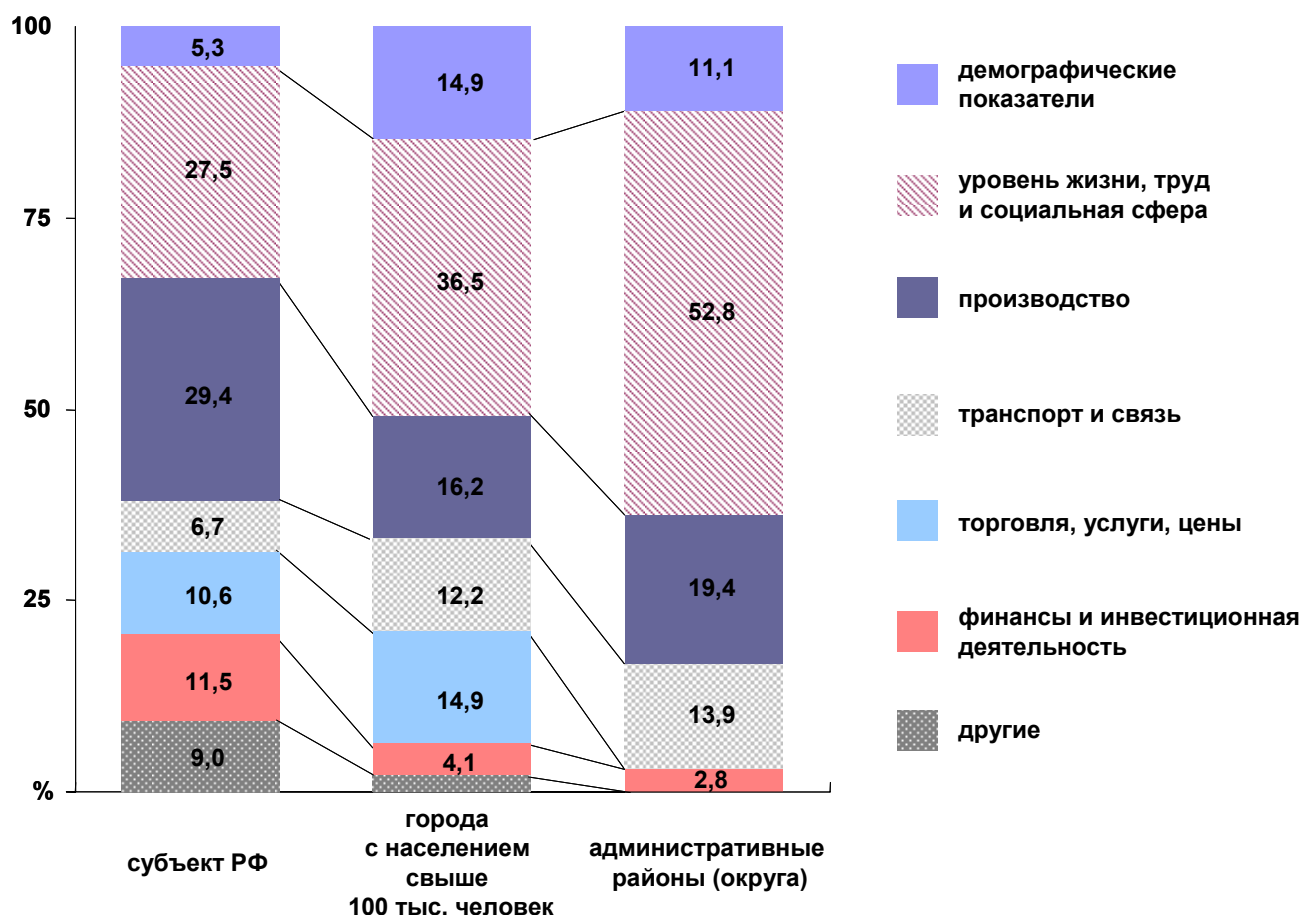


Рисунок 2. Структура показателей в разрезе тематических блоков (в % к числу показателей по региону/городу)

К интересным выводам можно прийти, сопоставив систему показателей для построения прогноза социально-экономического развития субъекта Федерации, показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Показатели прогноза насчитывают 513 индикаторов и к настоящему времени достаточно хорошо проработаны методологически и согласованы с органами статистики, поэтому не будем их рассматривать подробно, отметим лишь, что для сравнения эти показатели были сгруппированы в те же 6 проблемно-ориентированных блоков.

Показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ включены в федеральный план статистических работ на 2008–2010 годы (раздел 2); 30 показателей (37% от общего количества) формируются централизованно в органах государственной статистики.

Основа системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (табл. 2) – это показатели социальной сферы: состояние и развитие государственной (муниципальной) систем здравоохранения, образования, жилищной сферы, культуры, расходы консолидированного бюджета по этим направлениям.

Основной перечень содержит 81 показатель, с учетом вложенных – 155; из которых 25% отражают финансовое обеспечение управления (расходы консолидированного бюджета на ЖКХ, здравоохранение, образование, развитие малого предпринимательства, капитальные вложения), 18% характеризуют уровень жизни и социальную сферу (половина из них – заработную плату в здравоохранении, образовании, социальной сфере), по 10% – состояние и развитие здравоохранения и образования. Отсутствуют общие показатели численности населения, его движения, среднедушевых денежных доходов (рассчитывается только доля населения с доходами ниже прожиточного минимума), занятости населения в экономике, экологии, развития производства, транспортного обеспечения, науки, внешнеэкономической деятельности.

Таблица 2. Санкт-Петербург в системе показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (единиц)

Проблемно-ориентированные блоки	Раздел	Число показателей
Население	Население	11
Труд, уровень жизни и социальная сфера	Труд	11
	Уровень жизни	28
	Жилищные условия (включая ввод жилья)	7
	Образование	16
	Здравоохранение	15
	Культура и искусство	3
	Преступность	3
Производство	ВРП	2
	Промышленное производство	4
Транспорт и связь	Связь	2
Торговля, услуги, цены	Цены и тарифы	5
Финансы и инвестиционная деятельность	Финансы	40
	Инвестиции	4
Другие	Управление	4
	Всего	155

Перечень показателей для оценки деятельности муниципальных органов власти³ содержит 30 показателей, с учетом вложенных – 60. По существующим формам статистического наблюдения органами государственной статистики возможен расчет 11 показателей.

Из 60 показателей 19 – почти одна треть – характеризуют генеральный план, землеустройство и землепользование, способы управления домами и др., т.е. процессы, имеющие важное значение для решения задач муници-

³ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. №607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов".

пального уровня, но не отражаемые в федеральных статистических публикациях.

Показатели эффективности органов местного самоуправления практически не сопоставимы с показателями эффективности органов государственной власти субъектов РФ.

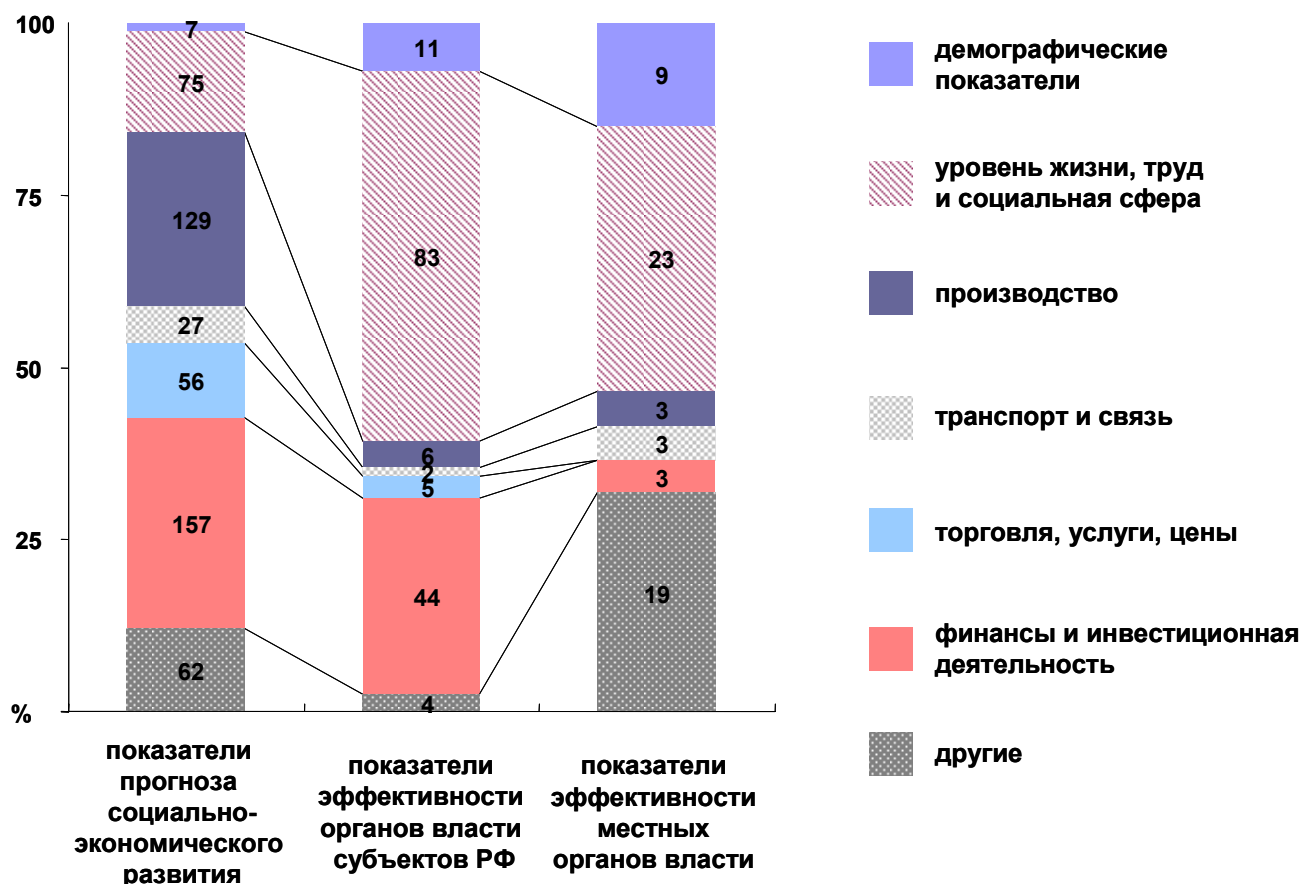


Рисунок 3. Структура показателей в разрезе тематических блоков показателей прогноза, показателей эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и местных органов власти (в единицах)

Учитывая разное целевое назначение приведенных на рис. 3 систем показателей, не будем комментировать наполненность проблемно-ориентированных блоков.

Сравнение представленных выше, наиболее известных и регулярно публикуемых перечней показателей, свидетельствует, на наш взгляд, прежде всего об отсутствии единства при их формировании.

Теперь обратимся к обзору зарубежных сопоставлений. Статистический ежегодник "Хельсинки '2007" в разделе международных сравнений (страны Балтии и их столицы, Хельсинки и Финляндия в целом, Санкт-Петербург) содержит 87 показателей (табл. 3).

Таблица 3. Международные сопоставления развития городов (из опыта подготовки совместных публикаций Петростата и Информационного центра г. Хельсинки) (единиц)

Проблемно-ориентированные блоки	Раздел	Число показателей
Население	Население	40
Труд, уровень жизни и социальная сфера	Труд	20
	Ввод жилья	10
	Дошкольные учреждения	1
	Культура и искусство	9
Транспорт и связь	Транспорт	4
Другие	Туризм	3
	Всего	87

Трудности в построении международных сопоставлений Петербурга в наибольшей степени проявляются в сравнении показателей образования. Это объясняется разными системами образования в странах, сложностью в сопоставлении классов (групп) учащихся, уровня (ступеней) получаемого образования; разных возможностей получения профессии (например, в Хельсинки существует обучение на рабочем месте по договору). Существует несопоставимость направлений обучения и групп специальностей. Есть и необычные примеры в образовании: университеты в Хельсинки – это отдельная категория учебных заведений высшей категории, которые учитываются отдельно от других вузов.

Следует отметить высокую степень сопоставимости показателей Санкт-Петербурга и зарубежных городов в части демографических показателей и индикаторов рынка труда, чему во многом способствовало введение в России классификаторов ОКВЭД, МКБ-10 (международной классификации болезней), регулярных обследований населения по вопросам занятости по методологии МОТ.

Несопоставимыми остаются показатели статистики домохозяйств, характеристики жилищного фонда (по домам и квартирам, различным категориям жилья), национальному составу населения (в Хельсинки определяется по родному языку), показатели международной миграции (различные направления потоков мигрантов).

Значительно больше возможностей для сопоставлений дает система сравнительных показателей европейских городов Urban Audit-III (табл. 4).

Таблица 4. Urban Audit-III, как система для международных сопоставлений развития городов (единиц)

Проблемно-ориентированные блоки	Раздел	Число показателей
Население	Население	90
Труд, уровень жизни и социальная сфера	Труд	59
	Уровень жизни	39
	Образование	8
	Здравоохранение	8
	Культура и искусство	10
	Преступность	4
Производство	ВРП	1
	Предприятия и организации	3
Транспорт и связь	Транспорт	43
	Связь	
Торговля, услуги, цены	Цены и тарифы	7
Финансы и инвестиционная деятельность	Финансы	10
Другие	Выборы, органы власти и управления	13
	Использование земель	21
	Климат и экология	18
	Туризм	6
	Прочее	2
	Всего	155

В Urban Audit-III очень подробно представлена информация по демографии (возрастно-половой состав по 13 интервалам, смертность, уровень образования, типы семей, миграция); занятые и безработные (половозрастные группы, полная и частичная занятость, занятость по основным видам деятельности (ОКВЭД); доходы и расходы муниципального управления, национальные выборы; климат и экология (концентрации вредных веществ в воздухе, уровень шума, переработка мусора и др.), транспортное обслуживание (среднее время поездки, расстояние, число остановок, возраст автопарка, длина маршрутной сети, число паркингов и парковок и т.п., авиасообщение), наличие и использование интернета населением, туризм. Отсутствуют показатели производства, строительной сферы, инвестиций, грузо- и пассажирооборота, ввода жилья и объектов социально-культурного назначения, торговли и услуг.

Зарубежные статистики подтверждают, что такой подход к подбору статистических показателей в Urban Audit-III характеризует информационные запросы органов власти городских муниципалитетов в соответствии с предметами ведения.

Сравнение перечисленных перечней показателей приведено на диаграмме.

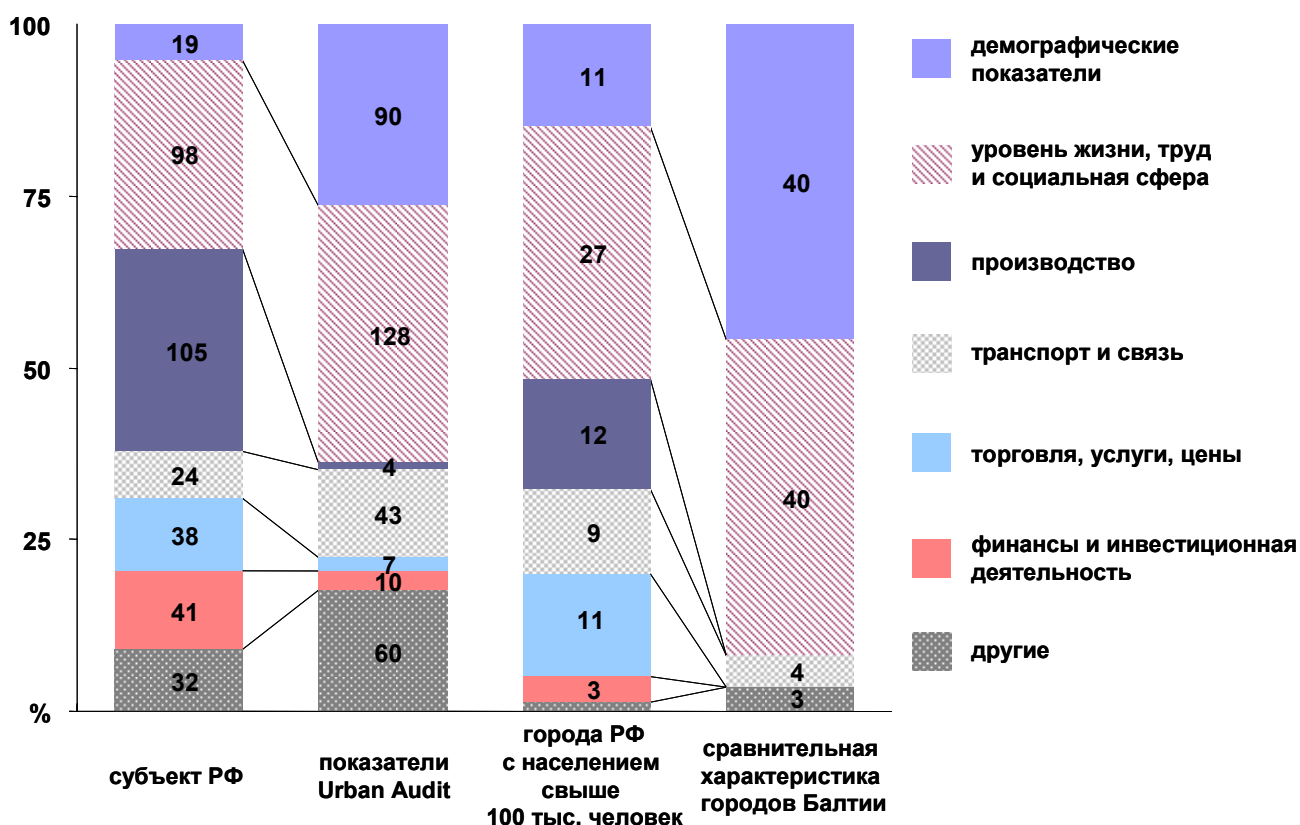


Рисунок 4. Структура показателей для характеристики городов в системе международных сопоставлений (в единицах)

Завершая обзор, стоит отметить, что при построении системы показателей для сравнения субъектов Российской Федерации необходимо учитывать уровень развития региона. В этом случае обычно прибегают к известным и публикуемым Росстатом в сборниках «Регионы России» показателям статистики городов и, реже, к показателям международной статистики.

Опыт Петростата свидетельствует, что международные сравнения возможны, но не по всем секторам экономики. Сопоставимы демографические показатели; есть некоторые особенности в сравнении индикаторов уровня образования, здравоохранения, культуры; имеются сложности при сопоставлении показателей условий жизни.

В ряде случаев следует отметить методологические различия с зарубежной статистикой. Определенные трудности возникают в части объектов статистических наблюдений (например, данные о населении в России получают как базовые из переписей населения один раз в 10 лет, а в скандинавских странах – по обширному набору показателей из регистра населения). При международных сопоставлениях следует избегать распространенной ошибки, когда, заимствуя тот или иной показатель, исследователи нередко не понимают, что за ним стоит, какая совокупность объектов наблюдения, и это становится причиной некорректных сравнений.

Но в целом международная практика, в частности, система статистических показателей городов URBAN AUDIT, свидетельствует о том, что меж-

страновые сопоставления по городам возможны. Эта система функционирует уже несколько лет, и сейчас в нее включается Санкт-Петербург.

Значимо ли сегодня число показателей? Приведенные данные о количестве показателей, содержащихся в системе показателей эффективности, или наборы различных индикаторов, включенных в систему прогнозов и мониторингов, равно как и формируемых государственной статистикой для самого широкого круга пользователей, не дают ответ на этот вопрос: сколько их нужно? И думается, что такие описания вряд ли позволят сказать, насколько сегодня сравнимы статистические данные для различных уровней управления.

По ряду показателей (например, объему продукции, доходам населения) такие данные не могут безоговорочно «транслироваться» с регионально-го на районный, а уж тем более на муниципальный уровень без потери качества информации. И вопрос здесь, в первую очередь, заключается в том, что по мере «погружения» на следующий, более низкий уровень управления происходят потери в представительности данных.

Предприятия-нерезиденты одного муниципального образования не могут представлять о себе сведения, ссылаясь на централизацию учета в головной организации, это относится к крупным корпоративным и сетевым организациям. Об отсутствии учета на уровне местных единиц (или несамостоятельных филиалов) говорят и промышленные предприятия, и строительные компании, ссылаясь на действующее законодательство.

Принцип системного вложения не применим для государственной статистики, прежде всего, по причине осуществления хозяйственной деятельности резидентами и нерезидентами, сведения о которых невозможно получить по местам деятельности. Приведенные сравнения свидетельствуют, что за рубежом давно отказались от идеи получить сопоставимую статистику на региональном → районном → муниципальном уровне в силу того, что информационное обеспечение неразрывно связано с вопросами предметов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления (муниципалитетов) по закрепленным компетенциям, что пока не характерно для нашей страны.

Информационное обеспечение органов государственной власти, большая часть которого опирается на данные государственной статистики, должно максимально способствовать процессу принятия решений не только на федеральном уровне, но и в субъектах Федерации, на субрегиональном уровне и в муниципальных образованиях. Для этого система показателей должна находиться в зависимости от информационных потребностей соответствующих уровней власти, сферы компетенции которых закреплены Конституцией Российской Федерации, указами Президента, федеральными законами, договорами федерального центра и субъектов Федерации о разграничении предметов ведения, законодательными и нормативными актами в регионах.

Другой проблемой, которую отмечают экономические ведомства регионов, является отсутствие синхронизации в построении бюджетного планирования с получением оперативных данных от органов государственной

статистики, например, показателя валового регионального продукта (ВРП). В каждом субъекте Российской Федерации построение прогноза по ВРП производится самостоятельно. Методика, используемая в Санкт-Петербурге, обеспечивает хорошее качество прогнозов, они достаточно точны. Оценка ВРП за 2007 г. отклонилась от статистического расчета на 0,5%, что вполне объяснимо, учитывая трудно прогнозируемый в последние 2 года рост инфляции. Но в рамках сегодняшней методологии и проблем с информационной базой не приходится рассчитывать на более раннее (менее, чем через 14 месяцев) опубликование данных о ВРП.

Поставленные в выступлении проблемы требуют решения или предложений по их решению, и этому хотелось бы посвятить заключительную часть доклада.

В чем видится выход из несовершенства существующей информационной базы?

В первую очередь, в повышении качества проведения статистических наблюдений за малым бизнесом. Например, в Санкт-Петербурге выборка для проведения обследования за 2007 г. составила 6 000 малых предприятий, из которых отчиталось 2 614 предприятий (44%), в Ленинградской области, соответственно, – 1766 и 1167 предприятий (66%).

Столь низкий фактический охват малых предприятий статистическим наблюдением связан с проблемой качества данных генеральной совокупности (присутствуют ложно активные предприятия и недействующие организации, с учетом которых строится выборка на региональном уровне).

Как это возможно изменить? Несомненно, область наблюдений должна быть расширена в малом бизнесе за счет обследования регионообразующих видов деятельности. Т.е. приоритетные для региона сектора экономики должны обследоваться не реже одного раза в год сплошным методом, что реализуется в некоторых субъектах РФ на основе специально утверждаемой региональной отчетности с привлечением муниципальных служащих. Таковыми примерами расширения федеральной статистики являются: Московская область, Башкортостан, Татарстан и другие, где очень высоко влияние региональной статистики на формирование показателей, характеризующих как субъект Российской Федерации, так и субрегиональный уровень.

В числе предлагаемых решений по совершенствованию государственной статистики, по нашему мнению, необходимо:

- усиление межведомственного информационного взаимодействия;
- внедрение электронного сбора статистической отчетности;
- включение в состав обязательных реквизитов юридического лица в Статистическом регистре, ЕГРЮЛ и других ведомственных регистрах его географических координат, что принято в практике большинства зарубежных стран для идентификации организаций и их соотнесения с базой административно-территориального деления региона (страны).

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что в существенных корректировках нуждается и нормативно-правовая база. Сегодня нужны законы, «снижающие» информационную нагрузку на хозяйствующие субъекты, напри-

мер, такой как №209-ФЗ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации", но позволяющие обществу и государству иметь информацию (минимальный набор сведений) о фактической деятельности респондента (хозяйствующего субъекта) на территории, где он оказывает нагрузку на среду и инфраструктуру: тепло-, энергоресурсы, вода, производство отходов.