

УДК 338.97
ББК 65.9 (2...) 30-1
К 612

К 612 **Коломак Е.А. Антикризисное регулирование в регионах сибирского федерального округа** / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. – 132 с.

ISBN 978-5-89665-238-0

В работе представлен анализ антикризисных мер, реализуемых в регионах Сибирского федерального округа. Результаты включают систематизацию и классификацию мер антикризисного регулирования в регионах Сибирского Федерального округа, их характеристики, оценку влияния особенностей развития территорий на систему мер, выводы об эффективности антикризисных мероприятий.

Работа может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с исследованием проблем экономического развития и государственного регулирования.

УДК 338.97
ББК 65.9 (2...) 30-1
К 612

ISBN 978-5-89665-238-0

© ИЭОПП СО РАН, 2011

Глава I

ГИПОТЕЗЫ И МЕТОДИКА АНАЛИЗА АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

Среди особенностей кризиса, начавшегося в августе 2007 г., в литературе отмечается отсутствие непосредственных внешних причин, широкий охват стран и регионов, большая глубина спада, всесторонность (охват всех финансовых сфер, всей экономики, социальной и политической сферы), источник происхождения (возникновение в самой развитой стране мира), а также затяжной и болезненный выход [1, 4, 5, 6, 13]. В качестве причин кризиса выдвигаются непрозрачность финансовых компаний, недобросовестность рейтинговых агентств, сложность системы производных ценных бумаг, недостаточно жесткое и неквалифицированное регулирование финансовых рынков, существенное снижение эффективности потока технологических инноваций в сочетании с необоснованными ожиданиями в непрерывный технический прогресс [3, 9, 11]. В соответствии с выдвигаемыми причинами делаются предложения по направлениям политики, которая способна ускорить выход из кризиса [2, 5, 12, 14, 15].

Широкий спектр мнений о механизме и причинах кризиса затрудняет взвешенный анализ антикризисных программ и выстраивание приоритетов в политике преодоления его последствий. Одной из немногих работ, в которых дается оценка антикризисных мер федерального уровня по поддержке реального сектора, является совместный доклад Государственного университета Высшая школа экономики и Межведомственного аналитического центра [8, 10]. В статье В.Н.Лексина [7] приводятся примеры отдельных региональных инициатив, направленных на корректировку проявления кризиса, дается оценка их соответствия федеральному законодательству. Но нам не известны работы, дающие систематическое описание методов, масштабов и направлений антикризисного регулирования, осуществляемых субфедеральным уровнем власти в России, в которых бы предлагался подход к оценке качества и эффективности антикризисного регулирования в регионах.

В данной работе развивается тема изучения кризисных явлений в нашей стране и анализа мероприятий антикризисного

характера. Предметом исследования являются субфедеральные меры антикризисного регулирования, на основе выборки, состоящей из регионов Сибирского федерального округа. Предлагаемая методология опирается на подход, предложенный в докладе Государственного университета Высшая школа экономики и Межведомственного аналитического центра [8], при этом делается его адаптация к исследованию региональной экономики.

1.1. Гипотезы анализа

Изучение антикризисных мер субъектов Федерации Сибирского федерального округа направлено на тестирование следующих гипотез:

Гипотеза 1. Антикризисные меры в регионах Сибири существенно отставали по срокам их принятия от антикризисных Программ федерального уровня, компенсируя недостатки универсальных решений для страны в целом.

Гипотеза 2. Высокая неопределенность и отсутствие прогнозов развития кризисных явлений в стране определили доминирование единовременных и краткосрочных мер антикризисного характера в регионах Сибирского федерального округа.

Гипотеза 3. Антикризисные меры в регионах слабо связаны с перспективными планами и со стратегиями развития территорий.

Гипотеза 4. Сокращение бюджетных ресурсов регионов Сибири выдвинуло на первый план стимулирующие и административные механизмы в антикризисных мероприятиях субфедерального уровня.

Гипотеза 5. Так как финансовый сектор получил существенную поддержку со стороны федеральных властей, фокус региональных антикризисных мер направлен на реальный сектор экономики и на коррекцию местного рынка труда.

Гипотеза 6. Финансовые возможности региональных властей не позволяют оказывать существенную поддержку крупному бизнесу, в связи с этим доминируют антикризисные меры, направленные на малый и средний бизнес.

Гипотеза 7. Пакеты антикризисных мер субъектов Федерации Сибирского федерального округа существенно различаются по направлениям, сферам и инструментам реализации, что связано с особенностями экономической структуры и размером финансовых ресурсов территорий.

1.2. Информация

Источником информации об антикризисных мерах субъектов Федерации Сибирского Федерального являются законодательная база данных «Консультант Плюс. Сводное региональное законодательство», постановления, распоряжения и приказы, размещенные на сайтах субфедеральных органов власти. Показатели регионального развития и характеристики различных сфер деятельности территорий представлены в статистических справочниках «Мониторинг социально-экономического положения Сибирского федерального округа», «Социально-экономическое положение Сибирского федерального округа», «Регионы России». В анализе также используются стратегии и программы долгосрочного развития регионов Сибири.

1.3. Методология анализа

Тестирование предусматривает последовательное выполнение следующих этапов.

1. Выделение антикризисных мер субъектов Федерации Сибирского федерального округа.

Первый этап включает изучение региональных нормативных правовых актов, и выделение из них пакета мер, отвечающих требованию направленности на антикризисное регулирование на субфедеральном уровне. Критериями выделения являются:

- сроки принятия решений;
- присутствие в документе заявления о целях антикризисного характера;
- непосредственная связь с региональным рынком труда, стимулированием локального спроса, с поддержкой местных производителей, банков и региональных финансов;

– значительные размеры ресурсов, задействованные в программах: финансовые и административные.

2. Систематизация и классификация антикризисных мер субъектов Федерации Сибирского федерального округа.

Классификация антикризисных мер в каждом регионе осуществляется по нескольким осям:

- по срокам принятия и связи с этапами развития кризиса;
- по срокам реализации: единовременные, краткосрочные, среднесрочные;
- по механизмам государственного вмешательства: компенсационные, стимулирующие, административные;
- по размеру распределяемых финансовых ресурсов;
- по направлению воздействия: реальный сектор, финансовый сектор, общественные финансы, рынок труда, население;
- по охвату сфер влияния: предприятие (организация), отрасль, район, агломерация, регион;
- по охвату масштабов экономической активности: малый, средний, крупный бизнес;
- по связи со стратегическими направлениями развития территорий.

Данная классификация служит основой, во-первых, для анализа связи между типами антикризисного регулирования и, во-вторых, для выявления неоднородности и специфики форм и направлений антикризисных мер в регионах Сибирского федерального округа.

3. Анализ эффективности антикризисных мер субъектов Федерации Сибирского федерального округа.

Анализ эффективности антикризисных мер также проводится по ряду критериев, в который вошли следующие характеристики:

1. своевременность принимаемых решений;
2. наличие четких формулировок целей, задач и круга реципиентов;
3. простота администрирования, четкость и прозрачность процедур;
4. наличие встроенных механизмов реализации;
5. согласованность элементов антикризисных мер и механизма их реализации;

6. увязка с существующей парадигмой региональной политики, проработанность вопросов, связанных с механизмами реализации межрегиональных и региональных стратегий;
7. наличие системы мониторинга, оценки хода реализации и эффективности;
8. наличие инструментов адаптации и корректировки мер поддержки;
9. реализация принципа партнерства;
10. учет фактора неопределенности;
11. присутствие анализа рисков и инструментов распределения риска;
12. присутствие механизмов создания позитивных стимулов к мобилизации внутренних резервов у реципиентов государственной поддержки;
13. наличие конкурентных элементов в получении государственной поддержки;
14. оценка возможных конфликтов интересов в результате перераспределения ресурсов между группами;
15. оценка последствий мер поддержки после прохождения кризиса, оценка издержек завершения мер поддержки.

Перечень документов, принятых в связи с антикризисными мерами субъектов Федерации Сибирского федерального округа (СФО) в предложенной системе классификации, приведен в Приложении 1.

Из списка документов видно, что, решения субфедеральных властей хотя и отставали по срокам от программ центрального правительства, которые начали разрабатываться и реализовываться с октября 2008 г., но эта задержка была небольшой, уже с ноября 2009 г. создаются рабочие группы по анализу ситуации в регионах и по формированию предложений, направленных на смягчение кризисных явлений. Поэтому предположение о том, что региональные инициативы дополняли или компенсировали универсальные решения для страны, нельзя признать обоснованным, так как результаты антикризисных программ федерального уровня еще не наблюдались. Скорее региональные власти, обладая более детальной информацией о ситуации на местах и предвидя развитие ситуации, шли на опережение.

Подтвердилось предположение, что акцент региональных мер поддержки был сделан на реальный сектор экономики и на рынок труда, финансовый сектор был вне их интереса. Что вполне оправдано, так как, во-первых, финансовый сектор оказался в фокусе внимания центральных регуляторов, во-вторых, ограниченные ресурсы региональных бюджетов не позволяют оказывать значимую поддержку важным финансовым институтам, в-третьих, основные угрозы социального недовольства, которое может быть направлено на региональные власти и связано с их бездействием, исходили из реального сектора. При этом в субфедеральных решениях редко исключался из мер поддержки крупный бизнес, как правило, он являлся равноправным реципиентом наряду с малым и средним.

Несмотря на относительно небольшие бюджетные ресурсы и серьезные социальные мандаты, региональные власти активно использовали не только стимулирующие и административные механизмы, которые, конечно, использовались чаще в предложенных антикризисных решениях, но и компенсационные схемы.

Из-за высокой неопределенности антикризисные программы регионального уровня опирались на мониторинг текущей ситуации и носили краткосрочный характер. Редким исключением являлась связь с документами долгосрочного и стратегического характера.

Регионы Сибирского федерального округа – очень неоднородны по экономическому потенциалу, его структуре и реакциям на кризис, что определяет содержание конкретных документов и сочетание антикризисных мероприятий региональных органов власти.