

Эффективна ли региональная политика в долгосрочной перспективе? Уроки советской истории.

20 февраля 2012 г.

Автор: Татьяна Михайлова, РЭШ

Региональное неравенство было и остается острой проблемой во многих странах, в том числе в ЕС. Неравномерность экономического развития (когда одни регионы успешно развиваются и процветают, а в других наблюдается застой) часто воспринимается как источник социальной нестабильности и хозяйственной неэффективности. Для смягчения ситуации предлагаются различные виды региональной политики, нацеленные на стимулирование роста отстающих регионов. Диапазон вариантов такой политики весьма широк – от предоставления субсидий и благоприятного налогового режима предпринимателям до государственных инвестиций в крупномасштабные проекты. Конечная цель любой региональной политики - создать условия для устойчивого роста отсталых регионов. Политика, рассчитанная на ограниченный период времени, теоретически может сделать тот или иной регион инвестиционно привлекательным. Привлеченные субсидиями или инфраструктурой, компании приходят в регион и создают там благоприятные условия для других хозяйствующих субъектов: фирм и людей. На первых порах эта политика позволяет создать агломерацию с сопутствующей инфраструктурой, что обеспечивает устойчивое развитие даже после того, как начальный импульс утратит силу.

Успешна ли региональная политика? Во многих случаях исследователи могут наблюдать её краткосрочное воздействие. Гораздо менее ясно, имеет ли региональная политика значение в долгосрочной перспективе. Из публикаций на тему истории «естественных экспериментов» мы знаем, что пространственные экономические структуры весьма устойчивы к временным воздействиям. Например, в долгосрочной перспективе даже существенные разрушения и массовая гибель людей во время второй мировой войны мало повлияли (или вообще не повлияли) на региональное размещение населения и производства. С другой стороны, при значительном и постоянном (или длительном) разрыве рыночных связей (например, как это было при разделении Германии после второй мировой войны) пространственная структура экономики в долгосрочной перспективе может измениться.

Данное исследование рассматривает долгосрочные тенденции развития советских городов на фоне сталинской индустриализации и Великой Отечественной войны. В указанный период инвестиционные решения советского руководства были в значительной мере обусловлены военно-стратегическими и идеологическими целями. Масштабный сдвиг производственных ресурсов с запада на восток накануне, во время и после окончания второй мировой войны стал уникальным историческим экспериментом. Он включает в себя как ликвидацию ряда производственных мощностей в одних регионах страны, так и создание новых факторов производства и инфраструктуры – в других. Используя уникальную базу данных, мы хотели узнать, как на размеры городов в долгосрочном плане повлияли такие факторы, как наличие лагерей ГУЛАГа, эвакуация промышленности во время войны и близость линии фронта.

В 1930-50-е гг. система ГУЛАГа широко использовалась как источник дешевой рабочей силы заключенных, особенно в местах, где свободный труд был в дефиците. Труд заключенных применялся в различных проектах: узники ГУЛАГа работали на лесоповале, в рудниках и на шахтах, на производстве и в строительстве. Наличие лагеря вблизи того или иного города –

верный признак того, что это место было выбрано советским руководством для размещения важных инвестиционных проектов. Мы отслеживаем то, как влияла близость лагерей на рост размеров городов в период с 1930 года по сегодняшний день.

Одним из факторов, определивших послевоенный рост городов Урала и Сибири, привычно называют эвакуацию предприятий вглубь страны. И действительно, как показывают данные, большинство эвакуированных предприятий не вернулось на прежнее место в западной части СССР. Аналогично, города в западных регионах, откуда были эвакуированы предприятия, в послевоенный период зачастую теряли прежнее значение. Мы выясняем, повлияла ли эта эвакуация на рост городов в долгосрочной перспективе, при прочих равных условиях.

К сожалению, подробных данных о смертности и разрушениях в городах СССР в открытом доступе нет. Поэтому, чтобы измерить последствия разрушений военного времени, мы взяли ряд показателей для городов, которые во время второй мировой войны были оккупированы или находились близко к линии фронта.

Результаты показывают, что (учитывая довоенные размеры, темпы роста и географическое положение города) вражеская оккупация, близость к линии фронта (на расстоянии 30 км, или 200 км) имели в 1959 г. отрицательное и статистически значимое влияние на размер города. Однако к 1970 г. этот эффект исчезает, что согласуется с результатами в Японии и Западной Германии, где довоенные тенденции роста городов через 25-30 лет были восстановлены.

Как ни странно, эвакуация предприятий показывает примерно тот же результат. С учетом довоенных размеров, темпов роста, географического положения и наличия лагерей ГУЛАГа, города, куда были эвакуированы заводы, до 1959 г. растут быстрее. Однако в 1970 г. и позже разница статистически уже не значима. Таким образом, вопреки широко распространенному мнению, эффект от эвакуации предприятий был временным. И, наоборот, в долгосрочной перспективе размер города увеличивается благодаря наличию лагерей ГУЛАГа. Города, где имелись лагеря, растут быстрее не только в 1930-50-е годы, когда ГУЛАГ еще действовал активно, но и в 1970-80-е годы. Эффект ГУЛАГа исчезает, в среднем, лишь в 1989 году, что видно из итогов переписи населения.

Некоторое значение имеет и специализация лагеря. Влияние, оказываемое на население города лагерем, где заключенные заняты в сельском хозяйстве или на лесоповале, является кратковременным. Такие лагеря не были источником создания капитала или инфраструктуры, и близлежащие города не стали более привлекательными для свободного труда. Однако в случае наличия лагеря, где заключенные работали на производстве, в горной промышленности или на строительстве жилья и производственных объектов, население города постоянно увеличивалось. По сравнению с наиболее подходящим городом из контрольной группы (с аналогичными характеристиками, но без ГУЛАГа), такой город достигал численности населения на 50% больше, и эта разница остается статистически значимой до последней переписи населения в 2010 г.

В целом, данные о росте городов в СССР подтверждают общий вывод: прямые последствия второй мировой войны оказались сравнительно недолгими. Как показывает опыт эвакуации предприятий, разовое перемещение производственных мощностей силами государства не приводит в долгосрочной перспективе к устойчивым изменениям в географическом распределении экономической активности. Тем не менее, после того, как за счет использования дешевого труда заключенных ГУЛАГа советское руководство создало в восточной части СССР новые промышленные центры, вложив крупные средства в инфраструктуру и производственные мощности, ему удалось надолго, если не навсегда, изменить всю географию экономической деятельности. Этот пример показывает, какого рода и масштаба воздействие необходимо, чтобы повлиять на экономическую географию в долгосрочной перспективе.