

Причины межрегиональных диспропорций в Беларуси и возможные направления региональной политики

Александр ЧУБРИК



Исследовательский центр ИПМ,
директор, Республика Беларусь,
г. Минск, e-mail: chubrik@research.by

Олег МАЗОЛЬ



Центр экономических исследований
«БЕРОК», научный сотрудник,
Республика Беларусь, г. Минск,
e-mail: mazol@beroc.by

УДК 332.02, 332.1, 338.49

Ключевые слова:

Беларусь; региональное развитие; региональная экономика; агломерация; миграция; человеческое развитие.

Вопросы регионального развития в последние годы приобретают все большую актуальность из-за растущих диспропорций между регионами как на уровне областей, так и между районами¹. Если до начала рецессии 2015–2016 гг. наблюдалось определенное сближение регионов по таким показателям, как средняя зарплата, инвестиции на душу населения и т. п., то в период рецессии региональные диспропорции увеличились и продолжили нарастать после ее завершения. Данная работа призвана внести вклад в дискуссию о том, как государство должно реагировать на такие изменения, чтобы не повредить естественные процессы (урбанизация, расширение агломераций) и не допустить критического ухудшения ситуации в регионах, угрожающего их устойчивому развитию.

Некоторые показатели региональной дифференциации

В самом общем виде региональные диспропорции можно проиллюстрировать на примере валового регионального продукта (ВРП) на душу населения: в 2018 г.² в трех областях этот

показатель не превышал 50% от уровня г. Минска, в Гомельской области незначительно превышал 50%, в Гродненской – приближался к 60%³, в Минской – составлял 75% от уровня столицы (рисунк 1а). В анализируемый период (2010–2018 гг.) наименьшие различия между регионами наблюдались в 2012 г., между регионами без учета г. Минска – в 2013 г., но с этого времени они довольно устойчиво увеличивались (рисунк 1б), то есть σ-конвергенция не наблюдалась.

Еще более наглядно увеличение межрегиональной дифференциации иллюстрируется динамикой средней заработной платы (рисунк 2). Здесь выделяется группа регионов (Брестская, Витебская, Гродненская и Могилевская области), где зарплата (по отношению к г. Минску) менялась практически синхронно, Минская область, где зарплата изначально была примерно такой же, как в предыдущей группе, но затем значительно увеличилась по сравнению с этой группой, и Гомельская область, где в 1995–1998 гг. зарплата по отношению к минской была наибольшей среди областей, но затем снизилась до уровня первой группы регионов. Значительные диспропорции

¹ В частности, снижение региональных диспропорций выделяется в качестве одной из задач в области устойчивого развития в проекте Национальной стратегии устойчивого развития до 2035 г. [1]. Данная тематика рассматривалась на конференции Кастрычніцкага эканамічнага форуму «Невидимая рука Левиафана» (31 октября – 1 ноября 2019 г.), семинарах и круглых столах Национального банка Республики Беларусь (28.01.2020), Белорусского института стратегических исследований (05.02.2020), Министерства экономики Республики Беларусь и Минского областного исполнительного комитета (04.03.2020) и др.

² Сведения будут уточнены после пересмотра данных о численности населения по регионам за период с 2010 г. по 2019 г.: расхождение между г. Минском и областями незначительно уменьшится, но его динамика останется прежней.

³ Главным образом за счет масштабных инвестиций в строительство Островецкой АЭС.

Динамика ВРП на душу населения и его вариации по регионам

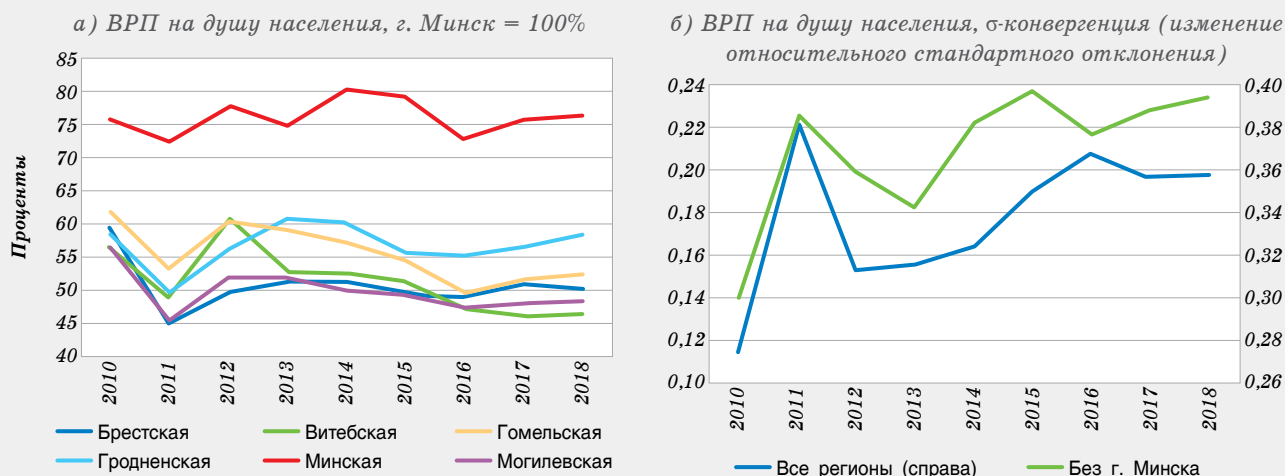


Рисунок 1

Динамика средней заработной платы и ее вариации по регионам

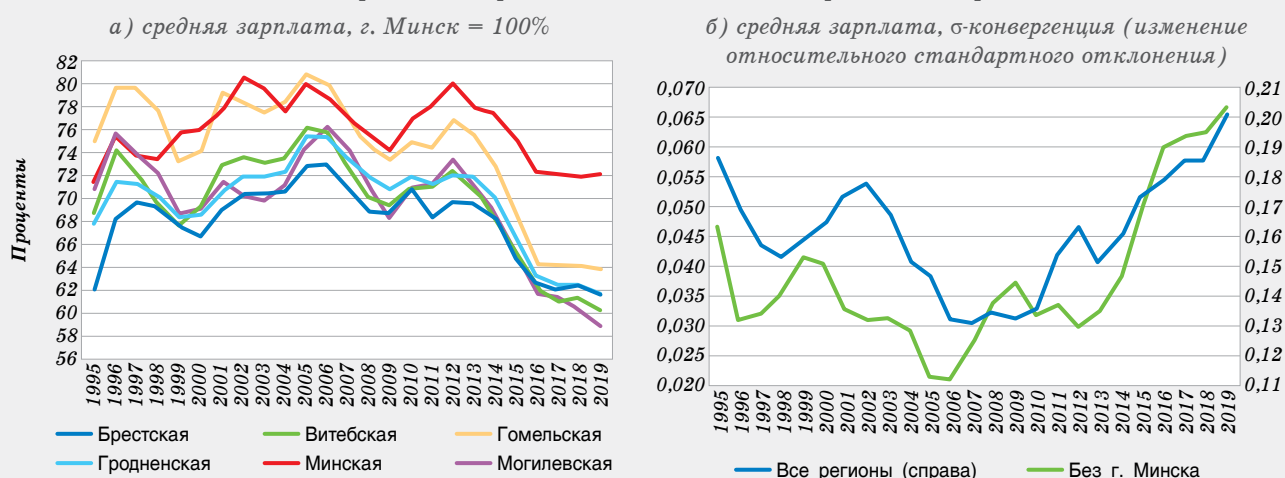


Рисунок 2

между регионами и г. Минском уменьшились к 2005–2006 гг., затем быстрый экономический рост привел к росту межрегиональных диспропорций, но к 2012–2013 гг. они снова уменьшились. С 2014 г., когда Беларусь столкнулась с шоком российского валютного кризиса, различия в уровне оплаты труда между регионами только нарастают.

На уровне районов рост межрегиональной дифференциации по уровню зарплаты является еще более очевидным. Если в 2005 г. в большинстве районов средняя зарплата составляла 60–70% от минской, меньше 60% от уровня г. Минска зарабатывали всего в

15 районах, 70–80% – в 18 районах, 80–90% – в 11 районах, 90% и выше – в 3 районах, то в 2019 г. в подавляющем большинстве районов средняя зарплата была меньше 60% от минской, 60–70% от уровня г. Минска зарабатывали всего в 14 районах, 70–80% – всего в 9 районах, 80–90% – только в 1 районе, 90% и выше – только в 1 районе. При этом наименьшая зарплата (Шарковщинский район) в 2005 г. составляла 53,1% от минской, а в 2019 г. – всего 43,2%, наибольшая (Солигорский район) превышала минскую на 25,5% в 2005 г. и всего на 8,3% в 2019 г. (рисунок 3).

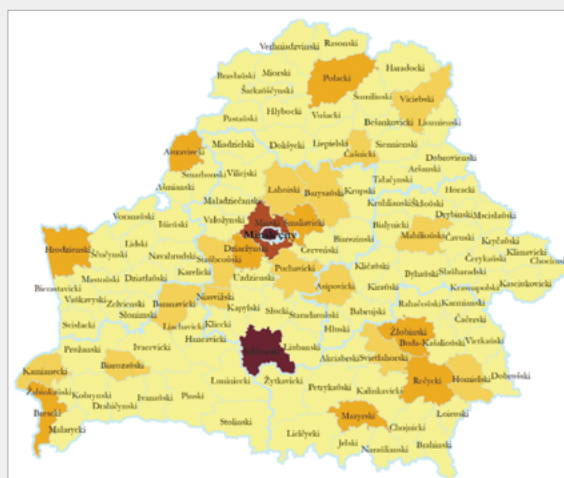
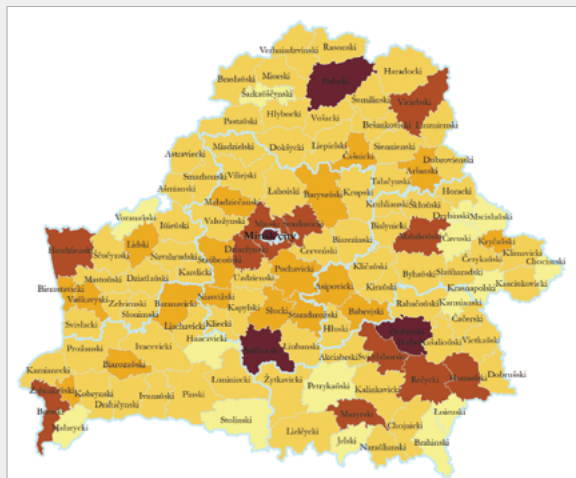
Причины увеличения различий между регионами

Увеличение межрегиональных диспропорций было в значительной степени обусловлено естественными причинами – хорошими «стартовыми условиями»: большим размером рынка или близостью к такому рынку, развитой и качественной инфраструктурой, развитым рынком труда, промышленностью и пр. [3; 4]. Благоприятное сочетание таких условий способствовало формированию агломераций и опережающему развитию регионов с высоким потенциалом, а это, в свою очередь – привле-

Заработная плата по районам⁴ по отношению к зарплате в г. Минске

Зарплата, г. Минск = 1 (2005 г.)

Зарплата, г. Минск = 1 (2019 г.)



0,531129–0,600000
0,600001–0,700000
0,700001–0,800000
0,800001–0,900000
0,900001–1,254529

0,432133–0,600000
0,600001–0,700000
0,700001–0,800000
0,800001–0,900000
0,900001–1,082989

* Средняя зарплата по районам рассчитана с учетом находящих на их территории городов областного подчинения.

Источник: [2].

Рисунок 3

кательности регионов для жизни. Об этом свидетельствуют долгосрочные демографические тенденции: чем выше был естественный и миграционный прирост населения в 2000–2008 гг., тем более высокими были эти же показатели для 2009–2018 гг. [2]. Коэффициент корреляции между среднегодовым естественным приростом по районам⁴ и г. Минску (119 объектов) за 2000–2008 гг. и 2009–2018 гг. составил 0,935, между аналогичными показателями миграционного прироста – 0,811.

Устойчивость во времени региональных различий в демографических трендах свидетельствует о том, что такие различия естественны. Наиболее благоприятная ситуация складывается в районах областных центров и ряда крупных городов областного подчинения, Минском районе и нескольких районах, граничащих со столичным (Дзержинский, Смолевичский, в меньшей степени Логойский), а также г. Минске. Очевидно, повышение

концентрации населения вокруг таких «центров притяжения» может свидетельствовать о формировании агломераций, что нельзя рассматривать как негативную тенденцию. Всемирный банк отмечает «плодотворность» агломерации, поскольку она позволяет использовать эффекты внутреннего рынка, локализации и урбанизации [5].

Именно в силу естественности процесса формирования агломераций и других «центров притяжения» меры, направленные на выравнивание экономического положения регионов, перестали работать. Во-первых, по мере развития частного сектора и снижения доли государственного сектора в экономике⁵ существенно снизилось влияние государственного регулирования оплаты труда на показатели средней заработной платы, что привело к началу дивергенции районов по уровню оплаты труда (рисунки 3). Во-вторых, до последней рецессии государство располагало ресурсами, чтобы перераспределять их

в менее развитые регионы через финансирование инвестиций в основной капитал, невзирая на недостаточную эффективность таких инвестиций⁶. Однако накопившиеся обязательства по погашению и обслуживанию государственного и гарантированного государством долга существенно ограничили такие возможности.

Невысокая результативность мер по снижению межрегиональных диспропорций подтверждается анализом распределения регионов по их вкладу в некоторые экономические показатели. Концентрация экономической активности в долгосрочном периоде или снизилась незначительно, или даже возросла. Например, в 2018 г. 112 районов суммарно обеспечили 48% промышленного производства (то есть медианным был 113-й район из 119⁷), а в 2000 г. 114 районов дали 49% промышленного производства. Немногим меньше – 110 районов – обеспечили 50% совокупных инвестиций в основной капитал по стране в среднем за

⁴ С учетом находящих на их территории городов областного подчинения.

⁵ По нашим оценкам, с 2012 г. по 2019 г. удельный вес коммерческих предприятий с долей государства в общей численности занятых в экономике уменьшился с 37,2 до 29,5%, частных (без доли государства) – увеличился с 37,8 до 44,7% (собственные расчеты на основе данных Белстата [6; 7]).

⁶ По оценкам Международного валютного фонда, рентабельность капитала и фондоотдача на государственных предприятиях в среднем от трех до четырех раз ниже, чем аналогичные показатели для частных предприятий [8].

⁷ Речь идет о 118 районах и г. Минске.

2010–2019 гг., а в 2000–2009 гг. для обеспечения 48% инвестиций понадобилось всего на один район больше. Наконец, г. Минск в 2019 г. сконцентрировал в себе 52% всех платных услуг населению, в то время как в 2000 г. – «всего» 36%. Из 107 районов, которые сформировали 40% инвестиций в основной капитал в 2000–2009 гг., только 1/3 (32 района) увеличили свою долю в совокупных инвестициях по стране в следующем десятилетии, а два района из «верхних» 60% распределения (нефтедобывающий Речицкий и близкий к столице Минский) тоже увеличили свою долю в инвестициях по стране. Таким образом, естественным процессам концентрации деловой активности в наиболее перспективных регионах практически невозможно противостоять, поэтому задачей государства становится минимизация негативных последствий концентрации для менее перспективных регионов.

Угрозы роста региональных диспропорций

Рост различий в уровне доходов между регионами внутри страны (рисунки 2 и 3) и с соседними странами (средняя зарплата в «центрах притяжения» вокруг Беларуси – г. Москва, г. Санкт-Петербург, Польша, страны Балтии) обуславливает проблему трудовой миграции. Серия дискуссий, проведенных в регионах Беларуси в 2018 г. и 2019 г., показала, что местный бизнес очень остро воспринимает данную проблему [8; 10]. Об этом же свидетельствуют результаты опросов бизнеса: миграция «является проблемой для бизнеса» даже в г. Минске⁸ [11].

Вторая проблема состоит в том, что регионы различаются по качеству социальной инфраструктуры и, соответственно, в возможностях развития человеческого капитала. Согласно международному исследованию качества школьного образования PISA-2018 [12], в среднем 15-летний подросток, проживающий в городской местности,

набрал 482 балла, а в сельской местности – только 432 (при этом 30–40 баллов по шкале PISA эквивалентны одному году обучения). Такие различия являются важной движущей силой урбанизации и межрегиональной миграции.

Различия в качестве жизни можно измерять при помощи такого сводного показателя, как Индекс человеческого развития ПРООН. Попытка такой оценки для регионов Беларуси впервые была предпринята в [13], однако авторами было допущено существенное отступление от оригинальной методологии; в [14] этот показатель был впервые посчитан для областей на основе данных за 2017 г. В таблице приводится его оценка на основе данных по регионам Беларуси за 2018 г. в контексте рейтинга стран по ИЧР⁹ из [15].

Обращает на себя внимание тот факт, что все регионы, кроме г. Минска, находятся в группе стран с высоким уровнем развития ($0,7 \leq \text{ИЧР} < 0,8$), причем различия между г. Минском и наилучшим из остальных регионов – Гродненской областью – очень существенные: Минск находится на уровне 27-го места среди стран мира (Чехия), Гродненская область – на уровне 59-го места (Иран). При этом различия касаются не только уровня дохода, но и ожидаемой продолжительности жизни (2,8 года), и ожидаемой и средней продолжительности обучения (4 и 1,6 года соответственно). Таким образом, в самом первом приближении различия в качестве жизни между регионами достаточно велики, чтобы стать движущей силой миграции как минимум в столицу.

Второй важной особенностью Беларуси является то, что и страна в целом, и все регионы, кроме Минской области, имеют более низкий валовой национальный доход (ВНД) на душу населения, чем ВНД стран, соседних по рейтингу (таблица), и тот, который можно было бы ожидать исходя из уровня человеческого развития, на котором они находятся

[13]. Во-первых, это является дополнительным фактором трудовой миграции или эмиграции из страны. Во-вторых, такая ситуация свидетельствует о некоторой «хрупкости» достижений страны в области устойчивого развития, поскольку при отсутствии положительной динамики экономического роста у нее может не хватить ресурсов для поддержания достигнутого уровня человеческого развития и тем более для его увеличения.

Заключительные замечания и рекомендации

В ситуации, когда экономические различия обуславливаются естественными факторами, трудно поддающимися воздействию мер региональной политики, внимание следует сосредоточить на снижении неравенства в качестве жизни и создании максимально равных возможностей в сфере образования и здравоохранения вне зависимости от региона. В качестве возможных направлений для обсуждения можно предложить следующие меры:

1. Смещение приоритетов государственных инвестиций от реализации крупных коммерческих проектов к инвестициям в человеческий капитал, в первую очередь образование и здравоохранение, что позволит снизить неравенство возможностей и полнее раскрыть потенциал регионов.

2. Инвестиции в инфраструктуру, направленные на повышение мобильности рабочей силы и гибкости региональных рынков труда, которые позволили бы частично перейти от миграции между регионами на постоянное место жительства к маятниковой миграции.

3. Содействие развитию региональной занятости в первую очередь через программы развития малого бизнеса, переподготовки наиболее уязвимой части рабочей силы и поддержки самозанятости.

4. Снижение централизации бюджета и введение «бюджета гражданского участия» с целью более активного вовлечения

⁸ Оценка по пятибалльной шкале (вопрос: «В вашем регионе трудовая миграция рабочей силы является проблемой для бизнеса?», варианты ответов: 1 – да, очень тяжело найти и удержать высококвалифицированного сотрудника, 5 – нет, на местном рынке всегда можно найти работников нужной квалификации) варьируется от 1,9 в Гродненской области до 2,6 в г. Минске; в среднем по Беларуси – 2,3.

⁹ ИЧР по странам мира в Отчете о человеческом развитии за 2019 г. рассчитывается по данным за 2017 г.

Таблица

Индекс человеческого развития и его компоненты по регионам Беларуси*

		ИЧР	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Ожидаемая продолжительность обучения, лет	Средняя продолжительность обучения, лет	Валовой национальный доход, тыс. долл. США по ППС (2011 г.)
26	Испания	0,891	83,3	17,9	9,8	34,3
	г. Минск	0,888	76,8	19,0	13,4	27,7
27	Чехия	0,888	78,9	16,9	12,7	30,6
53	Беларусь	0,808	73,1	15,5	12,3	16,3
58	Казахстан	0,800	70,0	15,1	11,8	22,6
	Гродненская обл.	0,798	74,0	15,0	11,8	14,9
59	Иран	0,798	76,2	14,9	9,8	19,1
63	Коста-Рика	0,794	80,0	15,4	8,8	14,6
	Гомельская обл.	0,794	73,9	15,1	11,8	13,5
64	Турция	0,791	76,0	15,2	8,0	24,8
	Брестская обл.	0,790	74,7	14,7	11,7	13,0
65	Маврикий	0,790	74,9	15,1	9,3	20,2
66	Панама	0,789	78,2	12,7	10,2	19,2
	Могилевская обл.	0,789	73,3	15,5	11,9	12,3
	Минская обл.	0,789	73,5	12,9	11,7	19,8
67	Сербия	0,787	75,3	14,6	11,1	13,0
	Витебская обл.	0,786	73,8	15,1	11,8	12,0
68	Албания	0,785	78,5	14,8	10,0	11,9

* Описание методологии приведено в [13].

Источник: [11].

сообществ в местное самоуправление и создания стимулов для местных органов власти к эффективному развитию экономики региона.

5. Поддержка формирования агломераций (регуляторная и инфраструктурная) с целью повышения их конкурентоспособ-

ности в контексте других стран региона и мировой экономики в целом.

6. Дифференцированный подход к стратегиям развития регионов и ключевым показателям эффективности руководителей местных органов власти с целью учета специфики региона для

повышения эффективности работы местных органов власти и максимально полного раскрытия потенциала регионов (промышленного, туристического, сельскохозяйственного и пр.).

* * *

Материал поступил 31.03.2020.

Библиографический список:

1. Национальная стратегия устойчивого развития до 2035 года: проект, вынесенный на общественное обсуждение [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Беларусь, Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь, 2020. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/ObsugdaemNPA/NSUR-2035-1.pdf>. – Дата доступа: 24.03.2020.
2. Чубрик, А. Страна, где хочется жить и работать, или Почему нам нужна новая региональная политика: материалы семинара [Электронный ресурс] / А. Чубрик // BEROC, 2020. – Режим доступа: http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/A_Chubrik_Presentation_OpenDialog.pdf. – Дата доступа: 24.03.2020.
3. Belarus Regional Development Policy Notes: Spatial Dimension of Structural Change: Report ACS13961 [Electronic resource] // World Bank, 2015. – Mode of access: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22490>. – Date of access: 24.03.2020.
4. Чубрик, А. Влияние рецессии на регионы Беларуси: роль стартовых условий, экономической политики и малого бизнеса: рабочий материал WP/17/04 [Электронный ресурс] / А. Чубрик // Исследовательский центр ИПМ, 2017. – Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/english/wp/wp2017r04.pdf>. – Дата доступа: 24.03.2020.
5. Кремер, А. Пространственные диспропорции в Беларуси: материалы конф. [Электронный ресурс] / А. Кремер // Исследовательский центр ИПМ, 2019. – Режим доступа: http://kef.by/upload/iblock/61a/day1_panel2_Kremer.pdf. – Дата доступа: 24.03.2020.

6. Основные показатели деятельности организаций государственного сектора за январь – декабрь 2012 г.: стат. бюллетень / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Минск, 2013. – 158 с.
7. Основные показатели деятельности организаций государственного сектора за январь – декабрь 2019 г.: стат. бюллетень / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Минск, 2020. – 123 с.
8. Richmond, C. Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe: IMF Departmental Paper № 19/11 [Electronic resource] / C. Richmond, D. Benedek, E. Cabezon [at al.] // International Monetary Fund, European Department, 2019. – Mode of access: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/DP/2019/English/RRSOECESEEEA.ashx>. – Date of access: 24.03.2020.
9. Чубрик, А. Региональные конференции KEF-2018 «Регионы Беларуси: от восстановления роста к развитию конкурентоспособности»: основные выводы и рекомендации: дискуссионный материал PDP/18/05 [Электронный ресурс] / А. Чубрик // Исследовательский центр ИПМ, 2018. – Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pdp2018r05.pdf>. – Дата доступа: 24.03.2020.
10. Чубрик, А. Окно возможностей или последний шанс? Несколько идей о том, что помогло бы раскрыть потенциал белорусских регионов: дискуссионный материал PDP/19/02 [Электронный ресурс] / А. Чубрик // Исследовательский центр ИПМ, 2019. – Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pdp2019r02.pdf>. – Дата доступа: 24.03.2020.
11. Чубрик, А. Конкурентоспособность регионов Беларуси в 2019 г.: меньше оптимизма на фоне дивергенции: материалы конф. [Электронный ресурс] / А. Чубрик // Исследовательский центр ИПМ, 2019. – Режим доступа: <http://kef.by/upload/medialibrary/f3f/chubrik2019rci.pdf>. – Дата доступа: 24.03.2020.
12. Results from PISA 2018. Country note, Belarus [Electronic resource]: Program for International Student Assessment (PISA). – Mode of access: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BLR.pdf. – Date of access: 24.03.2020.
13. Конкурентные преимущества регионов Беларуси: Национальный отчет о человеческом развитии в Республике Беларусь 2015 [Электронный ресурс] / Программа развития ООН в Беларуси, Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь, 2016. – Режим доступа: https://www.undp.org/content/dam/belarus/docs/NORCH_final.pdf. – Дата доступа: 24.03.2020.
14. Чубрик, А. Конкурентоспособность регионов Беларуси в 2017–2018 гг.: от базовых факторов к эффективности рынков: отраслевой обзор SR/18/03 [Электронный ресурс] / А. Чубрик // Исследовательский центр ИПМ, 2018. – Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/sr2018r03.pdf>. – Дата доступа: 24.03.2020.
15. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century: Human Development Report 2019 [Electronic resource] / United Nation Development Program, 2019. – Mode of access: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. – Date of access: 24.03.2020.

Reasons of the interregional disparities in Belarus and possible directions of regional policy

Alexander CHUBRIK, IPM Research Center, Director, Republic of Belarus, Minsk, e-mail: chubrik@research.by.

Aleh MAZOL, BEROE Economic Research Center, Research Associate, Republic of Belarus, Minsk, e-mail: mazol@beroc.by.

Abstract. The article tackles certain tendencies in regional development that lead to increase in differences between Belarusian regions at the level of regions and districts, their nature and certain negative consequences, possibilities of lowering the interregional imbalances. In addition, the authors propose a number of improvements for regional policy aimed at smoothing negative outcomes of the economic activity concentration in the most developed regions.

Keywords: Belarus; regional development; regional economy; agglomeration; migration; human development.