Методы анализа факторов саморазвития муниципального образования

Королева Т. П.
к. э. н., доцент ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н. П. Огарёва», г. Саранск

Статья публикуется при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (проект 10-02-23228а/В)

Оценка уровня саморазвития муниципального образования на практике зависит от множества факторов и условий, характерных только для конкретных территорий. Подходы к оценке и выбор методов оценки факторов развития зависят от целей исследования. В одних случаях оценка производится с целью установления типов территорий для определения направления экономического развития, в других – для использования оценки уровня развития, для установления качества и уровня жизни населения.

Под саморазвитием муниципального образования понимается такое состояние социально-экономической системы, при котором она воспроизводит результаты, по всем направлениям функционирования превышающие затраты и способные обеспечить ее развитие как в настоящем, так и в будущем за счет собственных и (или) привлеченных на возмездной основе ресурсов. С позиции системного подхода, саморазвитие муниципального образования следует понимать как максимально полное использование местных и привлеченных ресурсов с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности населения данной территории в ближайшей и долгосрочной перспективе при условии функционирования муниципального образования в едином экономическом, политическом и правовом пространстве региона и страны в целом.

В современных условиях экономического и социального развития муниципальной территории решающую роль играет наличие и разнообразие внешних и внутренних факторов, включающих в себя следующие потенциалы: ресурсный, структуру производства территорий, социальной инфраструктуры, определяющие уровень и качество жизни населения.

Совокупность факторов саморазвития муниципального образования можно разделить на внутренние и внешние.

Внешние факторы и условия носят общеэкономический характер и создают диспропорции развития как государства в целом, так и его отдельных территорий. К внешним факторам, прежде всего, относятся условия, отражающие макроэкономическую ситуацию в стране, а также: ставки налогов и механизм их распределения между уровнями бюджетной системы; инфляцию; тарифы на продукцию и услуги естественных монополий; экспортные и импортные пошлины; другие условия, влияющие на мобильность финансовых ресурсов; недостаточный уровень развития рынка, диспаритет цен на товары и услуги; степень включенности в систему товарных, информационных и финансовых обменов. Среди внешних факторов, определяющих возможности развития муниципального образования, особое место занимает финансовая зависимость от республиканского и федерального бюджета муниципальных образований.

Внутренние факторы саморазвитии муниципального образования включают, во-первых, объективные условия, возможности воздействия на которые со стороны региональных и местных органов власти в среднесрочной перспективе ограничены (демографическая ситуация; состояние производственного оборудования, степень его изношенности; капиталоемкость и ресурсоемкость производства; производственная инфраструктура; мобильность населения и т.д.), и, во-вторых, условия, которые формируются под воздействием органов власти региона и муниципалитета (местное налогообложение; тарифы на продукцию и услуги муниципальных предприятий; использование муниципальной собственности; регулирование хозяйственной деятельности; уровень образования и квалификации населения – система подготовки и переподготовки кадров; криминогенная обстановка; инженерно-коммунальная инфраструктура; эффективность использования бюджетных средств; режим размещения муниципальных заказов; система информации).

К внутренним факторам, которые оказывают влияние на саморазвитие муниципальных образований также можно отнести следующие.

1. Экономико-географическое положение муниципального образования.

2. Демографическая ситуация и человеческий потенциал («естественная» предрасположенность к повышенной безработице, высокая демографическая нагрузка на экономически активное население, выбытие земельных ресурсов из сельскохозяйственного оборота, разрушение производственной структуры из-за спада производства и др.).

3. Природно-ресурсный потенциал. Способствует экономическому и, следовательно, социальному развитию муниципальных образований. Влияние вовлеченных в эксплуатацию природных ресурсов проявляется в структуре (специализации) производства, а также через привлечение инвестиций. Разведанные, но не освоенные ресурсы могут заинтересовать инвесторов при условии, что государство берет на себя инфраструктурное обустройство территории.

4. Финансовая обеспеченность муниципальных образований. Характеризует, прежде всего, собственный налоговый потенциал (отношение собранных на территории налогов к расходам бюджета).

При падении объемов производства налоговая база, естественно, снижается. В сельской местности, при передаче объектов социальной сферы в муниципальное управление, трудности на содержание социальной инфраструктуры, при невыполнении государством обязательств по ее содержанию, неизмеримо выросли.

5. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований. Это возможности вложения средств в основные и оборотные фонды предприятий, рабочую силу, приобретение имущества в аренду и в собственность.

6. Состояния жилищно-коммунального хозяйства.

7. Инфраструктурная обеспеченность территории, инженерная инфраструктура.

8. Сложившаяся структура экономики муниципального образования.

9. Конкурентоспособность экономики муниципального образования.

10. Туристическая привлекательность.

11. Развитие малого бизнеса на территории.

12. Формирование бренда муниципального образования. Предмет брендирования – отличительные особенности и конкурентные преимущества территории, с помощью правильного использования которых создаётся бренд территории. Бренд территории должен формироваться как для внешних, так и для внутренних аудиторий, причем эти два компонента взаимосвязаны: только сформировав позитивный имидж территории для её жителей, можно рассчитывать на успех в продвижении бренда во внешнюю среду [1].

Природно-ресурсный, экономико-географический и демографический потенциалы муниципального образования являются широкой основой, внутри которой развиваются экономико-социальные отношения.

Таким образом, основными факторами саморазвития муниципальных образований выступают внутренние факторы, ведь от того, каким экономическим потенциалом обладает муниципалитет, зависит и благосостояние его жителей.

В качестве методов оценки факторов саморазвития муниципального образования можно рассматривать методы экспертных оценок, SWOT и PEST-анализ. Экспертное оценивание – процедура получения оценки проблемы на основе группового мнения экспертов. Совместное мнение обладает большей точностью, чем индивидуальное мнение каждого из специалистов. Данный метод можно рекомендовать для получения качественных оценок, ранжирования факторов среды муниципального образования.

Рассмотрим метод экспертных оценок. Помимо набора традиционных факторов в ходе практического анализа внешней среды эксперты, принимающие в нем участие, должны рассмотреть дополнительные факторы внешнего влияния, характерные для конкретного муниципального образования.

В качестве факторов для анализа внешней среды муниципального образования можно выделить следующие:

– Правовые факторы (законодательство в сфере местного самоуправления, налоговая и бюджетная политика государства, взаимоотношения с органами власти субъекта федерации и др.);

– Технологические факторы (государственная политика в области научно-технического прогресса и инноваций, развитие и появление новых технологий, информационные технологии, подготовка квалифицированных специалистов и др.);

– Экономические факторы (динамика экономического роста, величина банковской ставки рефинансирования, стабильность курса национальной валюты, темпы инфляции, занятость населения, благосостояние населения, цены на энергоресурсы, инвестиционная политика, кредиты и др.);

– Фактор территориальной конкуренции (взаимосвязь и взаимоотношения муниципального образования с существующими или возможными партнерами и конкурентами, позиция муниципального образования во внешней среде).

Для более точной оценки значимости и силы воздействия факторов внешней среды экспертам необходимо предварительно ознакомиться с информационными и статистическими данными по анализируемым факторам. При проведении анализа внешних факторов эксперты заполняют таблицу (см. таблицу 1.).

Таблица 1 – Ранжирование факторов внешней среды муниципального образования

Фактор	Значимость фактора		Сила воздействия		Значимость воздействия		Сумма	Рейтинг
	текущая	прогноз	текущая	прогноз	текущая	прогноз		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Правовые факторы								
2. Технологические факторы								
3. Экономические факторы								
4. Факторы территориальной конкуренции								

В начале проведения анализа эксперты должны уточнить, какие именно факторы внешней среды муниципального образования наиболее соответствуют приведенным в таблице, когда рассматривается конкретная подсистема муниципального образования. Каждый из факторов анализируется экспертами сначала индивидуально, а затем путем группового обсуждения. Задача экспертов – максимально взвешенно и обоснованно оценить значимость каждого конкретного фактора для достижения главной цели саморазвития муниципального управления в настоящее время и в прогнозируемом будущем. То есть насколько данный фактор в принципе важен (или должен быть важен) для муниципального образования вне зависимости от того, положительное или отрицательное влияние он оказывает.

Сначала анализируется текущая значимость фактора, затем прогнозируемая. Сроки прогнозирования оговариваются заранее (оптимальным сроком является учет тенденций изменения факторов на ближайшие 2-3 года).

Значимость фактора оценивается по пятибалльной шкале – от 1 до 5 балов с «шагом» в единицу (например, 1 балл – очень слабая, 2 балла – слабая, 3 балла – средняя, 4 балла – высокая, 5 баллов – очень высокая).

После того, как будут полностью заполнены столбцы текущей и прогнозируемой значимости фактора экспертами оценивается сила воздействия факторов. Под силой воздействия фактора имеется в виду то реальное воздействие, которое он оказывает на муниципальное образование. Воздействие может быть положительным, т.е. предоставляет муниципалитету дополнительные возможности (в таблицу заносится со знаком «+»), или отрицательным, представляя определенную опасность или угрозу (в таблицу заносится со знаком «-»). Сила воздействия факторов внешней среды оценивается от 0 до 50 с «шагом» в единицу (0 – отсутствие воздействия, 10 – минимальное воздействие, 20 – недостаточное, 30 – достаточное, 40 – избыточное, 50 – предельное). Оценивается текущая и прогнозируемая сила воздействия, т.е. то, какое воздействие эти фак-

торы предположительно будут оказывать в ближайшем будущем. Примеры оценки приводятся в [2, 3].

Значимость воздействия фактора находится как произведение степеней значимости и силы воздействия фактора. Находится отдельно значение для текущей значимости воздействия и прогнозной. Затем определяются абсолютные суммы баллов каждого фактора в текущий и прогнозируемый периоды. При этом знак суммы баллов определяется по знаку прогнозной значимости воздействия.

Проводится ранжирование факторов внешней среды и определяется их рейтинг: величина и динамика изменения каких из анализируемых факторов внешней среды являются наиболее сильными и, следовательно, наиболее значимыми по воздействию на муниципальное образование в стратегической перспективе. При этом отдельно выводится рейтинг факторов с суммами положительных воздействий (со знаком «+») и с суммами отрицательных воздействий (со знаком «-»). Полученные данные рейтинга определяют какие из факторов внешней среды представляют в стратегической перспективе угрозу, а какие, напротив, предоставляют муниципалитету те или иные возможности, за счет которых можно улучшить положение.

Далее среди проанализированных факторов следует выделить до пяти положительных факторов (предоставляющихся возможностей со значением «+») и пять наиболее отрицательных факторов (выявленных угроз со значением «-»), получивших наиболее значимые рейтинговые оценки. Они требуются для дальнейшего анализа и выработки стратегических целей муниципального образования.

Анализ внутренней среды проводится с целью выявления сильных и слабых сторон самого муниципального образования. Это необходимо для того, чтобы усилить слабые места и шире использовать сильные стороны как потенциальную основу формирования конкурентных преимуществ муниципального образования.

Как уже было отмечено, внутренняя среда муниципального образования состоит из пяти основных подсистем и их элементов, состояние которых в совокупности и определяет потенциал и возможности муниципалитета. Каждая из основных подсистем включает подсистемы, выделенные по признаку отрасли (промышленность, строительство, образование, культура и др.) или предмету управления (финансы, инвестиции и др.).

Исследование внутренней среды необходимо проводить на основе анализа исходных экономико-статистических материалов с участием экспертных групп в соответствии с основными подсистемами муниципального образования. В качестве исходных данных используются итоги выполнения программы социально-экономического развития за предыдущие 2-3 года, анализ социально-экономического развития за предыдущие 5-10 лет, отчеты об исполнении местного бюджета и другие аналитические материалы и документы, характеризующие конкретную отрасль муниципального образования.

Важным методом исследования внутренней среды должно быть широкое анкетирование основных целевых групп муниципального образования, и в первую очередь населения, что определяется законодательством как одна из

форм участия граждан в управлении муниципалитетом. Также анкеты могут быть разработаны для представителей бизнеса (в том числе малого), студентов и молодежи в целом, туристов и т.д. Проведение опросов позволяет выявить наиболее актуальные проблемы населения и способы их решения, оценить степень удовлетворенности населения действиями местных властей, собрать информацию о готовности различных секторов местного сообщества участвовать в программах социально-экономического развития, оценить дополнительные ресурсы, которые может привлечь муниципалитет.

Таким образом, каждая экспертная группа определяет состав и ранжирует факторы внутренней среды муниципального образования в разрезе макроподсистем, а также отраслей и направлений деятельности. Кроме этого, по данным анкетного опроса всех экспертных групп определяется ранг и значимость каждой макроподсистемы для повышения качества жизни населения. Результаты ранжирования будут использоваться в последующем при выработке стратегических инициатив, разработке программ и планов действий, а также при осуществлении мониторинга и оценки эффективности мероприятий стратегического плана. Анализ внутренней среды проводится путем заполнения экспертами следующей таблицы.

Таблица 2 – Таблица анализа внутренней среды муниципального образования

Фактор	Значимость фактора	Объем	Значимость воздействия	Рейтинг

В поле наименования фактора эксперты уточняют признак внутренней среды. Каждый из признаков внутренней среды анализируется экспертами, чтобы максимально взвешенно и обоснованно оценить значимость каждого конкретного признака и то, в каком количестве или объеме он представлен.

Эксперты определяют степень значимости каждого признака для достижения главной цели муниципального управления, а после того, как будут оценены все заявленные признаки, перейти к рассмотрению и оценке их объемов, имеющихся в наличии. Степень значимости оценивается от 1 до 5 (1 – очень слабая, 2 – слабая, 3 – средняя, 4 – высокая, 5 – очень высокая), а объемы признака – от до 50 с «шагом» в единицу (0 – отсутствие признака, 10 – минимальный уровень, 20 – недостаточный, 30 – достаточный, 40 – избыточный, 50 – предельный). В тех случаях, когда признак, выраженный в количественном измерении, представлен явно недостаточно от его потребностей или оказывает скорее негативное, чем позитивное влияние, то его объемам присваиваются отрицательные значения (в таблицу заносится со знаком «-»). Например, убыточность предприятий жилищно-коммунального хозяйства дает отрицательные объемы признака при заполнении аналитической таблицы, а отсутствие убытка – положительные.

Значимость воздействия признака находится как произведение величины значимости признака и его объема. При этом отрицательные значения будут означать слабые стороны муниципального образования, а положительные – сильные стороны.

Последний этап заполнения таблицы – это ранжирование признаков. Отдельно ранжируются положительные и отрицательные признаки, для того чтобы получить данные о сильных сторонах, которые следует развивать с целью использования их в качестве конкурентных преимуществ, и о слабых сторонах, чтобы обратить на них самое пристальное внимание и не допустить возникновения существенных проблем на этих участках.

Эффективным методом анализа факторов внешней и внутренней среды признают широко известный метод SWOT-анализа. Метод SWOT-анализа предполагает на основе обязательного проведения предварительного анализа факторов внешней и внутренней среды нахождение комбинаций факторов, наиболее способствующих достижению целей муниципального образования. Метод SWOT-анализа заключается в анализе комбинаций сильных и слабых сторон с предоставляющимися возможностями и вероятными угрозами. В результате творческого осмысления разнообразных комбинаций экспертами и руководством муниципального образования реализуются идеи, как можно использовать возникающие комбинации с наилучшим результатом.

В качестве основных факторов, SWOT-анализа муниципального образования выделяют:

1. *Потенциальные внутренние сильные стороны (S)* – это факторы, способствующие ускоренному развитию муниципального образования. К сильным сторонам муниципального образования, к примеру, можно отнести: значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов; высокую плодородность сельскохозяйственных земель; рекреационные возможности территории и т.д.

2. *Потенциальные внутренние слабости (W)* – это факторы, тормозящие устойчивое развитие территории. К слабым сторонам можно отнести: моноотраслевую структуру экономики; низкий уровень развития производственного потенциала; высокую степень износа основных производственных фондов и т.д.

3. *Потенциальные внешние благоприятные возможности (O)* – это факторы, которые могут способствовать быстрому развитию территории. Причем эти факторы могут быть как внешними, так и внутренними. К возможностям можно отнести: рост объемов производства товаров и услуг в реальном секторе экономики за счет развития действующих и создания новых производств; рост спроса на продукцию, производимую на территории муниципального образования продукции на внутреннем и внешнем рынках; развитие малого бизнеса и т.д. Например, развитие малого, среднего предпринимательства является одним из непременных условий нормального функционирования рыночной экономики.

4. *Потенциальные внешние угрозы (T)* – это факторы, которые могут препятствовать развитию территории. К угрозам можно отнести: отрицательные демографические тенденции; экспансия муниципального рынка опытными конкурентами; возрастание зависимости социальной политики муниципального образования от возможностей вышестоящих бюджетов и т.д.

При оценке факторов саморазвития муниципального образования важно выявить факторы, сдерживающие его развитие. Макет SWOT-анализа саморазвития муниципального образования представлен в таблице 3.

Таблица 3 – Макет SWOT-анализа муниципального образования

Факторы	Влияние фактора на саморазвитие муниципального образования	
	Позитивное (сильные позиции)	*Негативное (слабые позиции)*
1. Качество жизни **1.1. Уровень материального обеспечения** Уровень доходов населения Прожиточный минимум Распределение населения по доходам Расходы населения **1.2. Уровень жилищно-коммунального и культурного обеспечения** Обеспеченность жильем Обеспеченность населения жилищно-коммунальными и бытовыми услугами Обеспеченность населения объектами культуры и отдыха **1.3. Уровень социального обеспечения** **1.4. Уровень образования населения** **1.5. Уровень охраны здоровья** Продолжительность жизни Рождаемость Уровень детской смертности Обеспеченность медперсоналом Обеспеченность больничными койками Обеспеченность спортивно-оздоровительными сооружениями **1.6. Уровень личной безопасности** Уровень преступности Уровень раскрываемости преступлений **1.7. Уровень экологической безопасности**		
2. Экономико-географическое положение Географическое положение Близость к источникам сбыта и снабжения Близость к сырьевым и энергетическим ресурсам		
3. Исторический и природный потенциал Природные ресурсы Народные промыслы Исторические места и туристические маршруты Земельные ресурсы Рекреационные ресурсы		
4. Население и трудовые ресурсы Структура населения по возрасту Структура населения по образованию и квалификации Уровень занятости населения Безработица, ее структура Трудовой потенциал		
5. Экономический потенциал		

5.1. Промышленный потенциал Промышленное производство Стройиндустрия Переработка сельхозпродукции **5.2. Сельскохозяйственный потенциал** Финансовое положение сельхозпредприятий Материальная база сельхозпредприятий Плодородие и состояние почв Система ведения сельского хозяйства Собственность Интеграция Продуктовые приоритеты Рынок сельхозпродукции Животноводство Растениеводство Личные подсобные хозяйства Земельный потенциал **5.3. Научный и образовательный потенциал** Научные учреждения Инновационные процессы Высокие технологии Информационно-консультационная деятельность Подготовка рабочих кадров Подготовка специалистов Подготовка управленческих кадров Научное обеспечение производства **5.4. Торговый потенциал** Потенциал оптовой торговли Потенциал розничной торговли Потенциал общественного питания Потенциал бытового обслуживания **5.5. Строительство** Сельскохозяйственное строительство Жилищное строительство Дорожное строительство Промышленное строительство Возможность размещения новых объектов: - жилья - производства		
6. Инвестиционный потенциал Наличие и направленность инвестиционных проектов Финансовое обеспечение инвестиций Степень готовности администрации, населения к нововведениям, преобразованиям		
7. Инженерная инфраструктура Транспортные артерии Пассажирский транспорт Связь и телекоммуникации		
8. Бюджетный потенциал		
9. Социальная инфраструктура		
10. Социально-политическая готовность населения к социальному реформированию		
11. Управление муниципальным образованием **11.1. Правовое обеспечение деятельности органов МС** **11.2. Организационная структура органов МС** **11.3. Механизм управления развитием МО**		

Благоприятные и неблагоприятные перспективы развития муниципального образования

Факторы	Благоприятные возможности	Неблагоприятные возможности (угрозы)
1. Демографические процессы 2. Экономика 3. Коммуникации и туризм 4. Местное самоуправление – законодательные решения 5.Социальная политика в России, республике, районе 6. Экономическая политика в России, республике, районе 7. Политика реформирования жилищно-коммунальной сферы в России, республике, районе 8. Развитие современных отраслей, технологий в России, республике, районе		

Таким образом, главная цель рассматриваемых методов оценки факторов саморазвития муниципального образования, состоит в определении достигнутого уровня развития муниципального образования в целом, в разрезе его основных отраслей и сфер жизнедеятельности, выявление сложившихся тенденций развития и факторов, обусловивших тот или иной характер протекания социально-экономических процессов. Среди основных задач отметить следующие:

– структуризация муниципального образования как сложной социально-экономической системы на составляющие её элементы, обусловленная уровнем исследования объекта анализа;

– анализ внутренних закономерностей развития муниципального образования;

– анализ стартовых условий развития муниципального образования, обусловленных факторами местного характера;

– анализ внешних факторов, влияющих на развитие муниципального образования;

– определение факторов, сдерживающих развитие муниципального образования.

Литература

1. Зеркаль Д. А. Формирование бренда территории как ресурс развития муниципального образования / Д. А. Зеркаль, Л. Н. Мифтахова // Без темы. – 2009. – № 2(12). – С. 27-33.

2. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело, 2004. – 720 с.

3. Дятлов А.Н. Общий менеджмент: Концепции и комментарии / А.Н. Дятлов, М.В. Плотников, И.А. Мутовин. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 400 с.