



# ХАБИТАТ III ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ДОКЛАДЫ

## 12 - МЕСТНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

*(Русский)*

Нью-Йорк, 31 Май 2015



## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ДОКЛАД О МЕСТНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ (МЭР)

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

местное экономическое развитие, конкурентоспособность, урбанизация, справедливое развитие, диверсификация, устойчивость, внешние факторы, среда, способствующая развитию бизнеса, развитие навыков

Устойчивость городов должна быть основана на эндогенном росте, и важное значение для этого имеет подход местного экономического развития (МЭР). Муниципалитеты должны использовать свои собственные активы и сравнительные преимущества в полной мере. Тем не менее, это не всегда выполняется. Этот доклад направлен на повышение осведомленности о преимуществах стратегии МЭР- для городских районов. Уже выпущено большое количество литературы по МЭР, но охват всех ее аспектов выходит за рамки данного исследования.

Основные понятия

- **Местное экономическое развитие:** МЭР представляет собой процесс развития, который поощряет партнерские отношения с представителями всех секторов. Его цель – служить «дорожной картой» в отношении основных частных и государственных стейкхолдеров на определенной территории, позволяя им совместными усилиями разрабатывать и внедрять общую стратегию развития. Стратегия позволяет использовать местные ресурсы и конкурентные преимущества в глобальном контексте с конечной целью создания прочного и устойчивого города с достойными рабочими местами и стимулирования экономической активности.
- **Экономика урбанизации и локализации:** экономика агломерации имеют две формы: экономика урбанизации и экономика локализации. Первая создает преимущества, получаемые из расположения различных типов компаний рядом друг с другом. Вторая создает преимущества, размещая рядом друг с другом компании из сектора экономики. Более высокая плотность людей и бизнесов порождает поток идей, способствуя инновациям. Плотность также позволяет компаниям получать выгоду от экономии на масштабе и выходы на рынки сырья и товаров.
- **Партнерские связи и сети:** МЭР требует сотрудничества между секторами и учреждениями, частными лицами и организациями. Успех возможен, когда сотрудничество является эффективным, подотчетным и скоординированным.
- **Среда, способствующая развитию бизнеса:** положительный и предсказуемый контекст для ведения бизнеса, в котором условия, связанные с политикой, институциональные и регулирующие условия, инфраструктуры и культура служат основой для деятельности рынка.

## ЦИФРЫ И ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

- Более чем 60% глобального ВВП создается в городах и приходится на более чем 50% населения. По оценкам, к 2025 году 600 городов будут ответственны за примерно 65% всемирного экономического развития<sup>1</sup>. Например, всего 1,9% населения Китая живет в Шанхае, но этот город производит 13% национального ВВП.
- Более высокая производительность является результатом экономики<sup>2</sup> урбанизации и локализации, которые привлекают квалифицированных рабочих, а также наиболее продуктивных предпринимателей и компаний<sup>3</sup>. При помощи контроля за уровнем квалификации рабочей силы, эластичность дохода на душу населения по отношению к населению города, по оценкам, может составить от 3 до 8%. На зрелых стадиях урбанизации небольшие города также играют роль, становясь центрами производства вместе со средними городами. Небольшие города осуществляют связь между крупными городскими рынками и сельскими районами. Конкурентоспособность города зависит в первую очередь от силы его экономических секторов. Тем не менее, конкурентоспособность зависит также от качества институтов управления, в том числе от их налоговой, законодательной политики и возможности ее внедрения в жизнь, от поддержки предприятий, развития человеческого капитала и привлечения общественности к участию в процессах принятия решений. В целом, 11 из 20 наиболее экономически конкурентоспособных городов мира имеют также рейтинг городов с самым высоким качеством институтов управления<sup>4</sup>.
- Молодежь можно рассматривать как один из крупнейших неосвоенных источников экономического потенциала. Около 262 млн. молодых людей не являются экономически активными; и большинство из этой молодежи проживает в городах.<sup>5</sup> Сохраняется профессиональная сегрегация по гендерному признаку, так же как и гендерный разрыв в уровне оплаты труда; женщины, в том числе молодые женщины, наиболее всего страдают от безработицы и низкой занятости.
- МЭР играет важную роль при создании устойчивой и инклюзивной городской экономики и, следовательно, в улучшении качества жизни в городах и решении проблем неравенства между богатыми и бедными, а также гендерного неравенства. МЭР также важно с точки зрения увеличения антикризисной устойчивости городов, поскольку во время кризисов особенно трудно обеспечить связь с региональной, национальной и глобальной экономикой.

1 McKinsey Global Institute, *Urban World: Cities and the Rise of the Consumer Class*, (2013).

2 Rosenthal, S. & W. Strange, "Evidence on the nature and sources of agglomeration economies" in V. Henderson and J. Thisse (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, (2004). Vol. 4. Amsterdam: North-Holland, 2119–2171.

3 K. Behrens; G. Duranton, F. Robert-Nicoud, "Productive Cities: Sorting, Selection and Agglomeration", *Journal of Political Economy*, (2014) 122 (3), pp. 507-553.

4 The Economist Intelligence Unit, *Hot spots 2025: Benchmarking the future competitiveness of cities*. (2013).

5 World Bank Database, <http://databank.worldbank.org/> (Accessed 27 May 2015).



## КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Решения, принятые лидерами городов сегодня, будут иметь более длительное влияние и, следовательно, имеют потенциал создания долгосрочного успеха или низведения городов на путь неустойчивого развития. Высокая экономическая производительность на душу населения, основанная на кластеризации фирм и квалифицированной рабочей силе, означает, что города являются экономическими двигателями на региональном уровне. Растущие города могут обеспечить рост мировой экономики до 30 триллионов долларов в год к 2025 году.<sup>6</sup>

Учитывая продуктивность городов, быстрая урбанизация представляет собой уникальную возможность для подъема из бедности сотен миллионов людей. Тем не менее, если оставить процесс неконтролируемым, быстрый рост населения может негативно повлиять на качество жизни из-за снижения доступа к квалифицированным услугам здравоохранения, усилению экологической деградации, дефицита достойного жилья и увеличения неравенства. Все это может способствовать отрицательному экономическому эффекту (например, перегруженности городов, загрязнению окружающей среды, снижению производительности), что с течением времени будет иметь отрицательное воздействие на эффективность и конкурентоспособность городов. МЭР требуется для городов независимо от размера, для наилучшего использования их сильных сторон. В этом контексте мы выделили три взаимосвязанных вопроса. Во-первых, какова в целом роль стратегии МЭР. Во-вторых, каким образом такая стратегия может быть направлена на создание среды, способствующей развитию бизнеса. В-третьих, как связаны с МЭР наращивание местного потенциала и институциональное развитие.

### 1. МЭР как ключевая стратегия городского развития

Сложность городской среды требует наличия стратегии с набором инструментов, учитывающих местные вызовы. Городские власти уже признали эту реальность, и многие проявляют больше активности в инициативном управлении своими городами. Децентрализованное управление городами становится более чем практическим решением, оно формализуется через национальные политики, посредством которых многие полномочия передаются органам местного самоуправления. Тем не менее, это не всегда сопровождается необходимым доступом к ресурсам или юридически обоснованной возможностью внедрять новые механизмы финансирования. Новые обязанности для местных лиц, принимающих решения, и администраторов также означают, что есть острая необходимость в развитии навыков и потенциала на местном уровне. Местные стратегии экономического развития могут помочь руководителям городских администраций заложить основы для долгосрочного и устойчивого роста путем наделяния полномочиями действующих лиц на местном уровне, повышения их потенциала и продвижения инструментов улучшенного управления городами. МЭР является важным инструментом для управления долгосрочными изменениями и принятия краткосрочных решений.

<sup>6</sup> McKinsey Global Institute, Urban world: Cities and the rise of the consuming class (2013).

В качестве стратегии эффективного использования потенциала территории и смягчения негативных внешних факторов роста городов, МЭР может повысить экономический потенциал города и улучшить качество жизни его жителей. Разработка хорошей стратегии МЭР требует наличия высококачественных исходных данных, которые могут быть использованы для выявления проблем и приоритетных действий по их устранению. Хотя конкретные действия всегда должны отвечать уникальным потребностям местного контекста, есть некоторые ключевые элементы, которые должны быть рассмотрены в рамках стратегии МЭР во всех случаях<sup>7</sup>.

Это, в частности, важные связи между городскими и сельскими районами, относящиеся к рабочей силе, разделению и обмену труда, цепочке ценностей и перемещению капитала, которые влияют на экономическое и социальное развитие обеих сторон. Всегда и всюду важное значение имеют связи между городом и селом и территориальный подход, объединяющий их. Существует положительная взаимосвязь между соответствием инфраструктуры, соединяющей сельские и городские районы, и легкостью передвижения, доступом к достойным рабочим местам и возможностями получения средств к существованию, повышением продовольственной безопасности в городах и уровнем доходов. Соответствующие инвестиции в сельские и городские инфраструктуры, в частности, в транспортные и коммуникационные инфраструктуры, также улучшают производительность в сельских районах и обеспечивает улучшенный доступ к рынкам, рабочим местам и общественным услугам в обеих областях.

## 2. Создание среды, способствующей развитию бизнеса

Ключевым аспектом МЭР является создание положительной и предсказуемой бизнес-среды для поддержки хорошо функционирующих рынков, которые позволяют процветать существующим фирмам и привлекать новые компании, а также иностранные и внутренние инвестиции.

Чтобы создать эту среду, местные органы власти могут рассматривать портфель программных инструментов, в том числе укрепление местных учреждений и нормативно-правовой базы, обеспечение необходимой инфраструктуры для поддержки инноваций, развитие человеческого капитала, а также содействие текучести рынков (например, земельных и финансовых), сохраняя при этом культурные условия и укрепляя местную самобытность.

Посредством рационализации или изменении обременительных и устаревших ограничений, и содействия облегчению процесса разрешений на ведение бизнеса, политики могут снизить барьеры для роста и входа на рынок для действующих и новых фирм. Это может включать в себя упрощенные и рационализированные административные процессы, такие как бизнес-лицензирование, перезонирование землепользования, утверждение проектов застройки, создание «бизнес-центров одного окна», с целью исключения бюрократической волокиты.

<sup>7</sup> Руководство по МЭР можно найти, например, в платформах, указанных в конце данного исследования.



Согласованное планирование землепользования и инфраструктуры также важно для создания полных энергии, динамичных территорий, где люди могут с легкостью добираться до работы. Гибкие правила землепользования и зонирования, которые адаптируются к изменяющейся среде и учитывают необходимость создания доступной инфраструктуры, также важны для поддержки экономического развития (например, офисные площади недалеко от регионального центра, или промышленные земли рядом с железными дорогами или морскими портами). Инвестиции в необходимую инфраструктуру, включая школы, жилые дома, учебные заведения, больницы, детские учреждения, места отдыха, зеленые территории, инфраструктуру, необходимую для функционирования мест приложения труда (например, транспортные связи, системы водоснабжения и канализации, высокоскоростной интернет) могут дополнительно привлечь новые бизнесы благодаря уменьшению первоначальных затрат. Правила, которые способствуют процветанию финансовых рынков, также будут иметь влияние на инвестиции.

Дополнительные меры, такие как проведение тренингов по развитию навыков и поддержка инкубаторов, также могут способствовать стимулированию инноваций. Наконец, эффективная и надежная правовая база, которая увеличивает доверие к контрактам, а также введение справедливых и прозрачных режимов по налогам и сборам, обеспечат для компаний стабильность и уверенность, необходимые для осуществления долгосрочных инвестиций в регионе. Обеспечив обратное вложение части этого дохода в сферы местного обслуживания и инфраструктуры, местное самоуправление может продемонстрировать ценность инвестиций частного сектора в развитие региона.

### 3. Укрепление местного потенциала и институционального развития посредством МЭР

Во многих случаях, успешное создание благоприятной бизнес-среды требует укрепления потенциала местных органов власти и повышения самостоятельности муниципалитетов. Города все чаще вынуждены справляться с большей нагрузкой при наличии маленьких ресурсов, так как правительства более высокого уровня возлагают больше обязанностей на местные органы власти. Но только в редких случаях такое увеличение обязанностей сопровождается необходимым увеличением навыков, возможностей или финансирования. Учитывая эту проблему, не может быть переоценена важность расширения прав и возможностей местных органов власти и потенциала местных институций для обеспечения значительного вклада в устойчивое экономическое развитие. Данные подтверждают это: 11 из 20 наиболее экономически конкурентоспособных городов мира одновременно имеют рейтинг городов с самыми высококвалифицированными государственными учреждениями.

Наращивание потенциала органов местного самоуправления включает в себя лидерство и управление, эффективную и прозрачную систему сбора налогов и расходования доходов, управление местными активами, инвестиционное планирование и способность координировать землепользование на местном и региональном уровне с планированием развития транспорта.

Местные органы власти, имеющие в наличии возможности и инструменты для реализации программ МЭР, могут использовать свои местные активы и преимущества, диверсифицировать свою экономику и расширить экономические возможности для своего населения.

Местные органы власти нуждаются в поддержке для повышения потенциала в разработке стратегии МЭР. В дополнение к традиционному сотрудничеству, привлечение средств Международного содействия по развитию (Overseas Development Assistance – ODA) и международных организаций, децентрализованное сотрудничество, многоуровневые партнерские отношения между городами могут сильно повысить ценность и устойчивость разработанных стратегий.

### КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ДЕЙСТВИЙ

На основе анализа трех основных вопросов, изложенных выше, был определен набор ключевых действий по МЭР:

- Обеспечить надежные данные и тщательный анализ для управления стратегией. Качественные данные могут улучшить понимание причин и локальных вариаций негативных внешних факторов, которые сопровождают процесс быстрой урбанизации и экономического роста (например, бедность, растущий рост цен на землю, деградация окружающей среды). Анализ тенденций и гендерных различий могут помочь политикам выявить препятствия и возможности. Данные о демографии, занятости и тенденциям по секторам экономики позволят местным органам власти не только выносить более обоснованные решения о выделении земли, инвестициях в инфраструктуру и политику развития, но и предоставить инструменты для действия частных бизнесов в аналогичных целях. Необходимо разработать стратегию по глобальным данным, с привлечением местных, региональных и национальных правительств и их объединений, с тем, чтобы сохранить качество, адекватность и точность данных по мере их распространения.

Благодаря большим данным и IT-революции, переживаемой сегодняшним миром, города и местные органы власти имеют возможность лучше понимать свои проблемы в режиме реального времени и управлять своей экономикой по гибкой и инклюзивной траектории роста. Но растущая доступность больших объемов данных одновременно представляет собой проблему для их анализа. Для хорошей стратегии МЭР имеет большое значение анализ данных, а не данные сами по себе. Такой анализ должен определить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. Создание внутреннего потенциала для такого анализа следует рассматривать ключевым компонентом стратегии МЭР.

- Определить сравнительные преимущества и приоритетные направления для инвестирования для наилучшего использования существующих активов региона<sup>8</sup>. Приоритетные направления определяются с помощью анализа местных условий, который учитывает сравнительные

<sup>8</sup> Активы могут также включать в себя нематериальные активы, такие как история, культура, природные красоты и культурное наследие, которые могут быть капитализированы, для развития и продвижения индустрии туризма. Для туризма, в качестве примера можно ознакомиться с Концепцией АСП <http://statistics.unwto.org/content/tsarmf-2008> (дата просмотра - 27 мая 2015).



преимущества, возможности эффективного развития конкурентных секторов и имеющиеся природные ресурсы. Используя и расширяя местные силы и возможности для поддержки роли города в качестве эффективного центра для повышения экономической конкурентоспособности, инициативы МЭР могут стимулировать экономический рост окружающего региона и способствовать связям между городом и селом. Конкретные мероприятия могут включать заполнение пробелов в цепочках поставок и построение цепочек сбыта по конкретным секторам, чтобы уменьшить экономическую утечку из области или улучшить доступ товаров на более крупные рынки. Соответствующим образом может быть скорректирована и политика по землепользованию, с тем чтобы обеспечить более эффективную деятельность при ограничении внешних ресурсов.

- Выявить передовую практику. Посредством МЭР можно адаптировать и применить в контексте конкретных городов передовой мировой опыт. Нужно применять такие практики, которые:

- сильно укрепляют позиции городов, возможности местных и региональных властей в вопросах разработки инклюзивных стратегий МЭР, такие как достижение гендерного равенства и расширение экономических возможностей женщин;

- поддерживают посредством МЭР комплексное осуществление сбалансированных планов действий;

- развивают и укрепляют сети обмена между городами, посредством привлечения городов со схожими масштабами, интересами и проблемами при поддержке соответствующих международных организаций.

- Убедиться, что местные ценности и цели стимулируют разработку планов действий, которые поддерживают местную экономику. При осуществлении экономического развития на местном уровне, а также в рамках процесса общественного участия, можно достичь построения партнерства и сетей между местными органами власти, частным сектором (работники, работодатели и кооперативы), неправительственными организациями, в том числе представляющими женщин, молодежь и других местных акторов, и добиваться принятия скоординированных, широко поддерживаемых и, благодаря этому, долгосрочных жизнеспособных решений.

- Использование стратегий МЭР для координации планирования землепользования, транспорта, инфраструктуры и инвестиций. Согласованные действия по этим направлениям могут помочь городам в преодолении вызовов, возникающих в связи с быстрым ростом. При том, что финансирование и планирование инвестиций являются основными задачами властей города, одними инвестициями невозможно достичь экономического процветания. Большое значение имеют согласованные решения по землепользованию, транспорту и инфраструктуре. Это поможет местным властям определить набор политик, позволяющих городам и прилегающим к ним регионам воспользоваться преимуществами экономики

урбанизации и локализации, привлекать и использовать частные инвестиции и подключить людей к рабочим местам, одновременно сведя к минимуму риски и опасности.

• Определить и укреплять портфель сбалансированных инструментов, который усиливает экономическое развитие, поддерживая высокое качество жизни. Это потребует в качестве первого шага: (а) понимания компромиссов, связанных с повышением производительности и экономического роста с точки зрения затрат на обеспечение жизнеспособности, и затем, (б) рассмотрения комплексного набора инструментов, которые поддерживают рост и развитие, минимизируя отрицательные внешние эффекты, сопряженные с быстрым ростом (например, загрязнение окружающей среды, перенаселенность и т.д.). Комплексная стратегия МЭР требует наличия портфеля инструментов, который включает в себя:

- Инструмент для планирования и управления земельными ресурсами, легализация прав на застройку, инвестиции в человеческий капитал и инновации. Примеры включают в себя поддержку бизнес-среды путем политики, нормативно-правовой реформы и эффективного государственного инвестирования. Интеграция обучения и образования в деятельность по МЭР.

- Поддержка новых отраслей промышленности и предпринимателей с помощью инструментов переподготовки, с целью создания квалифицированной рабочей силы, консультации и услуги поддержки для потенциальных предпринимателей (например, инкубаторы, единые центры оказания бизнес-услуг), и расширение услуг, чтобы помочь предприятиям модернизироваться и выходить на экспорт.

- Инструменты для поддержки обеспечения занятости молодежи, специально разработанные программы для обеспечения соответствия образования с потребностям местной промышленности и взаимосвязи студентов с потенциальными работодателями.

- Инструменты по направлению финансирования, в том числе микрофинансирования, и других видов инвестиций на достижение важных целей.

- Выявление наилучших инструментов для повышения эффективности при обеспечении справедливости и минимизации затрат является ключевым вкладом в МЭР.

## ПЛАТФОРМЫ И ПРОЕКТЫ

- [ООН -ХАБИТАТ](#): Сектор городской экономики/ Инструменты местного экономического развития
- ILO: Местное экономическое развитие МЭР [страница Портал](#), посвященный МЭР
- World Bank: Местное экономическое развитие [страница](#)
- ПРООН: [ART](#) содействие местному развитию



«Хабитат III. Исследовательские доклады» подготовлены Рабочей группой ООН по подготовке Хабитат III, специальной группой, сформированной агентствами и программами, входящими в ООН и работающими над тематикой Новой повестки дня развития городов. Исследовательские доклады были утверждены по время специального совещания Рабочей группы ООН, состоявшегося в Нью-Йорке с 26 по 29 мая 2015 года..

Настоящий Исследовательский доклад подготовлен под руководством и при совместном участии со стороны Всемирного банка, ООН-Хабитат и МОТ при участии ДЭСВ ООН, ВПП, ЮНВТО, КБР и ЮНЕСКО.