

С. А. Айвазян, М. А. Исакин

Интегральные индикаторы качества жизни населения региона как критерии эффективности социально-экономической политики, проводимой органами региональной власти

В статье формулируются и обсуждаются типовые задачи оптимизации региональной социально-экономической политики, решение которых основано на мониторинге интегральных индикаторов качества жизни населения территории (региона, муниципального образования) и на их использовании в практике индикативного планирования и управления. Представленные в работе анализ и методологические рекомендации основаны на опыте авторов, приобретенном в ходе разработок подобного типа, выполненных по заказам правительств Самарской и Пермской областей.

В последние несколько лет сотрудники ряда отечественных исследовательских центров (Центральный экономико-математический институт Российской академии наук, Государственный университет — Высшая школа экономики, Московская финансово-промышленная академия) по заказам региональных правительств субъектов Федерации участвовали в проведении прикладных исследований, нацеленных на разработку системы мониторинга ключевых индикаторов качества жизни населения (КЖН) региона и его муниципальных образований, на выявление узких мест и приоритетных областей социально-экономической политики, формирование индикативных показателей КЖН и определение оптимального распределения ресурсов для достижения заданных значений этих индикативных показателей.

Конечно, в целях и заказах каждого отдельного региона присутствовала своя специфика. Однако сравнивая структуру и содержание работ, выполненных для Пермской, Самарской и других областей России, можно выделить и общие используемые в работе понятия, и общую логику исследования, и общие задачи. О некоторых наиболее существенных фрагментах этих общих частей речь и пойдет в данной статье.

Типовые цели и задачи исследования

При проведении каждого исследования исходили из следующих базовых положений.

1. *Государственная политика является сферой деятельности органов государственной власти, направленной на улучшение качества жизни населения.*

В связи с ограниченностью ресурсов, которыми располагают органы регионального управления, на первый план выходит проблема выявления приоритетных направлений при проведении социально-экономической политики, которые в определенных условиях обеспечат улучшение качества жизни населения. **Наиболее очевидным критерием выбора приоритетов государственной политики является выявление так называемых проблемных областей общественной жизни и областей, наиболее значимо влияющих на качество жизни населения.** Таким образом, каждый фактор (показатель) качества жизни населения должен быть рассмотрен с точки зрения его проблемности, а также его значимости. Данная концепция схематично отражена на рис. 1.

2. *Качество жизни населения является комплексной, многоаспектной синтетической категорией, оценка которой зависит от множества факторов, в первую очередь от показателей человеческого развития (или «качества населения», понимаемого в широком смысле), уровня материального благосостояния и качества социальной сферы деятельности человека.*

3. С учетом п. 1, 2 решение общей проблемы управления социально-экономическим развитием региона предусматривает необходимость отслеживания и учета большого числа факторов и показателей. Среди них: динамика основных социодемографических характеристик населения; объем и структура потребительских расходов; показатели инвестиционного климата в регионе; объем и структура произведенной в регионе и ввезенной в регион продукции; основные характеристики социальной сферы, уровня преступности, личной и экологической безопасности и др. В то же время, как известно, существует так называемый порог сложности в заключениях человека, в соответствии с которым он в состоянии дать качественную, адекватную оценку событию или явлению в результате анализа одновременно не более чем 7–10 характеризующих их параметров. Это означает, что при социально-экономическом управлении необходимо использовать формализованные методы свертки большого числа анализируемых характеристик с целью перехода к сравнительно небольшому (не более 7) числу обобщенных (интегральных) показателей — так называемых интегральных индикаторов качества жизни (ИИКЖ). При оптимальном построении ИИКЖ их можно использовать как критерии степени достижения целей административного управления регионом и соответственно как инструменты индикативной политики и выявления ключевых направлений улучшения социально-экономической ситуации в регионе.

Главными целями каждого исследования являлись: разработка методологии мониторинга и анализа динамики основных синтетических (латентных) категорий КЖН региона и его муниципальных образований, а также реализация этой методологии на конкретных данных по анализируемому региону и его муниципальным образованиям за ряд лет с целью выявления ключевых направлений улучшения социально-экономической ситуации в этом регионе. Для достижения этой цели, как правило, решались следующие основные задачи.

Задача 1. Формирование системы показателей КЖН применительно к данному региону с учетом передового зарубежного опыта моделирования и анализа интегральных категорий КЖН.

Задача 2. Исследование динамики развития региона и его муниципальных образований за заданный период по частным и интегральным показателям качества жизни на основе следующих базовых компонентов:

- качество населения (в том числе индекс человеческого развития);
- материальное благосостояние населения;
- качество социальной сферы (в том числе социальная защита населения, уровень социальной патологии, уровень социальной напряженности);
- инвестиционная активность и инвестиционная привлекательность.

2.1. Формирование состава информационной базы, необходимой для решения задачи 2.



Рис. 1. Механизм определения приоритетов деятельности правительства региона

2.2. Разработка методологии оценки интегральных свойств КЖН региона в целом и в разрезе муниципальных образований (в том числе города и сельского района).

2.3. Разработка методологии оценки динамики КЖН в регионе в целом и в разрезе муниципальных образований (в том числе городов и сельских районов).

2.4. Разработка программного обеспечения реализации вышеуказанных методик (пп. 2.2 и 2.3.).

2.5. Расчет частных и интегральных показателей КЖН по региону в целом и в разрезе муниципальных образований (в том числе городов и сельских районов) за заданный период.

Задача 3. Разработка целевых значений частных и интегральных показателей КЖН для анализируемого региона.

Задача 4. Сравнительный анализ динамики рейтинга региона по основным интегральным показателям качества жизни в сопоставлении с другими регионами России (межрегиональные сравнительные исследования качества жизни по данным заданного периода времени).

Задача 5. Определение приоритетных задач, стоящих перед региональными и муниципальными органами власти региона в сфере развития экономики, человеческого потенциала, реформирования отраслей социальной сферы в целях достижения к определенному году заданных значений ключевых показателей качества жизни.

Синтетические и интегральные индикаторы качества жизни населения

Следует признать, что проблема введения и измерения интегральных (синтетических) индикаторов качества жизни населения без дополнительных разъяснений выглядит чрезмерно амбициозной. Ведь их условная оптимизация (при различного рода климатических, политических и ресурсных ограничениях) позволила бы определять оптимальные траектории социально-экономического и эколого-демографического развития стран (регионов).

Таким образом, ставя цель построения интегральных индикаторов, позволяющих оценивать в определенной шкале КЖН, мы должны сразу сделать два пояснения.

1. Интегральные индикаторы качества жизни (ИИКЖ) населения, получаемые в виде специальных сверток ряда частных критериев КЖН (регистрируемых статистических показателей), имеют условный смысл и ограниченное время и место, в рамках которых они могут адекватно отражать действительное положение дел. В частности, удельные веса отдельных частных критериев КЖН, определяющие их значимость при вычислении ИИКЖ, могут существенно меняться в пространстве и во времени в зависимости от конкретных глобально-исторических условий жизни общества. Действительно, основные свойства качества жизни населения формируются и проявляются в его способности адаптироваться к окружающему миру, в его взаимодействии с внешними объектами (производством, общественными институтами, природной средой и т.п.) и друг с другом. Но набор объектов, с которыми взаимодействует население, исторически изменяется, поскольку развиваются производительные силы и потребности населения, изменяются место человека в природе и само общество.

2. Назначение, интерпретация и методология измерения ИИКЖ зависят, конечно, от того, в рамках какого типа парадигм проводятся рассуждения, анализ, исследования. Принятая в данном исследовании методология построения ИИКЖ соответствует **«объективистскому»**, или **структурно-функционалистскому**, типу парадигм, приписывающему ведущую роль в жизни общества социальным структурам разного уровня общности, которые в соответствии с этим типом парадигм и определяют место и роль отдельных элементов этих структур — индивидуумов и социальных групп. Поэтому мы сосредоточимся на анализе и измерении различных синтетических категорий КЖН применительно к целому конгломерату индивидуумов (который может быть весьма разнородным), а именно, к населению страны в целом, ее отдельных регионов и входящих в них муниципальных образований.

В то же время столь же правомерно будет рассмотреть измерение различных синтетических категорий качества жизни отдельного индивидуума, что отвечает **«субъективистскому»**, или

интеракционистскому, типу парадигм, который, как известно, приписывает ведущую роль в обществе так называемому актору (под которым, в частности, понимается и индивидуум) и возможностям достигать взаимодействия в их поведении. В такой постановке задачи непосредственным объектом анализа является система функциональных потребностей индивидуума и степень их удовлетворения. Степень удовлетворенности индивидуумом измеряется в различных шкалах по следующим показателям:

- дееспособность;
- состояние здоровья;
- психологическое состояние;
- качество «встроенности» в социальную инфраструктуру;
- соответствие принятой в обществе морали и системе ценностей.

Интегрируя с определенными весами эти оценки, выходят на некий интегральный индикатор качества жизни индивидуума. Очевидно, в этом случае «качество жизни» — это результат субъективной оценки своего состояния самим индивидуумом. Заметим, что практическая реализация такого подхода требует больших затрат времени и средств, связанных с формулировкой, распространением, заполнением и обработкой большого числа специальных анкет по каждому из 5 анализируемых синтетических функциональных свойств.

Для достижения поставленной цели исследования наиболее эффективным, с нашей точки зрения, был бы подход, одновременно использующий и синтезирующий обе методологии — объективистскую и субъективистскую.

Аналитический обзор практикуемых за рубежом методов измерения синтетических латентных категорий КЖН (в рамках объективистского и субъективистского подходов, а также при одновременном использовании обоих этих подходов) можно найти в приложении к нашему отчету по работе, выполненной для правительства Самарской области.

Система статистических показателей и интегральных индикаторов, а также методы их измерения, описаны в основном в [1].

Определение индикативных показателей качества жизни населения

Показатели, характеризующие качество жизни населения, могут использоваться, с одной стороны, как индикаторы проводимой государственной политики, а с другой — как инструменты принятия управленческих решений при выборе приоритетов деятельности органов регионального управления. Мировая практика определила ряд подходов к оценке качества жизни, каждый из которых решает поставленные перед ним задачи. Условно эти задачи в зависимости от типа показателей можно разбить на две группы. Первая группа задач определяется необходимостью составления межтерриториальных рейтингов. В этом случае используют интегральные индикативные показатели КЖН, которые могут не иметь прозрачной интерпретации, но позволяют однозначно оценить динамику КЖН и сравнить значение конкретного показателя с показателями других территорий. Вторая группа задач направлена на принятие управленческих решений, в связи с чем все показатели должны однозначно интерпретироваться. В этом случае используют системы частных показателей социально-экономического развития региона, на основе которых и конструируются интегральные индикативные показатели.

Для реализации концепции определения приоритетов государственной политики региона Российской Федерации в качестве индикативных обычно принимаются специальным образом построенные интегральные индикаторы качества жизни. Данные индикаторы отвечают практически всем требованиям, предъявляемым общей концепцией целеполагания, которой руководствуются органы регионального управления. Для обоснования использования ИИКЖ в качестве индикативных показателей деятельности органов регионального управления можно выделить основные группы задач, под которые они могут быть специфицированы:

- межстрановые и межрегиональные сопоставления и рейтинги, а также их использование в совершенствовании механизмов управления;
- использование ИИКЖ как показателя степени достижения целей в управлении социально-экономическим развитием региона;
- использование ИИКЖ проблемы оптимизации адресности социальной помощи малоимущим слоям населения;
- использование ИИКЖ как индикатора социальной напряженности, уровня коррупции, социальной патологии, имущественной дифференциации населения, в проблеме анализа и управления социально-политическим здоровьем общества и т.д.

Таким образом, можно сделать вывод: ИИКЖ, с одной стороны, отвечают требованиям мониторинга качества жизни населения региона при сопоставлении их с показателями других регионов, а с другой — на их основе можно получить рекомендации для принятия тех или иных управленческих решений со стороны администрации области.

Основные преимущества модели ИИКЖ:

- использование только доступной информации;
- возможность межрегионального сравнения (четко определяется место анализируемого региона среди регионов по 3 синтетическим категориям КЖН: качество населения, уровень благосостояния и качество социальной сферы);
- оперативность диагностики состояния региона и быстрое выявление проблемных областей;
- прозрачная методика построения;
- комплексная оценка положения региона (в отличие от других более частных критериев);
- возможность использования динамики некоторых показателей для оценки эффективности деятельности конкретных департаментов и подразделений органов регионального управления;
- минимизация использования экспертных субъективных оценок;
- объективные и обоснованные методы свертки показателей при переходе к интегральным индикаторам;
- совместимость с методиками ведущих рейтинговых агентств;
- возможность добавления и исключения новых базовых показателей без ущерба для модели;
- возможность построения индикаторов качества жизни по муниципальным образованиям анализируемого региона (при соответствующей корректировке состава исходных статистических показателей);
- возможность самостоятельного подсчета индикаторов.

При этом данная модель является оптимальной с точки зрения диагностики ситуации в регионе и процесса целеполагания. Такой вывод можно сделать исходя из следующих принципов модели:

- использование комплексного набора базовых показателей;
- отражение в базовом наборе социально значимой информации, характеризующей качество жизни;
- наличие информационной базы (регулярность, доступность информации, ее качество);
- обоснованность перехода к агрегированным величинам (минимальная потеря информации);
- возможность адекватных межрегиональных и межмуниципальных сравнений;
- возможность быстрого выявления проблемных областей;
- возможность выявления первоочередных мер по влиянию на интегральный индикатор в требуемом направлении.

Таким образом, построенные по предлагаемой в данной статье методике ИИКЖ предназначены, в частности, для использования в качестве индикативных показателей при выборе приоритетов в проведении социально-экономической политики правительством региона.

Определение проблемных областей в социально-экономическом управлении регионом и его муниципальными образованиями

Определение проблемных областей общественной жизни анализируемого региона должно основываться на анализе, с одной стороны, динамики социально-экономических показателей области, а с другой — положения региона относительно других субъектов Федерации. Таким образом, можно предполагать, что отрицательная динамика показателя относительно своего прошлого значения и одновременное ухудшение положения региона (муниципального образования) по определенному показателю относительно других регионов (муниципальных образований) сигнализирует о наличии так называемой проблемной области (узких мест) в социально-экономическом управлении. Исходя из этого можно использовать динамику показателей для выявления приоритетности сфер общественной жизни с точки зрения необходимости воздействия на него средствами государственной политики.

Ухудшение положения региона по показателю относительно достигнутых им значений в прошлом и относительно других регионов означает высокую степень приоритетности рассматриваемого показателя с точки зрения необходимости и возможности его изменения. Устойчивое же улучшение значения показателя относительно прошлых значений регионов, в том числе собственного значения, говорит в общем случае лишь о необходимости поддерживать текущую тенденцию. Однако следует отметить, что ранжирование регионов Российской Федерации по ИИКЖ может не дать адекватной оценки в связи с существенными различиями в социально-экономическом положении регионов. Поэтому ранжирование следует производить в первую очередь, в рамках группы регионов, схожих с анализируемым регионом по социально-экономическим, географическим и другим базовым признакам.

Таким образом, определение приоритетов деятельности правительства региона является многогранной задачей. Условно механизм определения приоритетов деятельности правительства региона можно разбить на следующие этапы (рис. 2):

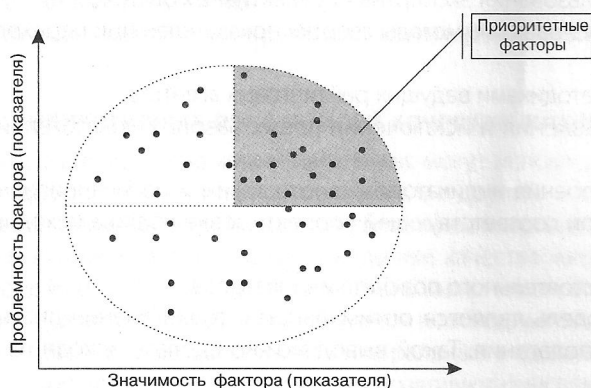


Рис. 2. Механизм определения приоритетов деятельности правительства региона

- определение индикативных показателей КЖН;
- определение проблемных областей и ключевых направлений социально-экономической политики органов регионального (муниципального) управления;
- определение факторов, наиболее значимо влияющих на КЖН;
- выявление предпочтений населения на основе опроса;
- определение перечня приоритетов органов регионального и муниципального управления.

Согласно описанной выше логике, показатели разбиваются на 4 группы по степени их приоритетности (табл. 1). Первая группа обладает наивысшим приоритетом, т.е. значения показателей должны быть изменены в первую очередь. Соответственно, четвертая группа является наименее приоритетной с точки зрения изменения значений показателей.

Интегральные индикаторы качества жизни населения региона как критерии эффективности социально-экономической политики, ...

Таблица 1

Приоритеты показателей

		Положение относительно других регионов	
		Ухудшается	Улучшается
Положение региона относительно собственных показателей в прошлом (динамика)	Ухудшается	ПРИОРИТЕТ 1	ПРИОРИТЕТ 3
	Улучшается	ПРИОРИТЕТ 2	ПРИОРИТЕТ 4 (зона поддержания развития)

• В первую группу попадают показатели, значение которых ухудшается относительно значений предыдущих периодов анализируемого региона (муниципального образования) и значений в рейтинге других регионов (приоритет 1).

• Во вторую группу попадают показатели, значение которых ухудшается относительно других регионов и улучшается или остается на прежнем уровне относительно значений предыдущих периодов данного региона (приоритет 2).

• В третью группу попадают показатели, значение которых ухудшается относительно предыдущих значений показателей анализируемого региона, но улучшается или остается на прежнем уровне относительно рейтинга других регионов (приоритет 3).

• В четвертую группу попадают показатели, значение которых улучшается и относительно предыдущих значений анализируемого региона, и в рейтинге регионов (приоритет 4).

Определение позиции в приоритете происходит по следующему алгоритму:

1. Определяется среднесрочная динамика изменения значений интегральных показателей анализируемого региона. Одним из критериев определения состояния ухудшения или улучшения значения показателей можно предложить анализ динамики скользящей средней: средней за текущий год и два предыдущих или средней за 3 года, предшествующих текущему (окно в 3 года соответствует сроку, на который устанавливаются показатели).

2. Составляется рейтинг регионов по частным показателям. Критерием улучшения (или ухудшения) является повышение (снижение) рейтинга региона, составленный на основании скользящих средних показателей.

3. Составляются группы показателей согласно присвоенному состоянию динамики.

4. На основе анализа трендов показатели, описывающие модель качества жизни, распределяются по приоритетам.

Конечно, одним из ключевых моментов описанной методологии является определение структуры и состава априорного набора базисных статистических показателей, на основе которого формируются частные и интегральные критерии КЖН. Предлагаемый в данной статье подход к формированию системы исходных статистических показателей КЖН разработан в ЦЭМИ РАН и был использован в последние несколько лет в практике Росстата и МЭРТа РФ, а также органов регионального управления ряда областей при анализе социально-экономического развития и сравнительных межрегиональных сопоставлениях.

Описание этого подхода и его использования в межрегиональном анализе КЖН представлено в работах [1] и [2].

Литература

1. Айвазян С.А. К методологии измерения синтетических категорий качества жизни населения // *Экономика и математические методы*. Т. 39. 2003. № 2. С. 33–53.
 2. Айвазян С.А. Эмпирический анализ синтетических категорий качества жизни населения // *Экономика и математические методы*. Т. 39. 2003. № 3. С. 19–53.

С.А. Айвазян, М.А. Исакин