

## **Влияние муниципального стратегического планирования на рост и развитие городов Украины**

26 марта 2012 года.

Авторы: Денис Низалов и Елена Низалова, KEI

*При спаде экономики органы исполнительной власти сталкиваются с особенно мощными требованиями разработки разумной и эффективной стратегии развития, необходимой для создания рабочих мест и увеличения доходов. В прошлом местные и национальные правительства во всем мире широко применяли различные экономические инструменты, призванные содействовать развитию региональной и муниципальной экономики. В нашей аналитической записке представлены предварительные результаты оценки программы, реализуемой в Украине.*

Ссылаясь на политику США в сфере регионального развития, Bradshaw and Blakely (1999) выделяют три исторические волны популярности инструментов, использовавшихся в целях экономического развития отдельных штатов:

1-я волна – конкурс на размещение производства на основе мер стимулирования, так называемое *smokestack chasing* (прямые стимулы для компаний, возмещение расходов на переезд и на развитие инфраструктуры, налоговые льготы);

2-я волна, с начала 80-х годов – помощь на основе учета затрат и выгод, с ориентацией на внутренний рост (создание бизнес-инкубаторов, финансирование молодых компаний (*start-up funds*), проведение тренингов);

3-я волна, последние два десятилетия – создание «мягкой инфраструктуры», то есть институтов, способствующих росту экономики (стратегическое планирование, маркетинг, государственно-частные партнерства, финансирование, регулирование, сотрудничество на межправительственном уровне).

Если влияние первых двух волн на показатели роста изучено подробно (например см. обзоры: *Bartik (1991), Fisher (1997), Wasylenko (1997), Goss and Phillips (1999), Buss (2001)*), то об эффекте политики, представляющей третью волну, известно меньше. И тому есть несколько причин. Указанные меры были разработаны сравнительно недавно; их трудно измерять и сравнивать; эффект от них, скорее всего, будет получен лишь в длительной перспективе.

Уникальный пример «политики третьей волны» недавно исследован в Украине. В рамках проекта «Местного экономического развития» (МЭР) в Украине, инициированного в 2004 г. силами USAID (Агентство США по международному развитию), начался процесс внедрения муниципального стратегического планирования в практику принятия решений местными властями. Этот процесс включает в себя постановку целей и выбор приоритетов в интересах экономического развития муниципалитетов, а также координацию усилий в различных сферах общественной жизни. Процесс стратегического планирования содействует налаживанию партнерских отношений между различными заинтересованными сторонами и группами интересов. Кроме того, он служит мобилизации государственных и частных ресурсов на цели экономического развития.

До недавнего времени результаты муниципального стратегического планирования изучались исключительно на основе конкретных примеров. (Исследования этих «кейсов» см.: Рандстад (*Priemus, 1994*), а также региональные: Лиссабон (*Alden and Pires, 1996*), Лондон (*Newman*

and Thornley, 1997), Гонконг (Jessop and Sum, 2000), Гуанчжоу (Li, Yeung, Seabrooke, 2005; Wu and Zhang, 2007) и Ханчжоу (Wu and Zhang, 2007). Хотя в указанных работах процесс планирования и предполагаемая выгода от него описаны подробно, в них не дается ответ на вопрос о том, обеспечивает ли стратегическое планирование ускоренные темпы экономического роста местных сообществ. Тому есть несколько причин. Процедуры планирования, несмотря на их общее сходство, сильно различаются от случая к случаю в деталях реализации, что сильно осложняет любое сравнение. Кроме того, в этих случаях решение о начале процесса планирования считается эндогенным, так как города, больше всего обещающие выиграть от стратегического планирования, имеют больше шансов быть включенными в этот процесс.

В этом смысле проект «Местного экономического развития» (МЭР) поддается оценке гораздо лучше. Реализация системы стратегического планирования осуществлялась в городах-участниках (с помощью советников по МЭР) посредством стандартной процедуры. За одним исключением, на эту реализацию потребовалось от 4-х до 12-ти месяцев. Выбор городов-участников проводился персоналом МЭР согласно четким правилам участия. В каждом городе все мероприятия в рамках МЭР направлены на одни и те же цели: рост прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и создание новых рабочих мест. К середине 2008 г. в проект было вовлечено сравнительно большое число муниципальных единиц (74 города во всех регионах Украины).

Внутренние отчеты указывают на большой успех проекта. К середине 2008 г. более чем из 30 городов пришли сообщения об увеличении объема прямых иностранных инвестиций. В целом, города-участники объявили о поступлении \$700 млн инвестиций и о создании около 12000 рабочих мест.

Посредством строгих статистических процедур аналитики оценили влияние проекта МЭР на следующие показатели:

- количество фирм на душу населения;
- инвестиции в основной капитал на душу населения;
- количество рабочих мест на душу населения;
- уровень безработицы;
- ПИИ на душу населения.

Было установлено, что проект МЭР положительно повлиял на общее число предприятий, объем инвестиций в основной капитал и число рабочих мест. В абсолютных значениях внедрение стратегического планирования привело к созданию от 6 до 12 новых рабочих мест на 1000 душ населения, от 18 до 50 новых предприятий на 100000 душ населения, и к привлечению ПИИ в основной капитал в объеме от 5 до 7 млн долларов США на 100000 душ населения (с учетом влияния других факторов). Вместе с тем, в масштабах влияния проекта на разные города страны были обнаружены некоторые различия. Причины этих различий были следующие:

- влияние проекта МЭР на разные города с момента начала процессов планирования наблюдалось в разное время (к декабрю 2008 г. они продлились от 1 до 45 месяцев);
- в городах работали разные группы по внедрению программы (состоявшие из 6-ти советников);
- муниципалитеты были разного административного подчинения (58 городов и 16 малых городов районного подчинения).

С каждым месяцем влияние проекта на количество предприятий, объем инвестиций в основной капитал, число рабочих мест и уровень безработицы становилось все заметнее. Отметим, что фактор административного подчинения влиял лишь на эффективность инвестиций и создание рабочих мест: для городов эффект больше, чем для сельских населенных пунктов. Вызванные составом групп, участвовавших во внедрении программы, специфические различия отразились на всех результатах. Это подтверждает, что успех проекта в значительной мере зависит от качества его реализации.

И, наконец, влияние проекта МЭР удалось сравнить с влиянием похожего проекта, который был реализован в Украине силами UNDP (Программа развития Организации Объединенных Наций). При условии, что приведенные выше результаты достаточно устойчивы, оказывается, что эффекты от реализации двух проектов по внедрению стратегического планирования в Украине – весьма сходны по величине и значимости.

## Литература

- Bartik, T.J., 1991. Who Benefits from State and Local Economic Development Policies? Upjohn Institute for Employment Research: Kalamazoo, MI.
- Buss, T.F., 2001. “The Effect of State Tax Incentives on Economic Growth and Firm Location Decisions: An Overview of the Literature,” *Economic Development Quarterly* 15(1), 90-105.
- Fisher, R.C., 1997. “The Effect of State and Local Public Services on Economic Development,” *New England Economic Review* March/April, 53-67.
- Goss, E. and J. Phillips, 1999. “Do Business Tax Incentives Contribute to a Divergence in Economic Growth?” *Economic Development Quarterly* 13(3), 217-228.
- Wasylenko, M., 1997. “Taxation and Economic Development,” *New England Economic Review* March/April, 37-52.