УДК 330.322

Артемов В. А.

Методологические аспекты нормативно-целевого планирования и мониторинга финансирования инвестиционных процессов в социальной сфере

Artyomov V.A.

Methodological aspects of standard and target planning and finance monitoring of investment processes in the social sphere

Для достижения среднесрочных целей бюджетной политики особую роль играет бюджетное планирование на основе нормативно-целевого подхода, которое связывает произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, а также с социально-экономической эффективностью. В статье представлена методика нормативно-целевого планирования развития социальной сферы в условиях ограниченного бюджета финансирования социальных инвестиций на основе оценки эффективности финансирования инвестиционных процессов в социальной сфере. Определена роль социальных стандартов, представляющих собой целевые ориентиры при нормативно-целевом бюджетном планировании.

Предложен модифицированный вариант построения интегральных показателей, характеризующих эффективность финансирования инвестиционных процессов в социальной сфере региона: уровня личного потребления и уровня развития социальной инфраструктуры. Рассчитаны значения сконструированных индикаторов для областей Центрального федерального округа, которые свидетельствуют о значительной дифференциации регионов Центрального федерального округа по уровню развития социальной инфраструктуры и уровню личного потребления. Московская область является абсолютным лидером по изучаемым показателям. К наиболее развитым можно отнести: Белгородскую область (приоритет отдается развитию социальной инфраструктуры) и Калужскую область (главенствующая роль отводится уровню личного потребления). С учетом Парето-оптимума выявлен и определен количественно целевой ориентир повышения уровня жизни населения Центрального федерального округа. Нахождение Парето-оптимума предполагает применение метода идеальной точки, суть которого состоит в отыскании на границе Парето точки, ближайшей к точке утопии, представляющей сочетание наилучших значений всех критериев (обычно эта точка не реализуется при заданных ограничениях, поэтому ее и называют точкой утопии).

Полученные результаты полезны при выборе целевого ориентира в процессе финансирования социальных инвестиций, данной методикой могут воспользоваться руководители областной администрации и инвесторы, преследующие индивидуальные цели.

Ключевые слова: финансирование, инвестиция, процесс, социальная сфера, методика оценки, эффективность, стандарт, норматив, планирование, целевая программа.

Программа повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года предполагает, что эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является важнейшим условием

для повышения уровня и качества жизни населения, модернизации экономики и социальной сферы и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны. При этом необходимо отметить, что Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах» акцентирует внимание на том, что планирование мер социально-экономического развития и бюджетное планирование по-прежнему остаются недостаточно скоординированными. Одной из задач, на которую следует уделить особое внимание для достижения среднесрочных целей бюджетной политики, является развитие программно-целевых методов управления.

Программно-целевые методы бюджетного планирования играют особую роль при финансировании инвестиционных процессов в социальной сфере. В концепции программно-целевого бюджетного планирования важное место занимает нормативно-целевой подход, представляющий такую систему бюджетного планирования, которая связывает произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, а также с социально-экономической эффективностью. Финансирование инвестиционных процессов в социальной сфере в рамках нормативно-целевого планирования происходит в соответствии с целевыми программами, то есть целевые программы представляют собой форму реализации нормативно-целевого планирования и являются связующим элементом между финансовыми ресурсами и запланированными социально-экономическими результатами. Инструментами нормативно-целевого планирования на федеральном уровне являются федеральные целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа. Преимущество данных инструментов по сравнению со сметным финансированием при решении социальных задач неоспоримо, однако при применении данных инструментов в социальной сфере возникают определенные трудности, связанные с проблемой измерения и сопоставления уровней социального развития различных регионов и выбором социальных нормативов. Но проблема измерения и сопоставления уровней социального развития, в свою очередь, является частью более масштабной проблемы — возможности прогнозировать изменения образа жизни, учитывающие специфические особенности каждого региона, его развитость, планировать и программировать мероприятия, необходимые для его прогрессивного изменения.

При нормативно-целевом планировании развития социальной сферы необходимо учитывать особенности ее развития, например, развитие социальной инфраструктуры должно одновременно сопровождаться соблюдением социальных стандартов, гарантированных Конституцией РФ. Социальные стандарты должны использоваться государством в качестве инструмента управления социальным развитием при выработке социально-экономической политики, распределении направляемых в социальную сферу финансовых ресурсов, реализации социальных программ, закреплении и обеспечении социальных гарантий гражданам. В данном контексте социальные стандарты проявляются как социальные нормативы. То есть социальный стандарт может рассматриваться как целевой ориентир при бюджетном планировании, использующем нормативно-целевой подход.

По мнению Зариповой И.Р., социальный стандарт характеризуется как совокупность социальных потребностей населения, а также потребностей финансирования социальной сферы, сгруппированных по трем уровням обеспеченности: минимальном, среднем и рациональном [1].

Для определения эффективности финансирования инвестиционных процессов в социальной сфере может быть использована следующая система обобщающих индикаторов: уровень развития социальной инфраструктуры (УРСИ) и уровень личного потребления (УЛП), которые для обеспечения универсальности переводятся в относительную форму, например, относительно некоего эталона. Финансирование инвестиционных процессов в социальной сфере можно считать эффективным, если от одного периода социального планирования к другому УРСИ и УЛП возрастают, приближаясь к объективно-необходимой величине — целевому показателю. Причем рост одного из индикаторов не должен сопровождаться понижением другого. Если в качестве целевых показателей принять УРСИ и УЛП «идеальной» (или эталонной) группы,

принимаемой за предел, то можно ожидать, что реальный уровень индикаторов любого региона будет ниже.

В состав УЛП будут входить уровень занятости, реальный ВВП на душу населения, общий фонд потребления материальных благ и услуг в расчете на душу населения, количество свободного времени, социальная дифференциация. В процессе воспроизводства личное потребление выполняет две главные функции – воспроизводящую и стимулирующую. Первая заключена в постоянном возобновлении способности совокупного работника к труду, вторая обеспечивает ее возможно более полную и всестороннюю реализацию непосредственно в процессе производства. Таким образом, УЛП будет определять не только уровень удовлетворенности доходами населения, но и эффективность общественного развития. УРСИ применяется для оценки социальной инфраструктуры региона, т.е. развитости учреждений образования, здравоохранения, культуры, ЖКХ, коммуникационной сети.

Финансирование социальных процессов в регионе должно производится с учетом данных индикаторов, дополняющих друг друга, так как большему уровню доходов, невысокой их дифференциации может соответствовать менее социально ориентированная экономика и обратно.

Это интегральные социально-экономические индикаторы, отражающие степень достижения целевых нормативов, численные значения которых показывают желаемый уровень удовлетворения общественных и личных потребностей населения региона. При расчетах использована модель, основанная на методе В. Плюты.

Из априорного набора, состоящего из характеризующих социальную инфраструктуру показателей, можно оставить в качестве входных переменных пять: общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя; мощность амбулаторно-поликлинических организаций; ввод в действие жилых домов; число автобусов общего пользования; плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием. Значения отобранных показателей публикуются в статистических сборниках и на сайте Федеральной службы государственной статистики [2,3].

Эталонные значения частных показателей приведены в таблице 1. За эталон принимается максимальное значение каждого частного показателя по всем регионам в течение рассматриваемого периода.

Таблица 1 – Эталонные значения показателей, применяемых для расчета УРСИ

Показатель	Субъект Федерации	Год	Фактическое значение
X01 – общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, квадратных метров	Московская область	2013	30,9
X02 – мощность амбулаторно-поликлинических организаций на 10 000 человек населения, посещений в смену	Липецкая область	2013	333,1
X03 – ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, квадратных метров	Московская область	2009	1209
X04 – число автобусов общего пользования на 100 000 человек населения, штук	Московская область	2013	100
X05 – плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, километров дорог на 1000 квадратных километров территории	Брянская область, Владимирская область	2008 2009	99,2

Рассчитанные значения УРСИ регионов Центрального федерального округа за 2011–2013 годы приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Значение уровней развития социальной инфраструктуры регионов по годам (и их ранги)

Регионы	2011		2012		2013		Суммарный ранг
	Значение	Ранг	Значение	Ранг	Значение	Ранг	
Российская Федерация	0,289	9	0,289	7	0,268	8	8
Центральный федеральный округ	0,337	5	0,316	5	0,287	5	4
Белгородская область	0,511	2	0,542	2	0,537	2	2
Брянская область	0,249	13	0,237	11	0,250	10	13
Владимирская область	0,194	15	0,220	13	0,210	14	14
Воронежская область	0,297	7	0,274	9	0,284	6	7
Ивановская область	0,076	19	0,066	19	0,072	19	19
Калужская область	0,353	4	0,351	4	0,341	4	5
Костромская область	0,139	17	0,170	16	0,148	17	18
Курская область	0,251	12	0,229	12	0,216	12	11
Липецкая область	0,501	3	0,499	3	0,493	3	3
Московская область	0,733	1	0,651	1	0,616	1	1
Орловская область	0,295	8	0,266	10	0,237	11	10
Рязанская область	0,266	11	0,282	8	0,259	9	9
Смоленская область	0,289	10	0,164	17	0,212	13	12
Тамбовская область	0,325	6	0,299	6	0,272	7	6
Тверская область	0,223	14	0,194	15	0,196	15	15
Тульская область	0,125	18	0,122	18	0,104	18	17
Ярославская область	0,190	16	0,200	14	0,180	16	16

Данные таблицы свидетельствуют о значительной дифференциации регионов Центрального федерального округа по уровню развития социальной инфраструктуры. Московская область является абсолютным лидером по развитию социальной инфраструктуры. К наиболее развитым можно отнести: Белгородскую, Липецкую, Калужская, Тамбовскую и Воронежскую области. Наиболее низкий УРСИ наблюдается в Ивановской и Костромской областях, причем УРСИ этих областей даже ниже среднего значения по России. Необходимо отметить тот факт, что в Центральном федеральном округе выше «среднего» только УРСИ Московской, Белгородской и Липецкой областей, что вызвано значительным превосходством достигнутого ими уровня развития социальной инфраструктуры над остальными регионами.

В качестве входных переменных при расчете индекса УЛП выбраны следующие пять: уровень занятости; среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций; средний размер назначенных пенсий; оборот розничной торговли на душу населения; объем платных услуг на душу населения. Эталонные значения частных показателей приведены в таблице 3.

Таблица 3 – Эталонные значения показателей, применяемых для расчета УРСИ

Показатель	Субъект Федерации	Год	Фактическое значение
X01 – уровень занятости, в процентах	Московская область	2008	97,3
X02 – среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, тыс. руб.	Центральный федеральный округ	2013	35134
X03 – средний размер назначенных пенсий, тыс. руб.	Московская область	2013	11354,7
X04 – оборот розничной торговли на душу населения, тыс. руб.	Центральный федеральный округ	2013	204677
X05 – объем платных услуг на душу населения, тыс. руб.	Центральный федеральный округ	2013	55997,2

Рассчитанные значения УЛП регионов Центрального федерального округа за 2011–2013 годы приведены в таблице 4.

Данные таблицы свидетельствуют о ещё более значительной дифференциации регионов Центрального федерального округа по уровню личного потребления, причем четких тенденций не наблюдается. Московская область является абсолютным лидером и по этому показателю. К наиболее развитым можно отнести: Калужскую, Белгородскую, Тульскую, Липецкую и Ярославскую области. Наиболее низкий УЛП наблюдается в Костромской и Ивановской областях. Низкий уровень их развития свидетельствует о недостаточном развитии производства и, как следствие, недостатке средств на разработку и финансирование социальных программ.

Таблица 4 – Значение уровней личного потребления регионов по годам (и их ранги)

Регионы	2011		2012		2013		Суммарный ранг
	Значение	Ранг	Значение	Ранг	Значение	Ранг	
Российская Федерация	0,522	3	0,614	3	0,693	3	3
Центральный федеральный округ	0,735	1	0,867	1	0,973	1	1
Белгородская область	0,316	5	0,364	5	0,417	5	5
Брянская область	0,188	17	0,225	16	0,244	16	17
Владимирская область	0,245	13	0,285	13	0,318	13	14
Воронежская область	0,264	10	0,352	6	0,391	7	10
Ивановская область	0,174	19	0,219	18	0,243	18	19
Калужская область	0,380	4	0,468	4	0,526	4	4
Костромская область	0,187	18	0,201	19	0,229	19	18
Курская область	0,252	12	0,293	11	0,331	11	12
Липецкая область	0,299	7	0,348	8	0,384	8	8
Московская область	0,703	2	0,807	2	0,898	2	2
Орловская область	0,189	16	0,219	17	0,244	17	16
Рязанская область	0,254	11	0,289	12	0,330	12	11
Смоленская область	0,239	14	0,249	14	0,288	14	13
Тамбовская область	0,200	15	0,245	15	0,273	15	15
Тверская область	0,285	9	0,330	10	0,367	9	9
Тульская область	0,294	8	0,352	7	0,396	6	8
Ярославская область	0,303	6	0,338	9	0,364	10	8

Предлагаемый набор показателей позволяет продемонстрировать расчет уровня социального развития того или иного региона и проводить на основании полученных значений политику финансового планирования для обеспечения целенаправленного роста уров-

ня жизни населения дотационных регионов до достижения уровня развитых областей.

Для выбора оптимального целевого значения уровня жизни населения региона можно использовать критерий Парето. Под оптимумом по Парето понимается такая социально-экономическая ситуация, при которой невозможно предоставить населению хотя бы одного региона больше благ таким образом, чтобы при этом не снизилось благосостояние населения какого-либо другого региона.

Нахождение Парето-оптимума предполагает применение метода идеальной точки. Его суть состоит в отыскании на границе Парето точки, ближайшей к точке «утопии». Обычно цель формулируется в виде желаемых значений показателей, и часто в качестве координат целевой точки выбирается сочетание наилучших значений всех критериев (обычно эта точка не реализуется при заданных ограничениях, поэтому ее и называют точкой утопии).

Идеальная точка



Рисунок 1 – Нахождение идеальной точки

Выбор целевого ориентира уровней развития социальной инфраструктуры и личного потребления предполагает отыскание идеальной точки имеющей минимальное расстояние до точки утопии. Точка утопии соответствует максимальным значениям УРСИ и УЛП. Здесь следует оговориться, что УРСИ и УЛП г. Московской области не принимались во внимание из-за несопоставимости значений индексов этого региона со значениями остальных. Итак, наилучшее значение УРСИ в 2013 году наблюдалось в Белгородской области (0,537) при значении УЛП (0,417). Максимальное значение УЛП (0,526) было в Калужской области при значении УРСИ (0,341). Поэтому координаты точки утопии следующие: (0,537; 0,526).

В нашем случае точка, оптимальная по Парето, располагается на отрезке, соединяющем Белгородскую и Калужскую области. Точки данного отрезка принадлежат прямой y = 0,716 – 0,558x, поэтому необходимо определить на этой прямой точку A(x,y), расстояние которой от точки A1(0,537; 0,526) минимально, т.е. решить экстремальную задачу. Найдем расстояние от точки A до искомой прямой:

z = (x – x1) 2 + (y – y1) 2 -> min или z = (x – 0,537) 2 + (y – 0,526) 2 -> min .

Так как y = 0,716 – 0,558x, то последнее соотношение можно выразить так:

z = (x – 0,537) 2 + (-0,558x + 0,19) 2

Условие равенства первой производной нулю дает возможность определить точку экстремума, которая и будет идеальной. Взяв производную от z и приравняв ее к нулю, определяем координаты искомой точки A(0,49;0,443), являющейся идеальной по Парето.

Таким образом, выбор целевого ориентира уровня жизни населения предполагает достижение всеми регионами Центрального федерального округа значений показателей уровней развития социальной инфраструктуры и личного потребления, равных соответственно 0,49 и 0,443. Сравнивая частные

составляющие УРСИ и УЛП областей Центрального федерального округа и регионов-лидеров (например, Белгородской области) можно выявить по каким показателям наблюдается наибольший разрыв. Поэтому программа социально-экономического развития региона должна предусматривать увеличение этих показателей и разработку целевых программ, которые будут связывать имеющиеся финансовые ресурсы с запланированными социально-экономическими результатами. Экономической базой улучшения социального развития может являться повышение производительности труда и реструктуризация регионального хозяйственного комплекса. Причем осуществление данных мероприятий не должно сопровождаться снижением уровня личного потребления. Поставленные цели можно достичь только путем осуществления региональными органами власти эффективной финансовой и инвестиционной политики.

Основываясь на данных о динамике социального развития регионов, региональная администрация может проводить финансовую политику, направленную на сглаживание социально-экономического положения различных регионов путем целенаправленного распределения финансовых ресурсов. Ликвидация неравенства в уровнях жизни людей в различных регионов – не одноразовый акт, а длительный процесс. Для этого необходимы мощное развитие производительных сил, социальной инфраструктуры в регионах, где уровень жизни ниже. Проведение региональными органами власти эффективной политики направленной на повышение уровня жизни, предполагает реализацию следующих программ: финансирование инвестиционных процессов для развития социальной инфраструктуры, стимулирование экономического роста, целесообразного распределения благ, обеспечение реализации гарантированного уровня социальных стандартов. Такого рода программы должны быть приоритетными и их формирование необходимо поддерживать и на федеральном, и на региональном уровнях.

При выборе целевого ориентира при финансировании социальных инвестиций данной методикой могут воспользоваться руководители областной администрации. В частности, администрация областей Центрального федерального уровня, формируя программу социально-экономического развития региона в условиях ограниченного бюджета финансирования социальных инвестиций, может руководствоваться одним из трех направлений:

-вариант развития Белгородской области (приоритет отдается УРСИ);

-вариант развития Калужской области (главенствующая роль отводится УЛП);

-вариант, рассчитанный методом идеальной по Парето точки (нахождение оптимума между УРСИ и УЛП).

Скорее всего, предпочтение следует дать третьему варианту, так как он предполагает наилучшее сочетание обеих составляющих социального развития и позволяет наиболее рационально использовать ресурсы в процессе финансирования социальных инвестиций.

References

1. Zaripova I.R. Social standards at the heart of distribution of public wealth / I.R. Zaripova, D. A. Kamilov. // Economic sciences. – 2008 . – No. 39. – Page 160–163.

2. Regions of Russia. Socio-economic indexes. 2013: Stat. collection/ Rosstat. – M, 2011. – 990 pages.

3. Federal State Statistics Service: [official site]. URL: http://www.gks.ru).

[1] Зарипова И.Р. Социальные стандарты в основе распределения общественного богатства / И.Р. Зарипова, Д.А. Камилов // Экономические науки. – 2008., №39. – С. 160–163 .

[2] Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 990 с.

[3] Федеральная служба государственной статистики: [официальный сайт]. URL: http://www.gks.ru).