

Территориальное развитие и политика: регионы и города

Н. Зубаревич
МГУ-НИСП

Четыре вопроса

- Как развивается пространство и в чем специфика России?
- Региональная политика – есть ли она и какая?
- Новый кризис и его пространственная проекция
- Как развиваются города и помогает ли их развитию региональная политика?

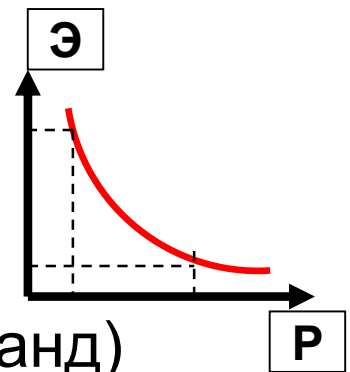
Развитие пространства – эволюция идей

Теории размещения

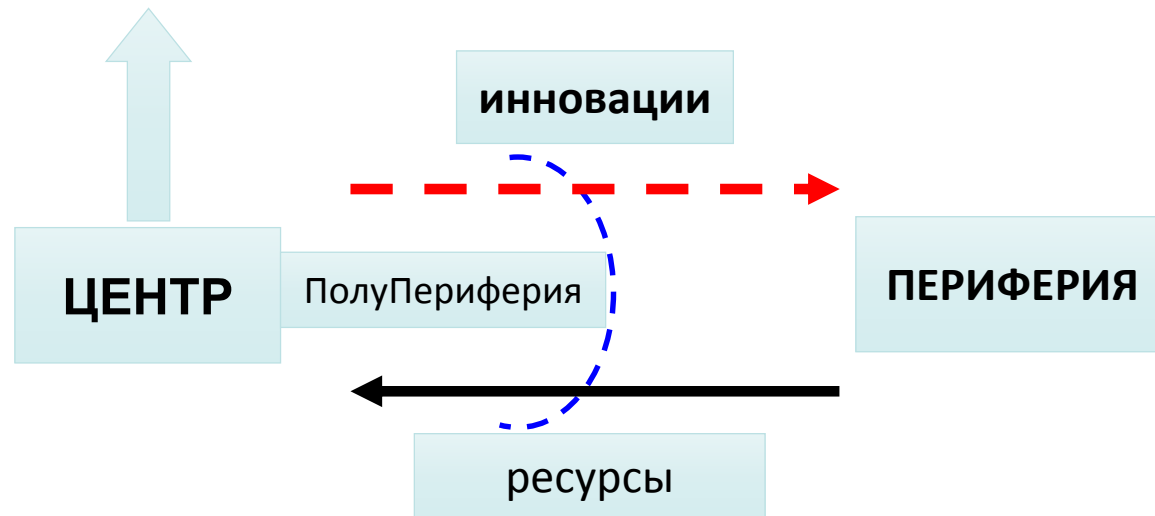
- Модель Тюнена, теория размещения промышленности Вебера, теория центральных мест Кристаллера и др.

Пространственные теории развития:

- **Кумулятивный эффект** (Мюрдаль) – противоречие «равенство-эффективность»
- **Точки роста** (Перру)
- **Диффузионистские теории** (Хегерstrand)
- **Центр-периферия** (Фридман, Валлерстайн, Бродель)
- **Кластерные теории** – М.Портер



Как развивается пространство? Модель «Центр - Периферия»



Барьеры развития:

- сильное Ц-П неравенство между регионами и внутри них
 - слаборазвитая инфраструктура (экономическое расстояние)
 - традиции сверхцентрализации (институты)
- Диффузия инноваций в России идет медленно

Факторы развития: немного теории

"Новая экономическая география" (Кругман, Фуджита и др.).

Пространство НИКОГДА не развивается равномерно

Факторы «первой природы»

- Природные ресурсы
- Географическое положение (относительно торговых путей, крупных центров)

Факторы «второй природы»

- Агломерационный эффект (эффект масштаба и разнообразия)
- Человеческий капитал
- Институты (нормы и правила по Д. Норту)
- Инфраструктура

МОДЕРНИЗАЦИЯ

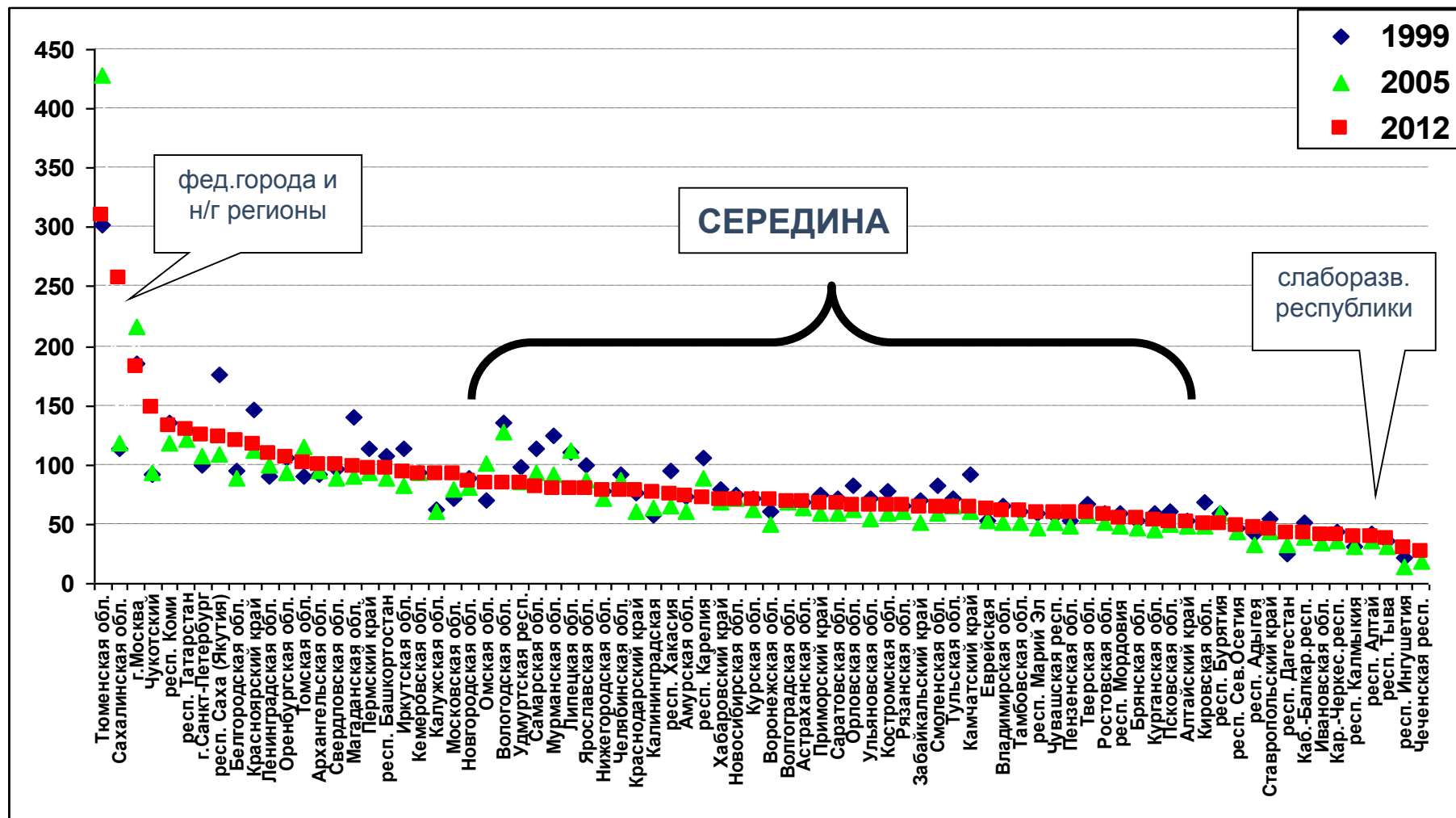


Сверхконцентрация экономики и населения в Московской агломерации: агломерационные и институциональные факторы (2012-2013 гг.)

Доля от всех субъектов РФ, %	Москва	С.-Петербур- бург
ВРП	21	5
Инвестиции (с областью)	11 (15)	3 (5)
Внешняя торговля	41 (46)	7 (10)
Т/оборот торговли (с областью)	17 (23)	4
Ввод жилья (с областью)	5 (15)	4 (6)
Доходы бюджета	18	5
Доходы населения	18	4
Население	8,4	3,5

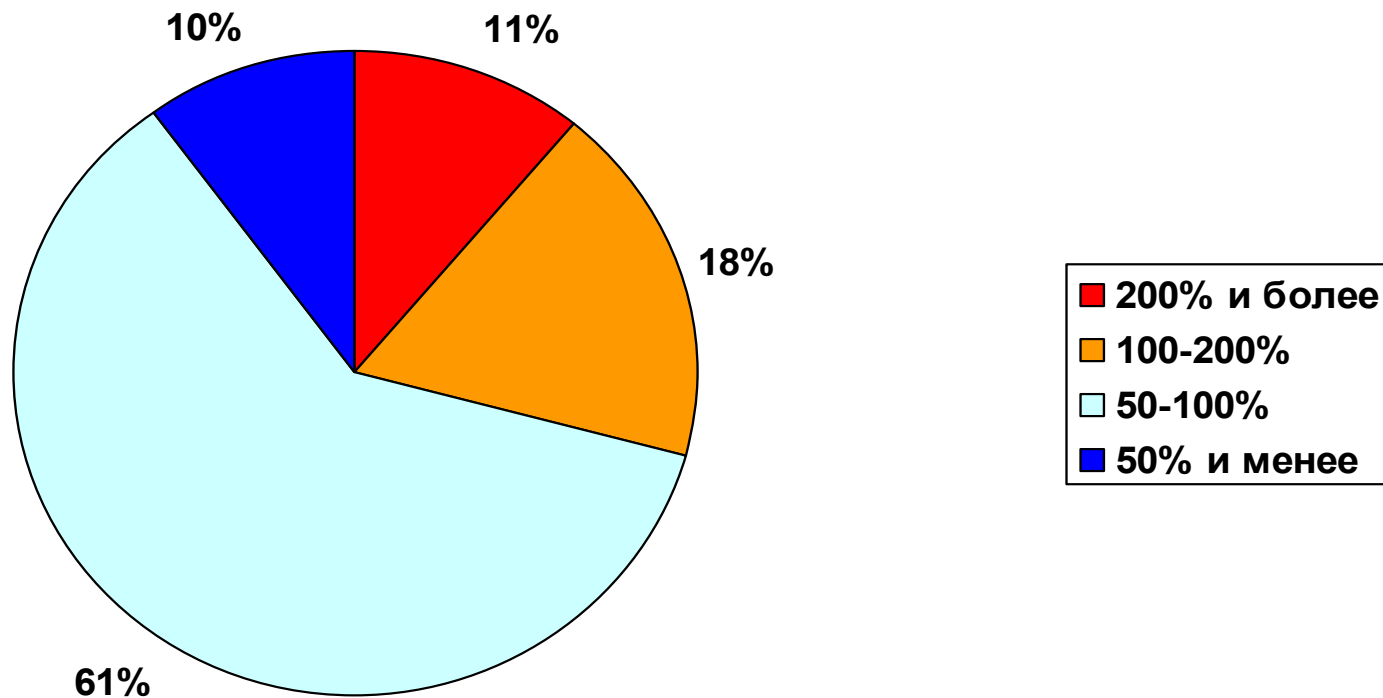
Региональный ракурс: Экономическое неравенство регионов - "по краям"

Душевой ВРП с корректировкой на ценовые различия в регионах,
в % с среднему по регионам РФ



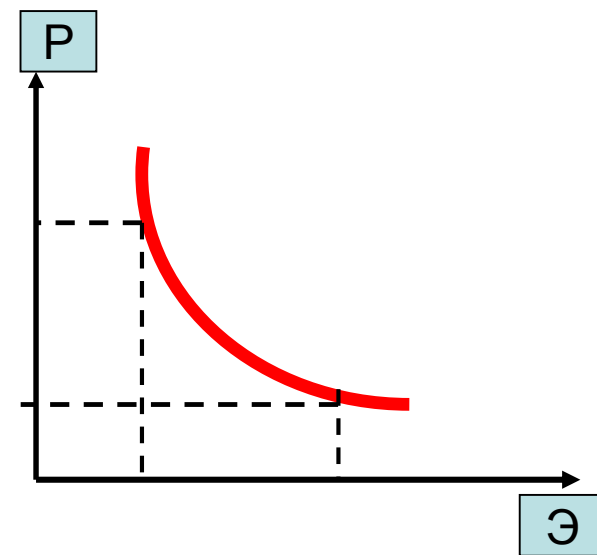
Регионы: Население РФ в экономическом пространстве

Доля населения РФ (%), проживающего в регионах с разным уровнем душевого ВРП (с корректировкой на ценовые различия)



Неравенства "нормальные" и "плохие"

- **Экономическое неравенство регионов** объективно и обусловлено конкурентными преимуществами. Масштабное перераспределение снижает стимулы для развитых регионов.
- **Социальное неравенство регионов** (доходы, социальные услуги) усиливает проблемы воспроизводства человеческого капитала. Социальное неравенство нужно смягчать.

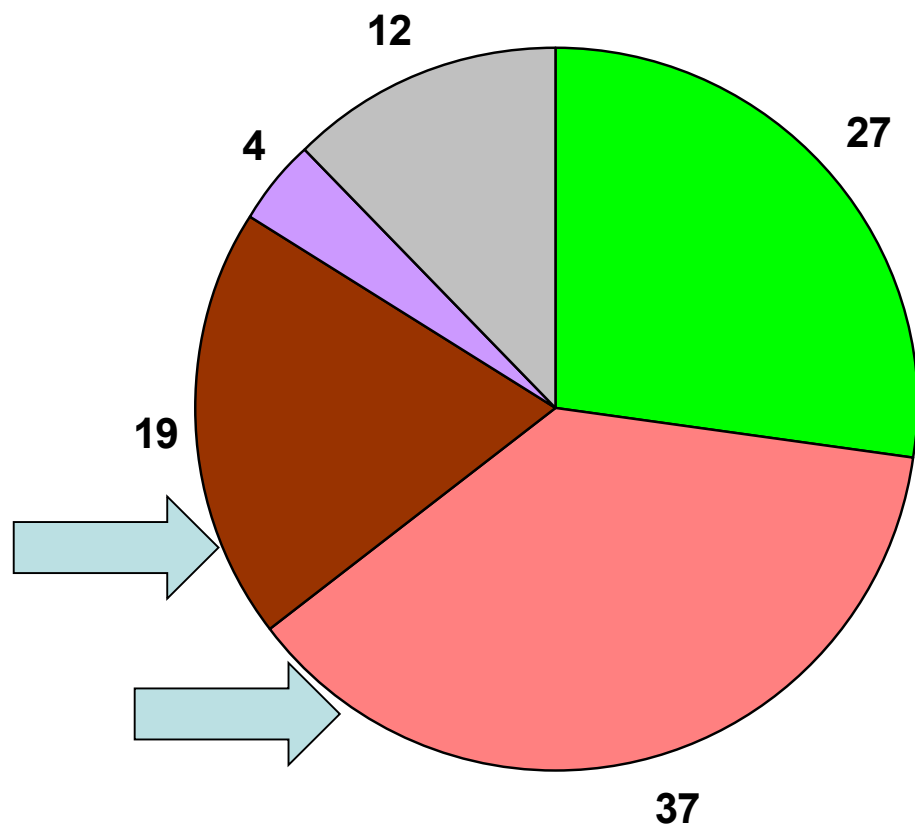


Противоречие Равенство-
Эффективность

Бюджетный федерализм – почему не получается?

- Регионы сильно различаются по налоговому потенциалу – конкурентные преимущества локализованы
- Огромная нефтяная рента централизуется. Это нормально, но при модернизированных институтах
- Перераспределение ренты в России непрозрачно
- Лоббизм как основной механизм получения федеральных денег
- Геополитические приоритеты федеральных властей
- Неэффективное и/или коррупционное распределение бюджетных инвестиций в регионах

Федеральный бюджет централизовал рентные доходы
Зависимость от нефтегазовых доходов превысила 50%.
Структура доходов федерального бюджета в 2013 г., %

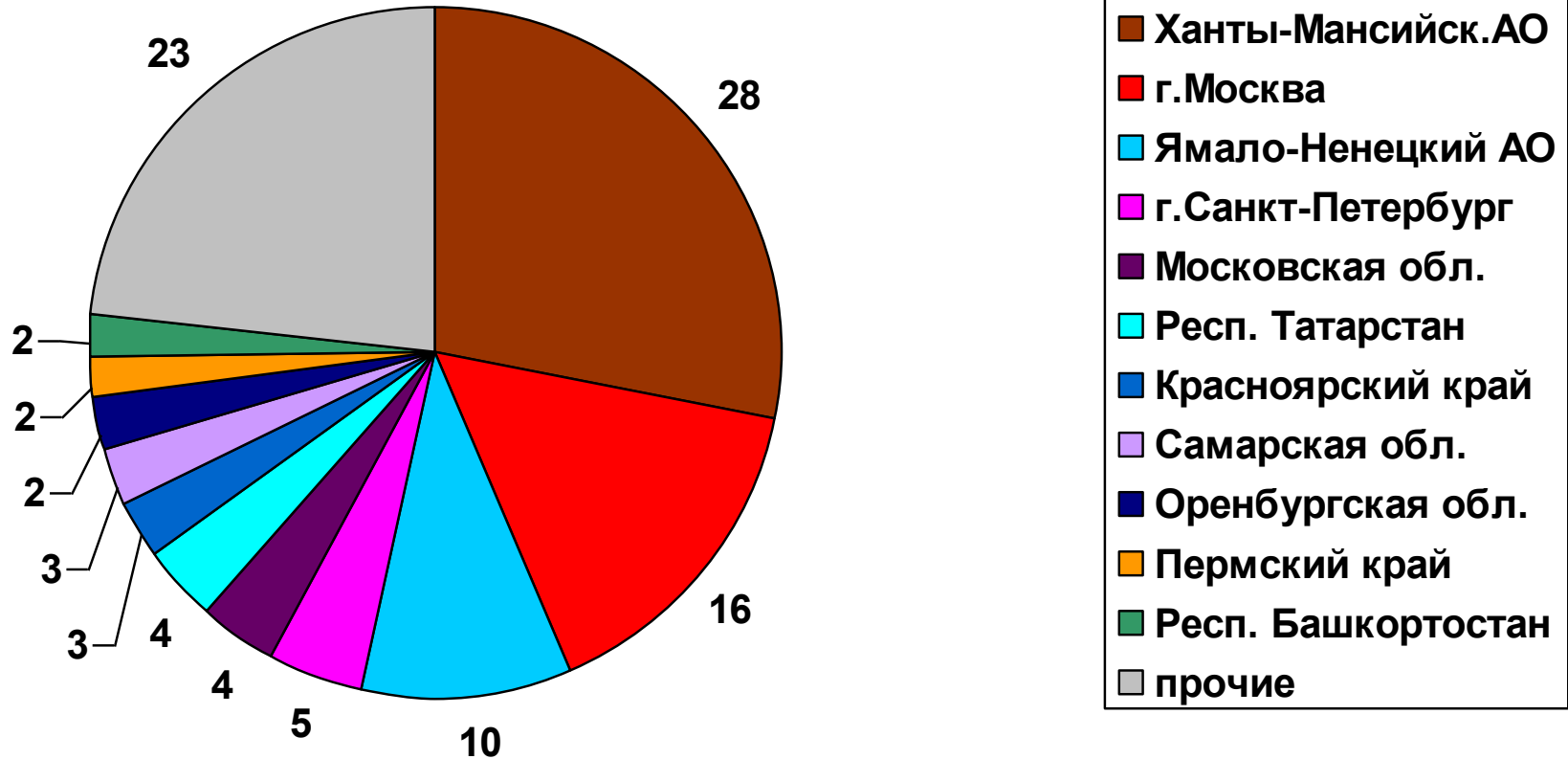


- НДС
- Таможенные пошлины
- НДСПИ
- акцизы
- прочие

Кто "кормильцы" федерального бюджета?

В федеральный бюджет идут НДС и НДПИ

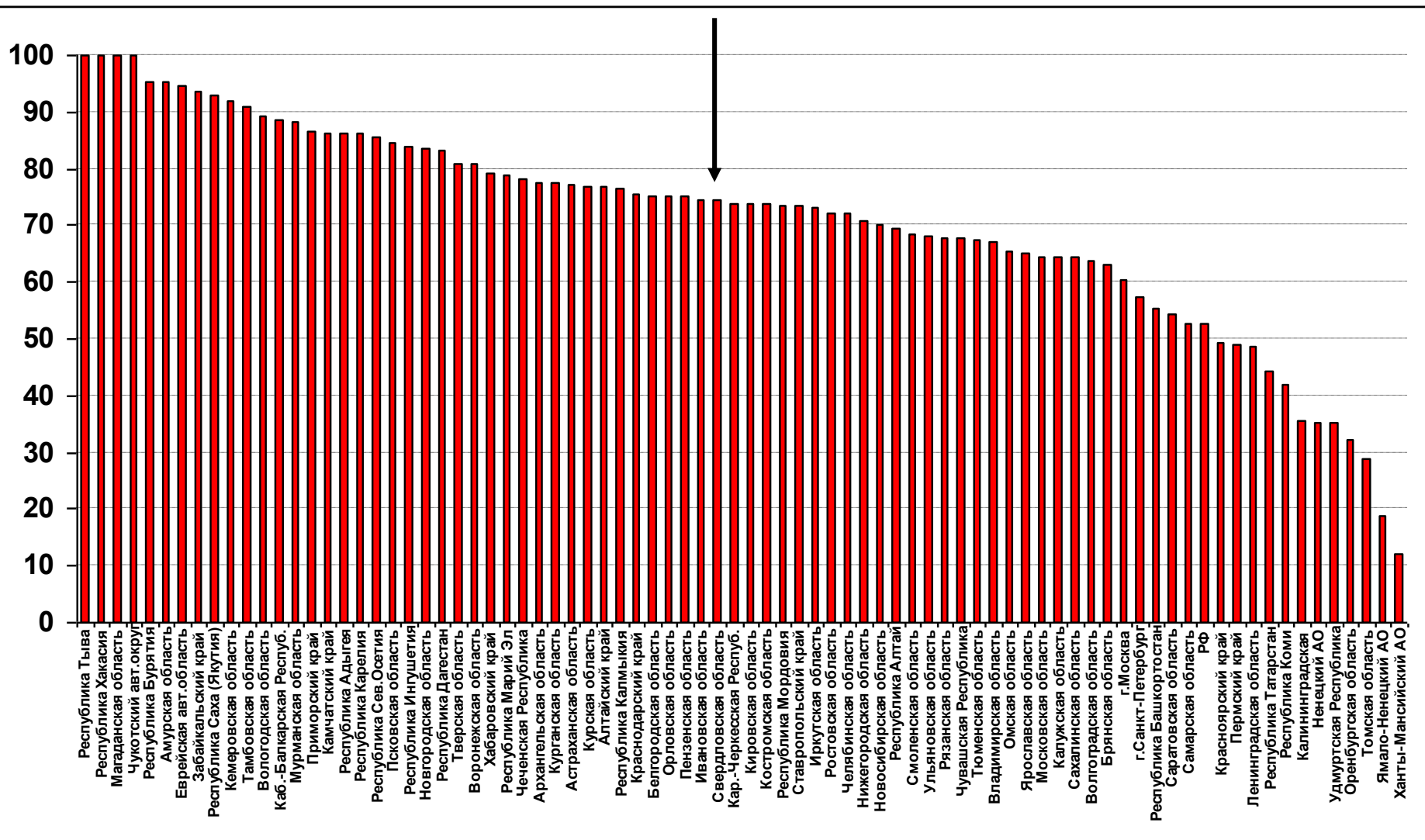
Доля в поступлениях налогов в федеральный бюджет в 2013, %
Доля Москвы сократилась с 18 в 2012 г. до 14% в 2014 г. (почему?)



Центр забирает налоговые доходы у регионов?

Доля налогов, поступающих в бюджет региона, от всех собранных в регионе налогов в 2013 г., %

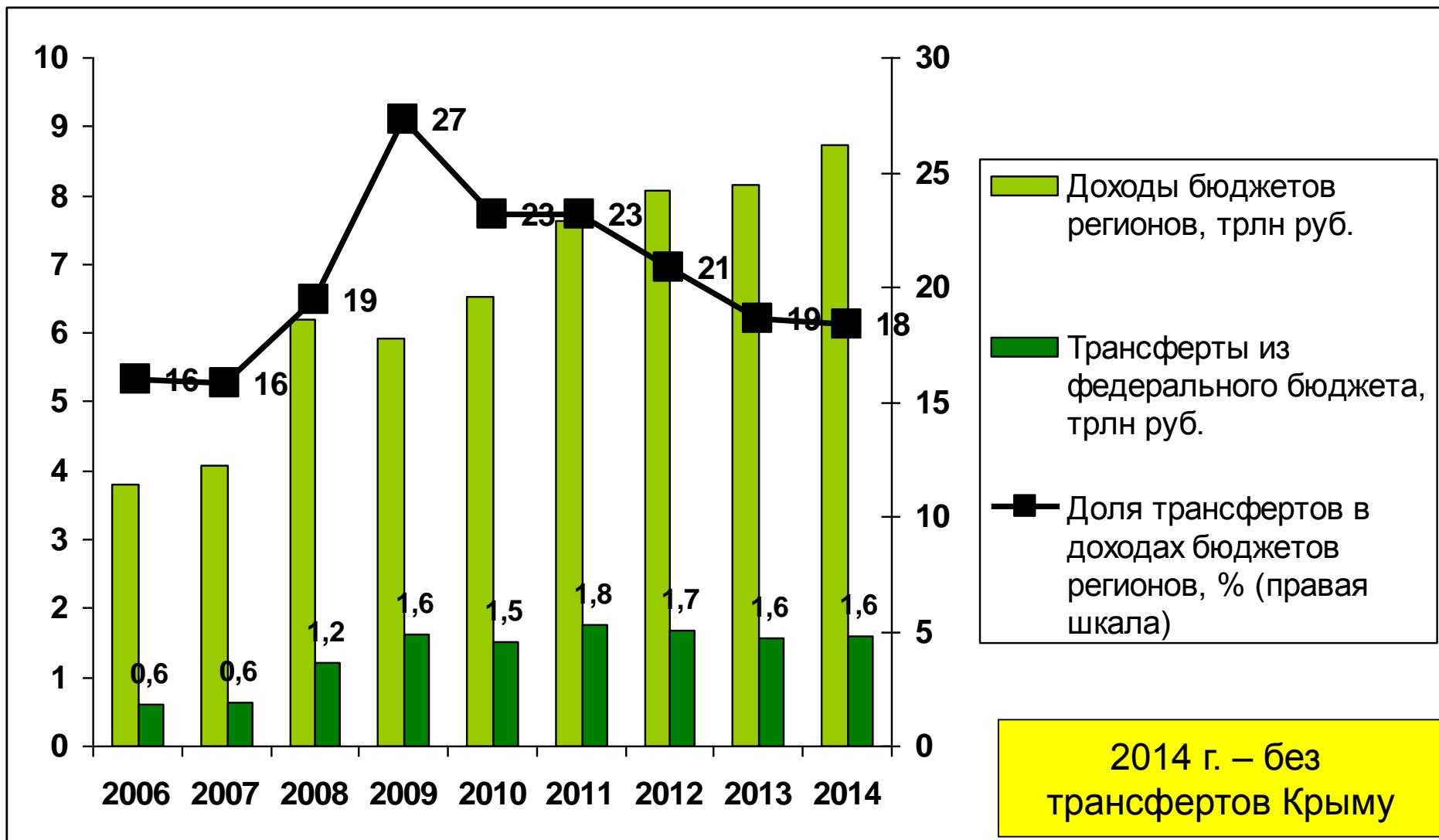
Среднее по РФ – 53%



Перераспределение нефтяной ренты

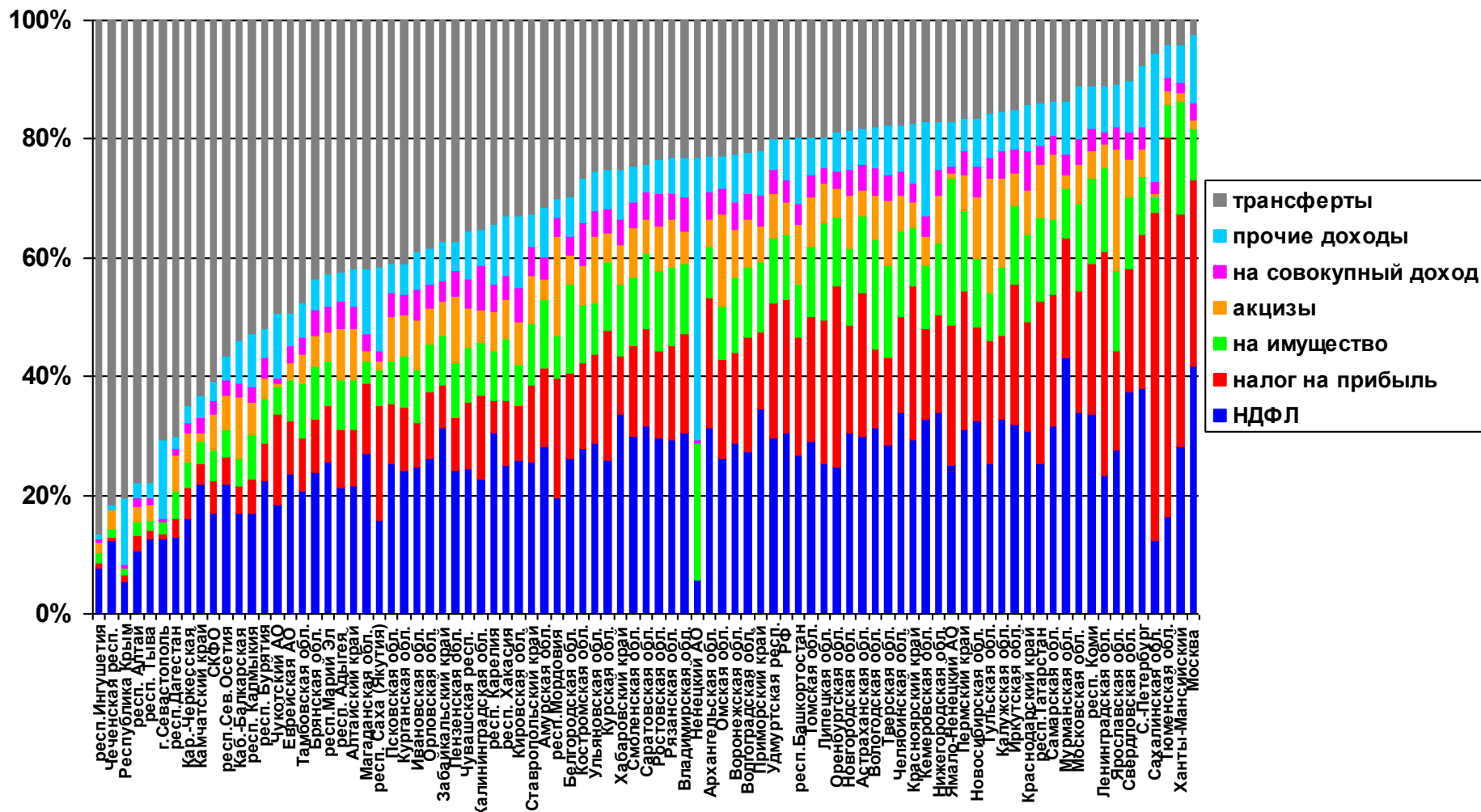
Трансферты (помощь) регионам

Доходы конс.бюджетов регионов и трансферты



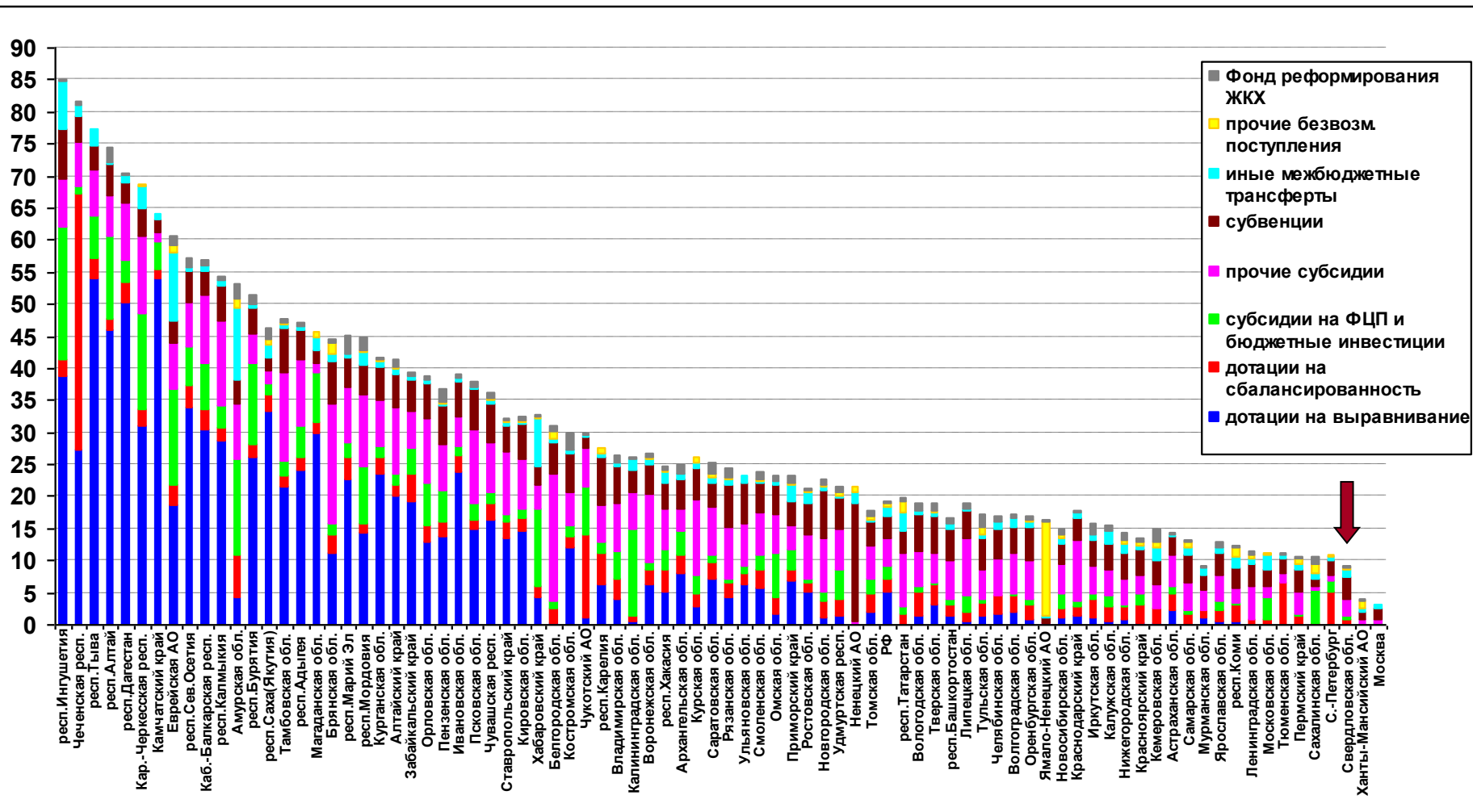
Сильная зависимость от трансфертов – у трети регионов. Главные налоги – НДФЛ (устойчивый) и на прибыль (неустойчивый)

Структура доходов бюджетов регионов в 2014 г., %



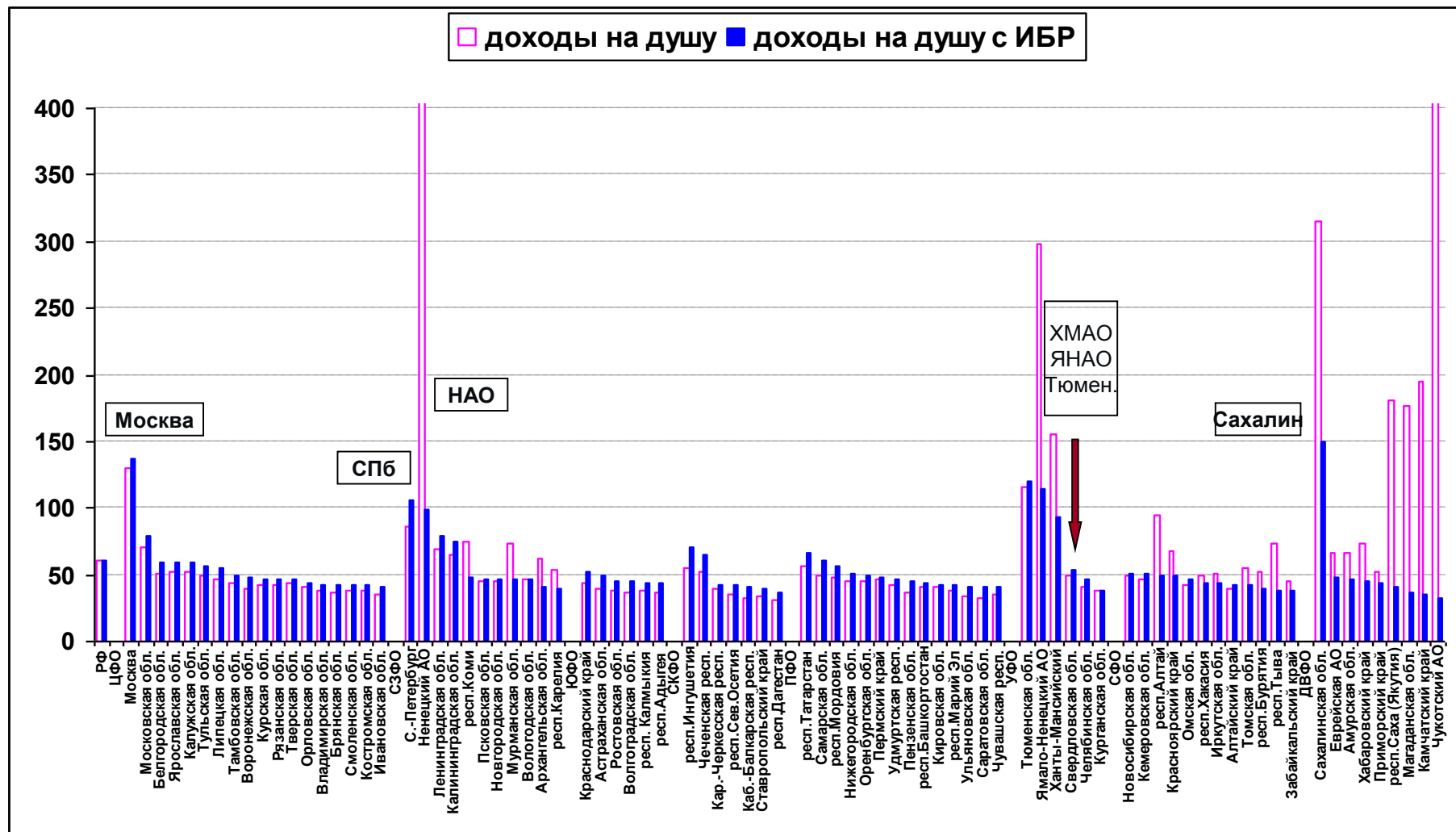
Институциональная проблема - "ручное" распределение федеральной помощи

Структура трансфертов регионам в 2013 г.



Неравенство бюджетной обеспеченности после перераспределения: отрыв – только 7 регионов

Душевые доходы конс.бюджета региона в 2014 г., в т.ч. с корр. на ИБР



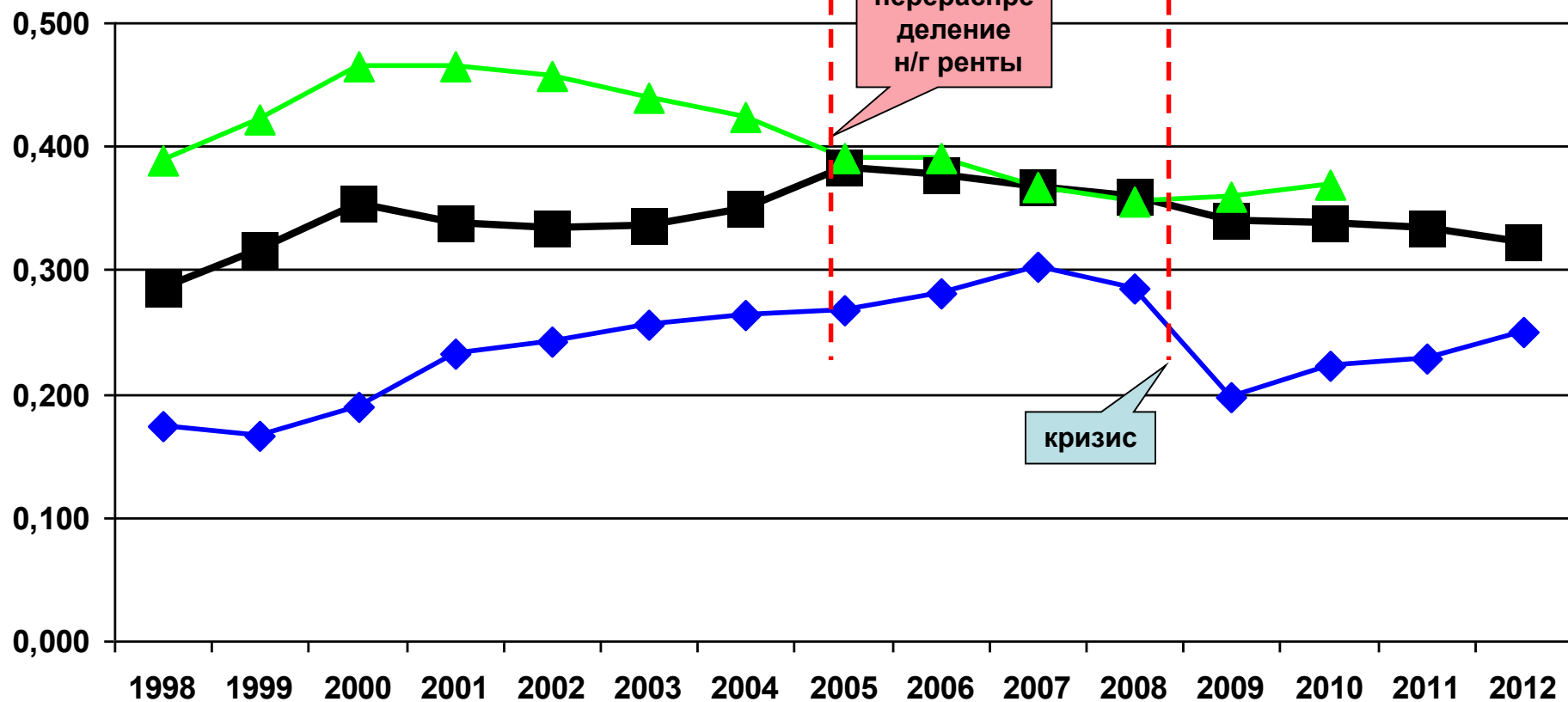
Неравенство регионов России

Индекс Джини для межрегионального неравенства

■ ВРП

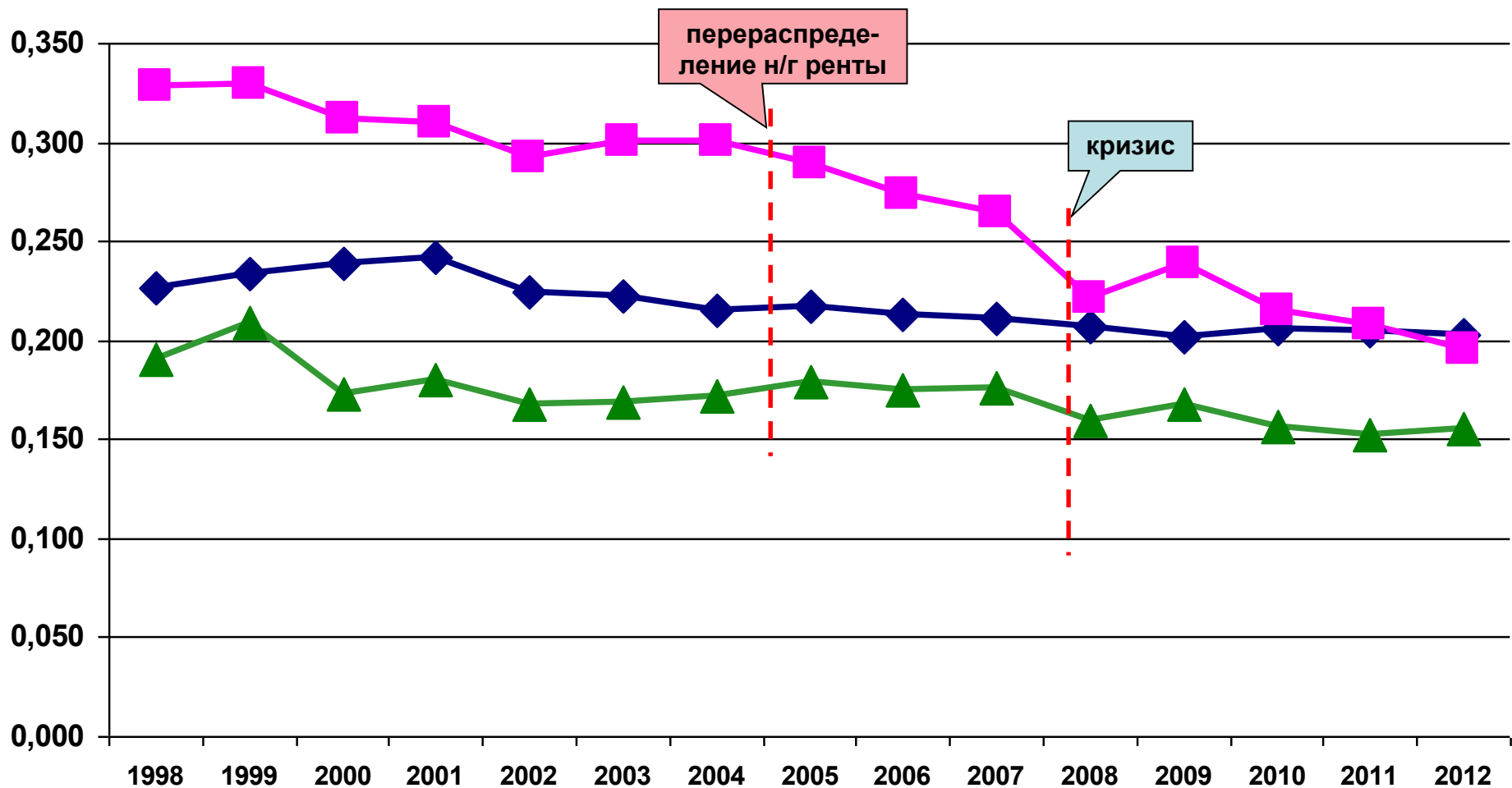
◆ безработица

▲ инвестиции



Неравенство регионов России - снижение Индекс Джини для межрегионального неравенства

—◆— зарплата —■— доходы —▲— бедность



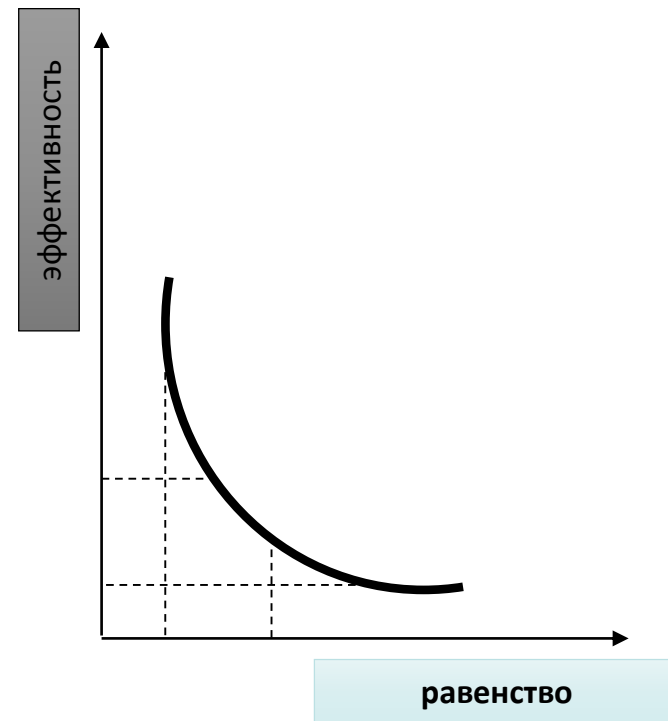
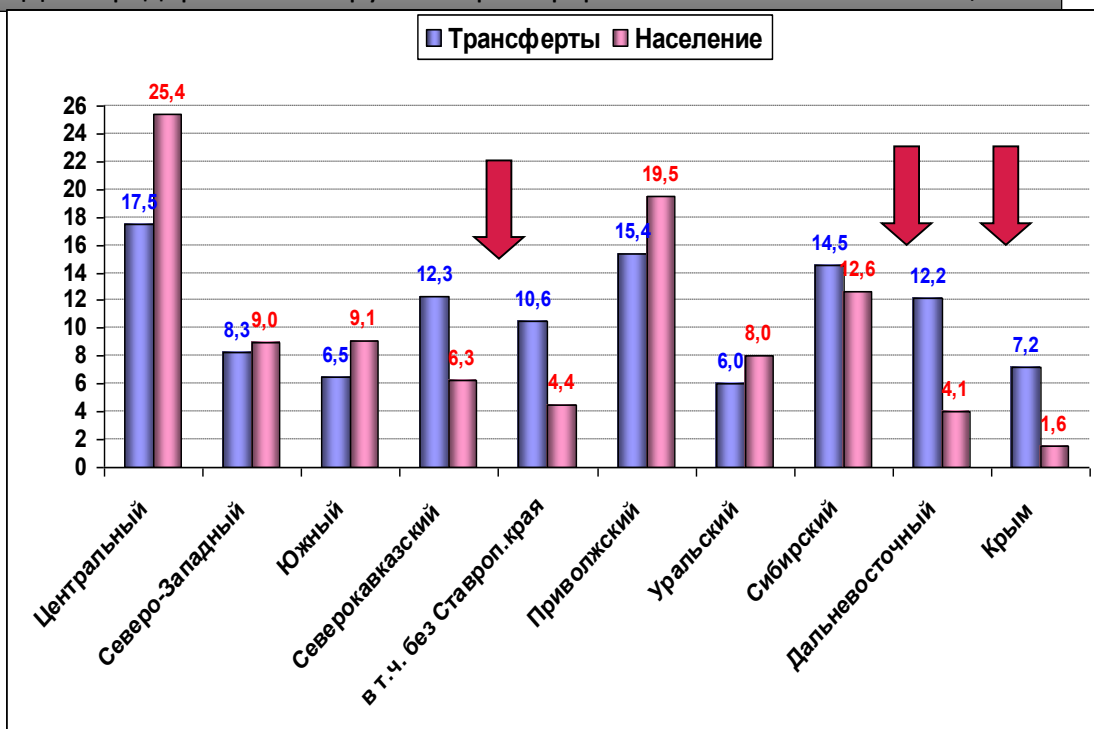
Региональная политика в России: что есть и что нужно?

Три направления:

- Стимулирующая
- **Выравнивающая**
- **Геополитические приоритеты**

- Противоречие "равенство – эффективность" – необходим сдвиг в сторону эффективности

Доля федеральных округов в трансфертах 2014 г. и в населении, %



Региональная политика: баланс трех приоритетов

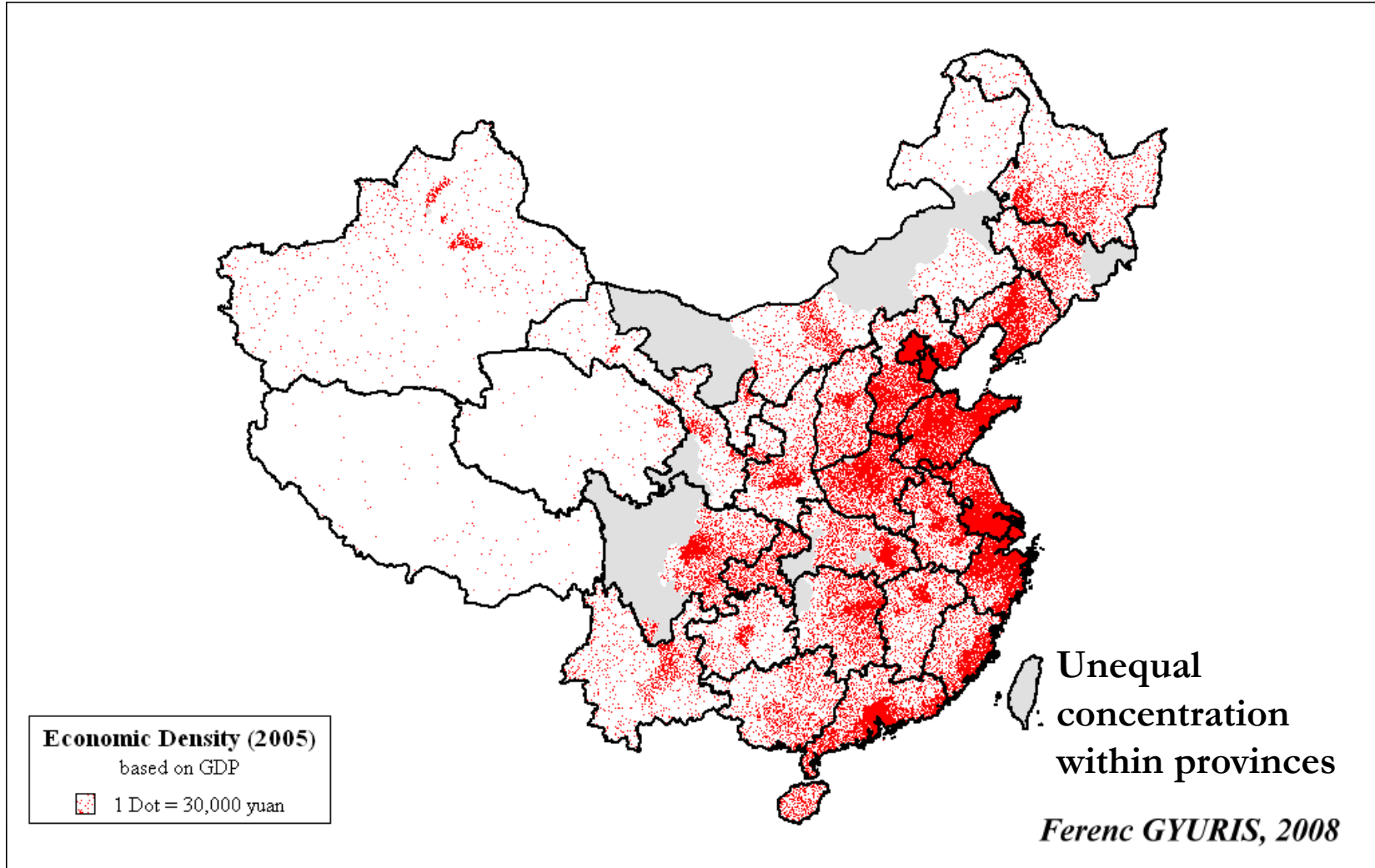
- **Рыночный** – стимулирование развития конкурентоспособных регионов, чтобы ускорить экономический рост всей страны. Часть возросших налоговых доходов перераспределяется на поддержку отстающих территорий, в них также стимулируется развитие региональных центров и других мест с локальными конкурентными преимуществами. Функция поддержки населения слаборазвитых и депрессивных периферий перекладывается на социальную политику. Риски - усиление неравенства и развал страны.
- **Выравнивание пространственного развития** - обеспечение более равного доступа населения к общественным благам на территориях с разным уровнем развития. Доминирует в развитых странах континентальной Европы, а среди стран догоняющего развития – только в России.
- **Геополитический** - важнее всего контролировать рубежи, инвестируя в их развитие (ОЭЗ в Калининградской области, программы развития Дальнего Востока и, Курильских островов, расселение мигрантов-соотечественников на востоке страны). Низкая эффективность.
- **Выравнивающий и геополитический приоритеты наиболее затратны, именно они и реализуются**

Зарубежный опыт

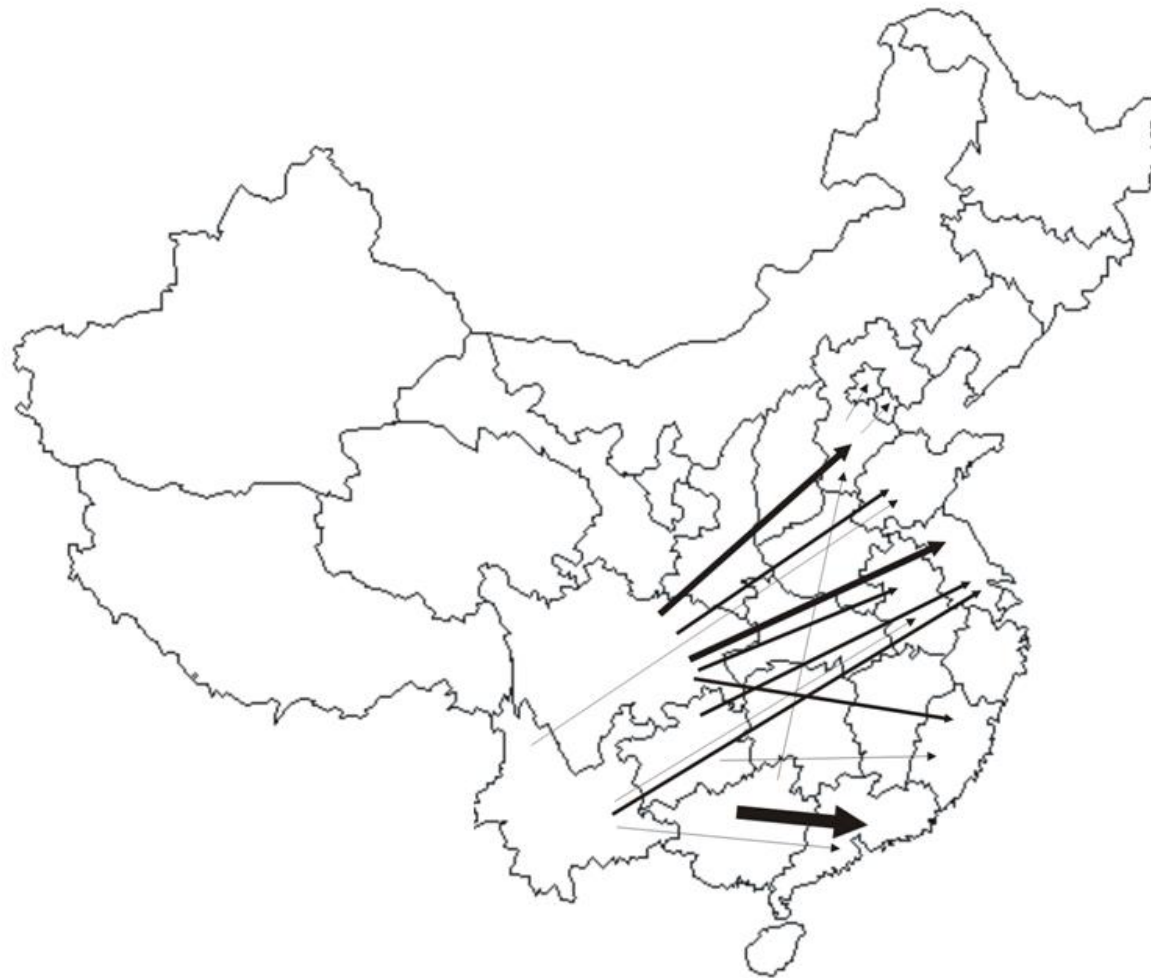
Политика:

- В развивающихся странах: «**точки роста**» (крупные агломерации, особые экономические зоны, приграничные зоны), т.е. **стимулируется неравенство**.
- В развитых странах ЕС: **выравнивание** межрегиональных диспропорций через перераспределение + **активизация внутренних ресурсов** развития отстающих регионов (результаты неоднозначны)

Экономическая плотность в Китае: данные ВРП на уровне префектур (2005)

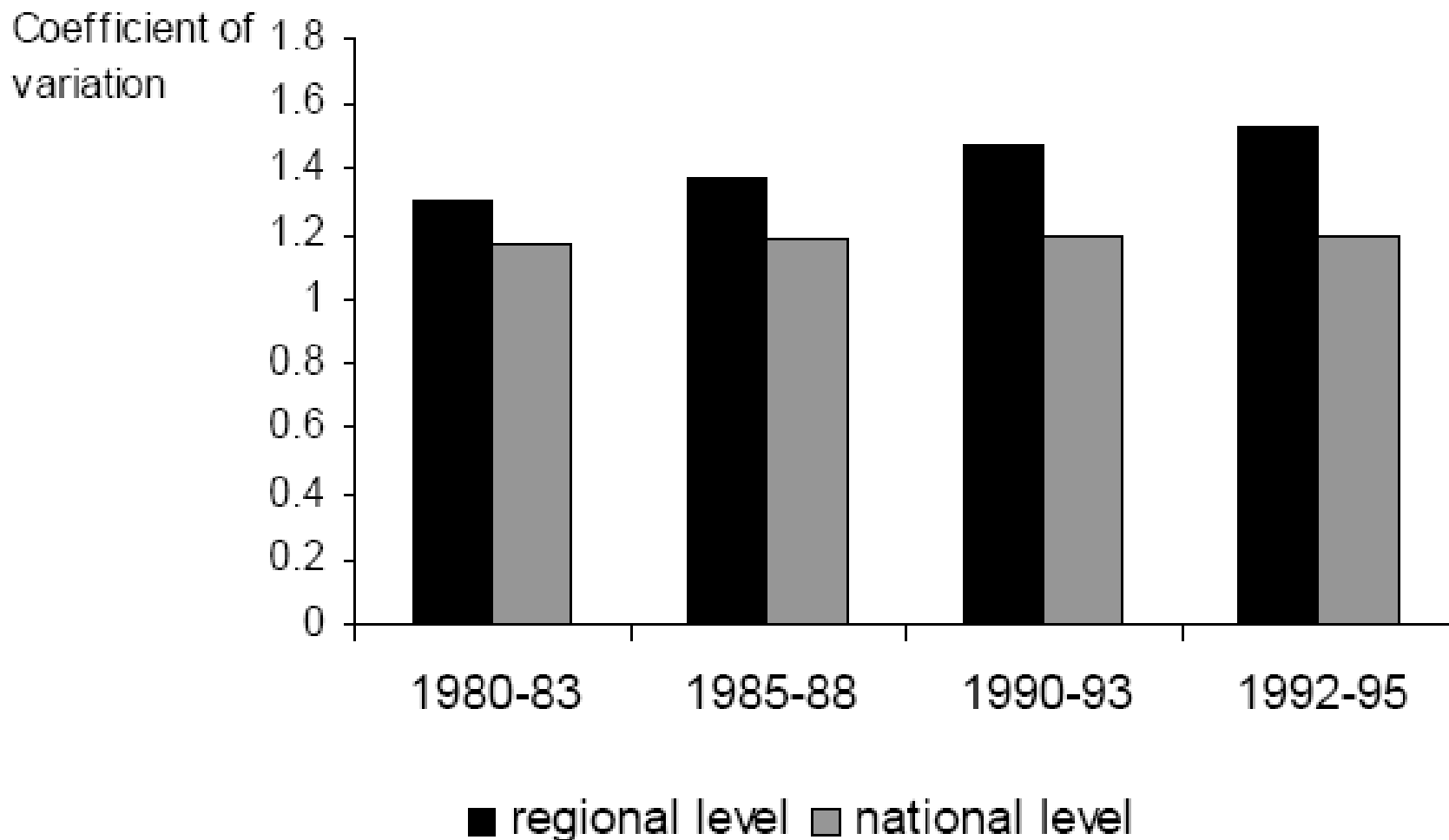


Китай: направления и объемы миграционных потоков



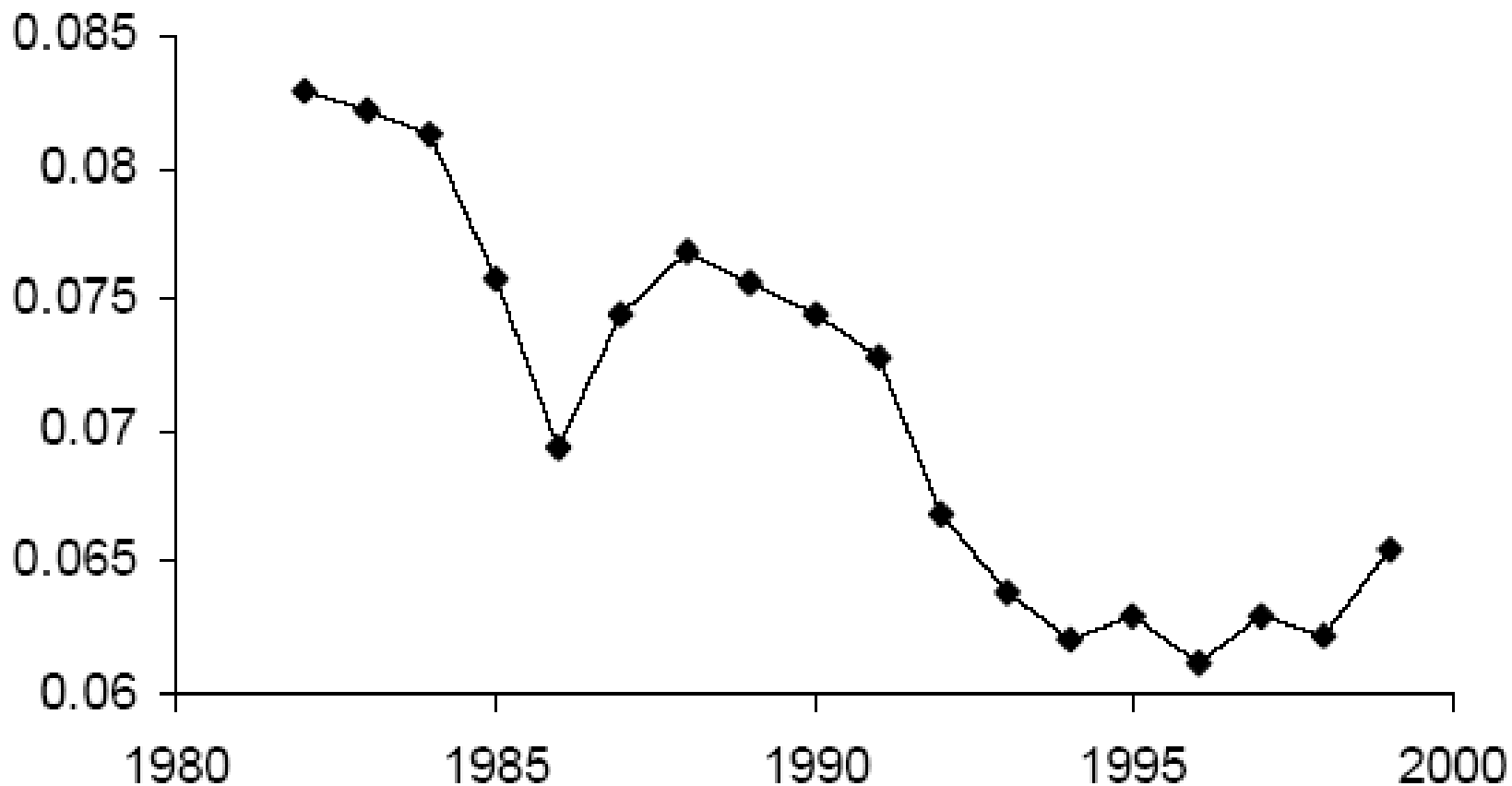
FAN, Cindy C. – HUANG, Youqin (1998): *Waves of Rural Brides: Female Marriage Migration in China*.
Annals of the Association of American Geographers, 88/2., pp. 227–251.

Межрегиональные и межстрановые различия в странах ЕС (ЕС 15)



Что можно выравнять?

Коэффициент вариации среднедушевых доходов населения для французских регионов NUTS 2



Влияние кризисов

- **Трансформационный 1992-1995** гг. (переход к рыночной экономике), длительный спад
- **Глобальные кризисы:**
- Азиатский 1997. Россия – долговой кризис **1998** (дефолт)
- Глобальный 2007. Россия – осень **2008-2009**
- **Новый кризис:** с **2013** г. – стагнация экономики (внутренние факторы) с последующим негативным внешним воздействием (санкции, падение цен на нефть) с лета **2014**, ускорение спада в **2015** г.

Кризисы в России: разная территориальная проекция

	1991-1995 гг.	1998 г.	2009 г.	май/июль 2015
Динамика промышленного производства, в % к предыдущему году	-52*	-5	-11	-5,5
Динамика доходов населения, в % к предыдущему году	-54**	-26***	+1,8	-6,4
Уровень безработицы по методологии МОТ в среднем за год	9,5	13,2	8,3	5,5
Наиболее пострадавшие регионы	Регионы обрабатывающей промышленности, слаборазвитые республики	Москва	Металлургические и машиностроительные регионы	Регионы автопрома, полудепрессивные машиностр. регионы
Менее пострадавшие регионы	Ведущие нефтегазодобывающие регионы, позже – металлургические, Москва	Периферия	Дальний Восток, высокодотационные республики	Аграрный юг, нефтегазодобывающ.

* 1996 к 1990 г. ** 1993 к 1991 г. *** суммарно за 1998-1999 гг.

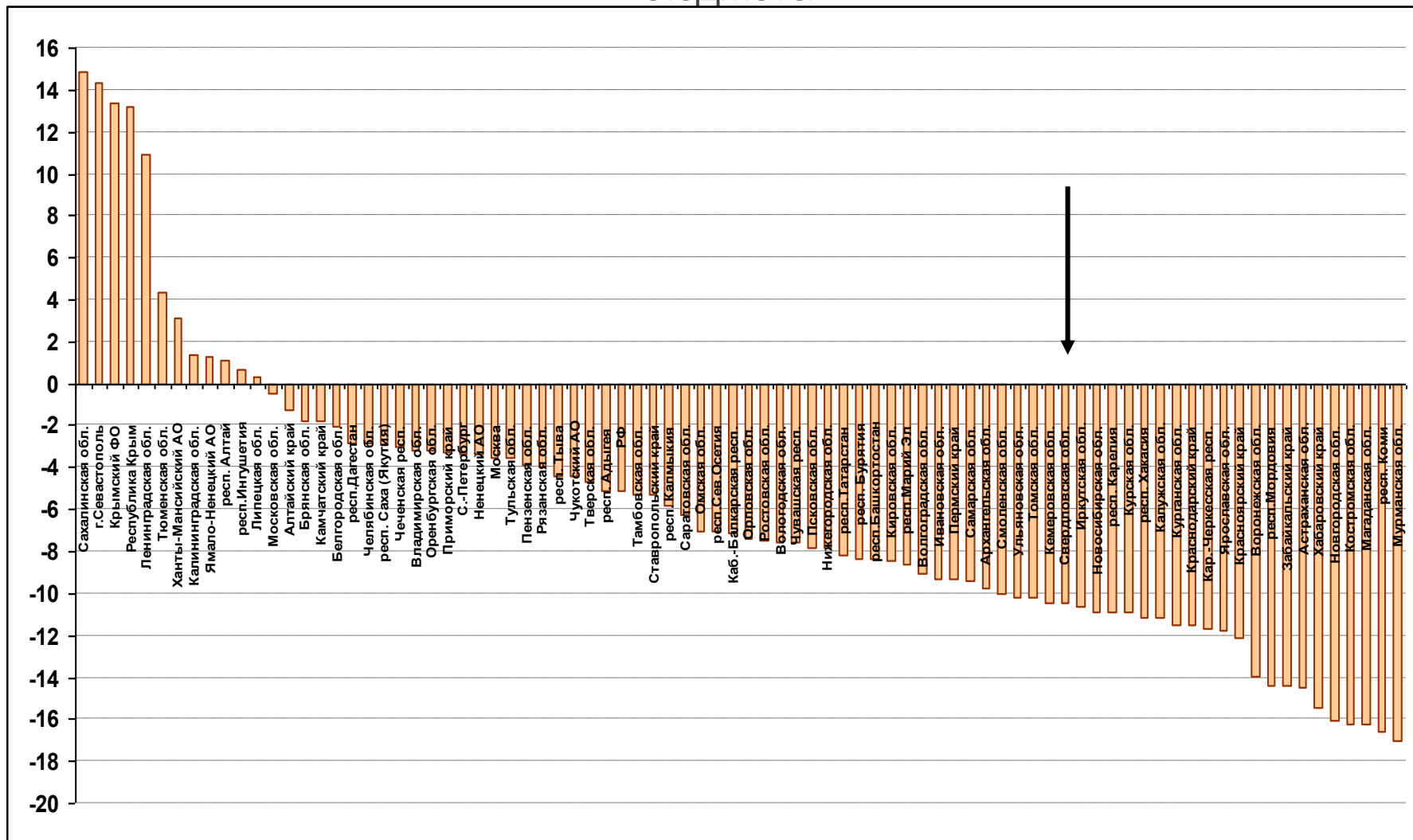
Новый кризис иной по факторам и динамике. Рейтинг проблем

- **Острые проблемы в течение 2-3 лет**
- **Бюджеты регионов - дефицит и долг**
- **Инвестиции - ускоряющийся спад с 2013 г.**
- **Доходы населения - стагнация с янв. 2014, резкий спад с дек. 2014**
- **Более медленный кризис:**
- **Промышленное пр-во - стагнация в 2013 г., медленный рост в 2014 г., спад с февраля 2015**
- **Уровень безработицы - min за постсоветский период**

Дефицит бюджета: 2013 г. – 77 регионов, 2014 г. – 75 регионов

регионов

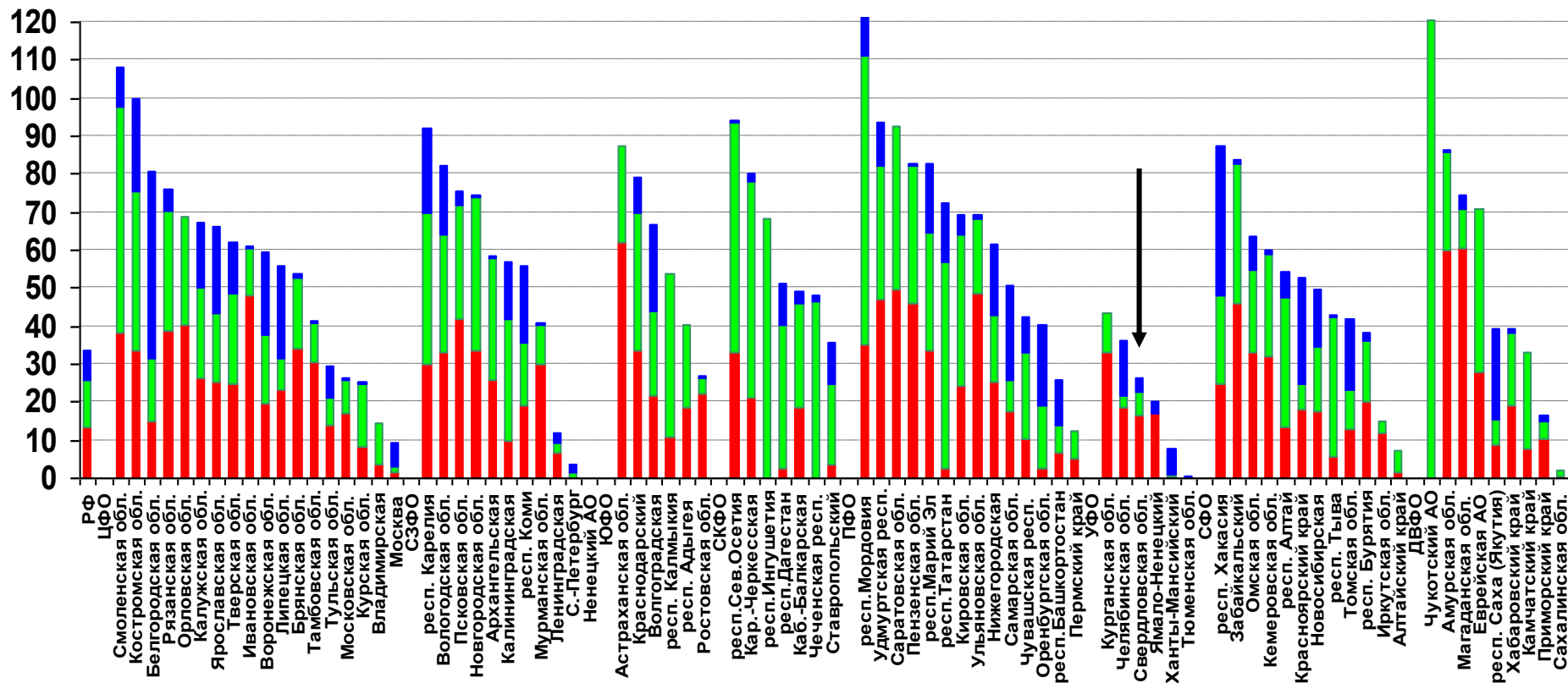
Дефицит/профицит конс.бюджета региона в 2014 г., в % к доходам бюджета



Долг регионов и муниципалитетов - 2,4 трлн руб. на 1 июля 2015 г. или 34% от собственных доходов

Долг на 1 апр. 2015 г., в % к собственным (налог. и неналог.) доходам конс. бюджета региона

■ кредиты банков ■ бюджетные кредиты ■ ценные бумаги и госгарантии



Центр

Сев-Зап

Юг

С.Кав

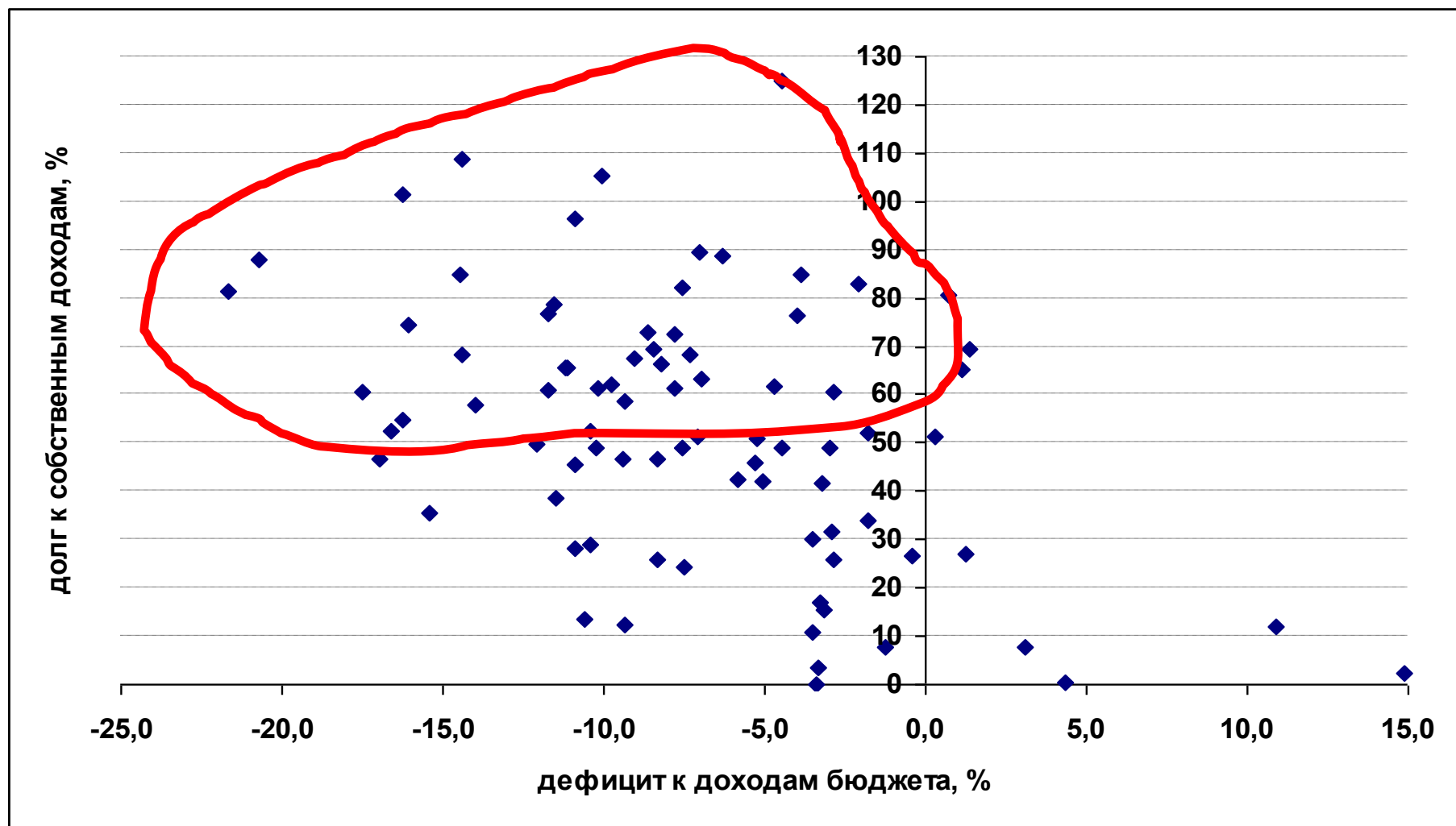
Приволж

Урал

Сибирь

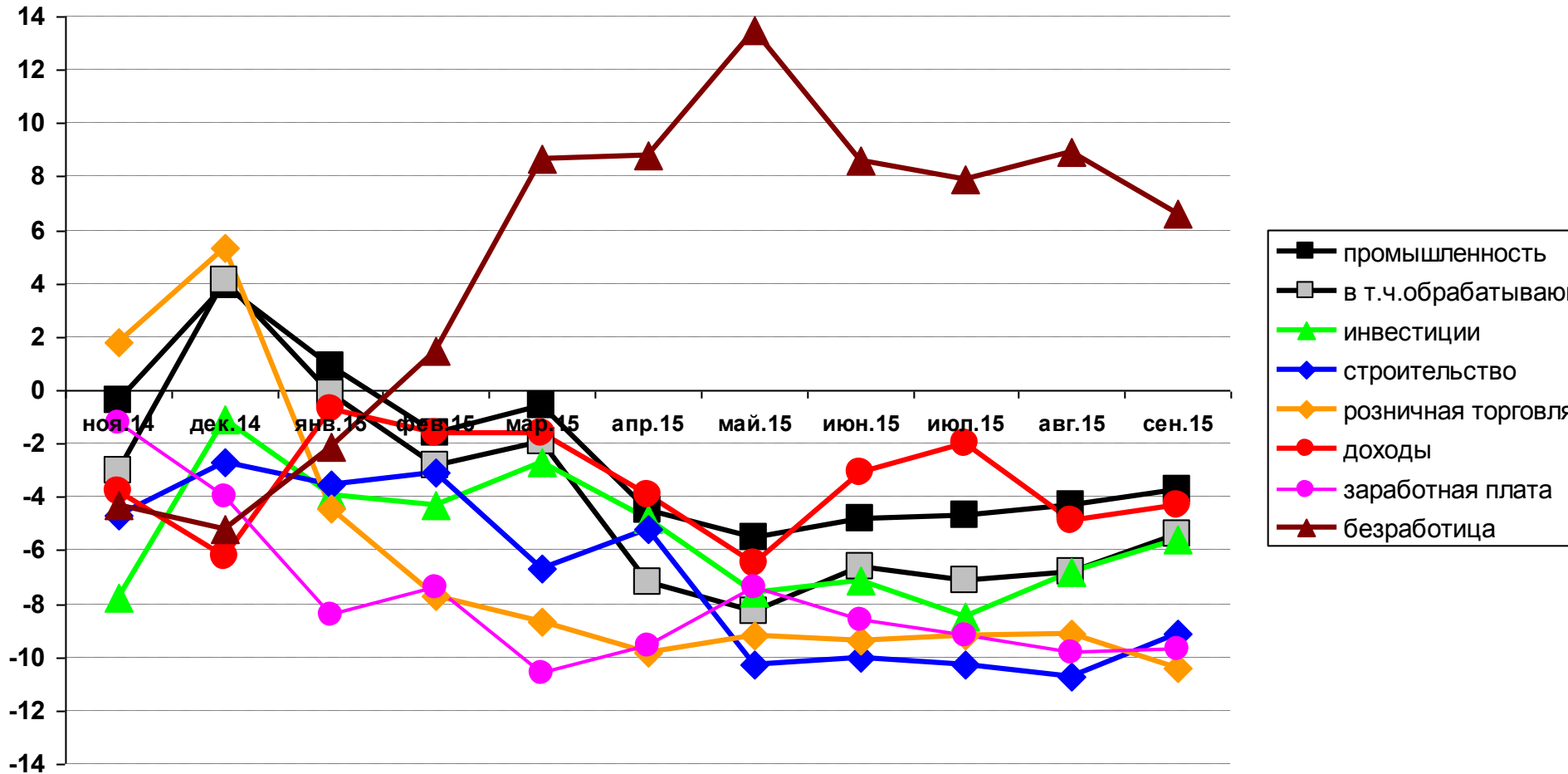
Д.Восток

В зоне максимального риска (дефицит + большой долг) - 45% регионов



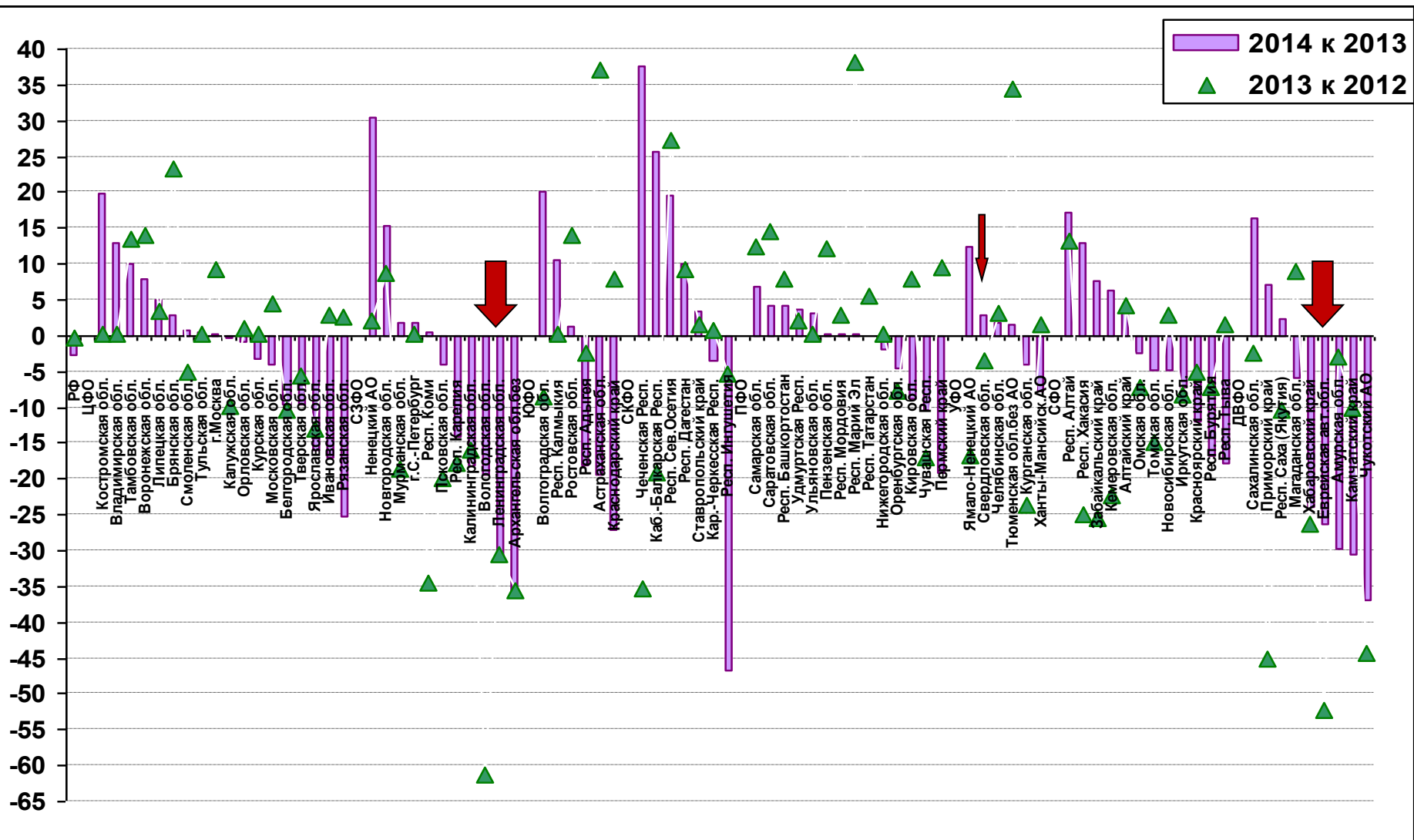
Экономические и социальные показатели: спад до лета, потом стагнация

Динамика, в % к соотв. месяцу предыдущего года



Инвестиции: спад с 2013 г.

Динамика инвестиций, в % к предыдущему году



Центр

Сев-Зап

Юг

С.Кав

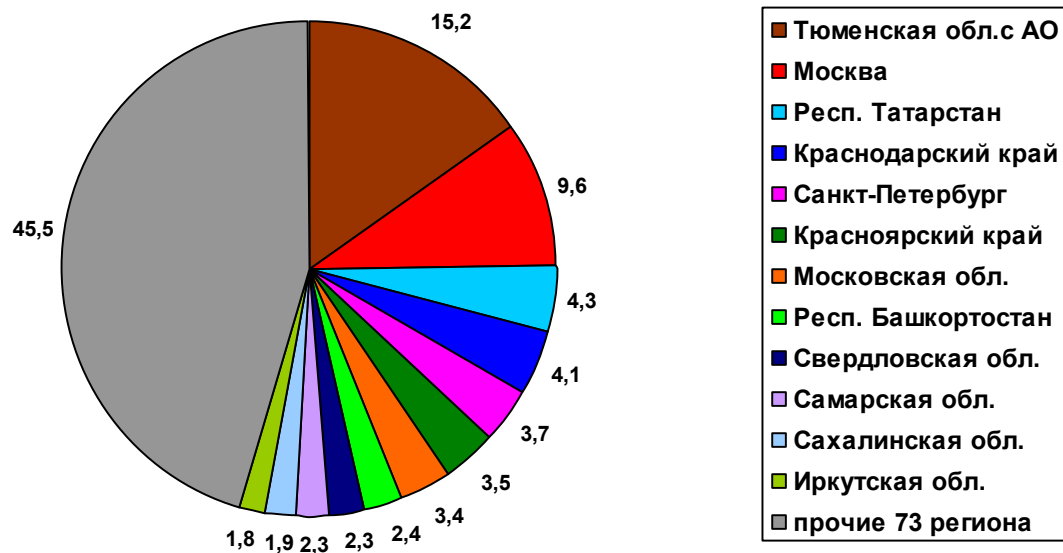
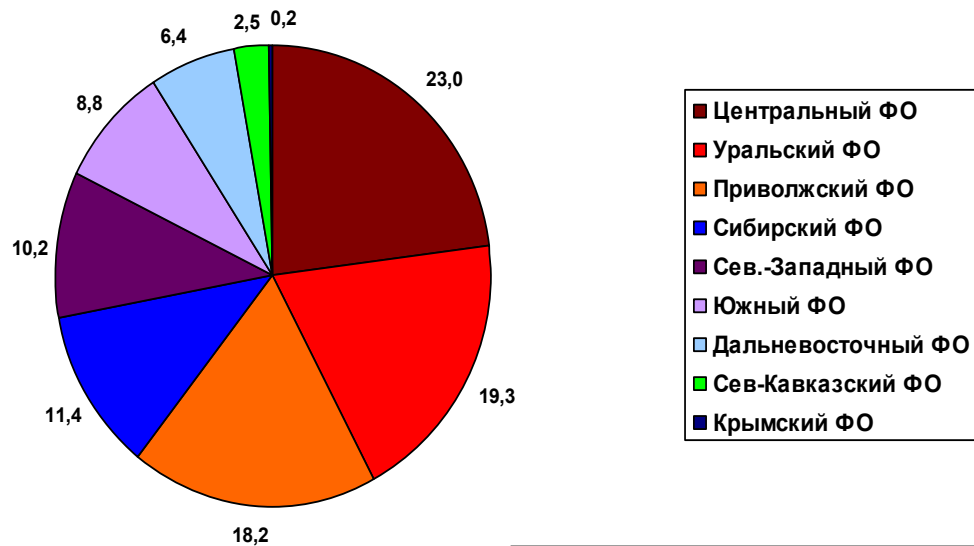
Приволж

Урал

Сибирь

Д.Восток

Куда идут инвестиции? Доля в 1 пол. 2015 г., %



Где искать точки роста?

Российский опыт стимулирования развития

- **Федеральные "большие проекты"** (Владивосток, Сочи, инфраструктурные)
- **Инвестиционно активные регионы** - инициативы "снизу" (Татарстан, Калужская, Тюменская обл., попытки Ульяновской обл., Мордовии и др.)
- **Особые экономические зоны:**
 - Калининградская обл (до 2016), новая – Крым
 - мини-зоны – успешна только Алабуга (Татарстан)
- **Территории опережающего развития** (Дальний Восток)

Выбор приоритетов в условиях неопределенности, медленного и долгого кризиса похож на лотерею, но объективные преимущества сохраняются

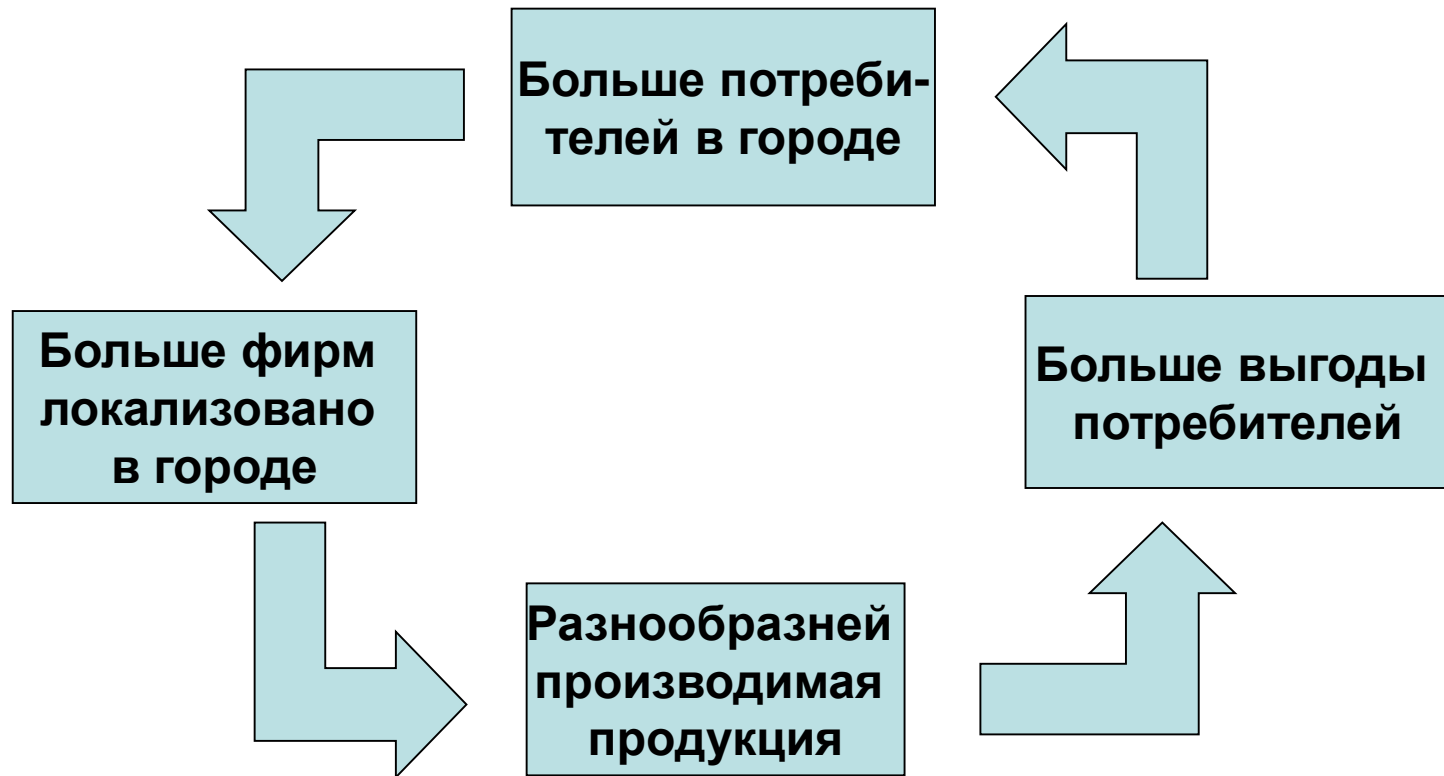
- **Опора на базовые конкурентные преимущества:** ресурсы, агломерационный эффект и географическое положение (Ц-П, выход к рынкам сбыта)
- **Конкурентоспособные экспортные проекты** в отраслях с лучшей конъюнктурой: химия, АПК и др.
- **Импортозамещение** (товары и услуги с низкой эластичностью спроса), локализация в крупных городах и пригородах: дата-центры, фармацевтика, медицинские услуги и др. Пищевая пр-сть – юг и пригородные зоны
- **Ориентация на максимальную экономическую отдачу. Для освоенческих проектов в слабозаселенных регионах бюджетных ДЕНЕГ НЕТ и не скоро будут**

Российская политика: что делается и что нужно делать?

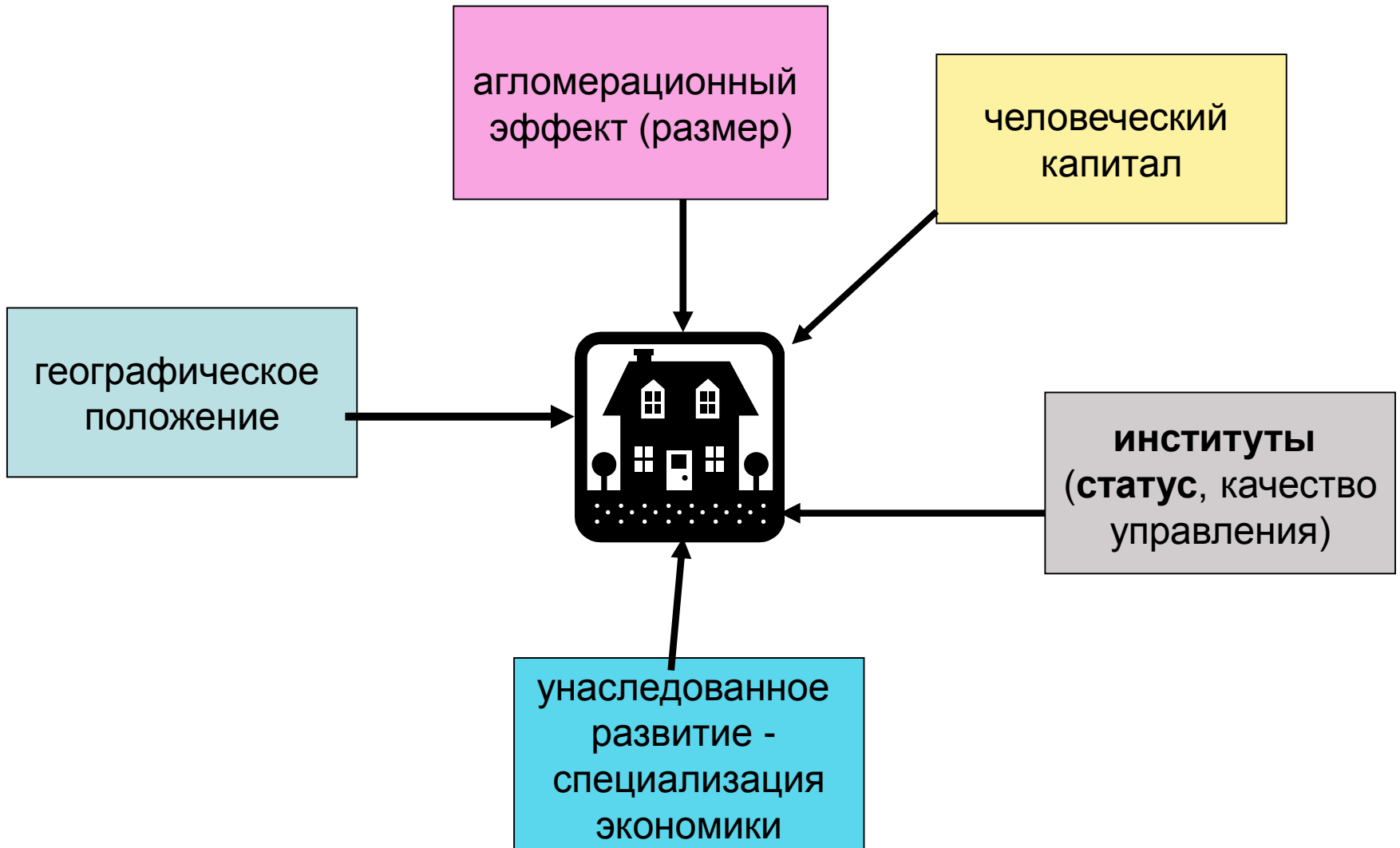
- Выравнивание: ручное распределение трансфертов по непрозрачным критериям
- Рента: попытки расселить крупные компании в регионы (С.-Петербург, Дальний Восток и шире)
- Льготы, особые зоны – малоуспешно
- Программы развития – слабый результат

- **Улучшение институтов**
- **Децентрализация и дерегулирование**
- **"Цена" – неизбежный рост экономического неравенства регионов**
- **Социальная политика - смягчение социального неравенства через рост эффективности социальных расходов**

Города: механизм агломерирования: концентрация и разнообразие



Факторы развития



Три России +

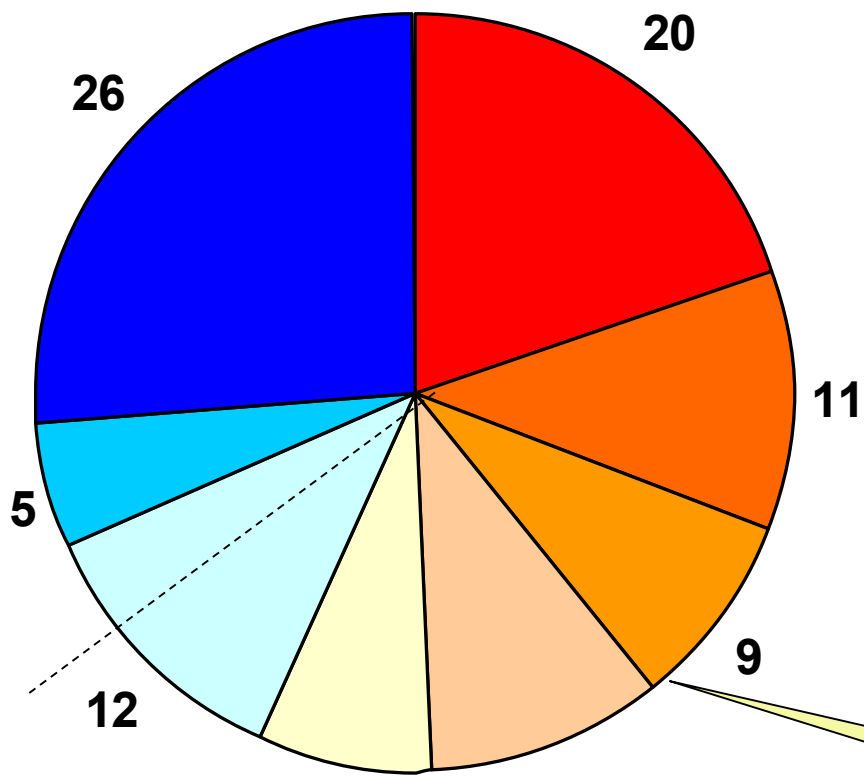
Распределение населения РФ по типам поселений, %

Россия 3

Россия 1

31-35

31



- города: более 1 млн.
- 500 тыс. – 1,0 млн.
- 250 – 500 тыс.
- 100 – 250 тыс.
- 50-100 тыс.
- менее 50 тыс.
- пгт
- сельские поселения

Россия 2

граница социально-экономической устойчивости

Как развиваются крупные города России?

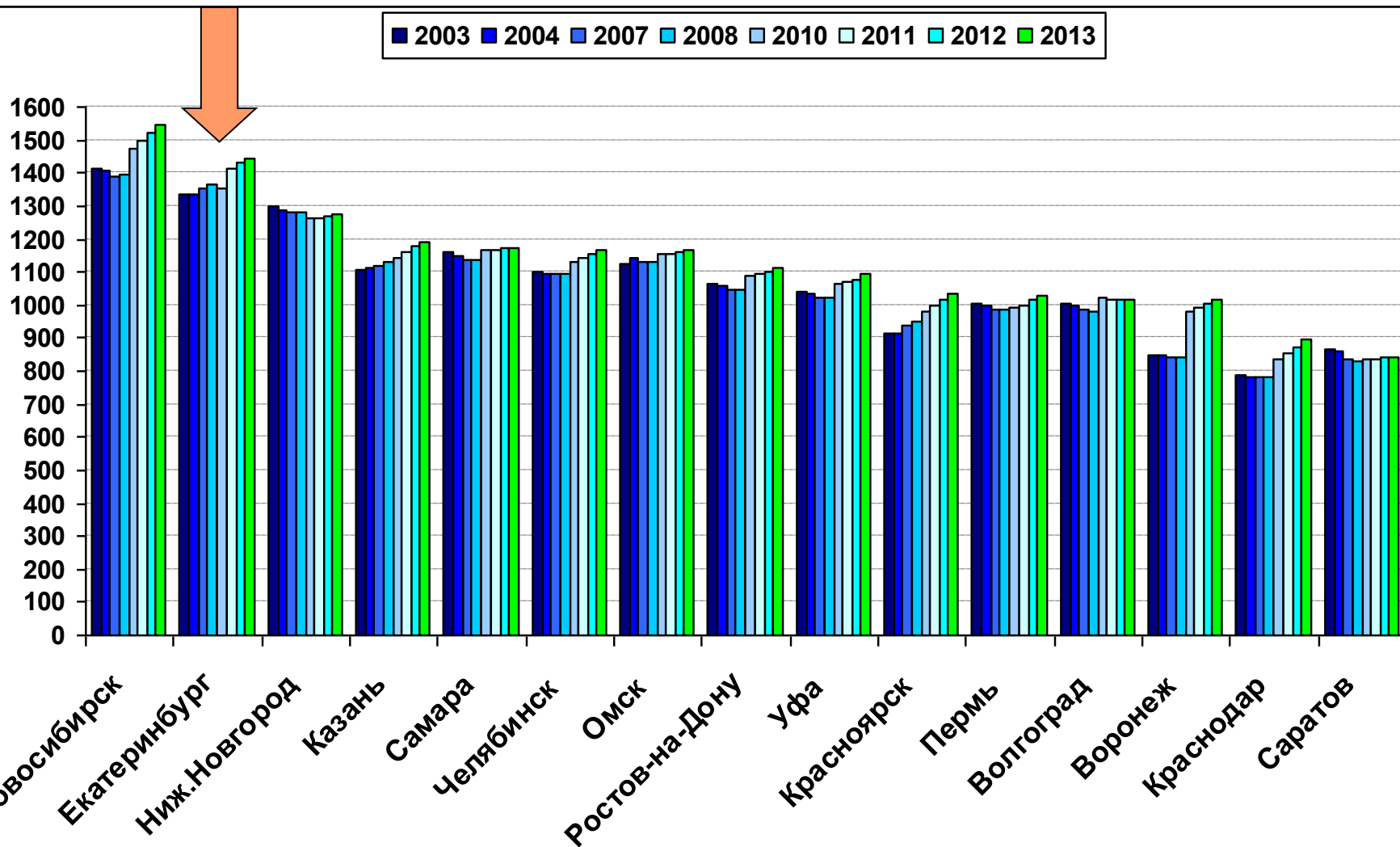
Диагностика:

- демографическая ситуация
- экономика
- инвестиции
- уровень жизни
- возможности роста агломераций

- Как оценить развитие городов?
- Институциональные факторы – что делать?

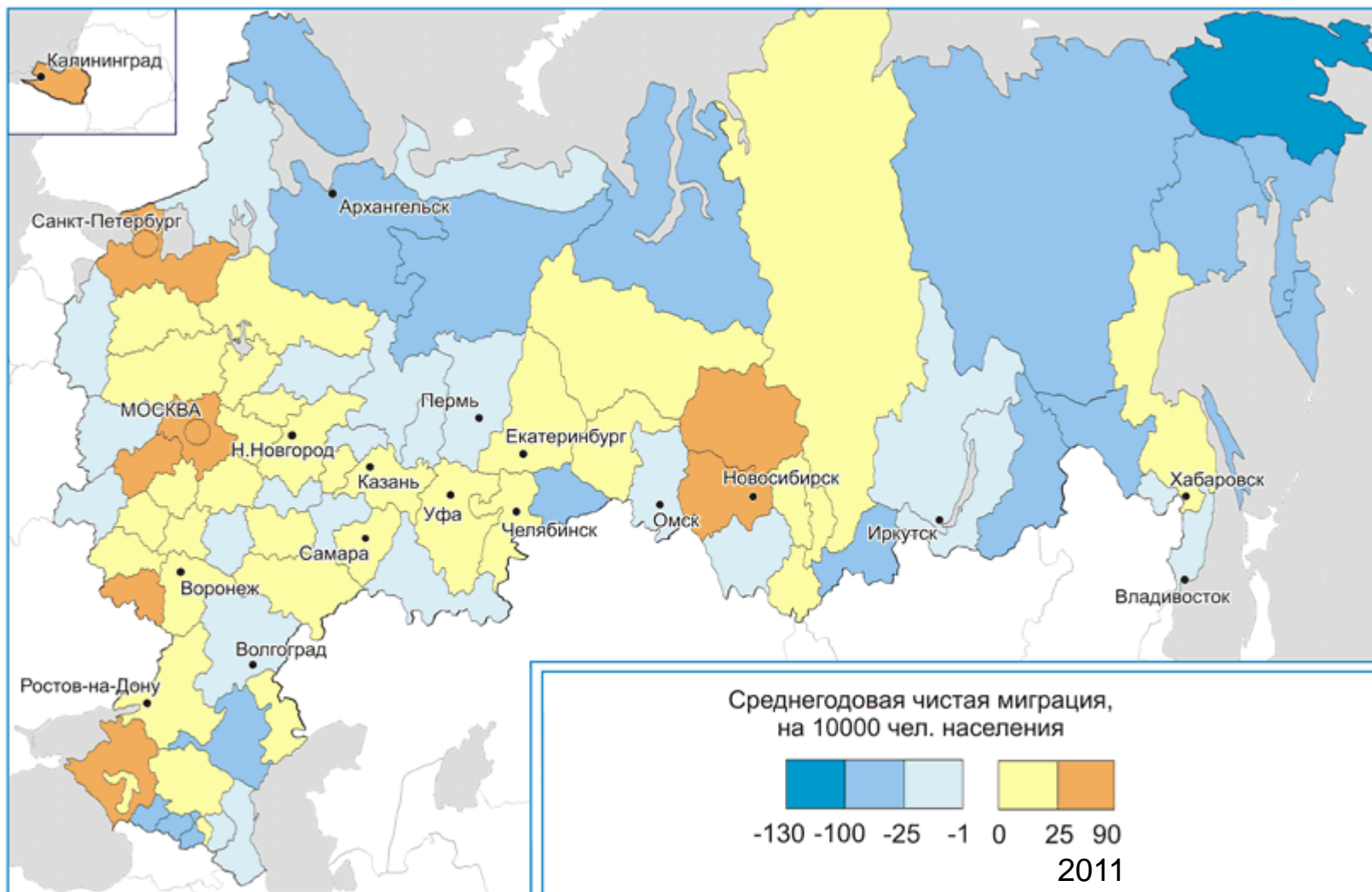
Динамика численности населения города – индикатор привлекательности и развития?

Численность населения, тыс. чел.



Межрегиональных мигрантов активно притягивают только 10-12 регионов

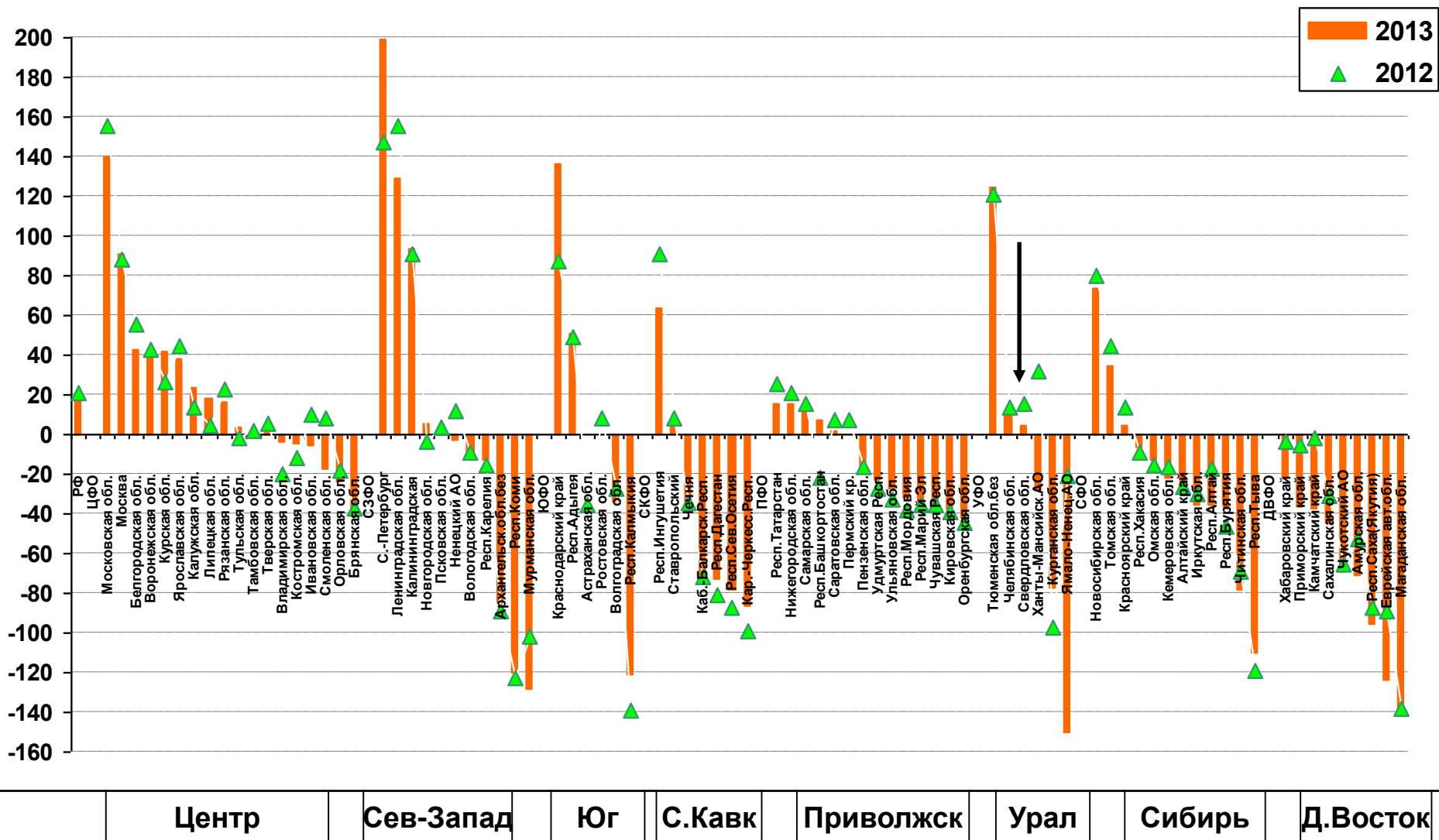
Коэффициент миграционного прироста



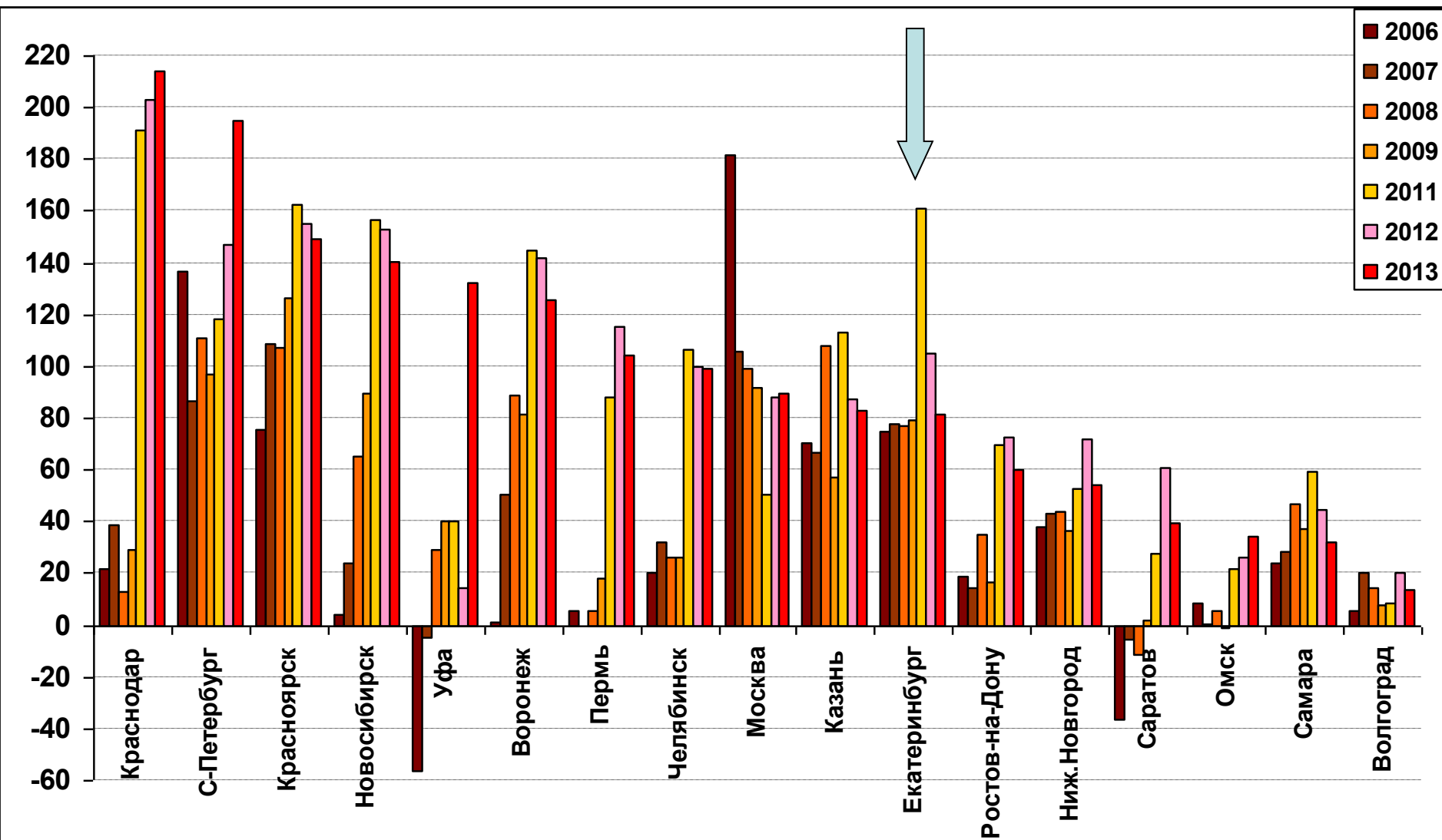
Среднегодовая чистая миграция населения в 2007-2010 гг.

Люди едут туда, где лучше. Миграционный прирост в 2013 г.:

Москва (108 тыс. чел.) Моск. обл (98), С.-Петербург (100), Ленинградская (22) Краснодарский кр. (72), Тюменская (17), Новосибирская обл. (20) Калининградская (9), К миграционного прироста на 1000 населения



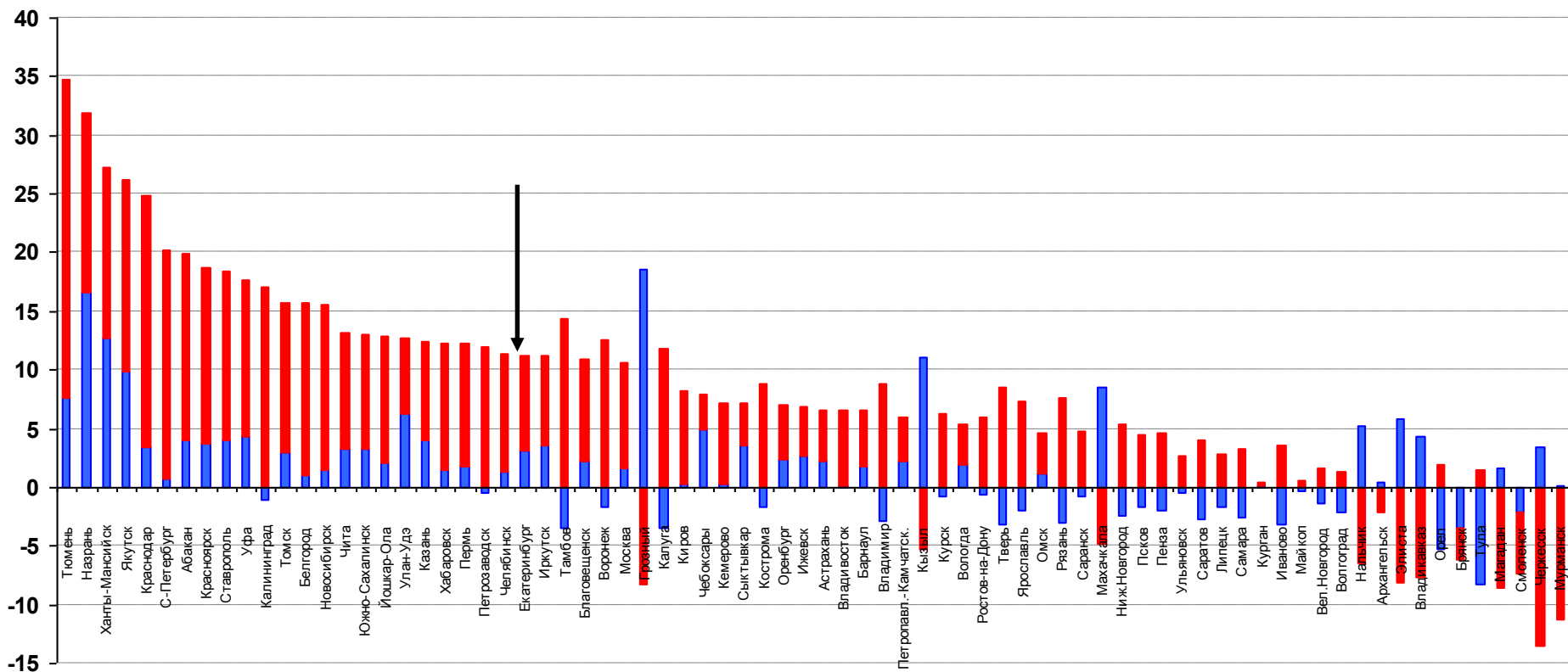
Крупнейшие города: кто и почему лучше притягивает мигрантов. И откуда?



Какие города растут? Статус имеет значение, но...

Естественный и миграционный прирост в региональных центрах 2013 г.

■ Естеств. прирост на 1000 чел 2013 ■ Миграц. прирост на 1000 чел 2013

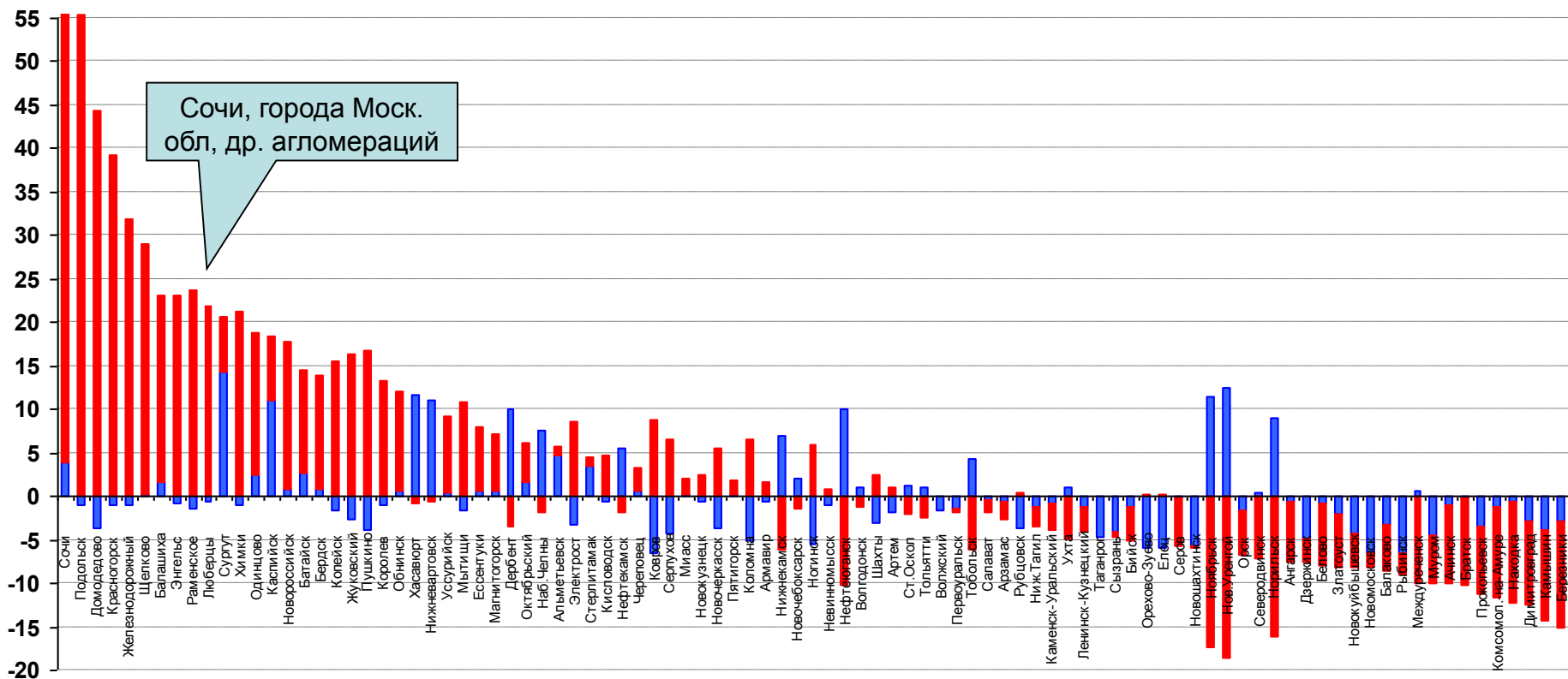


Лидеры – города в пределах агломераций и юг Аутсайдеры – промышленные города

Компоненты роста населения в **нестоличных** городах:
сильная дифференциация

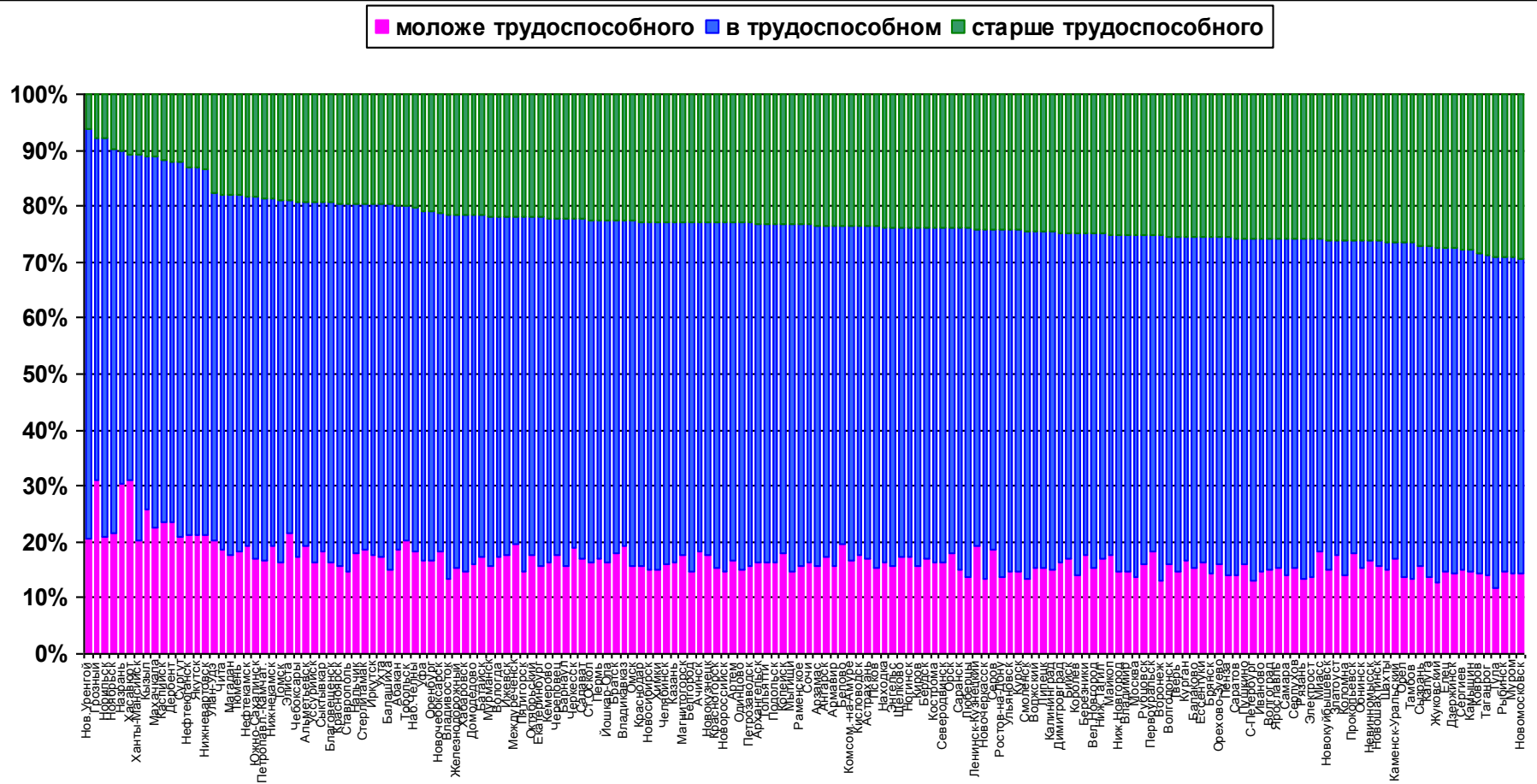
■ Естеств. прирост на 1000 чел 2013 ■ Миграц. прирост на 1000 чел 2013

Сочи, города Моск.
обл, др. агломераций

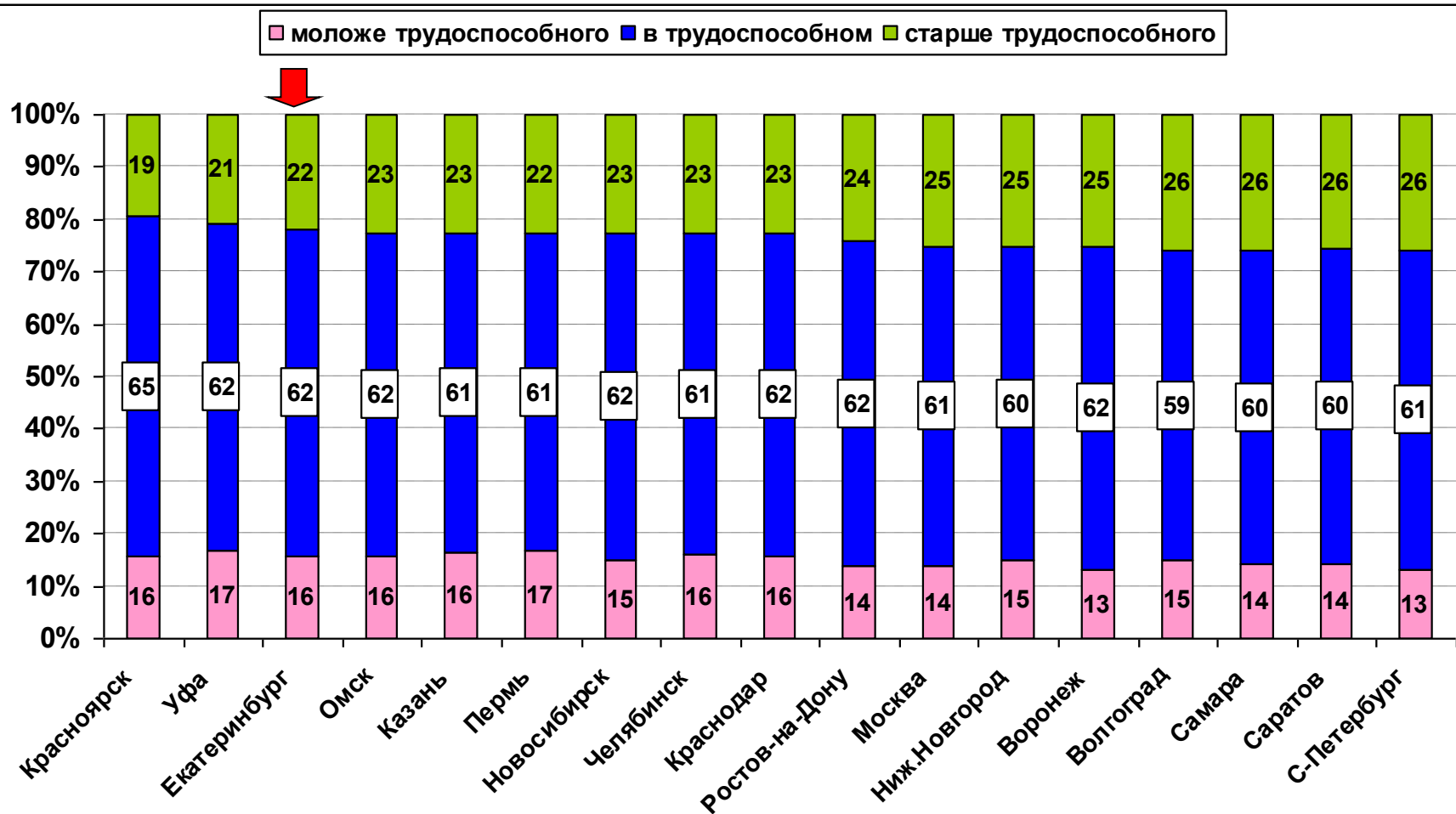


Экономике городов придется поворачиваться к услугам для пожилых. Они из городов не уезжают...

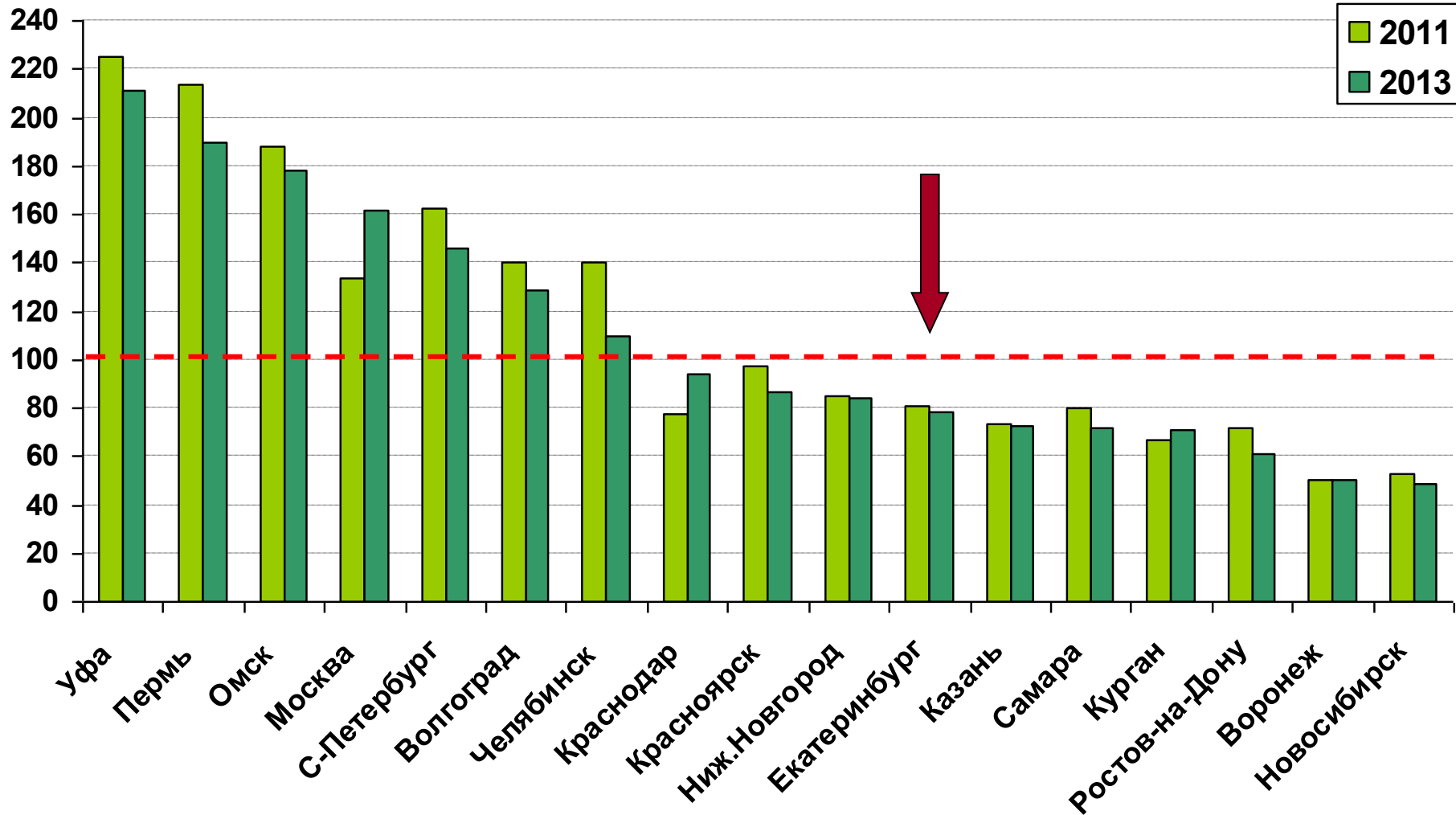
Возрастная структура населения городов более 100 тыс., 2013 г., %



Постарение населения мегаполисов. Екатеринбург – немного лучше Возрастная структура населения, %



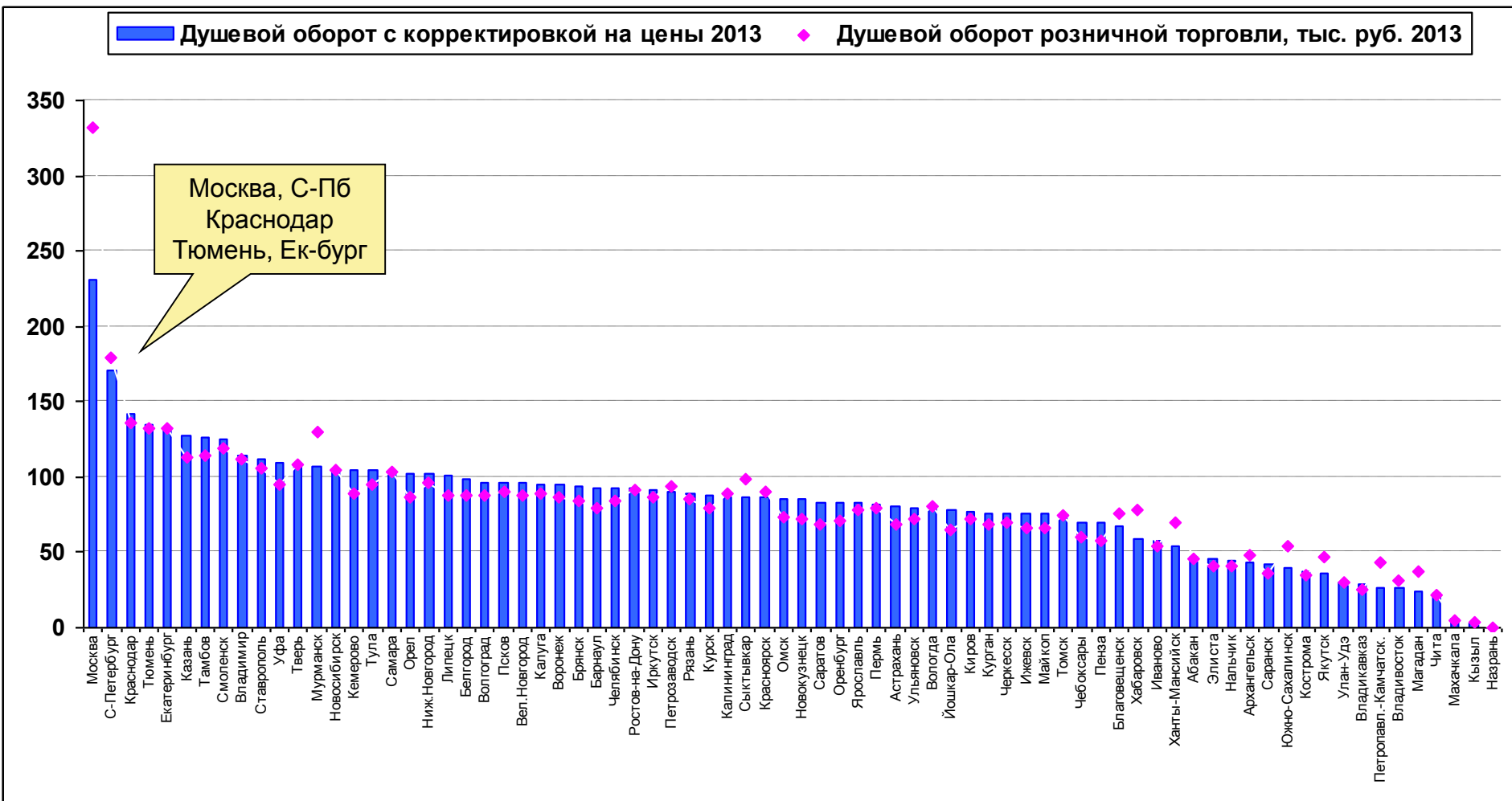
Крупнейшие города: менее половины сохранили промышленные функции (с экспортной специализацией) Объем промышленного производства на душу, к среднему по РФ



Торговые функции – региональные центры

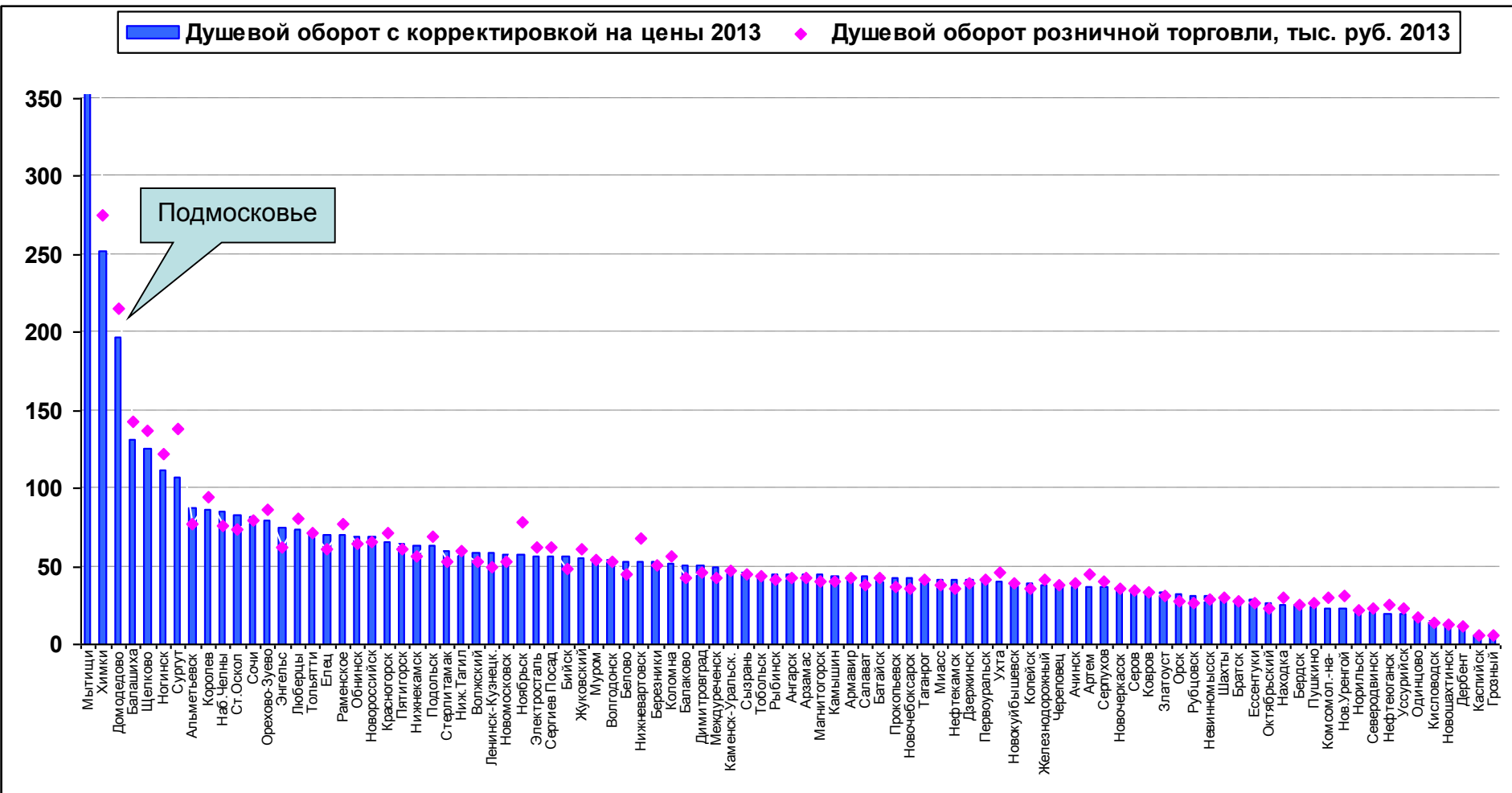
Федеральные города остаются лидерами

Оборот розничной торговли без МП



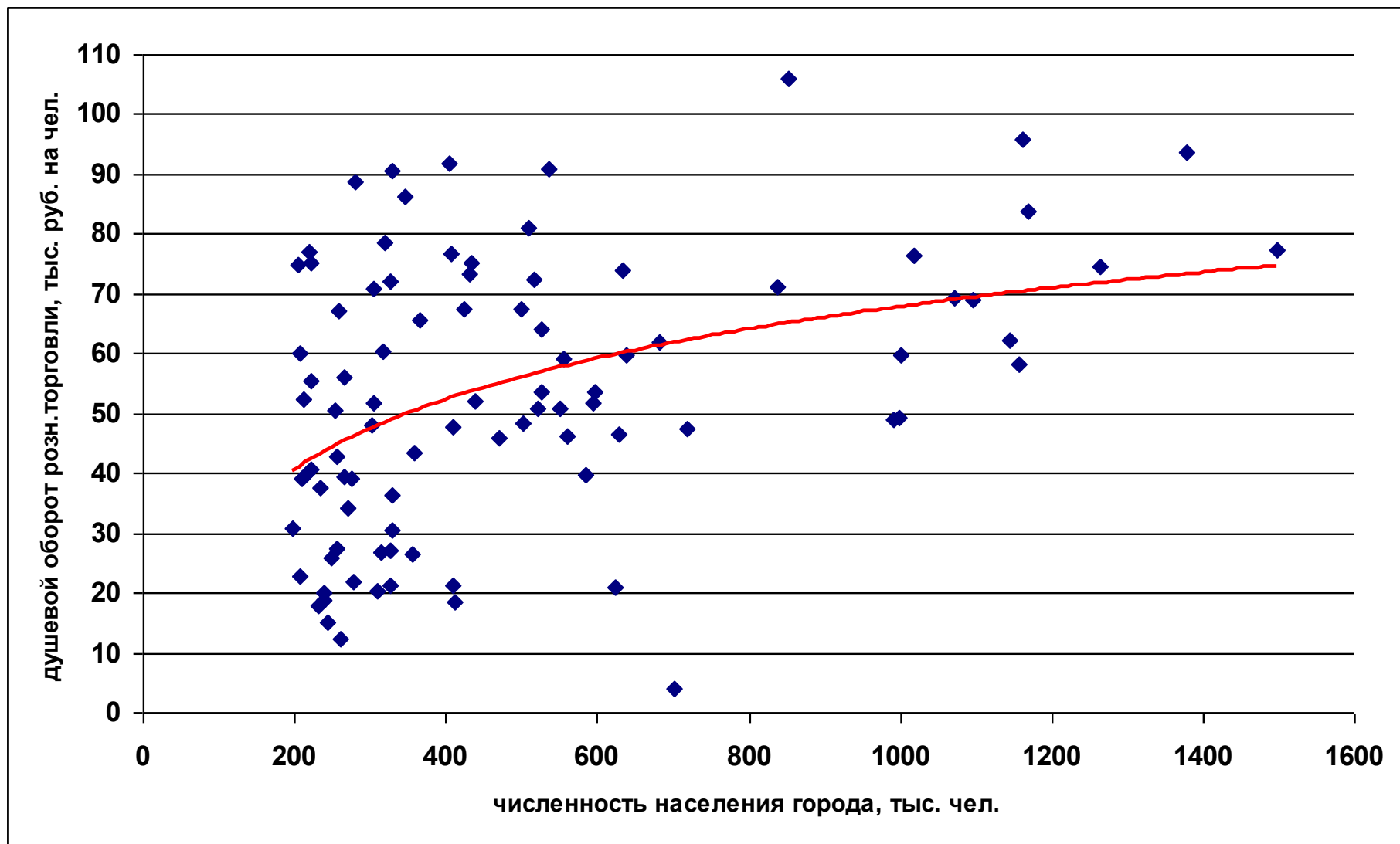
Торговые функции – нестоличные города отстают, кроме ближнего Подмосковья

Оборот розничной торговли без МП



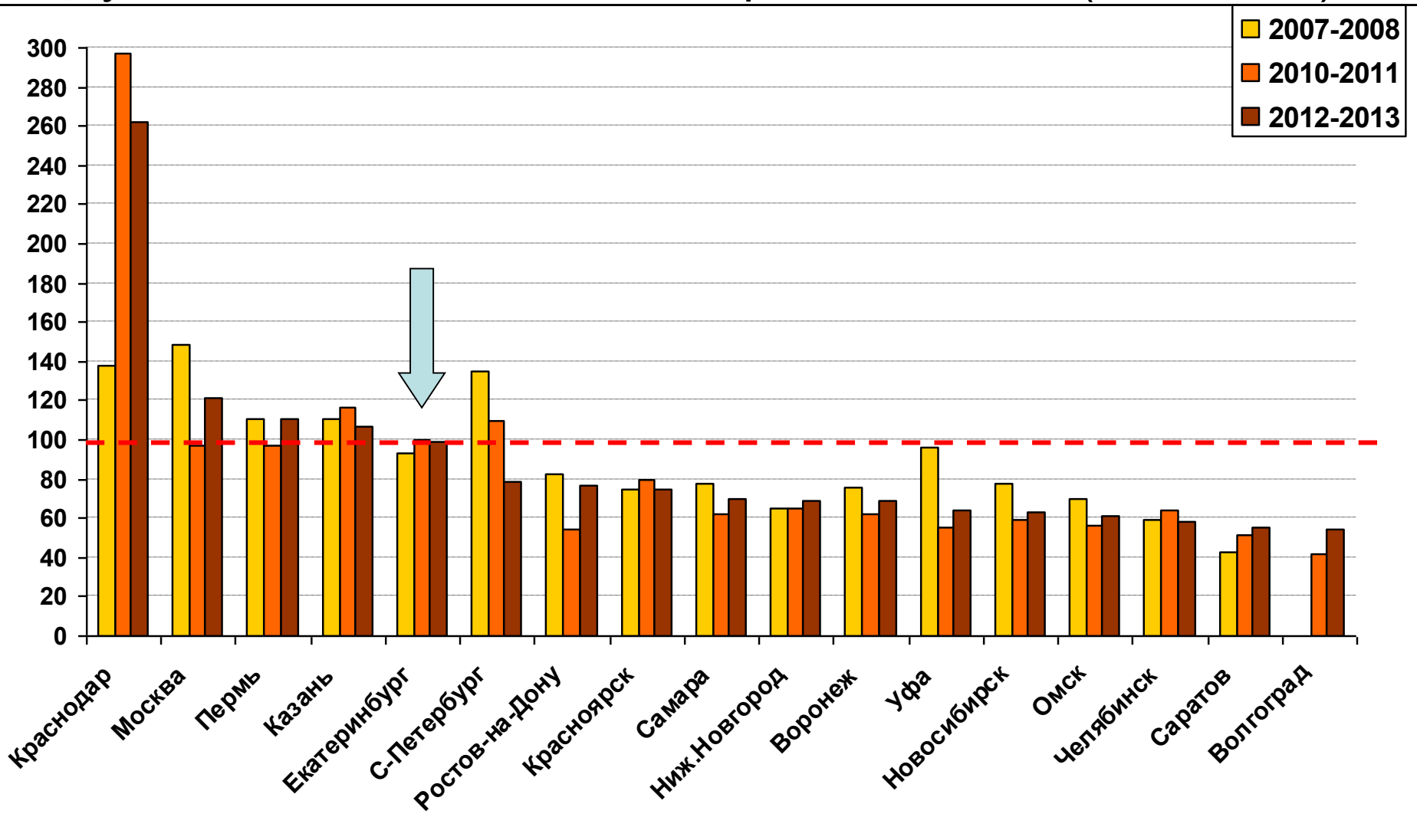
Размер города имеет значение для развития торговли

Соотношение скорректир. душевого оборота торговли и величины города
(города более 200 тыс.чел., без Москвы и С.-Петербурга)



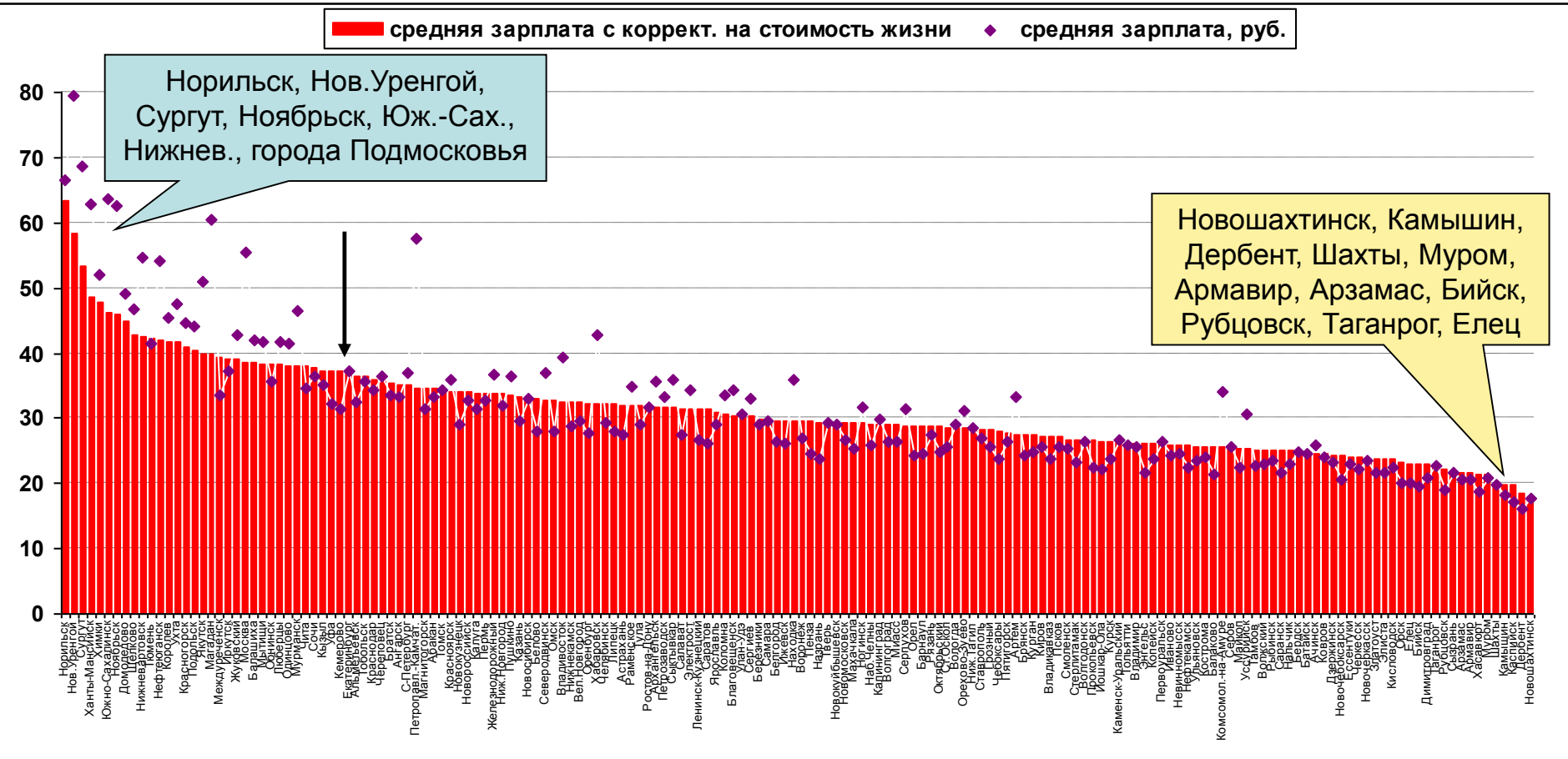
Инвестиции в крупнейшие города: почему плохо работает агломерационный эффект?

Душевые инвестиции, в % к средним по РФ (РФ=100%)



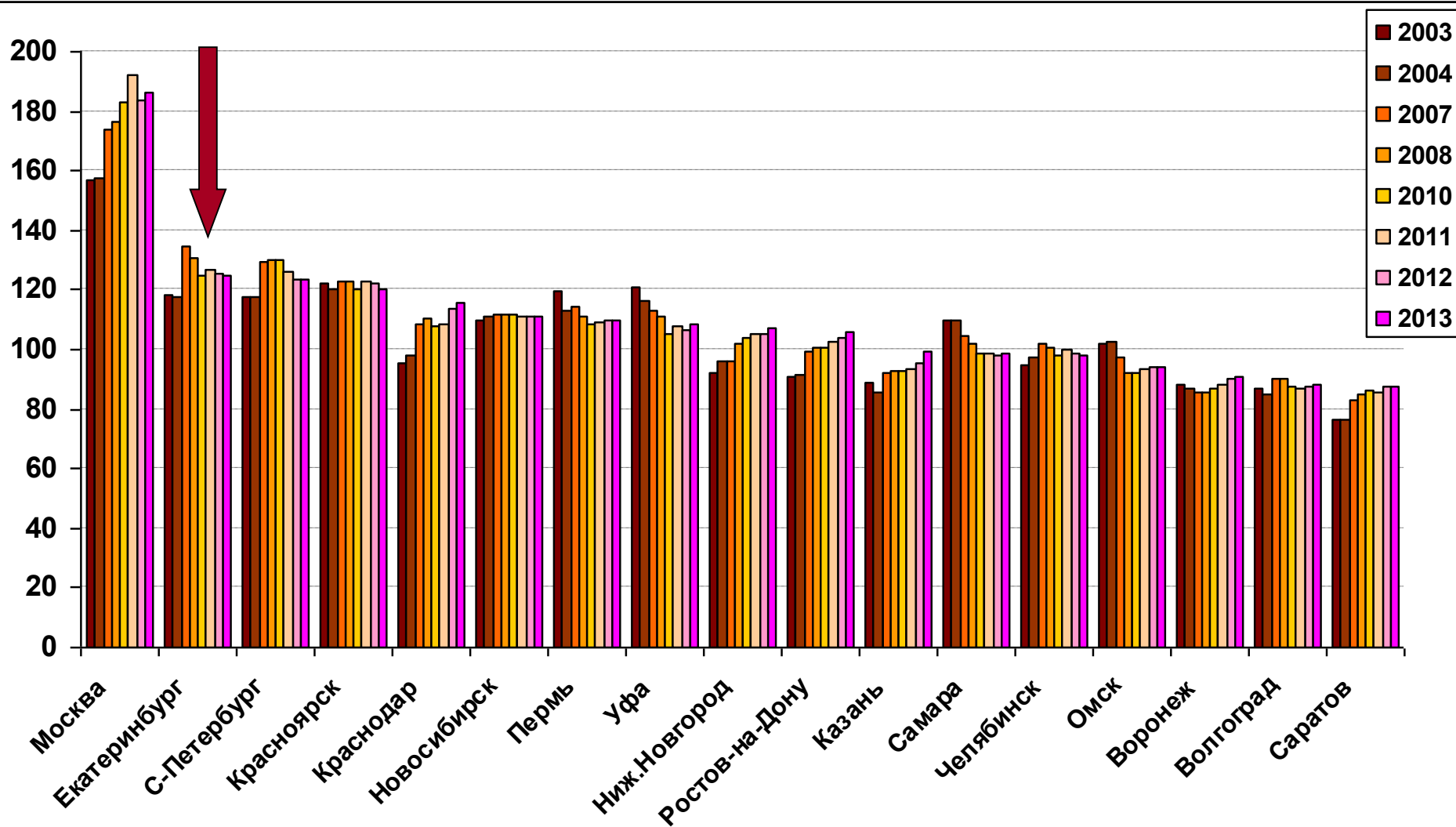
Заработная плата: лидируют крупнейшие агломерации и ресурсодобывающие города экспортной промышленности

Средняя зарплата в городах с населением свыше 100 тыс. чел. в 2013 г., руб.



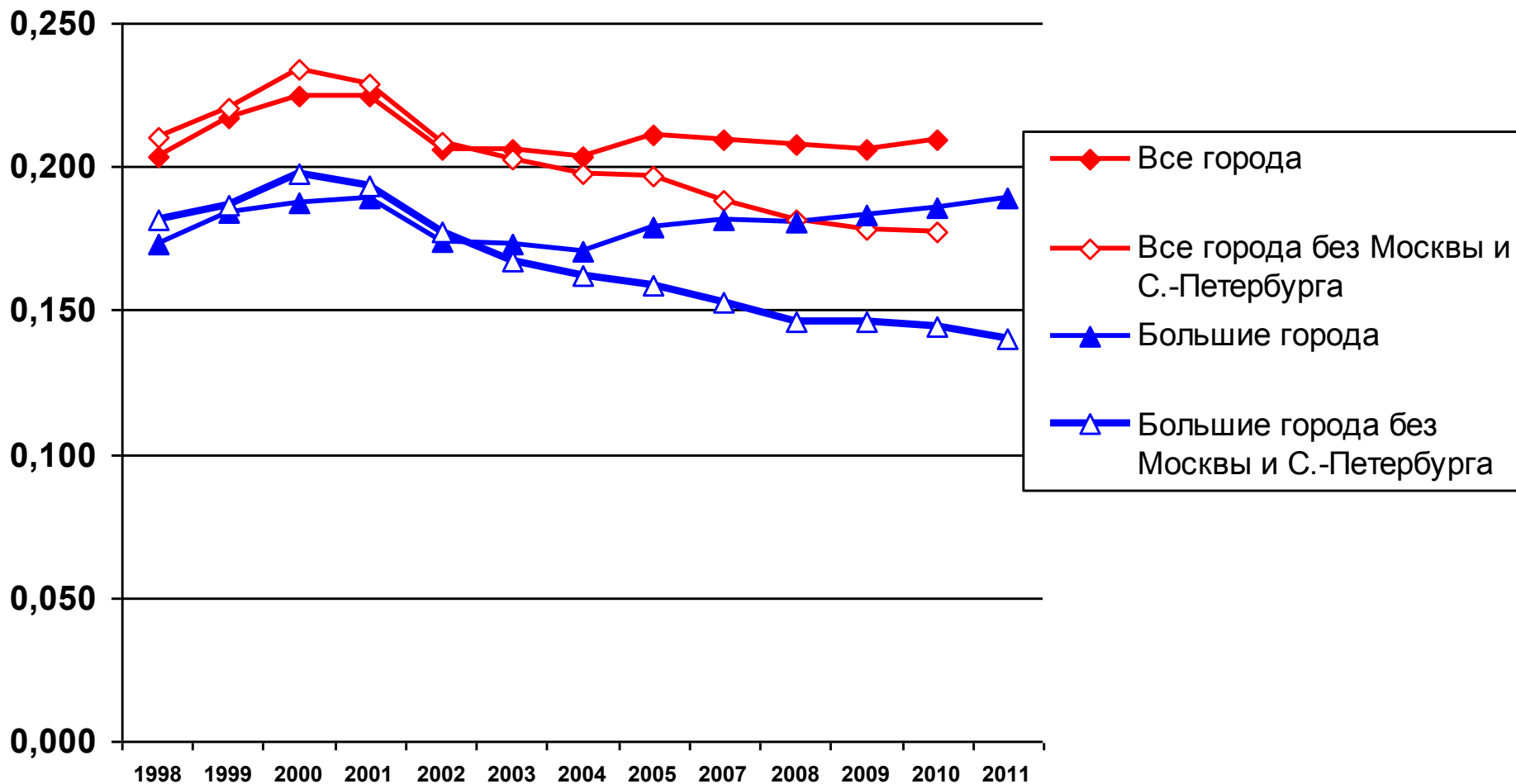
Зарплата в Москве: отрыв усилился

Слабые различия в зарплате мешают конкуренции, все едут в Москву
Средняя заработная плата в крупнейших городах, в % к средней по РФ



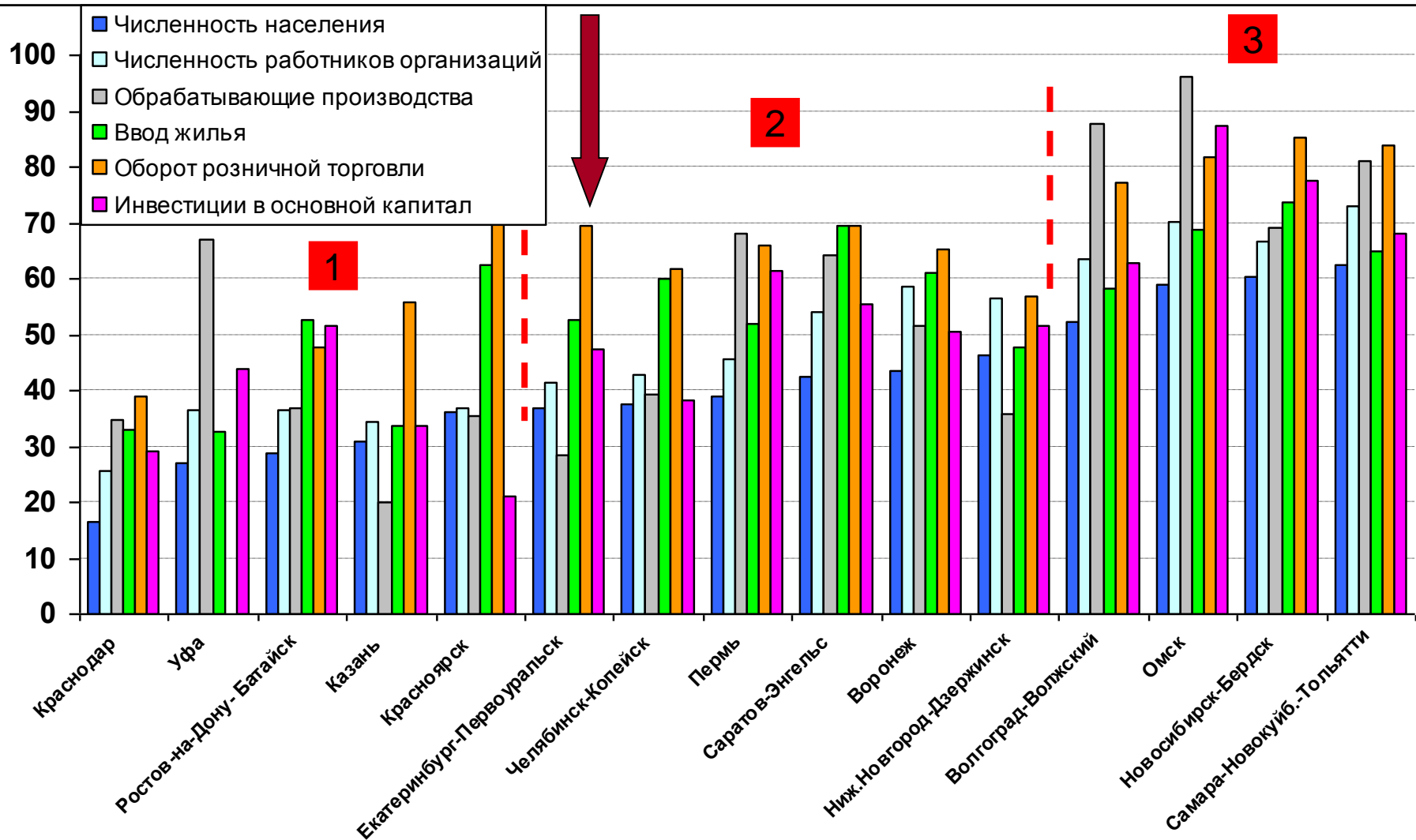
Зарплата: отрыв Москвы при смягчении различий между другими городами

Неравенство (индекс Джини) городов по зарплате

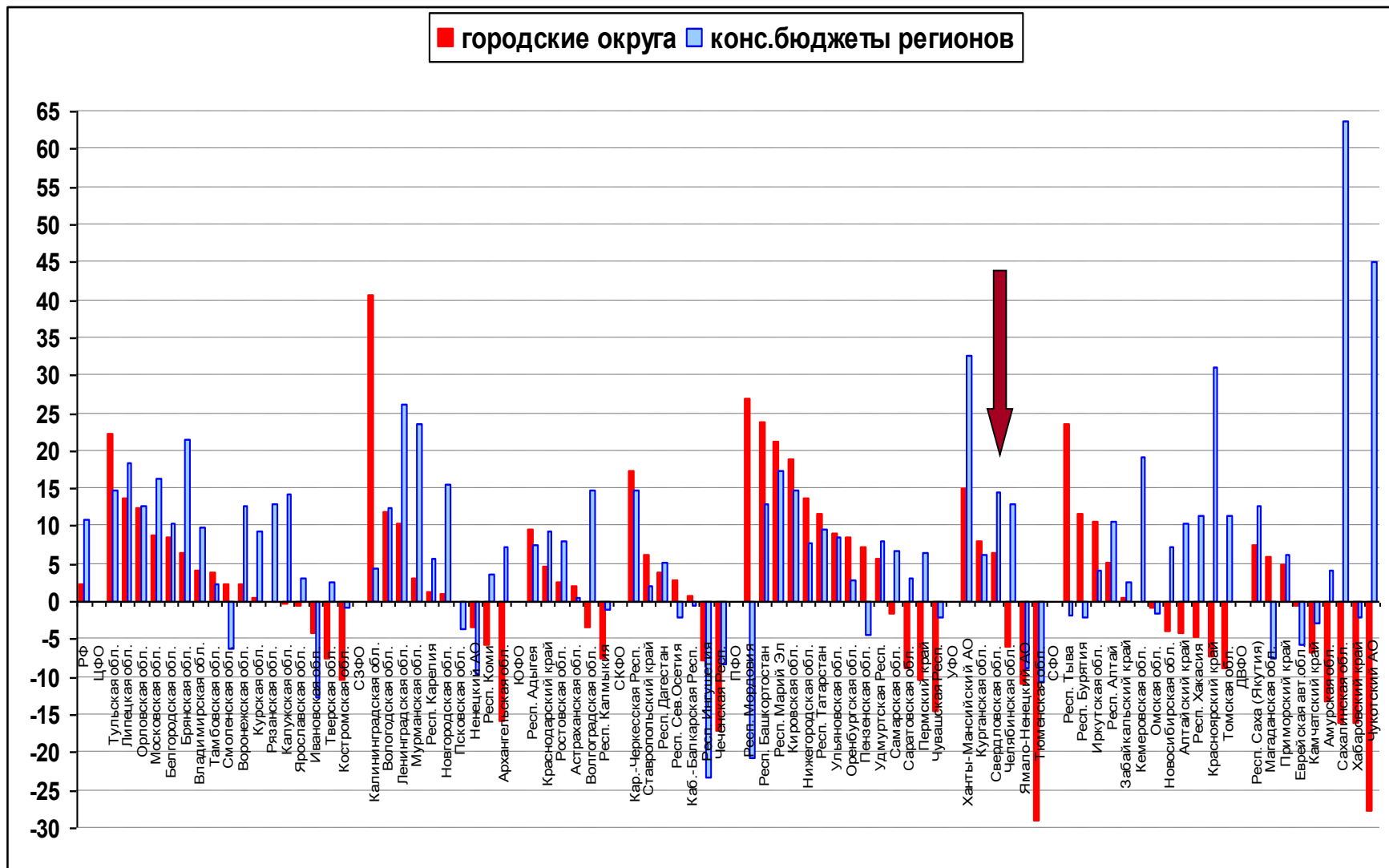


Разные перспективы развития крупнейших агломераций за счет концентрации ресурсов СВОЕГО региона

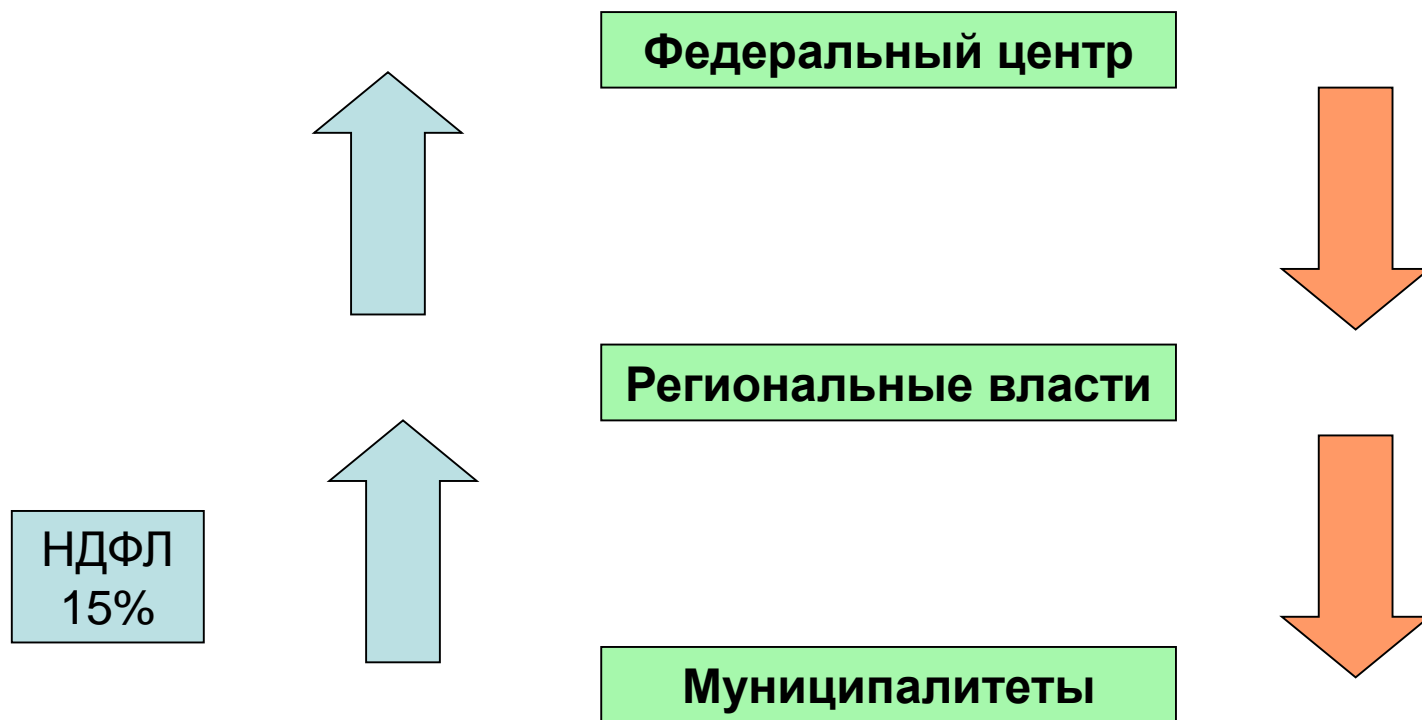
Доля агломераций в своем регионе в 2013 г., %



Динамика доходов бюджетов городских округов хуже (+2%), чем конс. бюджетов регионов (+11%) - в 2/3 регионов. Лучше - ПФО и СКФО
 Динамика доходов бюджетов за 1 полугод. 2015 г., в % к 1 полугод. 2014 г.



Институциональные факторы: сверхцентрализация & децентрализация



- *Отраслевая эффективность*
- *Территориальное развитие*
Нужен баланс двух векторов,
особенно для крупных городов

Децентрализация и дерегулирование
Новый баланс сдержек и противовесов
Риски: рост неравенства регионов и
муниципалитетов (выигрывают сильные)

Количественные оценки развития – рейтинги городов. Можно ли им верить?

Проблемы

- Дефицит статистической информации и отсутствие социологических оценок
- Целеполагание – что измеряется?
- Проблемы интегральных оценок
- **В России пока нет адекватных рейтингов городов**

- **Лучше начинать с простого** – сравнений себя с другими городами с учетом объективных факторов развития
- **Социальный атлас российский регионов. Города России** – все города свыше 100 тыс. жителей
- http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/goroda.shtml

Задачи на послезавтра – реформа институтов

- **Снижение барьеров для распространения инноваций (потребление, образ жизни и др.)** от крупнейших городов к менее крупным и на периферию – **инфраструктура**
- **Рост мобильности населения** – **рост доходов, инфраструктура, институты**
- **Стимулирование конкуренции регионов и городов** за инвестиции и человеческий капитал и, одновременно, горизонтального взаимодействия для решения общих проблем – институты: **децентрализация управления и дерегулирование**