Аналитическая записка

Ноябрь 2014

Центральный регион Беларуси: как не оказаться в ловушке бедности?

Предлагаемая аналитическая записка является сокращенной версией аналитического отчета по исследовательскому проекту «Пояс бедности в Беларуси: диагноз, перспективы и рекомендации для политики», реализованному группой экспертов центра в 2014 г. На основе анализа обширного массива статистических данных делается попытка осмыслить актуальные тенденции в развитии центрального региона страны, выявить закономерности и определить сферы стратегического вмешательства на уровне государственной политики.

Авторы: Дмитрий Бабицкий, Владимир Валетко

Введение

Представленное исследование основывается на предположении, что в Беларуси присутствует феномен так называемой «агломерационной тени» - термина, определяющего группу территорий, окружающих крупный мегаполис, городскую агломерацию, которая, как правило, является экономическим и/или административным центром. Такие территории могут существенно проигрывать в экономической привлекательности не только крупному городу, но даже территориям, расположенным существенно дальше от экономического центра. По мере развития метрополии, в этих периферийных городах усугубляется стагнация и наблюдается отток активного населения. В литературе данные территории часто называют «поясом бедности» - именно этот термин и будет использован далее.

В исследовании была предпринята попытка при помощи анализа статистических данных в разрезе районов и населенных пунктов определить, существует ли «агломерационная тень» в Беларуси, и, по возможности, раскрыть ряд закономерностей, связанных с данным феноменом. В определенной мере работа затрагивает также такие процессы, как урбанизация, субурбанизация и формирование новых центров притяжения.

Аналитическая записка имеет следующую структуру: Раздел 1 посвящен описанию структуры и подходов к исследованию, выявленные закономерности представлены в Разделе 2, а в заключительном разделе предложен ряд рекомендаций по совершенствованию политики развития центрального региона.

1. Описание исследования

В качестве основного объекта исследования выступил центральный регион страны - Минская область (г. Минск и 22 района). Для проверки гипотезы существования эффектов агломерационной тени в исследовании проведен эконометрический анализ панельных данных по пространству в радиусе 145 км от г. Минска, охватывающему территорию 34 административных районов. Наличие данных эффектов подтверждается значимой пространственной автокорреляцией различных индикаторов благосостояния региона. В частности, для индикатора бедности в среднем в 2008-2012 гг. индекс Морана I составил 0,274 (p-value = 0.0069). Для повышения валидности выводов данные исследованы с использованием моделей с пространственным авторегрессионным лагом (SAR), пространственным взаимодействием в ошибках (SEM), пространственной модели Дарбина (SDM), которые сравнивались с базовой моделью с фиксированными эффектами (FE), не учитывающей пространственных эффектов. Для оценки влияния пространственных эффектов использовалась матрица весов с предельным расстоянием соседства между географическими центрами районов 60 км (соответствует 1 часу поездки).

Таким образом, основной анализ проведен на 2-х уровнях: эконометрический – на уровне охвата территории 34 районов; далее, для более детального анализа и описания пространственных диспропорций объект исследования был ограничен границами Минской области. Использованные статистические показатели (свыше 40) можно условно разделить на 4 группы:

- Демографические,

- Экономические,

- Социальные,

- Транспортной мобильности.

Большинство показателей присутствовало в разрезе административных районов, часть – в разрезе населенных пунктов городского типа, и несколько – в разрезе только Минска и Минской области. Ключевой временной горизонт исследования – 2008-2012 гг. В ряде случаев были использованы данные с 2006 по 2013 гг., а динамика населения анализировалась с 1989 по 2014 гг.

Изучение влияния на развитие районов центрального региона системы социально-экономических показателей позволило выявить ряд закономерностей, речь о которых пойдет в Разделе 2.

2. Основные тенденции в развитии центрального региона

К основным тенденциям (закономерностям) развития центрального региона, которые были обнаружены в исследуемом периоде, следует отнести:

- Формирование «пояса бедности»,

- Проявление эффектов «вытеснения» и «расползания»,

- Рост маятниковой мобильности,

- Появление региональных лидеров.

Формирование пояса бедности

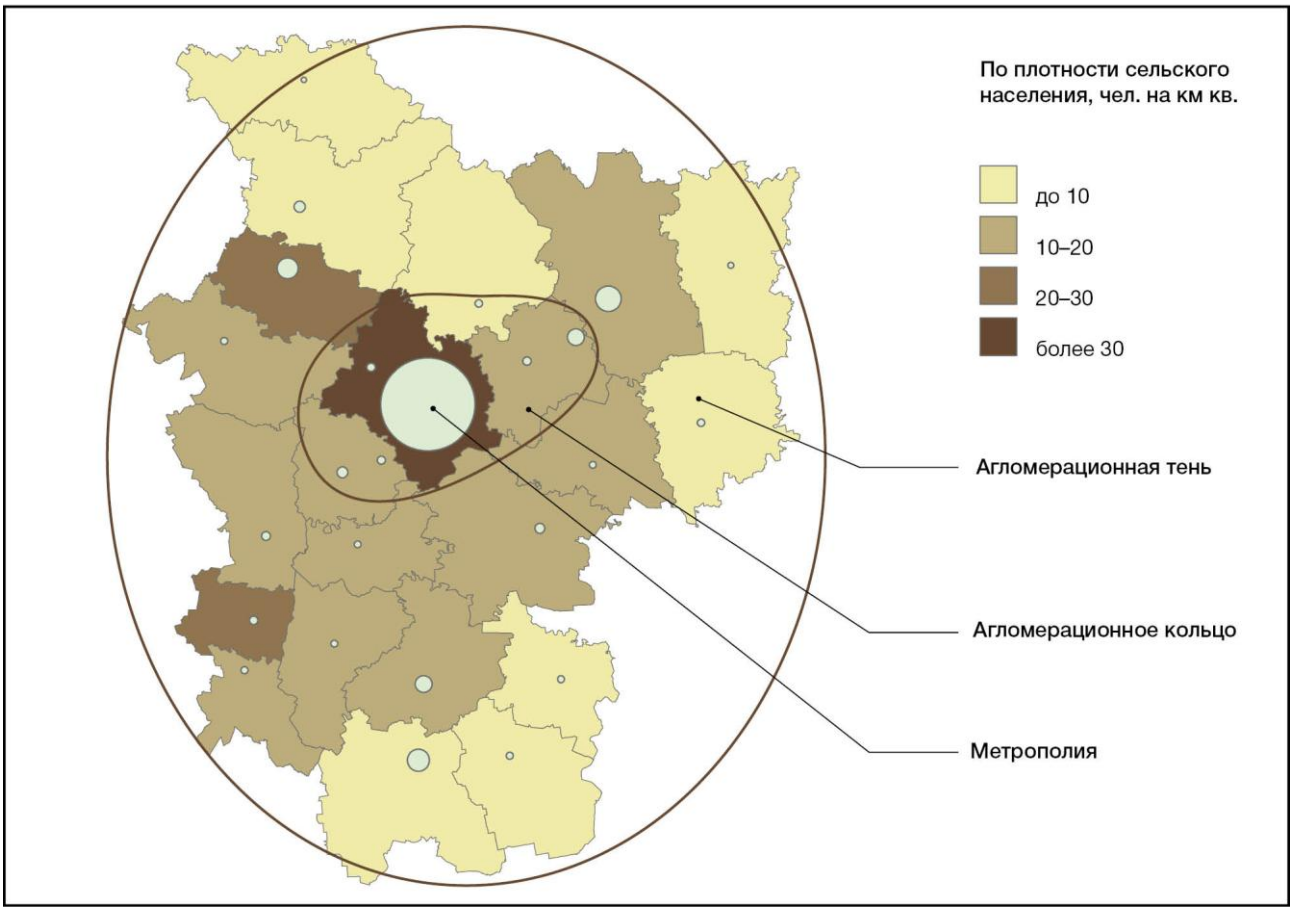
При анализе ряда статистических показателей, особенно в сфере демографии и экономики, проявляется четкая асимметрия внутри центрального региона. Регион можно условно разделить на 3 кластера: метрополию (Минск), агломерационное кольцо (Дзержинский, Минский и Смолевичский районы) и агломерационную тень (оставшиеся 19 районов Минской области, Рисунок 1), каждому из которых присущи определенные характеристики. Ниже остановимся на некоторых из них.

Во-первых, для метрополии и агломерационного кольца характерен определенный рост общей численности населения. При этом в исследуемом периоде темп роста населения был выше в метрополии. Ни в одном из районов агломерационной тени роста численности населения не наблюдалось. Естественный прирост населения также характерен только для Минска и 3-х районов агломерационного кольца. Позитивное сальдо миграции наблюдалось также только в районах агломерационного кольца (Дзержинском - + 830 чел., Минском - + 12 085 чел. и Смолевичском - + 1 287 чел.) и самом Минске - + 83 296 чел.[1] Исключением из «пояса бедности», где происходит миграционная убыль населения, стал лишь Логойский район с минимальным положительным сальдо миграции в + 43 чел. Численность населения в трудоспособном возрасте увеличивается также только в Минске и Минском районе. В оставшейся части региона

[1] Здесь и далее суммарные данные за 5 лет – с 2008 по 2010 гг., если не указано другое.

наблюдается её падение, темп которого в агломерационном кольце ниже, чем в агломерационной тени.

Рисунок 1. Кластеры районов центрального региона и плотность сельского населения (средняя за 2008-2012 гг.)



Источник: разработка авторов, Белстат

Во-вторых, имеют место явные диспропорции в экономическом развитии. Так, в исследуемом периоде занятость в экономике агломерационного кольца росла высокими темпами (в среднем на 20%), в Минске и части районов агломерационной тени – росла низкими темпами, а в оставшихся районах – снижалась[2]. При этом, занятость в секторе малых предприятий по районам агломерационного кольца варьировалась от 22% до 37% от общего числа занятых в экономике, в Минске данный показатель составлял 27%, а в районах «пояса бедности» - от 7 до 19%. Такое распределение занятых на малых предприятиях явно демонстрирует стремление малого бизнеса работать на столичном рынке либо быть максимально приближенным к нему.

Значительно отличается производительность труда в регионе: в агломерационном кольце выручка на одного работающего выше, чем в агломерационной тени, более чем в 2 раза, а в Минске – почти в 3 раза. Похожая тенденция наблюдала и в распределении средней зарплаты. Если за исследуемый период в Минске она на 26% превышала средненациональную, то в агломерационном кольце превышение составляло до 10%, в то время как по агломерационной тени зарплата была ниже (иногда значительно), чем

[2] О причинах замедления темпа роста занятости в Минске см. ниже.

в среднем по стране.[3] Нагляднее всего наличие диспропорций в развитии центрального региона можно увидеть на примере разницы в ценах на жильё. В городах агломерационного кольца средняя цена м.кв. жилья составляла в 2013 г. 55-75% от минской, в городах агломерационной тени – всего 23-56%[4].

В-третьих, в агломерационной тени высок показатель бедности населения, более распространены негативные социальные явления, например, алкоголизм. Так, если количество получателей государственной адресной социальной помощи в Минске составляет 28 чел. на 10 тыс. населения, то в агломерационном кольце - 97 чел., а в агломерационной тени – 235 чел. в среднем по району. Только в одном районе «пояса бедности» – Молодечненском – данный показатель ниже среднего по агломерационному кольцу (81 чел.).

В целом результаты анализа позволяют утверждать, что в Беларуси идет активный процесс роста и усиления столичной агломерации, в некоторой степени – за счет ресурсов других регионов страны, в том числе, районов Минской области, не входящих в зону субурбанизации. Данные районы теряют человеческий капитал вследствие естественной убыли населения и миграции – как постоянной, так и маятниковой. Они заметно отстают в социально-экономическом развитии от столичной агломерации и областных центров и имеют все шансы оказаться в «ловушке бедности», когда низкий уровень жизни и отсутствие перспектив заставляют молодежь уезжать в более развитые города и регионы, оставляя тем самым эти районы без наиболее активной и производительной части населения.

Проявление эффектов «вытеснения» и «расползания»

В центральном регионе Беларуси происходят два разнонаправленных, но в то же время взаимодополняющих процесса – урбанизация и субурбанизация. Это общее явление для многих стран мира, в нём нет ничего уникального. Сельское население перемещается в города, жители малых городов переезжают в региональные центры или метрополии. По мере роста метрополии растет и земельная рента в ней (например, ставки аренды на жилую и коммерческую недвижимость в Минске в 3-4 раза выше, чем в Борисове или Жодино), вытесняя жителей и бизнесы, наиболее чувствительные к повышению ренты. Чем больше ограничений и обременений на девелоперскую деятельность накладывается в Минске, тем быстрее растет рента и тем больше жителей и рабочих мест вытесняется в пригороды и города-сателлиты.

В многоэтажные пригороды вынуждены переезжать жители с относительно низким уровнем дохода – например, молодые семьи с детьми, для которых значение имеет большая площадь квартиры по относительно невысокой цене за единицу площади. Оставляют метрополию бизнесы, требующие больших производственных или складских площадей, т.е. занимающиеся либо производством, либо оптовой торговлей, перевозками и складской деятельностью. Также более чувствительны к размеру земельной ренты оказываются малые бизнесы, особенно старт-апы, так как издержки на покупку/аренду недвижимости часто бывают фиксированными.

---

[3] Исключением стал лишь Солигорский район с уровнем зарплаты 150% от средненационального, что обусловлено большой долей шахтёров среди занятых.

[4] Расчеты на основе данных Национального кадастрового агентства. В расчет брались сделки по 1-комнатным квартирам на вторичном рынке, попавшим в доверительный интервал по сумме.

Обратная сторона процесса «вытеснения» (англ. crowding out)- «расползание города» (англ. urban sprawl). Но если под «вытеснением» следует понимать скорее перенос активности в уже существующие населенные пункты агломерации (или агломерационной тени), то «расползание» свидетельствует о физическом расширении территории города – появлении новых районов на ранее свободных землях. Таким образом, процесс «вытеснения», если он направлен на близлежащие пригороды метрополии, является по сути тем же самым, что и «расползание» города. Если же «вытеснение» происходит за границы агломерации, то, наоборот, «расползание» города будет сдерживаться. Для Минской агломерации характерны оба типа вытеснения. Освоение под жилую застройку Боровлян, Сенницы, Жданович, Фаниполя, под жилую и промышленную – Колодищ, Королёв Стана, приведет, рано или поздно, к полному слиянию их с городом. Строительство новых заводов в более отдаленных городах Минской области[5], наоборот, способно несколько сократить нагрузку на Минскую агломерацию за счет развития других городов центрального региона.

Минск практически достиг верхней границы роста на отведенных территориях: прирост занятости в агломерации происходит сейчас практически полностью за счет агломерационного кольца. Из столицы активно вытесняются промышленность (падение занятости в ней в исследуемом периоде составило 20 тыс. чел.), оптовая торговля, транспорт. Происходит вытеснение малого бизнеса, доля которого в занятости Минского района на 10 п.п. выше, чем в Минске.

Феномен «вытеснения» имеет как положительные, так и отрицательные эффекты. С одной стороны, земельные ресурсы, переходя к более эффективным собственникам, используются с большей отдачей, увеличивая, тем самым, общее благосостояние. С другой стороны, вытеснение жителей метрополии в города-сателлиты приведет к увеличению «плохой» мобильности[6], когда ежедневные издержки на поездки будут чрезвычайно высоки, а сам Минск столкнется с проблемой автомобильных заторов и пробок.

Рост маятниковой мобильности

Два описанных выше процесса – “вытеснение” и формирование пояса бедности – приводят к росту маятниковой мобильности населения в метрополию и из городов-сателитов, и из населенных пунктов агломерационной тени. Интенсивность движения по дорогам агломерационного кольца уже намного выше, чем по дорогам агломерационной тени. Темп роста количества поездок в 2000-2010 гг. по первому кластеру районов был на 50% выше, чем по второму (см. Рисунок 2). В будущем данная тенденция только усилится за счет де-факто созданного «зеленого пояса» Минска, существенно ограничивающего расширение территории города. При сохранении существующих трендов в региональном развитии и росте общего уровня жизни можно прогнозировать, что уровень автомобилизации в районах-донорах маятниковых мигрантов достигнет уровня 500-600 автомобилей на тысячу населения[7]. Параллельно будет происходить рост численности маятниковых мигрантов. Как показывают оценки с учетом

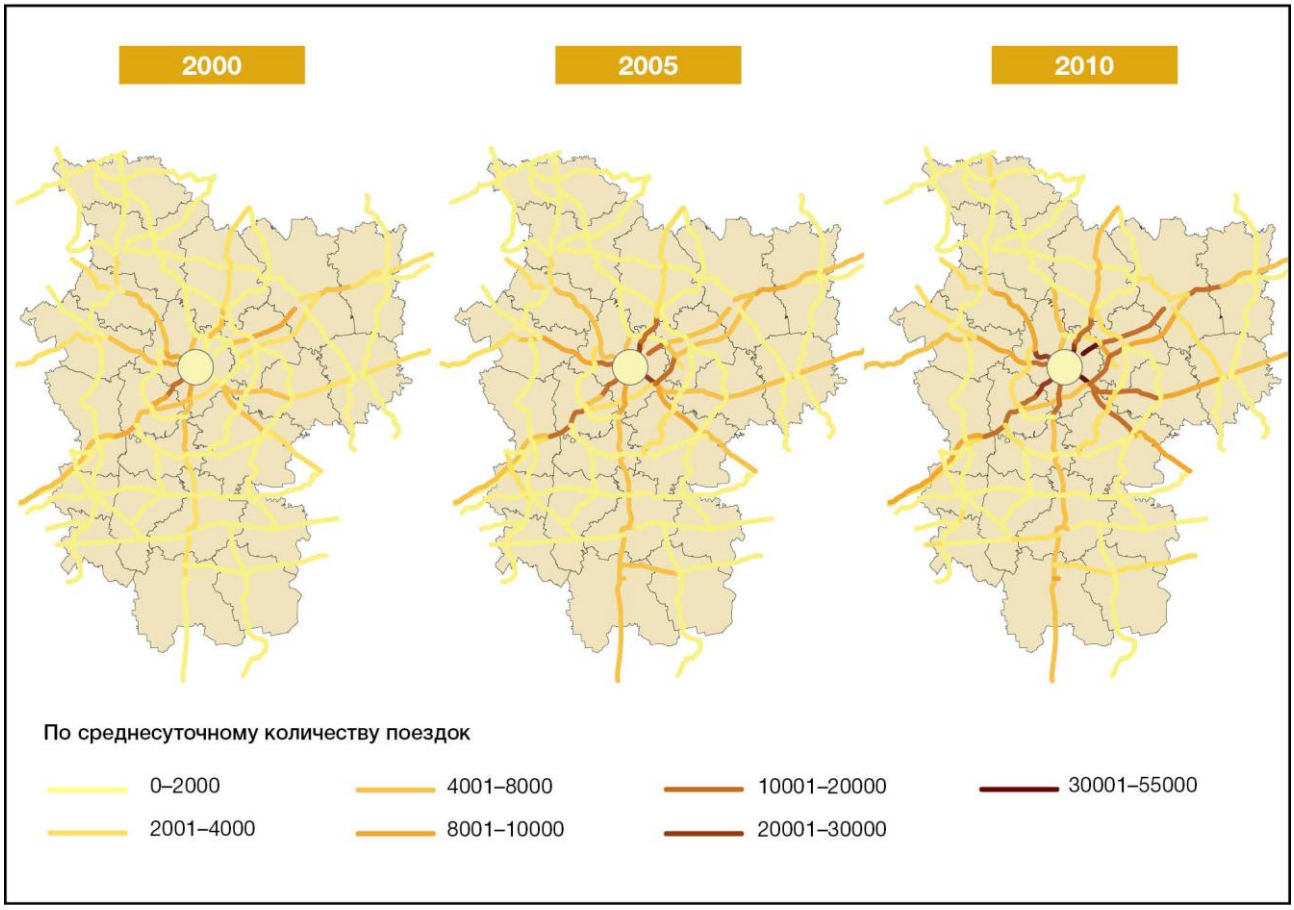
[5] В качестве примера можно привести завод Stadler в Дзержинске, автомобильный завод Geely между Жодино и Борисовом.

[6] «Плохой» мобильностью в литературе называется вынужденная необходимость в передвижении, например, на работу, в детский сад, школу, за покупками по той причине, что в населенном пункте/районе проживания отсутствуют соответствующие возможности.

[7] В настоящий момент значение данного показателя составляет немногим более 300 автомобилей на 1000 населения.

пространственных эффектов, рост заработной платы в районах агломерации приводит к снижению бедности в районах-соседях, – предположительно, за счет притока в него маятниковых мигрантов. Без изменения политики количество поездок маятниковых мигрантов по территории Минска, соответственно, может увеличиться в несколько раз. При этом излишне упоминать, насколько к этому не готова существующая сеть дорог и улиц столицы.

Рисунок 2. Среднесуточная интенсивность движения по дорогам в центральном регионе, 2000,2005 и 2010 гг.



Источник: Департамент Белавтодор Министерства транспорта и коммуникаций

Ответом на растущую потребность в передвижении могло бы стать усиление роли общественного транспорта в маятниковых поездках. В настоящее время система организации пассажирских перевозок в регулярном сообщении не полностью отвечает новым реалиям: функции заказчика перевозок в агломерации выполняются несколькими субъектами, действия которых не скоординированы. Так, на территории Минска действует специально созданный оператор перевозок ГУ «Столичный транспорт и связь» (СТС)[8], на территории Минской области функции оператора возложены на самого перевозчика КУП «Минскоблаавтотранс», причем только в части перевозок автомобильным транспортом. Заказчиком перевозок пассажиров железной дорогой являются Белорусские железные дороги. У агломерации отсутствует единая стратегия развития

[8] Оператору перевозок местные власти делегируют функции заказчика пассажирских перевозок в регулярном сообщении. Таким образом, он становится основным регулятором данного рынка.

мобильности, до сих пор не создана централизованная система управления дорожным движением с необходимой синхронизацией с движением общественного транспорта.

Появление региональных лидеров

Анализ региональных данных показывает, что, несмотря на негативные тенденции в агломерационной тени, несколько районов демонстрируют успехи на фоне остальных. В первую очередь к ним можно отнести Солигоский и Несвижский районы. Во-первых, данные районы занимают сильные позиции по ряду экономических показателей: размеру средней заработной платы, производительности труда, доле экспорта в выпуске. Во-вторых, согласно оценкам, оба района привлекательны для трудовых мигрантов из других районов (в них соотношение количества занятых и численности трудоспособного населения составляло в 2012 г. 0,916, тогда как в среднем по стране – 0,805). Можно, таким образом, утверждать, что данные районы в определенной мере преодолели силу гравитации метрополии и стали региональными центрами притяжения.

В рамках представленного исследования не ставилась задача выяснения причин успеха Несвижского и Солигорского районов. Если высокие показатели по Солигорскому району легко объясняются нахождением на его территории уникального для Беларуси предприятия – Беларуськалия, то факторы успешности Несвижского района требуют отдельного исследования. Примечательным в данном случае является и то, что в социальном плане Солигорский район является скорее проблемным, в отличие от Несвижского – наиболее благополучного района Минской области по ряду показателей.

Для понимания феномена Несвижского района можно провести его сравнение, например, с Мядельским – уникальным по своему профилю районом, где первое место в структуре занятости занимают позиции, связанные с рекреацией и туризмом (в данной сфере трудится более четверти занятых в районе, а это больше, чем в сельском хозяйстве и промышленности вместе взятых). Являясь главной курортной зоной страны, Мядельский район демонстрирует высокую долю услуг в экспорте – более 90%. Однако, несмотря на всё вышеперечисленное, статистически этот район ничем не отличается от остальных районов пояса бедности.

Объяснением положительной динамики развития Несвижского района может служить то, что данный район традиционно был местом, куда в больших объемах поступали средства на создание современных производств, позволивших возникнуть кластеру успешных и конкурентоспособных предприятий агропромышленного комплекса. В то же время, неповторимый набор факторов, лежащих вне сферы экономики (возможно, культура, история, качество местных элит и др.) позволили району гармонично сочетать экономическое развитие с улучшением социальных индикаторов и среды проживания. Глубокий case-study Несвижского района может дать лицам, принимающим решения, полезную информацию для совершенствования региональной политики и местного управления в Беларуси.

Заключение и рекомендации

Развитие центрального региона Беларуси во многом повторяет тенденции развития метрополитарных регионов в других странах мира. Оно характеризуется такими процессами как урбанизация/централизация, субурбанизаця, формирование агломерационной тени (пояса бедности). В будущем, вероятно, все перечисленные процессы

получат свое продолжение и даже усугубятся, приводя к проблемам, характерным для большинства метрополитарных регионов мира: стагнации периферийных регионов, росту издержек на передвижение, непропорциональному развитию экономики и социальной сферы, ухудшению экологии и условий жизнедеятельности в метрополии.

Оценки показывают, что сложившиеся направления инвестирования в поддержание развития регионов как основной инструмент социально-экономической политики не способствуют территориальному сближению, гармоничному развитию регионов, росту производительной занятости и не оказывают статистически значимого влияния на снижение малообеспеченности населения. Таким образом, традиционные инвестиционные программы не способствуют преодолению формирующихся пространственных ловушек бедности. Минск оказывает ограниченное позитивное влияние на регионы в радиусе своего влияния, лишь незначительно обеспечивая возможности их функционального встраивания в межрегиональную кооперацию.

В связи с этим для сбалансированного развития центрального региона необходимо:

Рекомендация 1. Перейти к горизонтальной региональной политике, основанной на разработке стратегий развития. Такие стратегии должны разрабатываться как на уровне районов и городов, так и на уровне их объединений, не замыкающихся в границах существующего административно-территориального деления. Должно быть предусмотрено усиление полномочий местных властей и соответствующее укрепление местных бюджетов, которое бы позволило реализовывать принятые стратегии развития.

Рекомендация 2. Отказаться от политики государственного финансирования развития городов-спутников.

Рекомендация 3. Снять ограничения на территориальное расширение Минска. Для этого необходимо заменить концепцию «зеленого пояса» на концепцию «зеленых клиньев»[9], а также повысить эффективность использования внутригородских территорий – как жилого, так и коммерческого назначения.

Рекомендация 4. Создать на базе ГУ «Столичный транспорт и связь» единый оператор перевозок для центральной агломерации, регулирующий пассажирские перевозки всеми видами транспорта.

Рекомендации 5. Предпринять меры, увеличивающие пропускную способность сети улиц Минска с приоритетным движением общественного транспорта. Такие меры как переход на единую интеллектуальную систему управления дорожным движением и строительство перехватывающих парковок вблизи конечных станций метрополитена имеют решающее значение.

[9] Более подробно о концепции «зеленых клиньев» см. рабочий материал «Влияние зелёного пояса на развитие города. Опыт Лондона», http://case-belarus.eu/index.php/category/publications/