

Эффективность больших городов в теории и эмпирике

Л.В. Мельникова, ИЭОПП СО РАН

“Поскольку теории, недостаточно подтверждённые эмпирически, могут легко проникнуть в политический дискурс, разработчики политики должны осознавать присущую экономической науке теоретическую предвзятость”¹

Конфликт целей равенства и эффективности региональной политике принимает форму выбора между двумя полярными моделями экономического пространства: территориальной концентрацией экономики и равномерным развитием регионов. В настоящий момент представляется, что возобладали точка зрения сторонников поляризованного развития. Так, в последней версии закона о региональной политике «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» развитие крупных городских агломераций рассматривается как “необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках”². В проекте Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года предлагается несколько моделей существования региона в зависимости от численности населения и от статуса “добывающей” или “геостратегической” территории: от опережающего экономического развития до минимально требуемого социального обустройства.³ Предложенные модели находятся в русле популярных концепций «поляризованного развития» и «управляемого сжатия» экономического пространства, продвигаемых в рамках “пространственно-нейтральной” школы региональной политики..

Каким образом политика поощрения экономического роста превращается в российском стратегическом планировании в политику поощрения роста городских агломераций? Применяемая логика может быть сведена к следующей цепочке умозаключений: “Большие города – наиболее эффективные места для производства. Следовательно, они вносят решающий вклад в национальный рост. Стабильный экономический рост – достаточное условие для межрегиональной конвергенции. Отсюда политики стимулирования роста имеет более высокий приоритет, чем политика сокращения межрегионального неравенства в условиях бюджетных ограничений”. Эти аргументы представляются как самоочевидные и поддерживаются популярными цитатами, например, Р.Флориды⁴ (“Удвоение населения (города) требует менее чем пропорционального увеличения ресурсов ...(и) ...приводит к более чем

¹ Kim, S. Spatial inequality and development: theories, facts and policies. / Urbanization and Growth. Eds. Buckley, R., Annez, P., Spence, M. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, 2009. – P. 133–166.

² Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/laws/acts/4/4951.html> (дата обращения: 12.04.2017).

³ Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. // Официальный сайт Мнэкономразвития России. 17 августа 2018 г. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (дата обращения: 01.09.2018).

⁴ Florida R. The Rise of the Creative Class – Revisited: Revised and Expanded. – New York: Basic Books, 2014.

пропорциональному росту ...выпуска”) или Всемирного банка⁵ (“Сначала дивергенция, затем конвергенция между отстающими и передовыми областями”). Эти «стилизованнные факты», основанные на наблюдениях за экономической динамикой городов мира, призваны подтвердить преимущества концентрации экономической деятельности в пространстве, обоснованные экономической теорией.

В теории высокая эффективность экономической деятельности в агломерации является результатом снижения производственных издержек и увеличения выпуска. На практике при измерении эффектов агломерации наблюдаются серьезные проблемы. В статистических оценках преобладает применение макроэкономических индикаторов для проверки исходно микроэкономических моделей. Такая практика является вынужденной по методологическим причинам и осложняется проблемами с доступностью данных. Ограниченность микроэкономической информации по городам и предприятиям приводит к тому, что вместо них широко используются демографические данные. Доступные данные – «стилизованнные факты» – часто оказываются предметом не анализа, но интерпретации. Само существование большого города и динамика его социально-экономических показателей рассматриваются как результат действия агломерационных эффектов. Миграционный приток расценивается как доказательство успешности города, его эффективности. Отсюда делается вывод, что «города – драйверы роста», и рекомендуется поощрять развитие и даже создание агломераций. Из того факта, что в странах высокодоходной группы наблюдается в среднем пониженный уровень межрегиональной дифференциации по сравнению с бедными странами, выводится прогноз о том, что пространственное неравенство будет уменьшаться по мере роста экономики страны (а перспективы роста, напомним, увязаны с высоким уровнем урбанизации). Следовательно, в условиях ограниченности ресурсов государственная политика выравнивания окажется расточительством. Подобные утверждения основаны на упрощении и сокращении цепочек причинно-следственных связей.

Несмотря на значительное число эмпирических исследований, выполненных в последнее время, они не дают однозначного подтверждения преимуществ крупных агломераций с точки зрения эффективности. В представляемом докладе ставится вопрос «Подтверждаются ли теоретические посылы, содержащиеся в основополагающих документах стратегического планирования, эмпирическими данными?». Ответ на данный вопрос позволил бы оценить обоснованность предлагаемых мер региональной политики, которые могут существенно различаться в зависимости от принятой теоретической основы.

Автор предпринял эмпирическое тестирование некоторых утверждений, по поводу которых сложился консенсус среди значительной части экспертов. В целом они сводятся к признанию безусловных преимуществ территориальной концентрации экономической деятельности, в частности, в крупных агломерациях. Тестирование выполнено на базе статистических данных о занятости и производстве в городах России и стран ЕС и ОЭСР за период 2003-2015 гг.

Расчёты показали, что более высокая производительность труда не является свойством исключительно крупных городов. Эмпирически не обнаруживается единообразной связи между продуктивностью деятельности и размером города, более того, выделяется по меньшей мере три типа взаимосвязи: однозначно положительная (США и ФРГ), положительная в результате доминирования столицы (Великобритания, Франция, РФ, Испания, Мексика и др.) и даже слабая отрицательная (Канада, Корея). Высокая производительность труда не является свойством только больших агломераций ни в России, ни во многих других странах.

⁵ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. – Washington, DC: World Bank, 2009.

Отсюда потенциал роста необязательно сосредоточен в вершинах иерархии городов, возможности развития малых и средних городов не следует игнорировать. Статистические данные о занятости за 2004-13 гг. в 15 городах-миллионниках и 1003 городах РФ численностью менее 1 млн чел. не обнаружили свидетельств в пользу концентрации экономического роста в агломерациях.

Наши расчеты обнаружили также, что уровень межрегионального неравенства растет в большинстве стран, включая и урбанизированные страны с высокими душевыми доходами. Независимо от размещения и концентрации роста в пространстве, стабильные темпы роста национального дохода не являются гарантией снижения уровня пространственного неравенства.

Таким образом, результаты проведенного эмпирического анализа противоречат широко провозглашаемым тезисам о более высокой эффективности экономики агломераций и перспективам сокращения неравенства в процессе ускоренной урбанизации, которые лежат в основе современных документов стратегического планирования.

В стратегических документах регионального и федерального уровня наблюдается перекос в пользу поощрения развития городских агломераций, что характеризует преобладающие теоретические предпочтения экспертного сообщества. При целеполагании в стратегиях используются аргументы, построенные первоначально на строгих теоретических концепциях при множестве упрощающих допущений: 1) более высокая продуктивность больших городов; 2) их преобладающий вклад в национальный рост; 3) рост как достаточное условие для уменьшения межрегиональной дифференциации. Эти аргументы представляются как очевидные факты, хотя статистика не дает однозначного подтверждения многим из них, особенно на базе микроэкономических данных. При распространении и продвижении названных идей многие причинно-следственные связи сокращаются и упрощаются, что превращает изначально строгие теоретические конструкции в эффективные риторические приемы, такие как отсылки к авторитетам, к опыту «образцовых» стран и городов, к историческому прошлому родины, и т.д.

Сторону спроса на эти аргументы в условиях сверхцентрализованного федерального государства представляют 2 агента с противоположными интересами: власть федерального уровня в условиях бюджетных ограничений и региональные власти, испытывающие недостаток полномочий и фондов, которые нуждаются в любых дополнительных аргументах аналитических инструментах для лоббирования региональных интересов. Сторону предложения представляет пул экспертов, в большинстве своем, с теоретическими предпочтениями в русле школы Всемирного банка. Они не озабочены строгими доказательствами существования позитивных экстерналий городов, но формируют и делят российский рынок разработки стратегий. Это случай, когда примитивные аргументы удовлетворяют запрос на простые решения.