



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# **КРУПНЕЙШИЕ МЕГАПОЛИСЫ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА**

Москва, май 2021

- **Целью данного исследования является построение комплексного рейтинга эффективности действий городских властей в период пандемии COVID-19.** Рассматриваемый временный период охватывает данные с февраля 2020 года (января 2020 г. – для КНР) по май 2021 года. Используемая выборка включает 19 мегаполисов, в которых проживает около 230 млн человек. Агрегированный рейтинг состоит из трех основных компонент: 1) система здравоохранения (50% в общем рейтинге); 2) стабильность экономики и социальной сферы в период пандемии (30%); 3) устойчивость и приоритеты городского бюджета (20%).
- **Город-государство Сингапур занял первое место по эффективности городской политики.** Сингапур смог эффективно ограничить эпидемию и таким образом снизить ущерб городу с точки зрения здравоохранения. Одновременно власти ведут активную успешную стимулирующую политику для поддержки бизнеса и граждан. В какой-то степени статус самостоятельного государства помогает Сингапуру проводить более эффективную политику по сравнению с другими мегаполисами.
- **Москва занимает второе место по эффективности действия властей в период пандемии коронавируса.** Высокие результаты Москвы связаны со сбалансированной и взвешенной политикой, которая позволила добиться относительно небольшого ущерба экономике при сохранении контроля над течением эпидемией. Важным фактором стало то, что город за счет накопленных остатков смог сильно увеличить расходы на здравоохранение и социальную поддержку граждан и не планирует сокращать эти расходы в 2021 году.
- **В топ-5 городов вошли также крупные азиатские мегаполисы (Сингапур, Шанхай, Сеул) за счет сохранения устойчивой экономической динамики при сохранении контроля над эпидемией коронавируса.** Сильные результаты азиатских экономик в 2020-2021 гг. стали важным фактором, способствовавшим устойчивости городских экономик.

- Наименьшие значения агрегированного рейтинга у Нью-Дели (новая волна эпидемии в 2021 году), Киева (сокращение бюджетных расходов при низких показателях вакцинации и тестирования) и Стокгольма (значительная избыточная смертность и консервативная бюджетная политика).
- **Наиболее высокие показатели по рейтингу эффективности системы здравоохранения имеют мегаполисы КНР (Пекин, Шанхай), а также Лондон и Сингапур.** Пекин и Шанхай выделяются максимальными значениями охвата вакцинацией среди мегаполисов, а также мощными городскими системами здравоохранения. Лондон имеет относительно высокие показатели избыточной смертности, но хорошие показатели вакцинации и максимальную мощность системы тестирования среди рассматриваемых городов. Москва занимает 5-е место по этой компоненте.
- **На первых местах по подиндексу экономики и социальной сферы находятся мегаполисы АТР (Сеул, Шанхай, Пекин, Сидней и другие),** где национальные экономики пострадали гораздо меньше от последствий пандемии, что очевидно оказало влияние и на крупнейшие города региона.
- **В топ-3 мегаполисов по устойчивости бюджета входят Москва, Сан-Франциско и Сингапур.** По сравнению с другими городами Москва имела низкий уровень долга до пандемии (2-е место), что позволило нарастить расходы во время пандемии. В 2020-21 гг. Москва значительно нарастила расходы на здравоохранение (+48% в реальном выражении) и социальную политику (+15% в реальном выражении), сохранив, несмотря на пандемию и падение доходов, высокие социальные стандарты для жителей города. Высокие показатели Сан-Франциско по этой компоненте связаны с масштабным увеличением расходов городскими властями в 2020-21 гг. для борьбы с пандемией (+20%). В то же время Сан-Франциско имеет достаточно высокий уровень долга (>170% годовых расходов). Сингапур также значительно увеличил расходы в период пандемии – более чем на 30% за два года.

1.

## Основные подходы и результаты

2.

Эффективность системы здравоохранения

3.

Обеспечение стабильности экономики и социальной сферы

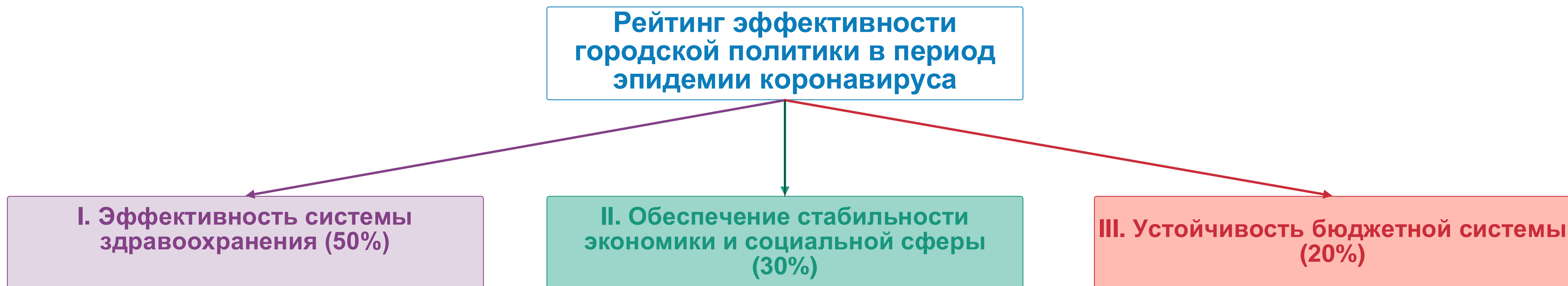
4.

Устойчивость бюджетной системы



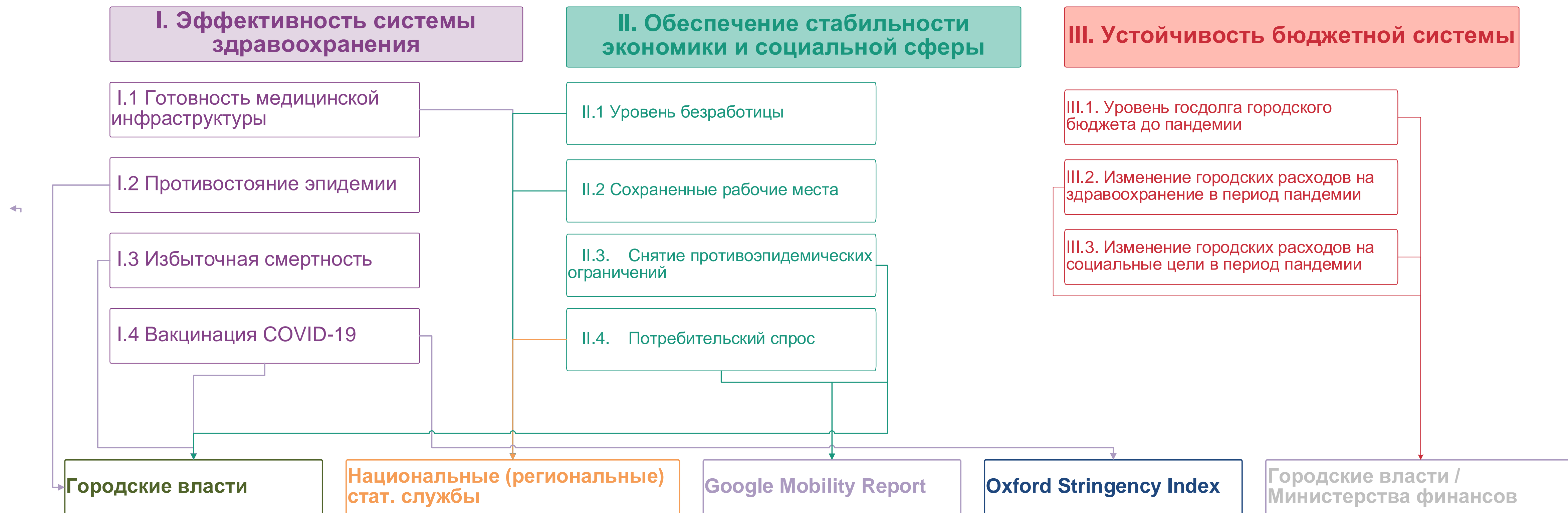


# ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ



- Целью данного исследования является построение комплексного рейтинга эффективности действий городских властей в период пандемии COVID-19.
- Рассматриваемый временной период охватывает данные с февраля 2020 года (января 2020 г. – для КНР) по май 2021 года.

- Рейтинг построен для 19 крупнейших мировых мегаполисов, в которых проживает свыше 230 млн человек.
- Основной фокус рейтинга – система здравоохранения, городской бюджет, восстановление экономики и рынка труда – сферы, где политика городских властей имеет наибольшее значение.



## Особенности расчета рейтингов:

**Минимакс-индекс для показателей.** Расчет предполагает нормировку всех показателей в индексы, измеряющиеся от 0 до 100 баллов по формуле:

$$N_j = (R_j - R_{min}) / (R_{max} - R_{min}),$$

где  $N_j$  – нормированный показатель для  $j$ -города,  $R_j$  – исходный показатель,  $R_{min}$  – минимальное значение показателя по выборке городов,  $R_{max}$  – максимальное значение показателя по выборке городов. Индексы строятся таким образом, что 100 – максимальное (лучшее) значение, 0 – минимальное (худшее) значение.

**Агрегированные подындексы.** В рамках каждого среза выбранные показатели используются для расчета отдельных подындексов. Веса показателей могут быть различными. Подробнее см. Приложение.

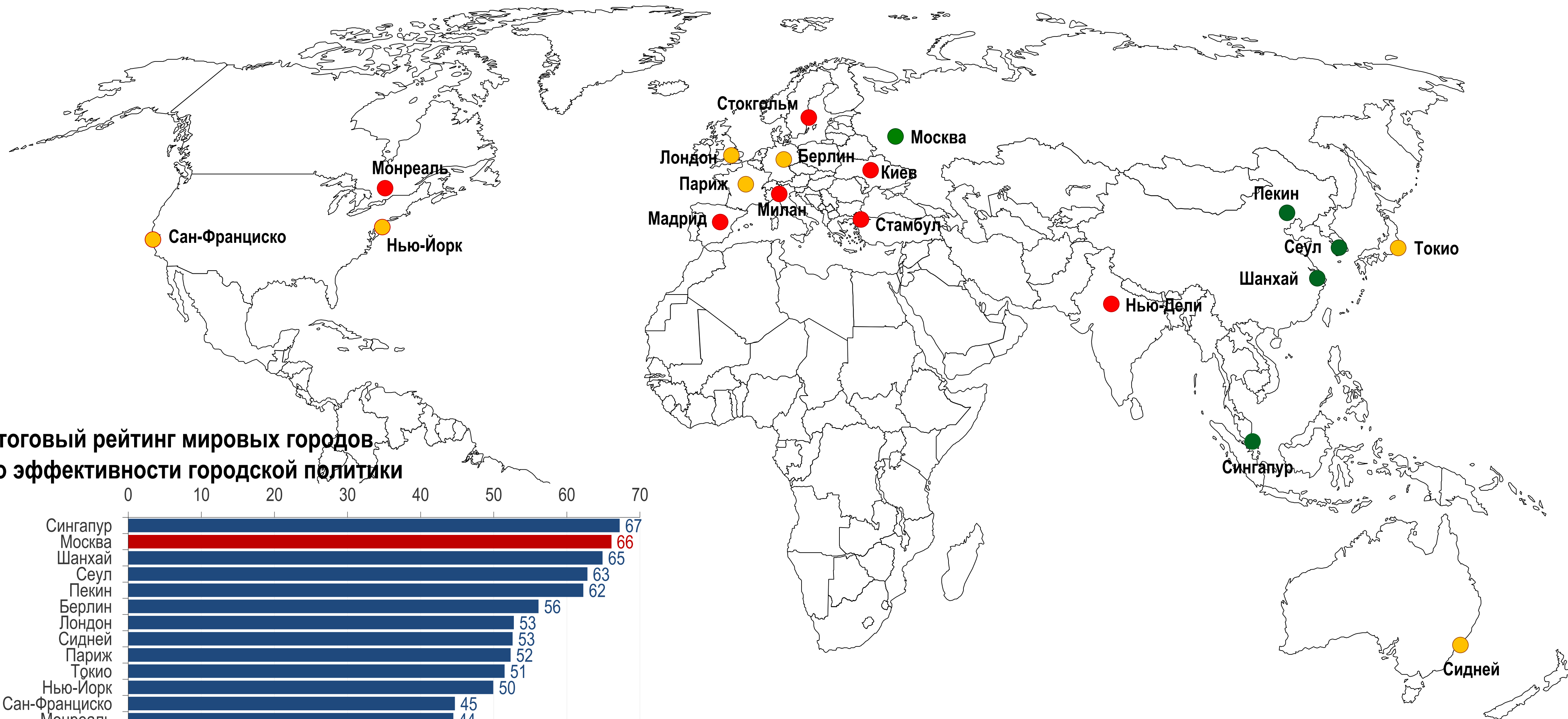


# ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ НА ВЫХОДЕ ИЗ КОРОНАКРИЗИСА

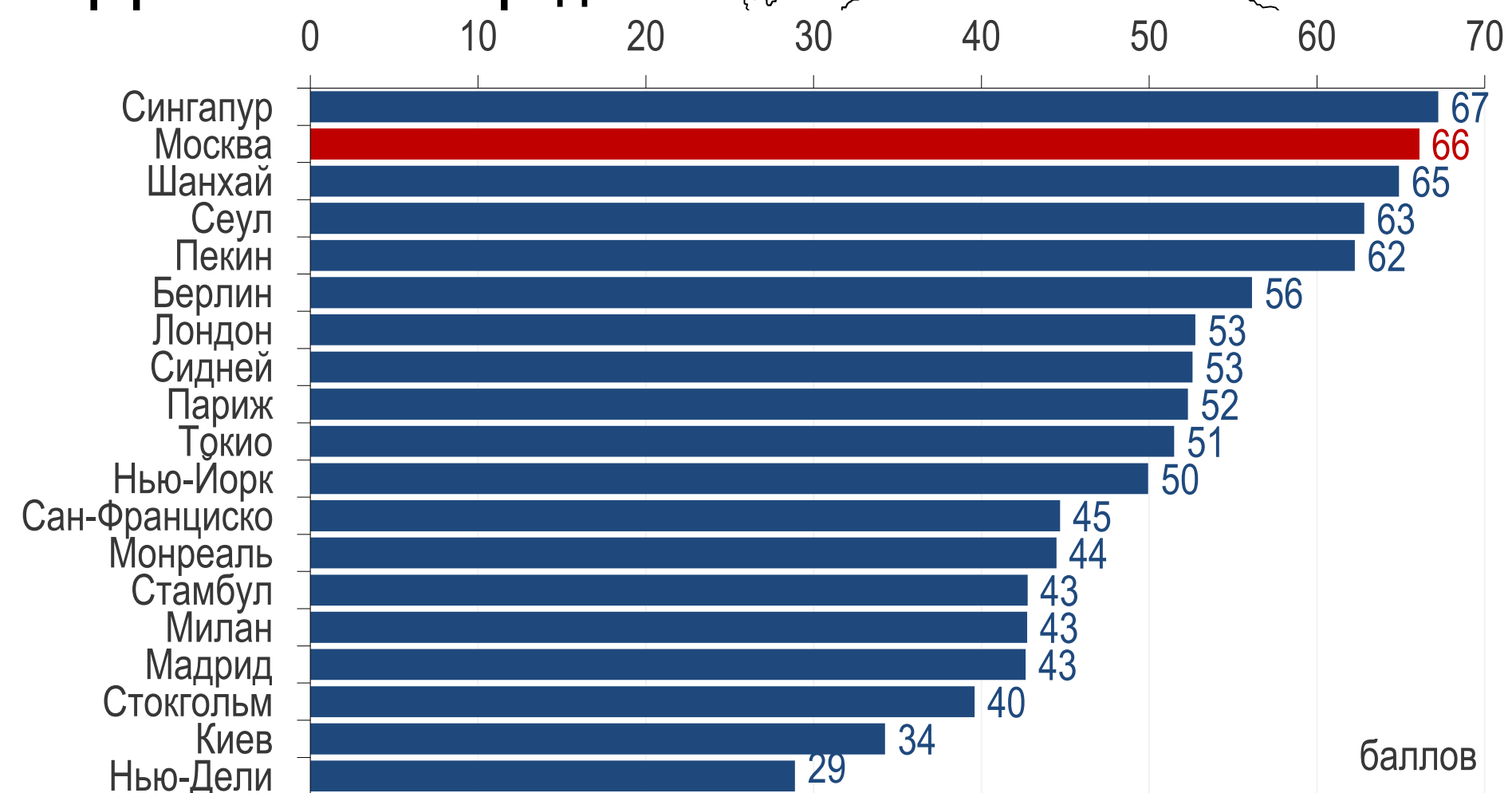
	Всего	Здравоохранение	Стабильность экономики и социальной сферы	Устойчивость бюджетной системы
Москва	66,1	59,1	69,9	77,7
Берлин	56,1	57,7	53,5	56,0
Киев	34,3	22,6	63,8	19,2
Лондон	52,7	61,5	36,5	55,2
Мадрид	42,6	37,6	67,4	18,0
Милан	42,7	38,6	52,1	39,1
Монреаль	44,5	47,2	39,1	45,7
Нью-Дели	28,9	20,0	27,3	53,4
Нью-Йорк	49,9	53,5	47,1	45,2
Париж	52,3	56,7	46,3	50,3
Пекин	62,2	67,4	77,4	26,8
Сан-Франциско	44,7	54,6	12,4	68,3
Сеул	62,8	57,2	80,7	50,0
Сидней	52,6	41,0	74,5	48,7
Сингапур	67,2	63,5	71,1	70,8
Стамбул	42,7	39,2	43,7	50,2
Стокгольм	39,6	36,0	54,4	26,2
Токио	51,5	54,6	53,6	40,4
Шанхай	64,9	66,0	78,3	41,9

- **Для оценки эффективности экономической политики в период коронавируса рассчитывается сводный индекс, состоящий из трех подындексов, которые характеризуют ситуацию:**
  - *в сфере здравоохранения (50% в итоговом индексе):* избыточная смертность за период пандемии, тестирования, вакцинация и проч.;
  - *восстановление экономической активности и социальной сферы (30% в итоговом индексе):* перезапуск экономики и восстановление потребительского спроса позволяют минимизировать негативные экономические последствия кризисных явлений, вызванных пандемией и противоэпидемическими ограничениями;
  - *устойчивость бюджетной системы (20% в итоговом индексе):* дополнительные расходы городских бюджетов на поддержку граждан и бизнеса являются важным фактором экономической устойчивости в кризисный период.
- Максимальное (лучшее) значение по каждому подындексу – 100 баллов, если город имеет лучшие значения по всем показателям.
- **Проведенные расчеты показывают, что наиболее эффективную экономическую политику в период и на выходе из пандемии коронавируса проводили городские власти Сингапура, Москвы и Шанхая (топ-3).**





Итоговый рейтинг мировых городов по эффективности городской политики



Основные обозначения:

- наиболее успешные
- сравнительно эффективные
- неэффективные



1.

Основные подходы и результаты

2.

**Эффективность системы здравоохранения**

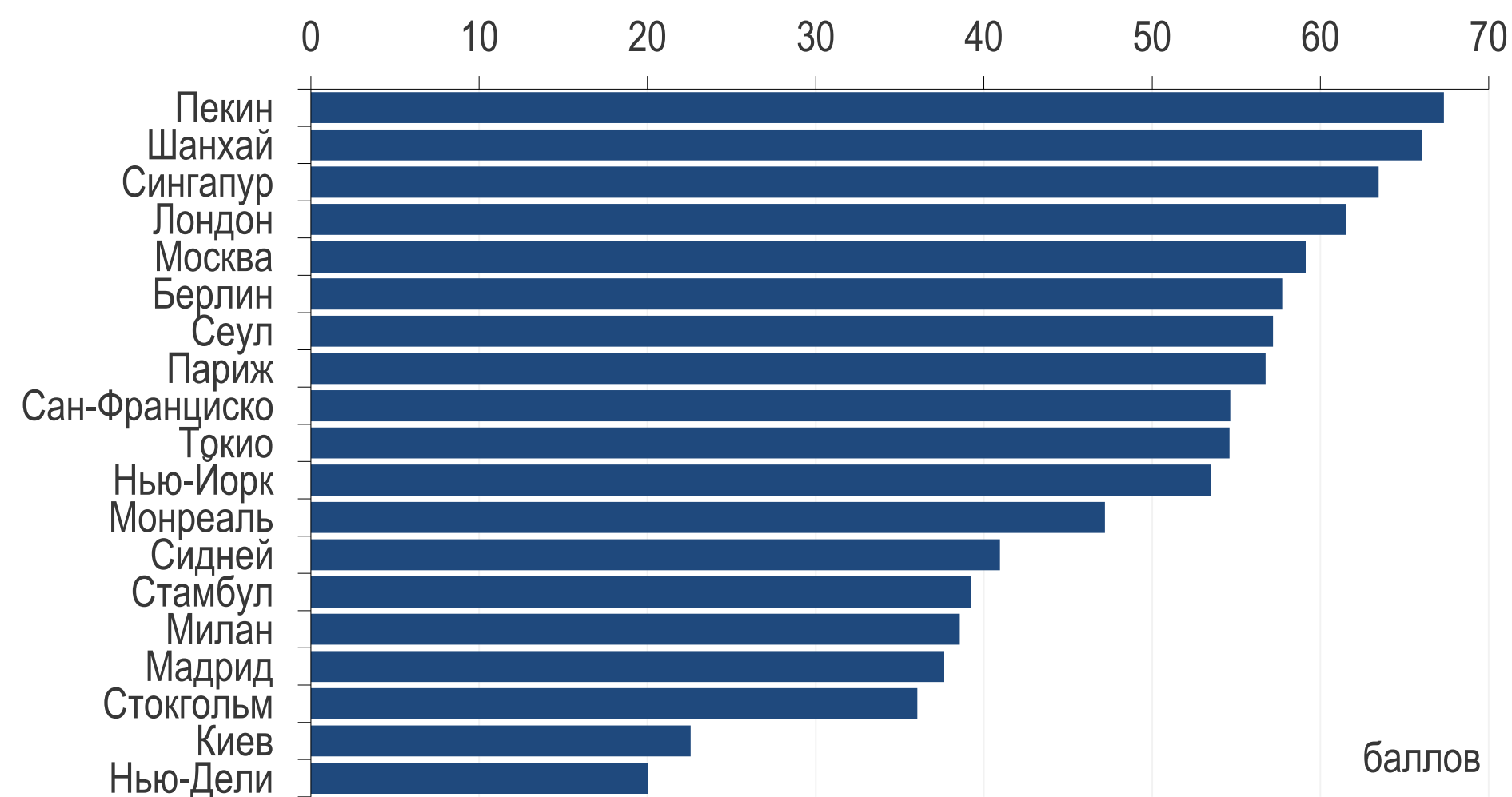
3.

Обеспечение стабильности экономики и социальной сферы

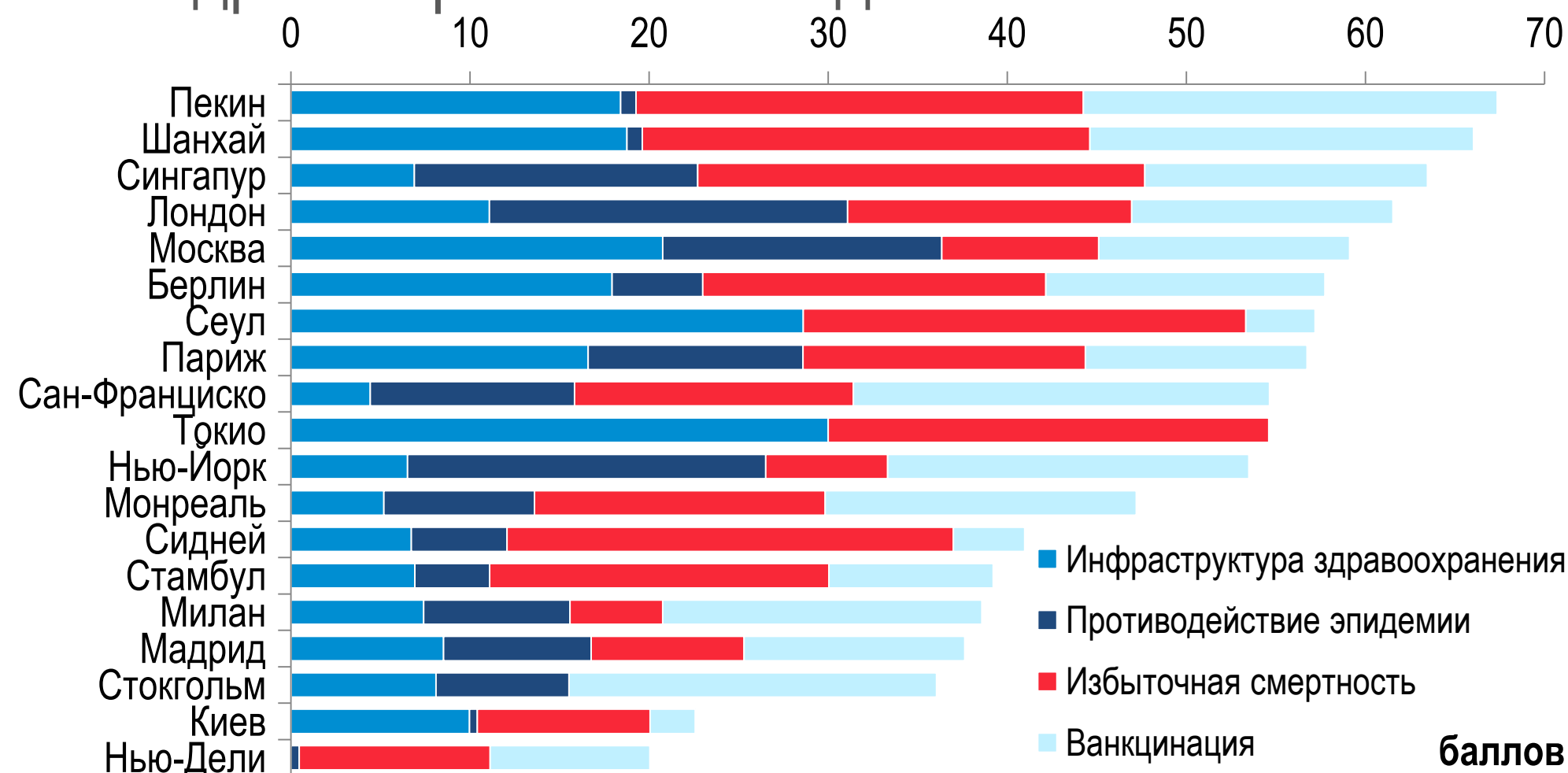
4.

Устойчивость бюджетной системы

## Рейтинг эффективности системы здравоохранения



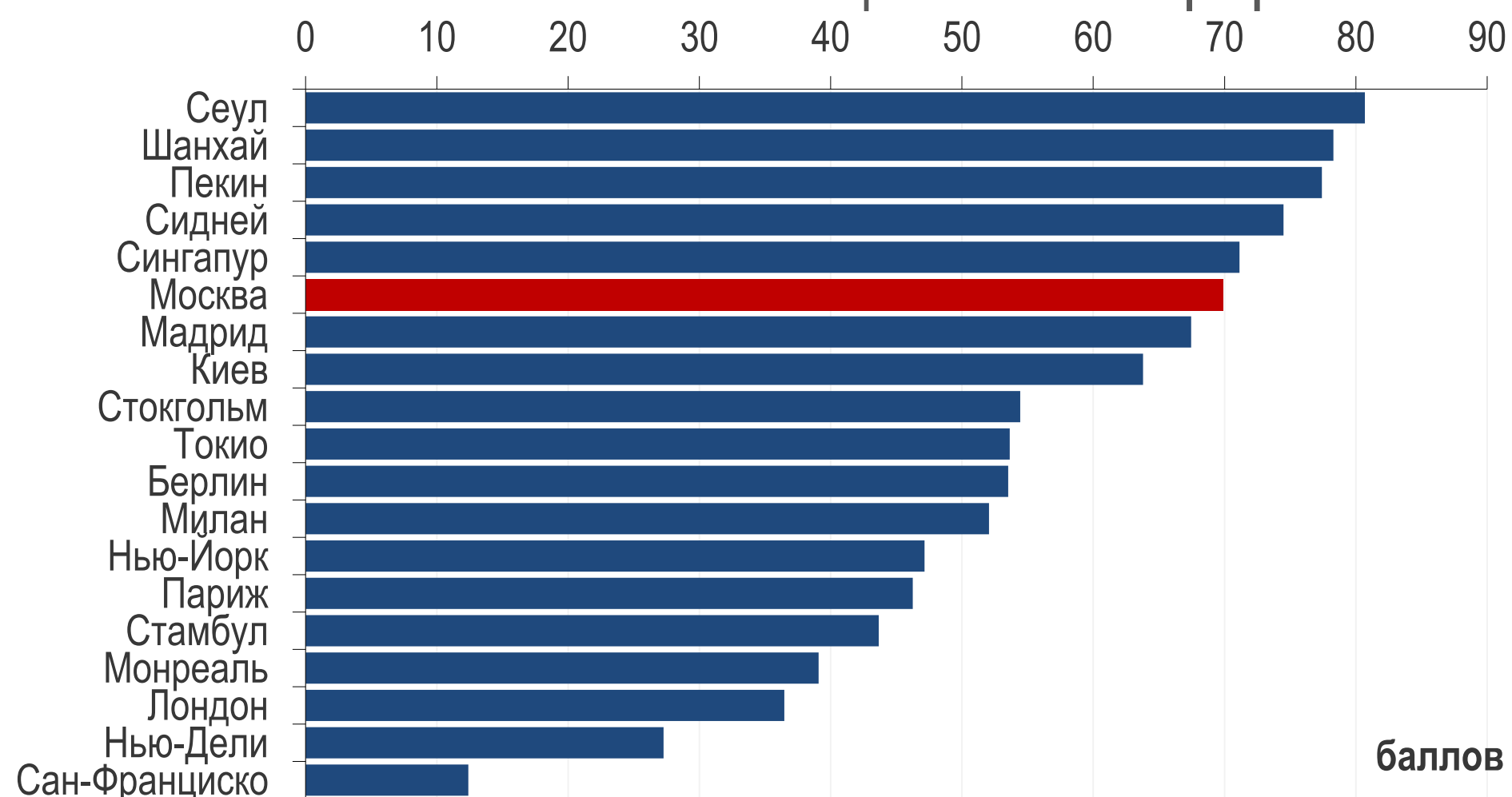
## Рейтинг эффективности системы здравоохранения по отдельным компонентам



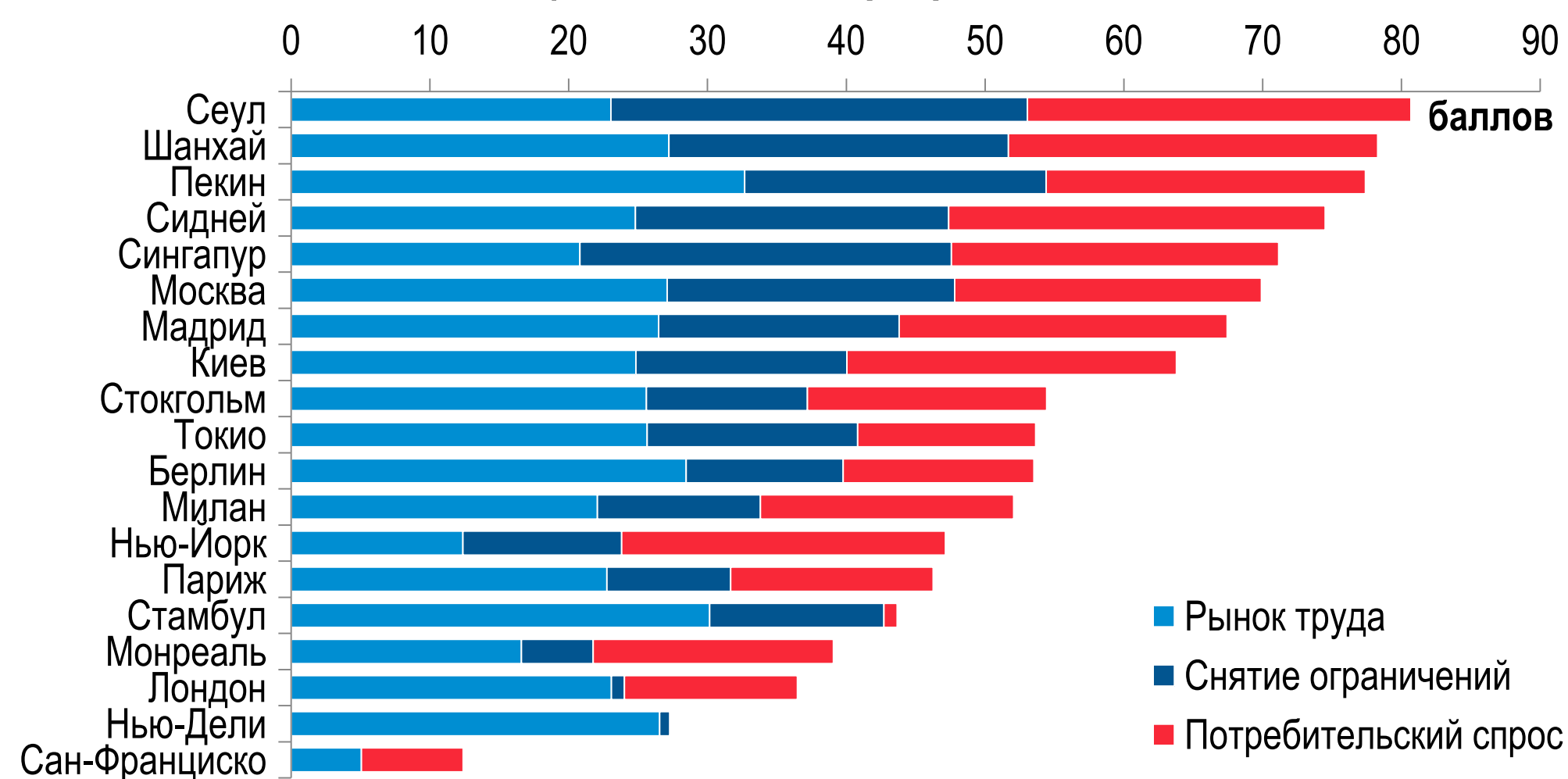
- **Москва занимает 5-е место по эффективности системы здравоохранения среди глобальных мегаполисов.** По сравнению с другими городами город имеет развитую инфраструктуру системы здравоохранения (2-е место). Во время эпидемии в Москве была запущена масштабная система тестирования COVID-19 (4-е место).
- **Наиболее высокие показатели по рейтингу эффективности системы имеют мегаполисы КНР (Пекин, Шанхай), а также Лондон и Сингапур.** Пекин и Шанхай выделяются максимальными значениями охвата вакцинацией среди мегаполисов, а также мощными городскими системами здравоохранения. Лондон имеет относительно высокие показатели избыточной смертности, но хорошие показатели вакцинации и максимальную мощность системы тестирования.
- **Минимальные значения рейтинга эффективности здравоохранения у Нью-Дели (21 балл), Киева (24) и Стокгольма (36).** Слабые показатели Нью-Дели связаны с низким уровнем развития медицинской инфраструктуры (20-е место) и высоким уровнем смертности. Стокгольм, где власти придерживались относительно мягких карантинных ограничений, также столкнулся с высокой избыточной смертностью.

1.	Основные подходы и результаты
2.	Эффективность системы здравоохранения
<b>3.</b>	<b>Обеспечение стабильности экономики и социальной сферы</b>
4.	Устойчивость бюджетной системы

## Рейтинг по экономике и социальной сфере



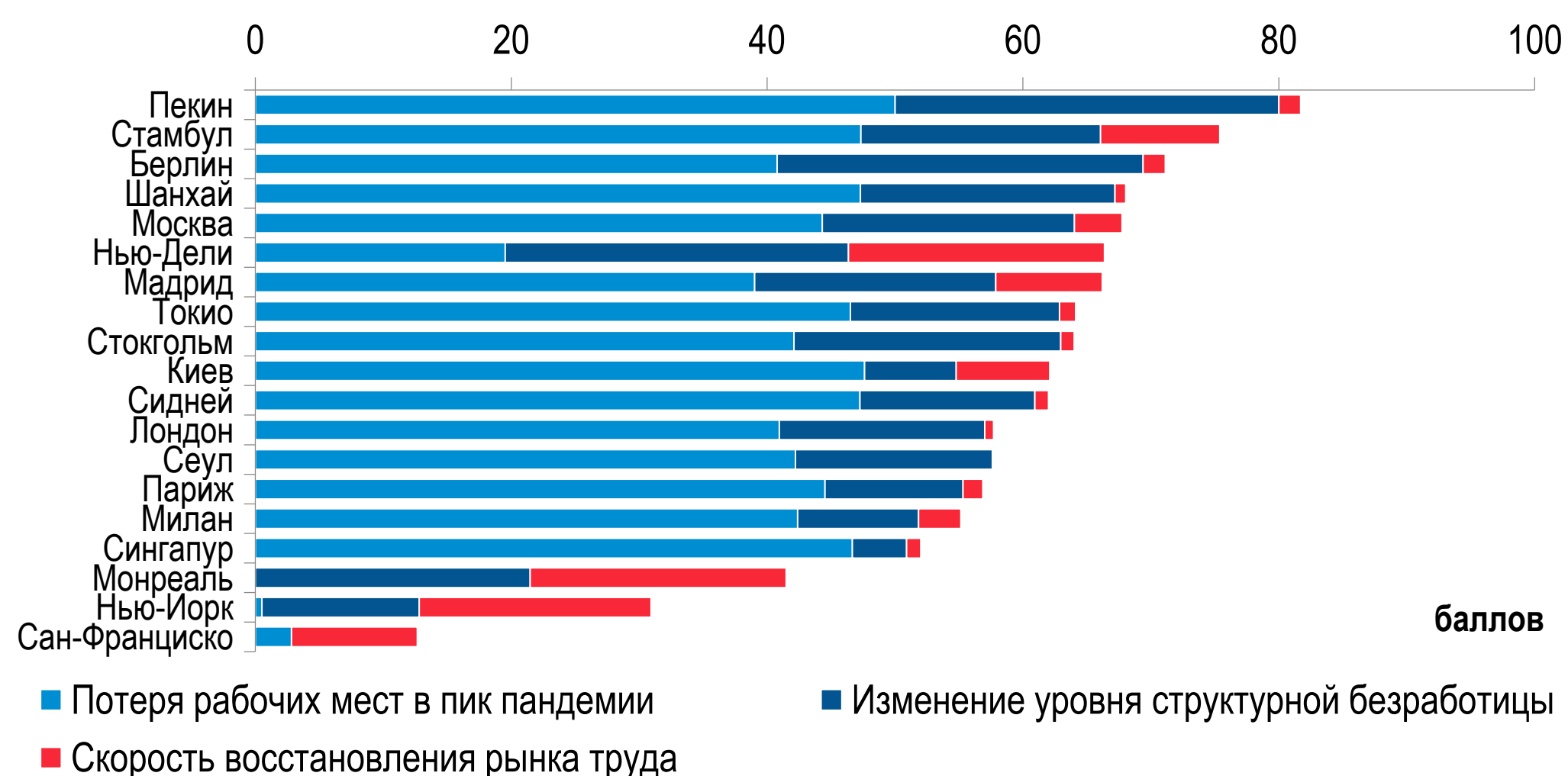
## Рейтинг эффективности по экономике и социальной сфере



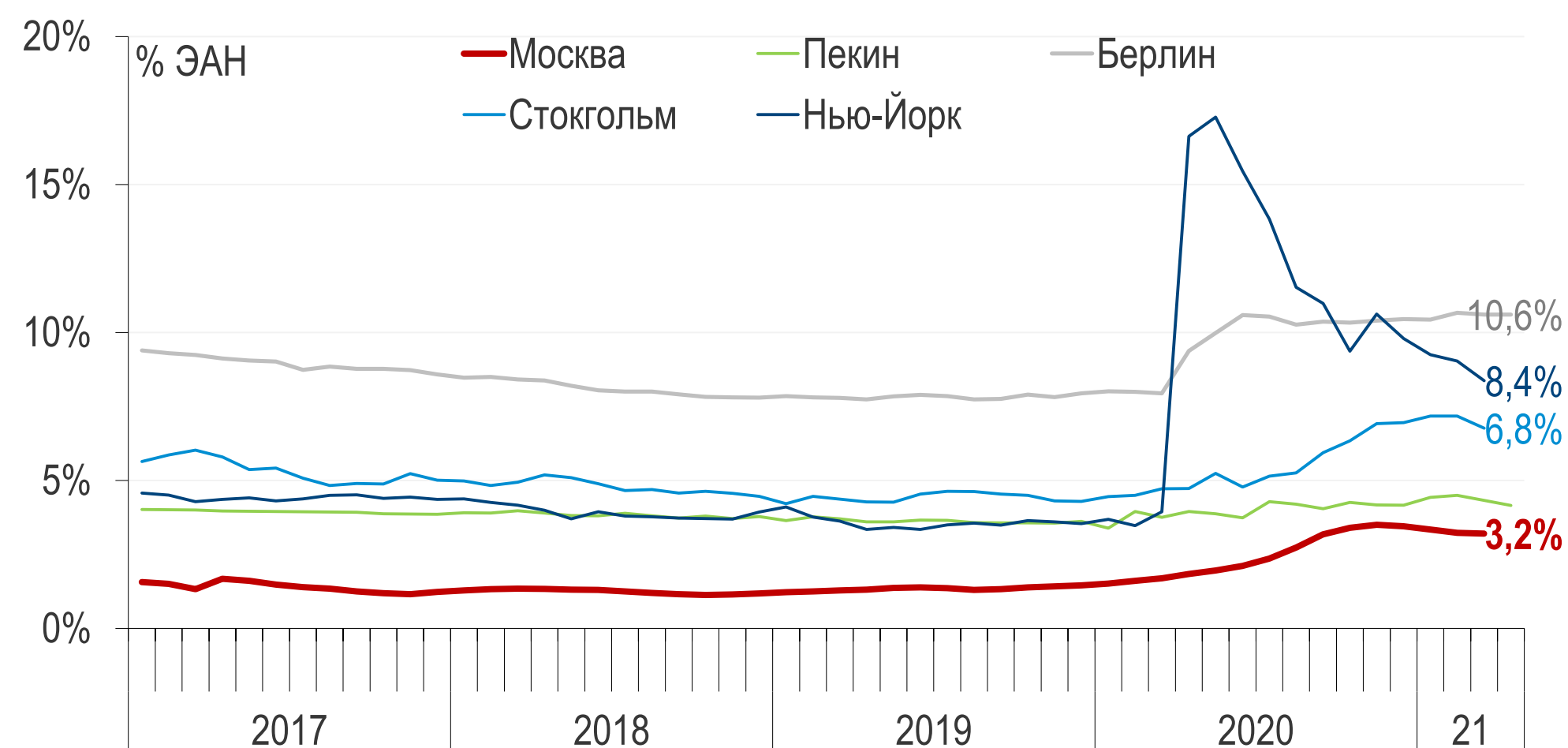
- Стабильность экономики и социальной сферы определяется по показателям рынка труда, восстановлению мобильности граждан и динамике потребительского спроса.
- **На первых местах по данному подындексу находятся мегаполисы АТР (Сеул, Шанхай, Пекин, Сидней и другие),** где национальные экономики пострадали гораздо меньше от последствий пандемии, что очевидно оказало влияние и на крупнейшие города региона.
- **Москва занимает 7-е место по стабильности экономики среди глобальных мегаполисов.** Хотя транспортные потоки в Москве достаточно быстро восстановились (2-е место), показатели посещаемости продовольственных и непродовольственных магазинов остаются на достаточно низком уровне.
- **Наиболее низкие показатели по экономическому рейтингу у Сан-Франциско** (сохранение высокого уровня и сохраняющиеся карантинные ограничения), **Нью-Дели** (новая волна эпидемии), а также **Лондона** (низкая скорость восстановления рынка труда и сохранение низких показателей трафика).



### Ситуация на рынке труда – рейтинг городов

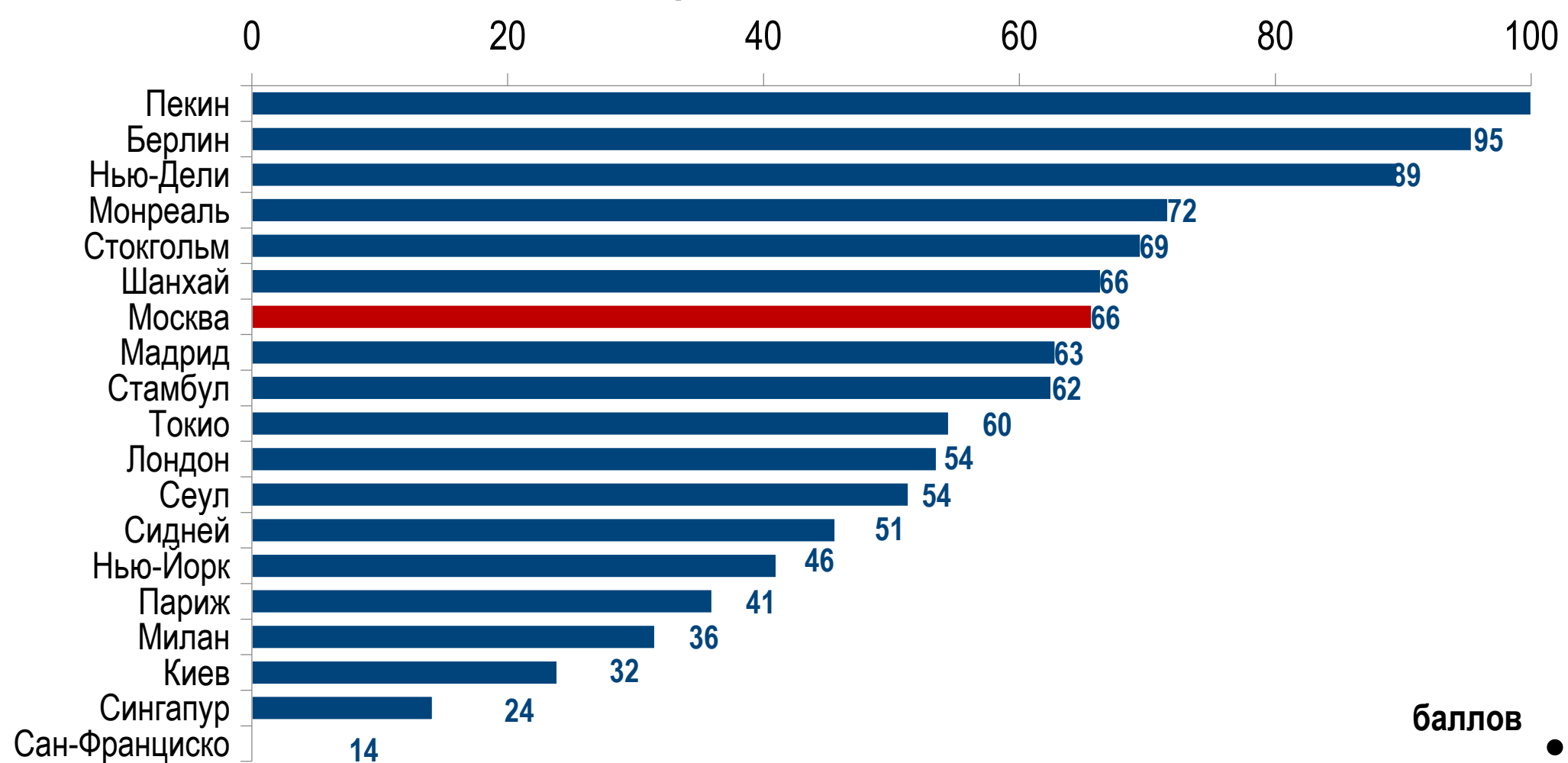


### Уровень безработицы в мировых городах, 2017-21

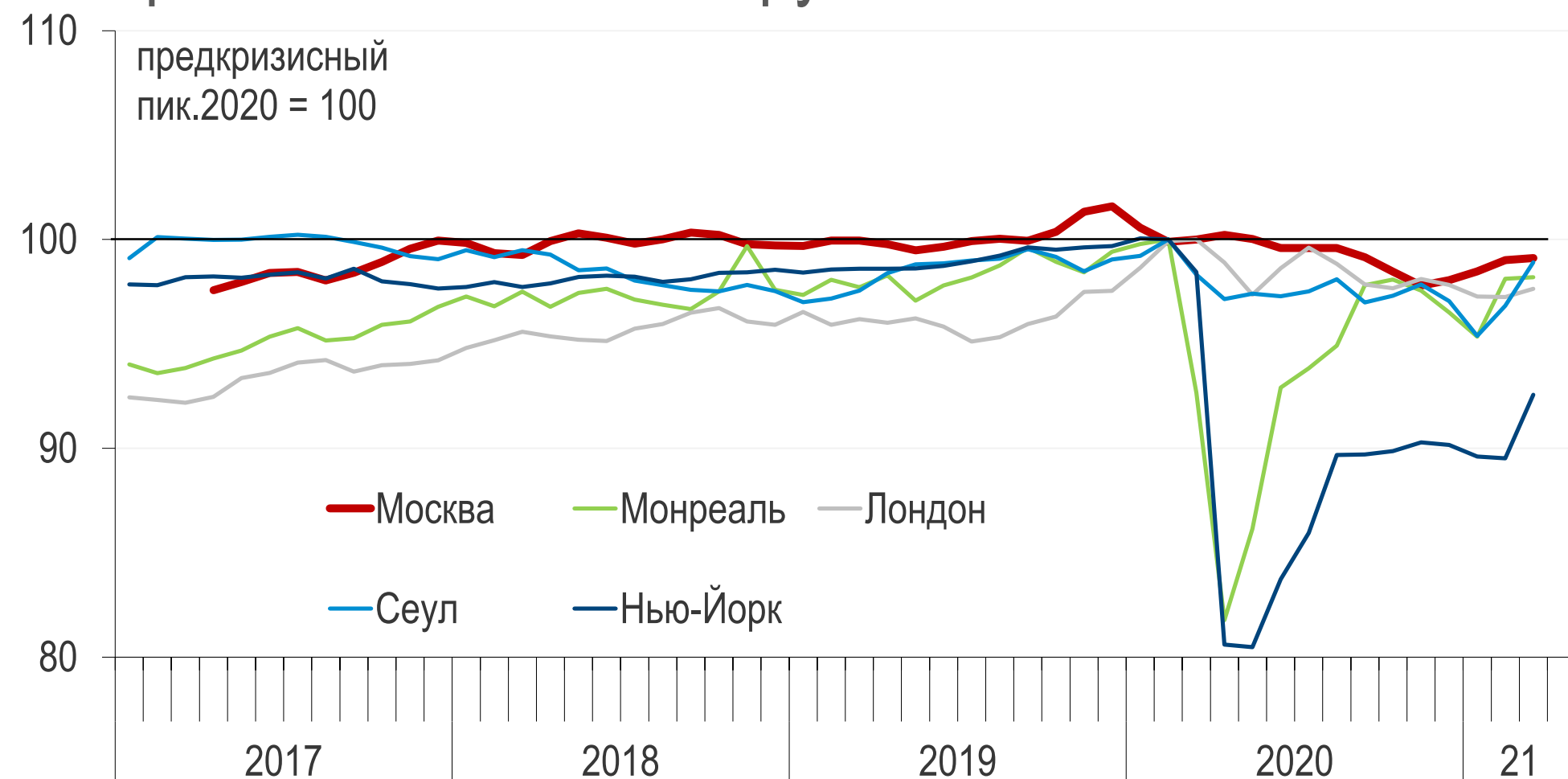


- **Во время пандемии рынок труда крупнейших мировых городов столкнулся с самыми серьезными за современную историю вызовами.** Введенные во время 1-й и 2-й волн пандемии ограничения на поездки, работу магазинов и предприятий сферы услуг привели к резкому снижению занятости в крупных городах. В США и развивающихся странах массовые увольнения дестабилизировали ситуацию на рынке труда – в Нью-Йорке в середине 2020 г. работу потерял каждый шестой житель, в Нью-Дели во время третьей волны пандемии (апрель-май 2021 г.) уровень безработицы достиг рекордных 25-27%.
- **В России, Китае и Южной Корее власти, в том числе и на городском уровне, оказывали поддержку бизнесу, сохраняющему рабочие места.** К примеру, программы льготного кредитования и предоставления грантов на выплату зарплат позволили не допустить резкого роста безработицы и стабилизировать ситуацию на рынке труда. В 2020 г. Москве удалось сохранить минимальный среди 20 ведущих мировых мегаполисов уровень безработицы (2,6%). Московский рынок труда оказался более устойчивым не только в сравнении с мегаполисами США и Западной Европы, но и Китая и Восточной Азии.

## Недопущение структурной безработицы – рейтинг городов



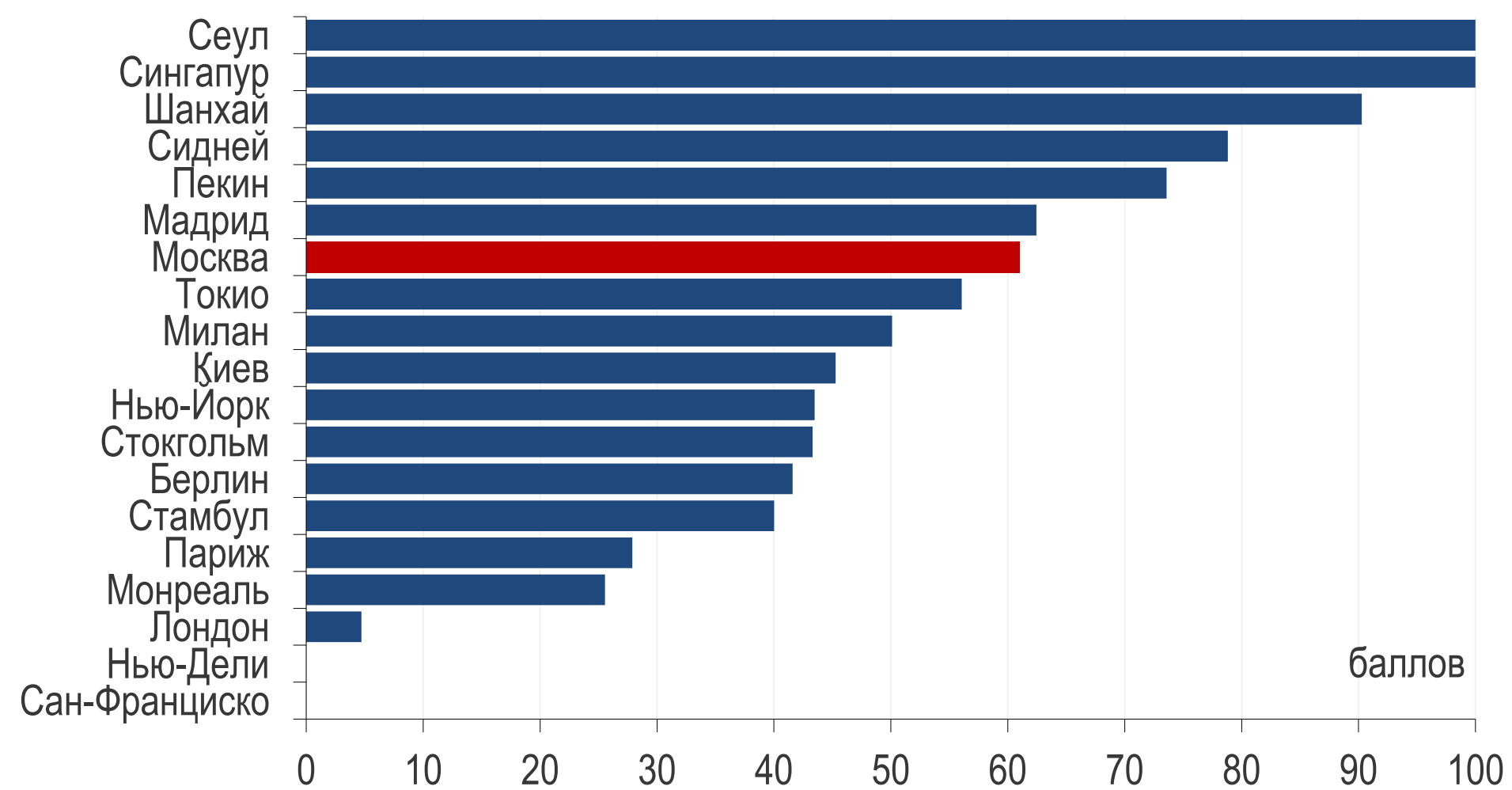
## Уровень занятости в крупнейших мегаполисах



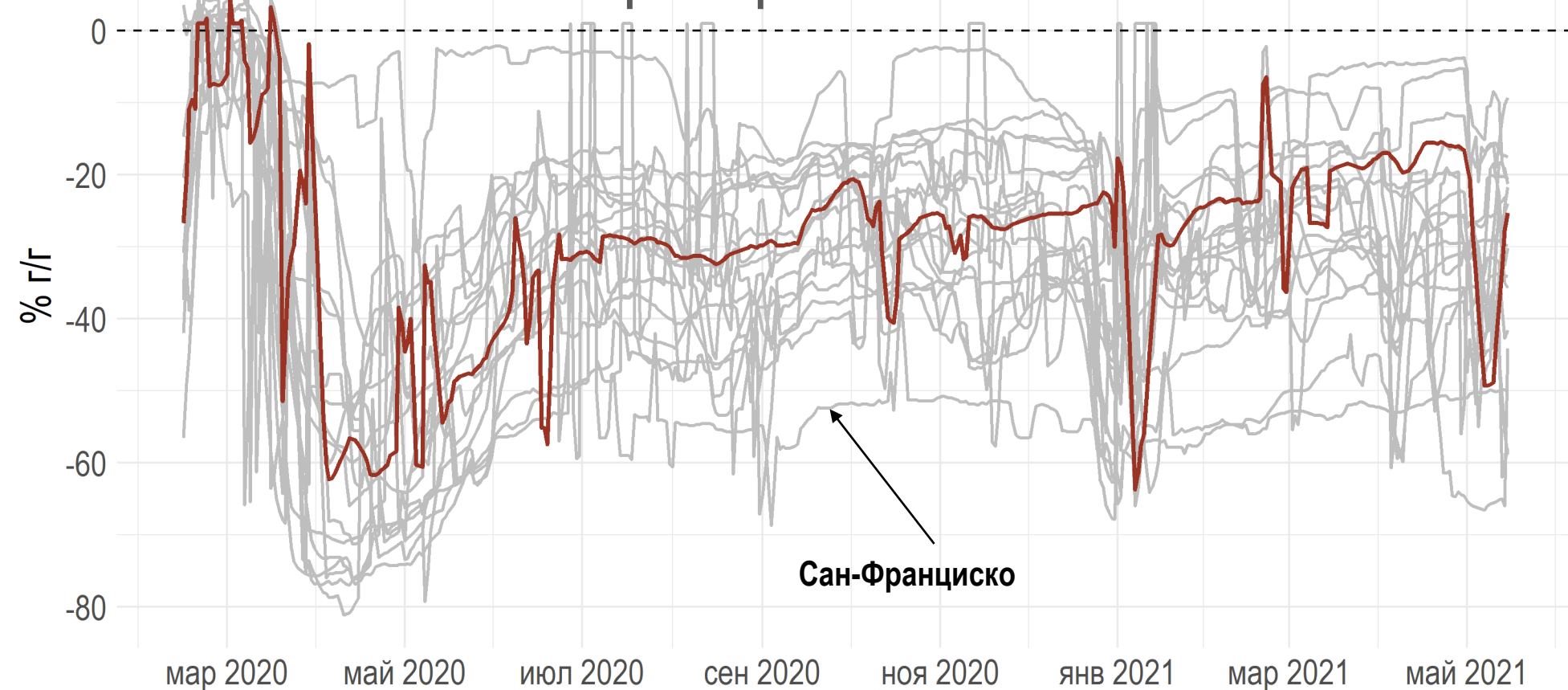
- **Сложным вызовом для крупных городов стал уход с рынка труда многих работоспособных граждан, отказавшихся от поиска работы во время пандемии и «закрытия» экономики. Это приводило к (статистическому) снижению уровня безработицы во время пандемии, но создает проблемы во время посткризисного восстановления. Рынки труда Москвы, крупнейших азиатских мегаполисов (Шанхая и Пекина) и городов Западной Европы продемонстрировали высокую гибкость, продолжая создавать новые рабочие места, даже во время пандемии. Как результат, численность экономически активного населения в Мадриде в 2020-21 гг. выросла на 0,7%, в Москве – на 0,9%, в Шанхае – на 1,0%, в Пекине – на 4%.**
- **Важным показателем возвращения к обычной жизни стало снижение неполной занятости. Сейчас в Москве в таком режиме работают лишь 2% всех занятых. С лета 2020 г. их численность снизилась более чем на 10%, тогда как, например, в Берлине в режиме неполной занятости работает каждый 7-й житель (+2% по сравнению с уровнем до пандемии), в Стокгольме – каждый 8-й житель.**



## Посещаемость офисных и рабочих пространств – рейтинг городов

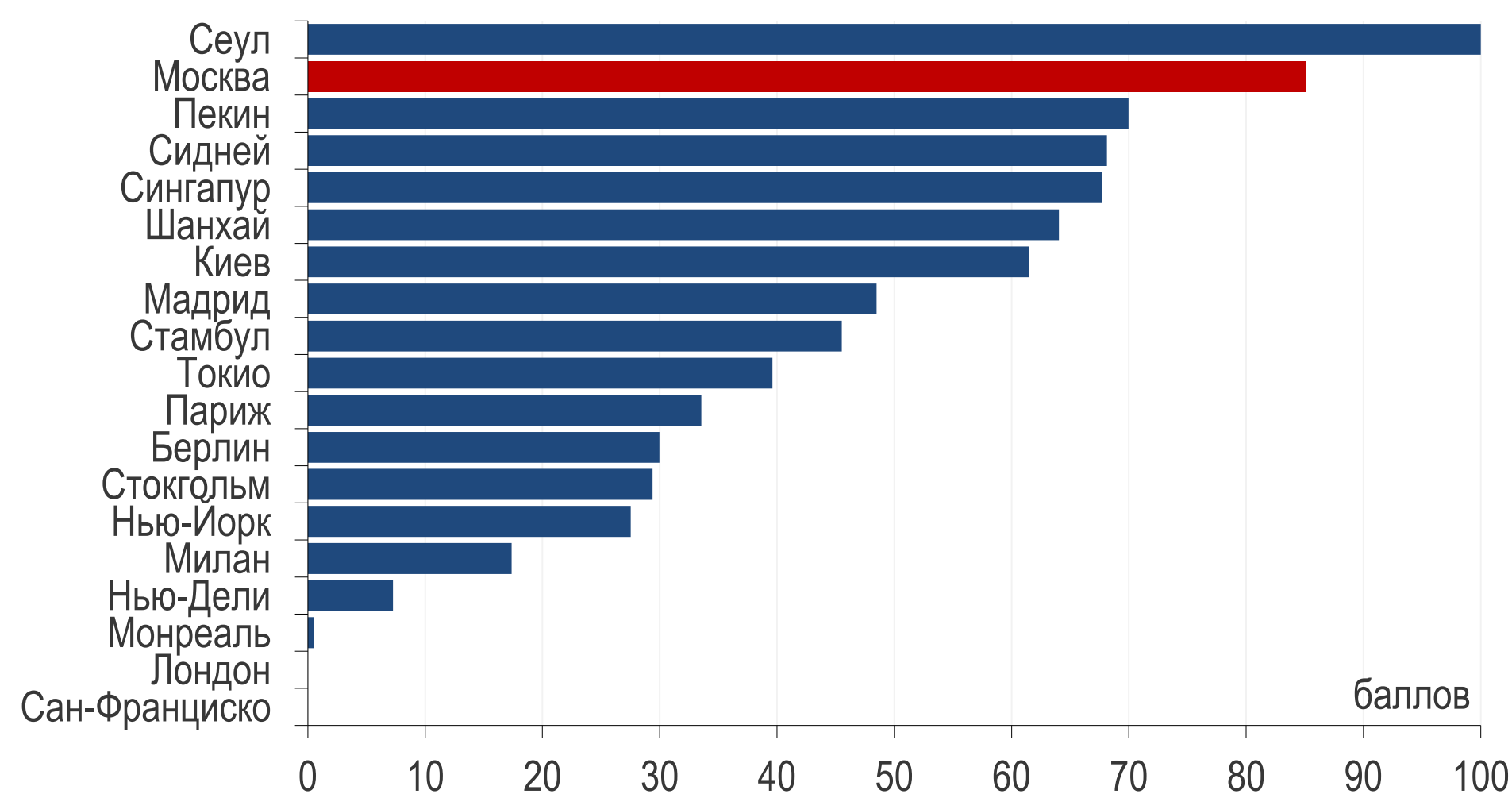


## Динамика посещаемости офисных и рабочих пространств\*



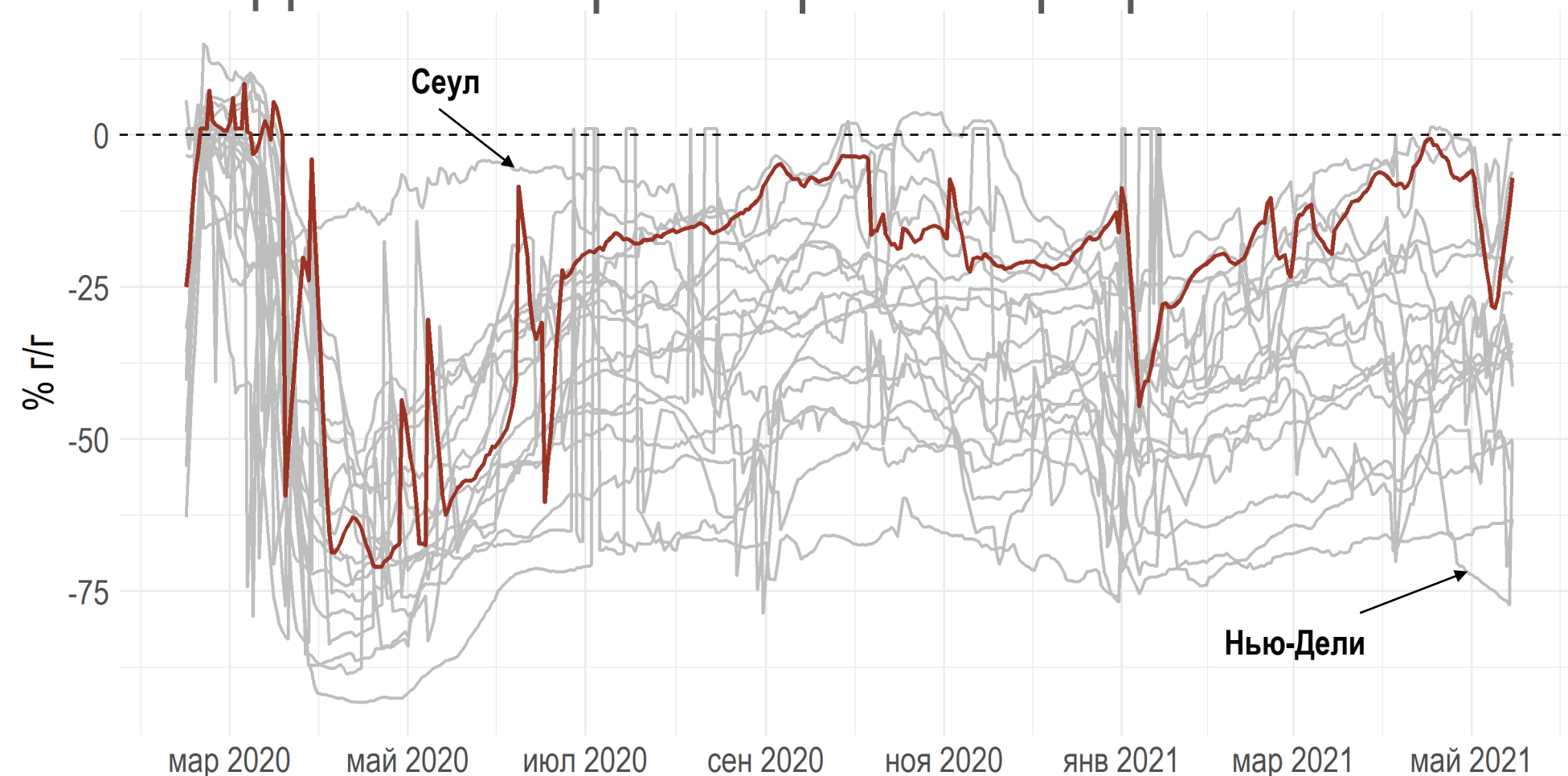
- Для противостояния пандемии власти были вынуждены с начала прошлого года вводить карантинные ограничения, которые сохраняются в большинстве случаев и в настоящее время. Существуют индексы, которые оценивают формальную степень жесткости ограничений (к примеру, Oxford Stringency Index). С точки зрения противостояния эпидемии и оценки действий городских властей важна не столько сама формальная жесткость принятых мер, сколько фактическое их выполнение городскими жителями.
- Как показывают исследования, **мобильность граждан имеет сильную корреляцию с экономическими показателями, в том числе и с ВВП/ВРП.** Чем ниже мобильность, тем большие потери несет экономика.
- Данные Google Mobility Report оценивают мобильность граждан на уровне отдельных географических единиц и типам мест на ежедневном уровне. **Мы использовали данные по мобильности за последние три месяца (март – май 2021 г.) для оценки фактической степени снятия карантинных ограничений.**
- **Москва занимает 8-е место по уровню посещаемости рабочих пространств (-25% в марте-мае).** На первых местах азиатские мегаполисы (Сеул, Сингапур, Шанхай). Сан-Франциско, Нью-Дели и Лондон характеризуются минимальными значениями посещаемости (минус 40-50%).

## Транспортный трафик – рейтинг городов



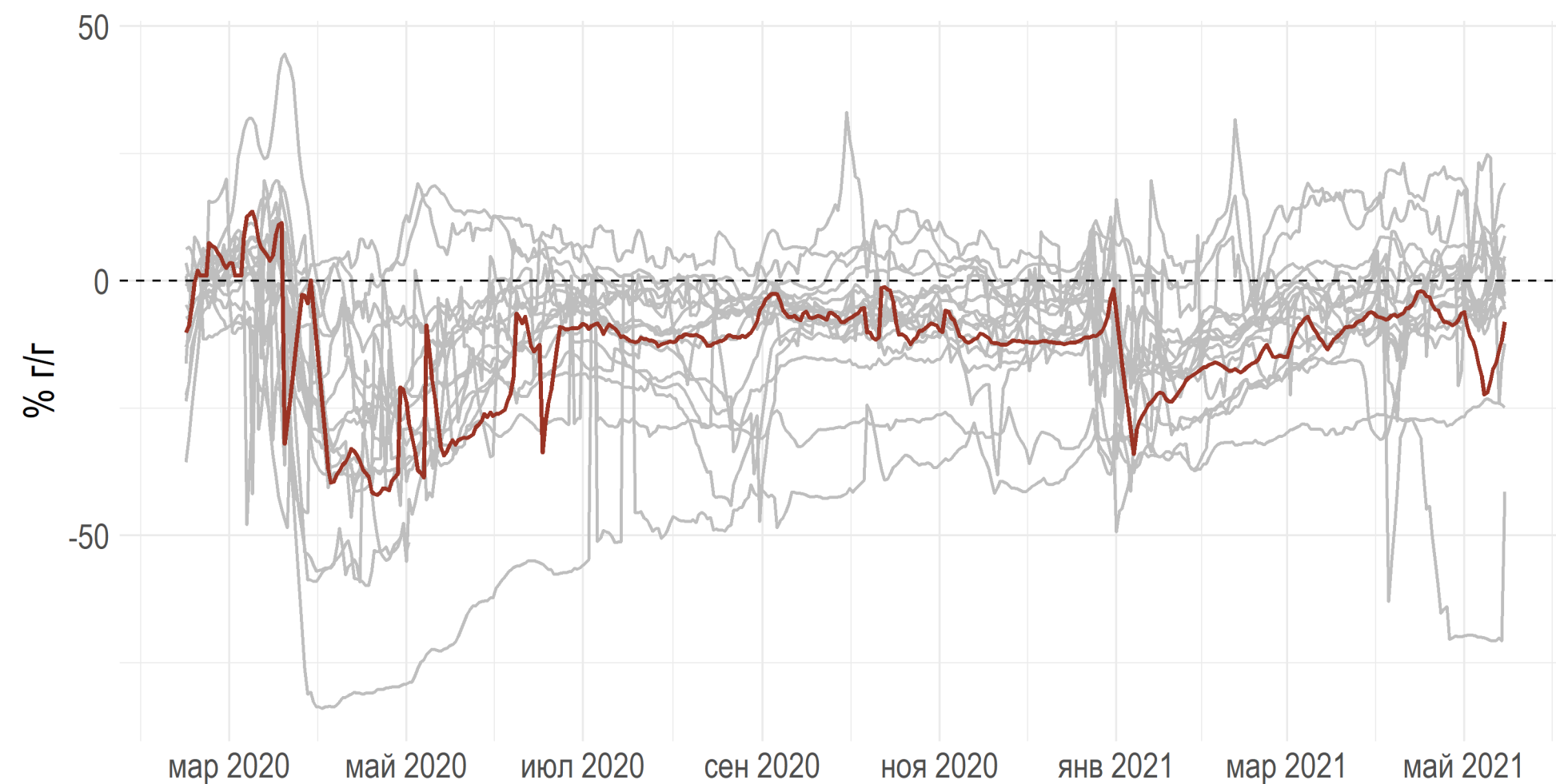
- Весной прошлого года транспортный трафик в большинстве мегаполисов (за исключением Сеула) снизился на 60-80% из-за ввода карантинных ограничений и добровольного сокращения перемещений гражданами. В настоящее время наблюдается разная степень восстановления мобильности.
- В ряде городов (Москва, Сеул, мегаполисы КНР) весной 2021 г. транспортный трафик практически восстановился до «нормальных» уровней. Транспортный трафик Сеула сократился не более чем на 10-15% в прошлом году и в настоящее время находится лишь на 6% меньше нормального уровня.
- **Москва находится на 2-м месте по восстановлению транспортного трафика среди 19 мегаполисов.**
- **В Нью-Дели новая волна коронавируса привела к обвалу трафика в начале 2021 г. (-80% в мае).** В Сан-Франциско и Лондоне также сохраняется слабое восстановление трафика, несмотря на снижение заболеваемости и высокие показатели вакцинации.

## Динамика транспортного трафика\*

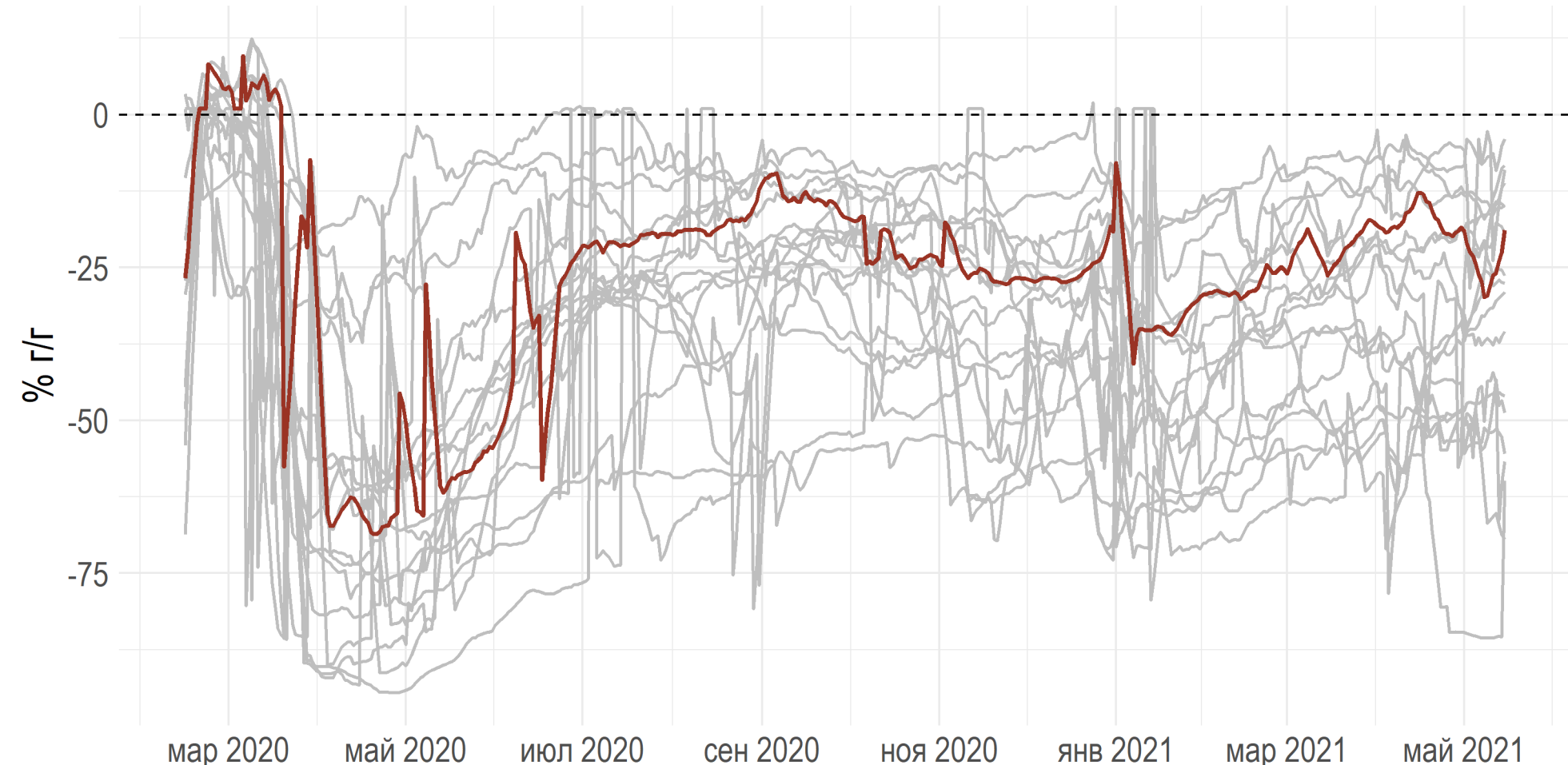




## Посещаемость продовольственных магазинов и аптек



## Посещаемость непродовольственных магазинов\*



- В большинстве мировых городов посещаемость продуктовых магазинов в пик пандемии упала на **20-60%**. Однако уже летом 2020 г. посещаемость продовольственных магазинов стала быстро восстанавливаться и во многих городах достигла предкризисных уровней;
- В период пандемии происходят изменения в динамике посещаемости магазинов и потребительской активности. Многие покупатели сократили количество визитов в магазины, выбирая онлайн-площадки, в том числе и при покупке продуктов питания и иных товаров повседневного спроса.
- **Москва занимает 13-е место по восстановлению посещаемости продовольственных магазинов.** Относительно слабое восстановление посещаемости в городе связано с более высоким распространением онлайн-форматов торговли продовольственными товарами по сравнению с другими городами. Таким образом, происходит трансформация модели потребления, которая не отражается в данных по посещаемости.
- Посещаемость непродовольственных магазинов упала сильнее и в меньшей степени восстановилась по сравнению с продовольственной розницей. **Москва занимает 7-е место по восстановлению посещаемости непродовольственных магазинов.**

1.

Основные подходы и результаты

2.

Эффективность системы здравоохранения

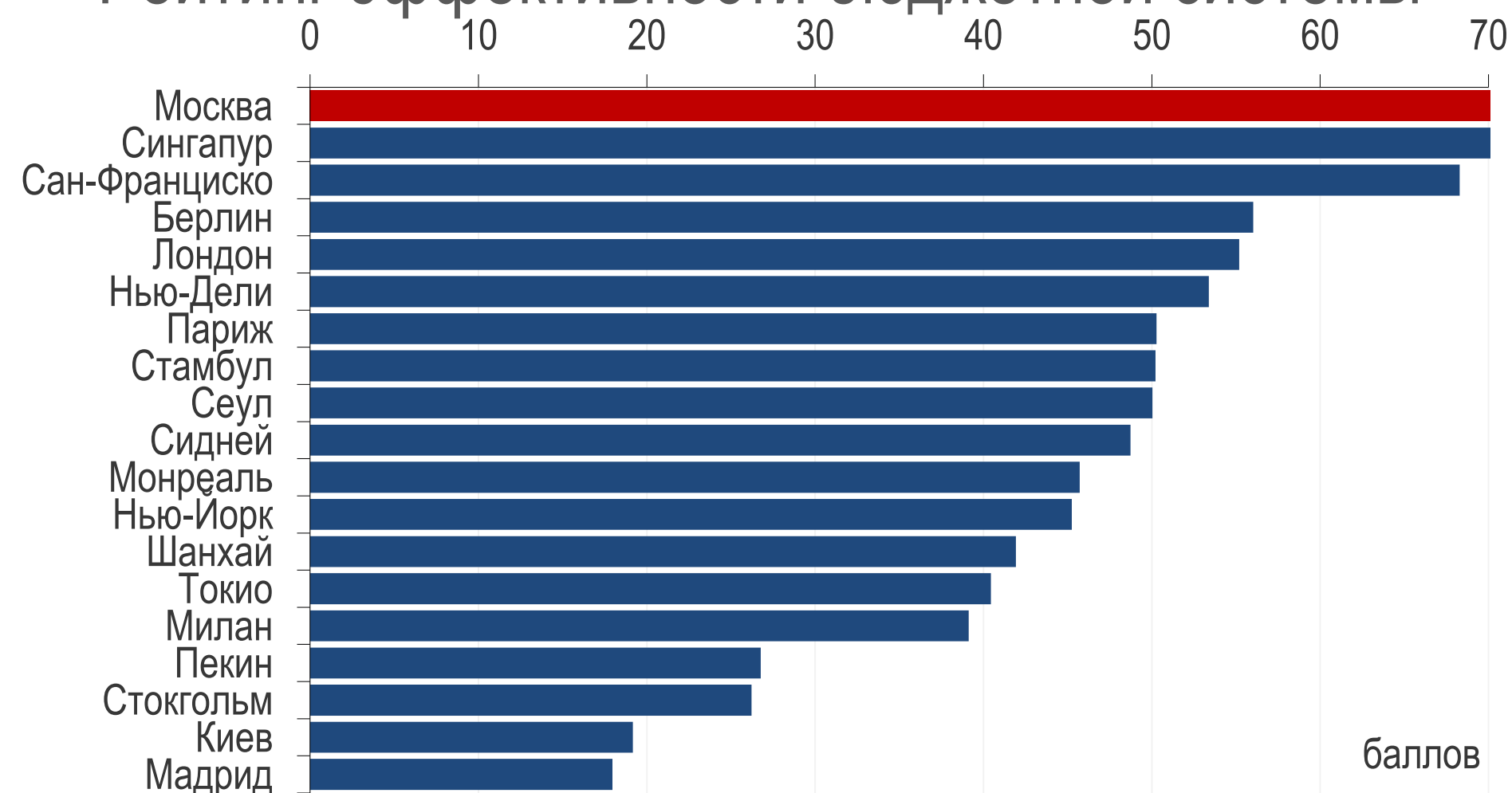
3.

Обеспечение стабильности экономики социальной сферы

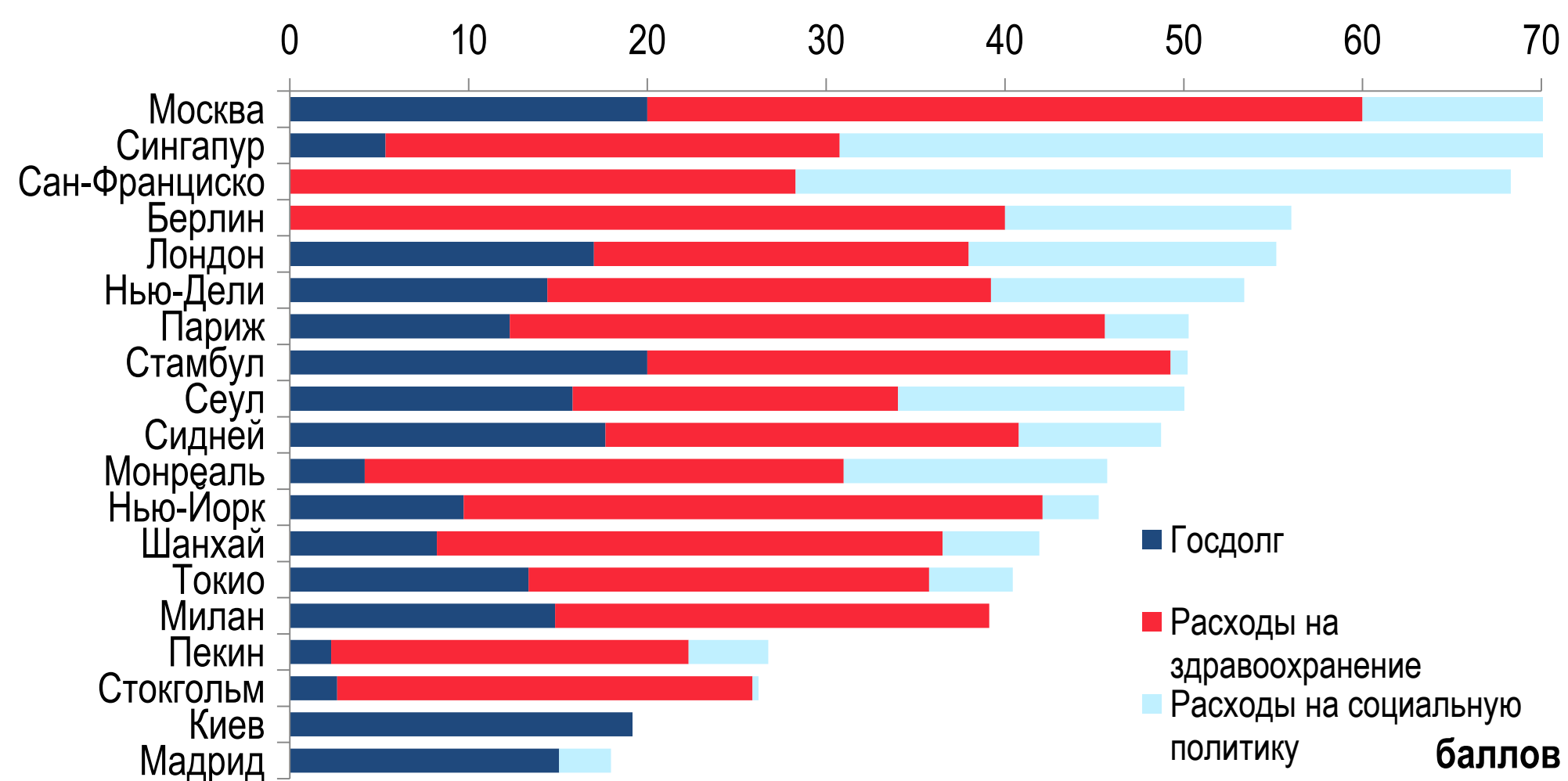
**4.**

**Устойчивость бюджетной системы**

## Рейтинг эффективности бюджетной системы



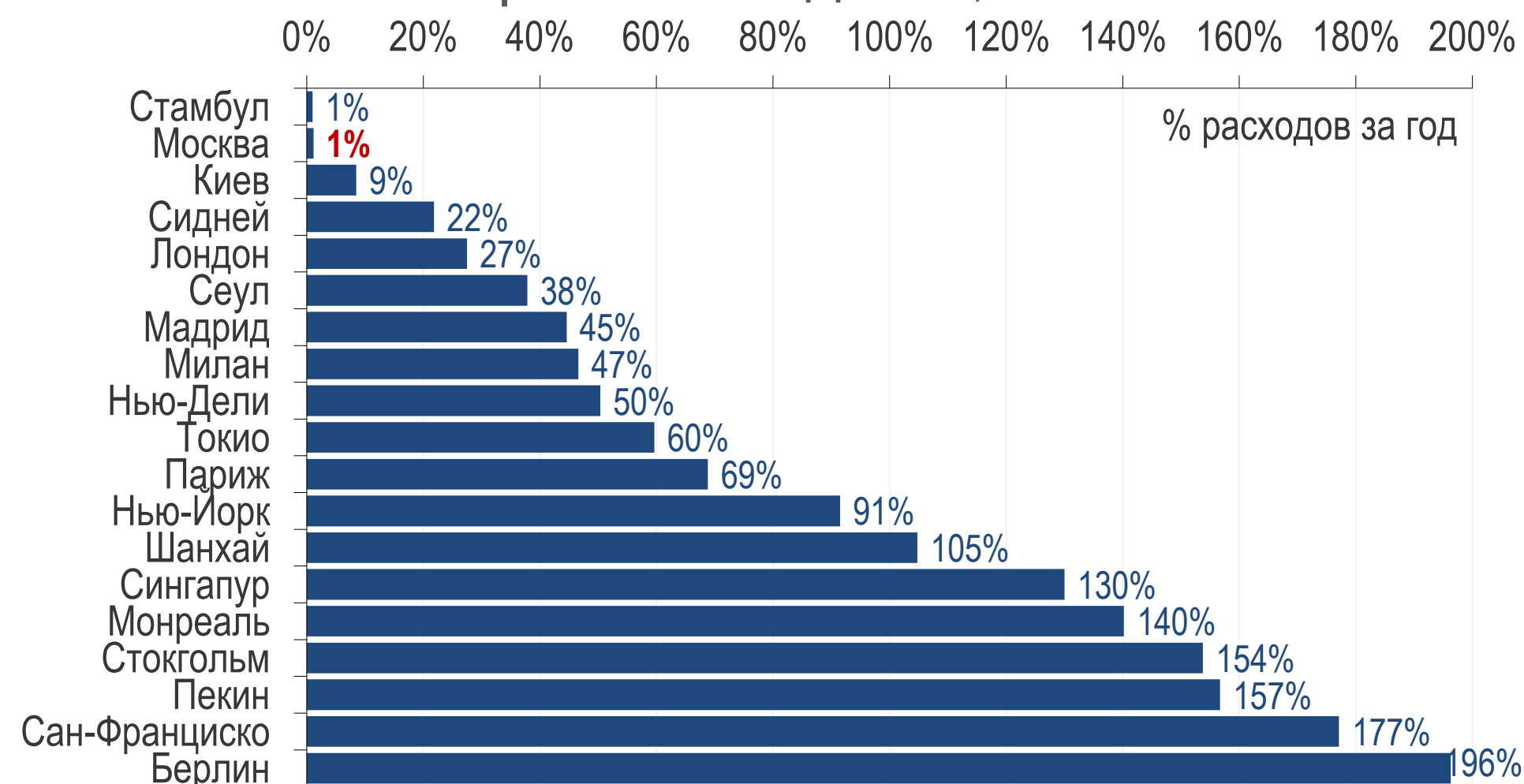
## Рейтинг эффективности бюджетной системы по отдельным компонентам



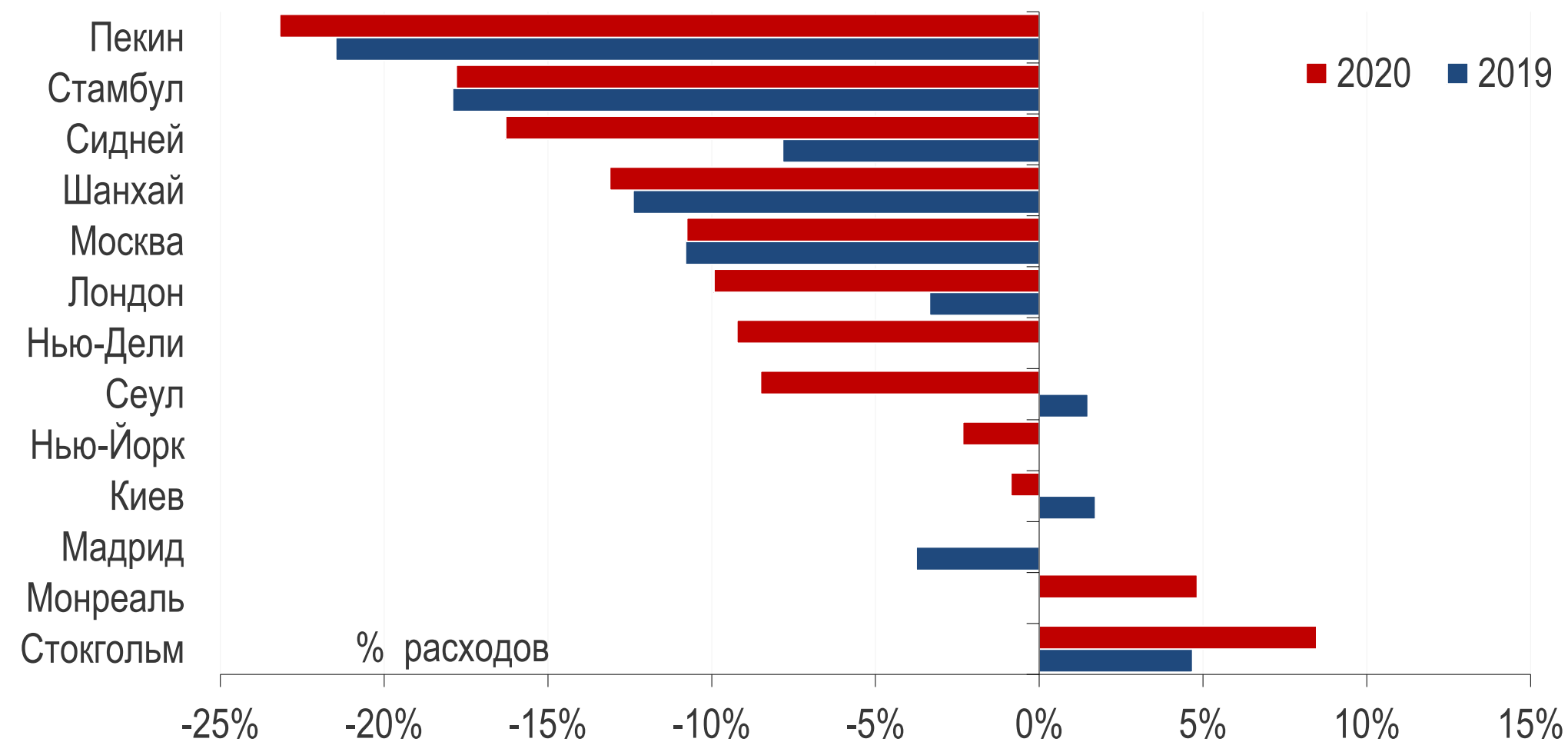
- **Москва занимает 1-е место по устойчивости бюджета среди глобальных мегаполисов.** По сравнению с другими городами город имел низкий уровень долга до пандемии (2-е место), что позволило нарастить расходы во время пандемии без обращения за помощью к федеральному правительству. В 2020-21 гг. Москва значительно нарастила расходы на здравоохранение (+48% в реальном выражении) и социальную политику (15% в реальном выражении), сохранив, несмотря на пандемию и падение доходов, высокие социальные стандарты для жителей города.
- **В топ-3 мегаполисов по устойчивости бюджета также входят Сан-Франциско и Сингапур.** Высокие показатели связаны с масштабным увеличением расходов городскими властями в 2020-21 гг. для борьбы с пандемией (+20%) и её экономическими и социальными последствиями. В то же время Сан-Франциско имеет достаточно высокий уровень долга (>170% годовых расходов). Сингапур также значительно увеличил расходы в период пандемии – более чем на 30% за два года.
- **Минимальной оказалась устойчивость бюджетной системы Киева и Мадрида.** Киев, в отличие от других мировых мегаполисов, сократил фактические расходы на социальную политику и здравоохранение в 2020 г. Власти Мадрида в рамках политики бюджетной экономии планируют резкое сокращение расходов на здравоохранение уже в 2021 г.



Уровень госдолга, 2019



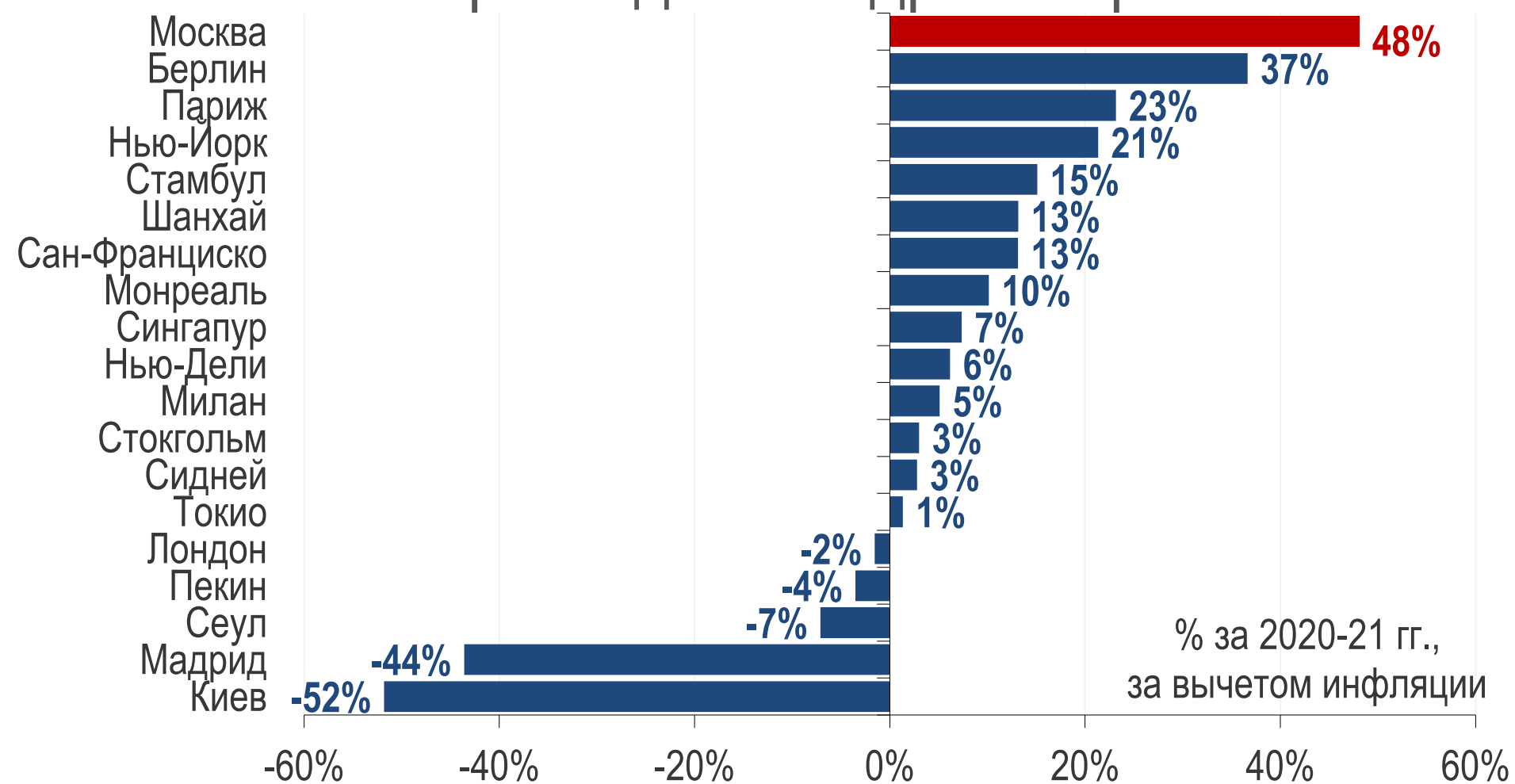
Дефицит бюджета, 2019-2020 гг.



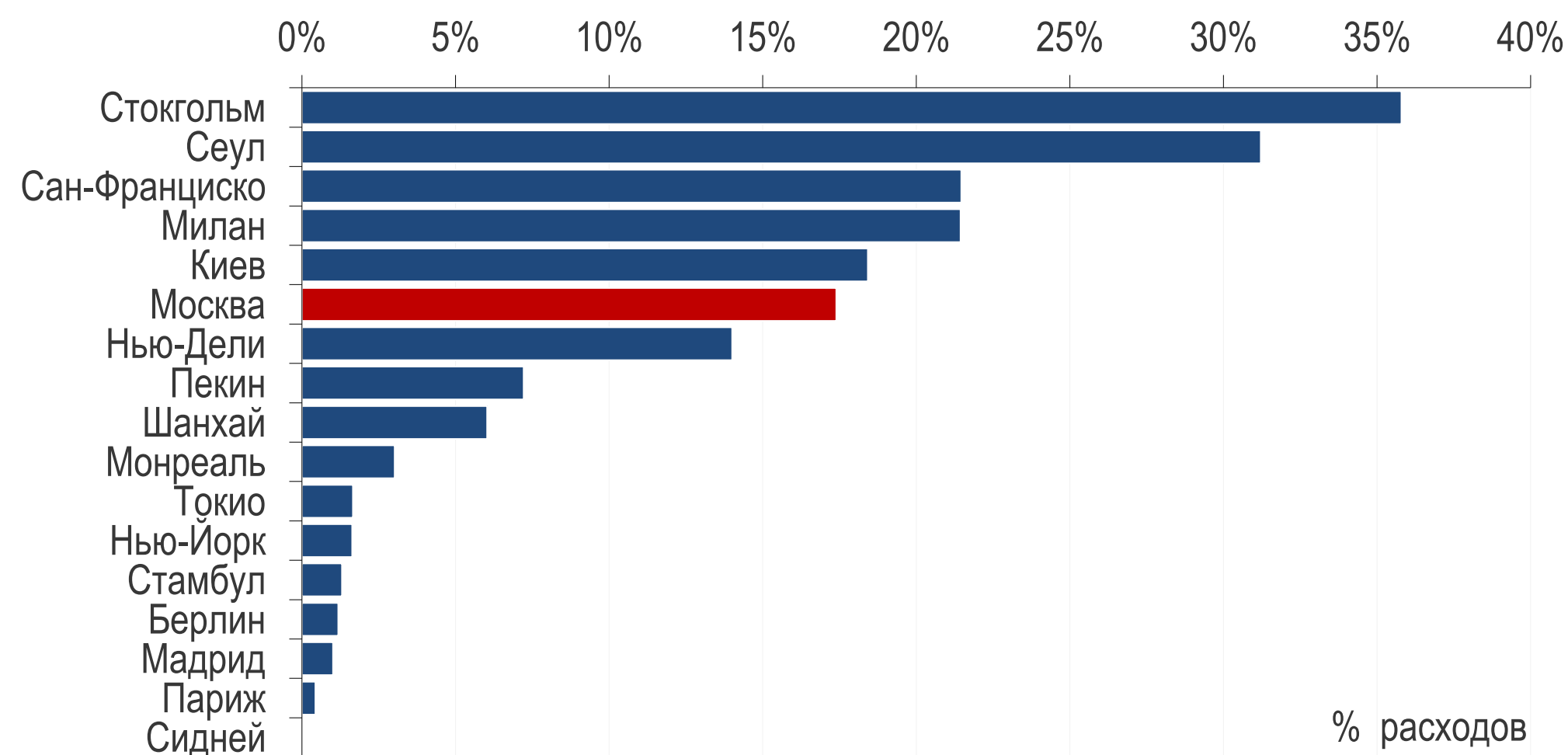
- **Косвенным показателем, характеризующим готовность бюджета к пандемии, является накопленный размер регионального долга.** Низкий накопленный уровень долга свидетельствует о долгосрочной сбалансированности городского бюджета и способности резко увеличить расходы при необходимости. С другой стороны, чрезмерно высокий уровень долга ограничивает возможности самостоятельного увеличения расходов без повышения налогов и/или предоставления трансфертов со стороны национального правительства.
- **До пандемии Москва и Стамбул имели долг, близкий к нулю.** В 2020 г. Москва финансировала дополнительные расходы за счет ранее накопленных ресурсов (остатков на счетах), что позволяло оперативно доводить средства до получателей. В 2021 г. предполагается увеличение долга за счет выпуска облигаций. Верхний предел госдолга на 1 января 2022 г. – 426 млрд рублей (по сравнению с фактическим долгом в 65 млрд рублей на 01.05.2021).
- **В ряде городов (Стокгольм, Пекин, Сан-Франциско, Берлин) уровень долга городского бюджета превышал 150% годовых расходов уже в 2019 г.** В условиях коронакризиса эти города были вынуждены обращаться за финансовой помощью к национальным правительствам.



### Изменение расходов на здравоохранение

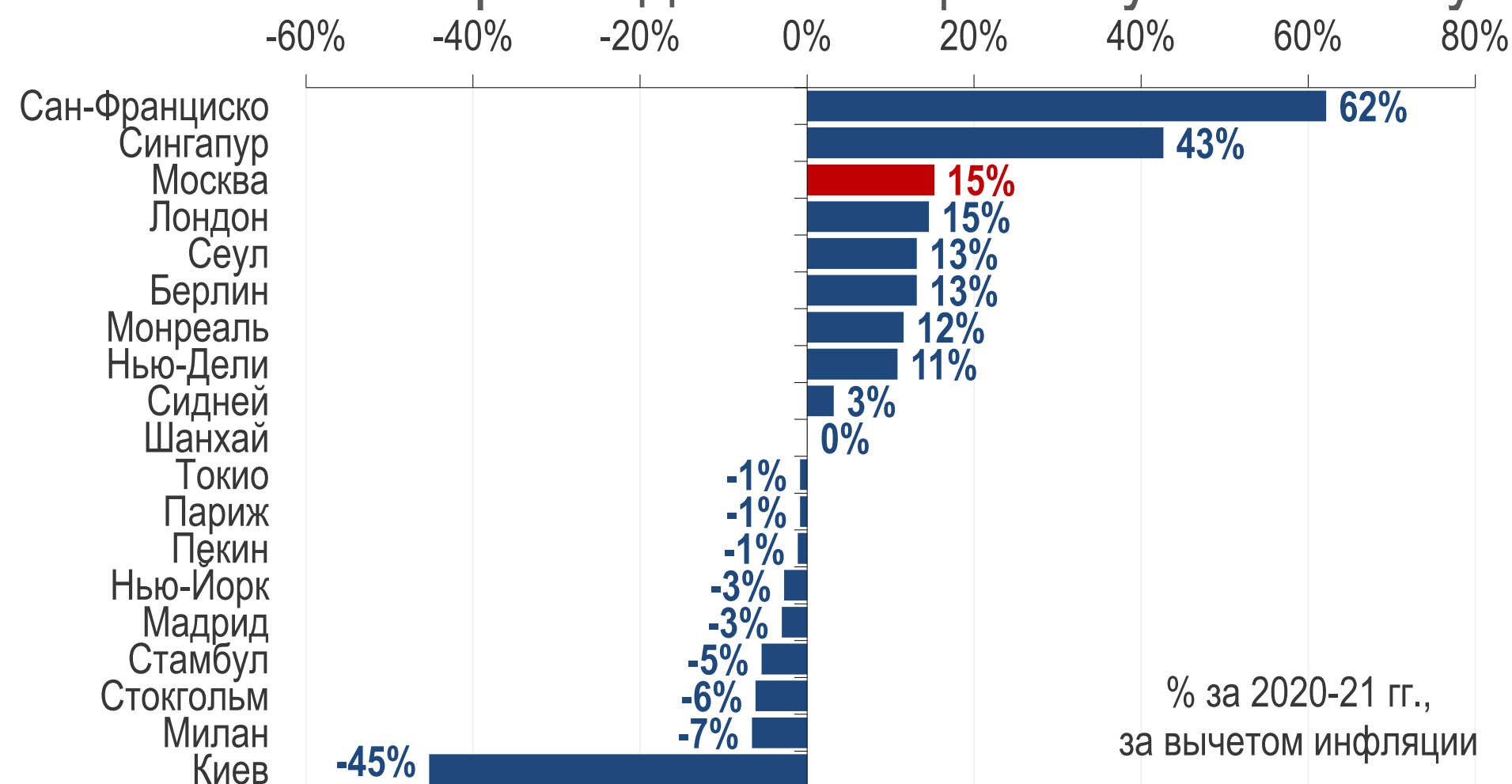


### Доля расходов на здравоохранение, 2019

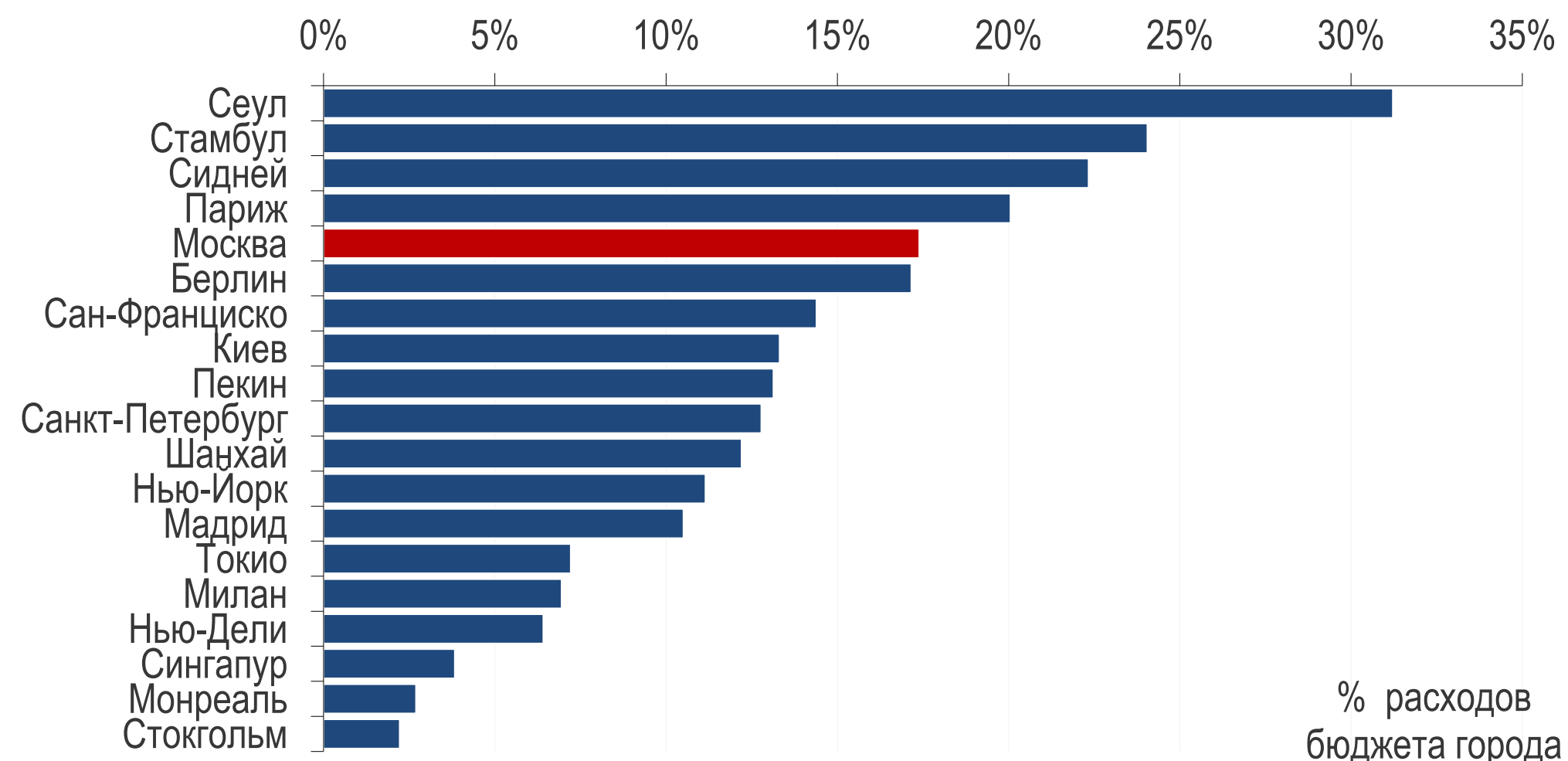


- Пандемия коронавируса привела к пересмотру расходных приоритетов для всех мировых городов, в первую очередь, с точки зрения наращивания расходов на здравоохранение. Как правило, дополнительные расходы были связаны с покупками антисептических средств и СИЗ для врачебного персонала, развертыванием дополнительных госпиталей и покупкой необходимого оборудования, дополнительными выплатами работникам здравоохранения.
- Финансирование дополнительных расходов на здравоохранение на городском уровне сильно зависит от структуры национальной системы здравоохранения, антикризисных пакетов помощи, которые принимались на национальном уровне и др. факторов. Однако дополнительное финансирование из городских бюджетов (особенно на начальном этапе борьбы с эпидемией) позволяло оперативно обеспечить городские больницы всем необходимым;
- Изменение расходов на здравоохранение также зависело от силы эпидемии – при низких уровнях заболеваемости дополнительные экстренные расходы не были необходимы.
- Москва занимает 1-е место среди глобальных мегаполисов по темпам увеличения расходов на здравоохранение. Московский бюджет резко увеличил расходы на здравоохранение уже в 2020 году (с 279 до 400 млрд рублей). В 2021 г. планируется дальнейшее увеличение расходов на здравоохранение. Ряд городов планирует сокращение расходов уже в этом году.

Изменение расходов на социальную политику



Доля расходов на социальную политику, 2019



- **В фокусе экономической политики крупнейших мегаполисов мира оставалось и сохранение уровня жизни граждан.** Пандемия и противоэпидемические ограничения сильно ударили по малому и среднему бизнесу, составляющему основу экономики крупнейших городов мира. Поэтому для поддержки бизнеса и граждан власти мировых городов часто шли на значительное увеличение социальных выплат – повышая размер пособий и увеличивая охват;
- **Москва занимает 3-е место (после Сан-Франциско и Сингапура) среди глобальных мегаполисов по темпам увеличения расходов на социальные цели.** Сингапур увеличил расходы на социальные цели на 42% за 2020-21 гг. Одним из основных факторов роста стала выплата специальных пособий и грантов (COVID-19 support grant) – город предоставлял дополнительную поддержку потерявшим работу, а также малоимущим гражданам, заболевшим COVID-19. В России (как и во многих др. государствах) такие выплаты производились на национальном уровне.
- **10 из 20 мировых городов планируют сократить социальные расходы уже в 2021 г.** Антирекорд поставит Киев (-45% в реальном выражении за 2020-21 гг.), в основном из-за падения доходов бюджета и невозможности найти другие источники финансирования. Так, доходы бюджета Киева в 2020 г. сократились на 7%, что привело к необходимости пересмотра расходной части.