

Анализ развития специальных экономических зон в Польше: выводы для России

Аннотация

В статье проанализированы основные результаты развития специальных экономических зон в Польше в 1995–2015 гг. Рассмотрены политические и экономические факторы, определявшие этот процесс, приведена оценка влияния зон на развитие региональной экономики, сделанная польскими учеными. Положительные результаты специальных экономических зон — привлечение иностранных инвестиций, сохранение и увеличение числа рабочих мест, отрицательные — рост внешней задолженности страны, дискриминация местного малого бизнеса, слабое влияние зон на развитие региональной экономики. На основании проведенного анализа сформулированы основные выводы для оптимизации российской политики в отношении территорий со специальным экономическим режимом — ОЭЗ и ТОР.

Ключевые слова:

налоговые льготы, региональная экономика, особая экономическая зона, территория опережающего развития, отраслевая политика, государственные субсидии

JEL: H30, H54, L52

При всем многообразии специальных экономических зон (СЭЗ) выделяют некоторые общие критерии. Во-первых, СЭЗ предполагает действие особого, льготного правового и финансово-экономического режима по сравнению с общими условиями. В ряде случаев администрации СЭЗ предоставляется право принятия решений по широкому спектру экономических вопросов. Деятельность субъектов СЭЗ опирается на правительственную поддержку и государственные гарантии. Во-вторых, СЭЗ создается на относительно небольшой территории. В-третьих, СЭЗ может предполагать определенную специализацию предпринимательской и инвестиционной деятельности [1].

Общепринятой точкой зрения является та, что в развивающихся странах (к которым можно отнести и Россию, и Польшу) главные функции, которые призваны выполнять СЭЗ, — достижение более высокого уровня индустриализации, повышение роли страны в международной торговле. В развитых странах создание СЭЗ используется в основном как инструмент региональной политики. Соответственно, в первом случае основной источник инвестиций — иностранные компании, во втором — отечественные, а также государственные ресурсы.

Таким образом, при создании СЭЗ государством ставится несколько задач:

- формирование точек роста на территории;
- создание новых рабочих мест;
- систематизация размещения производительных сил (стимулы для кооперации), в т. ч. релокация национальных инвесторов на территории СЭЗ.

Ценой решения этих задач выступают различные льготы и преференции, предоставляемые инвесторам, включая налоговые льготы, бесплатное или льготное подключение к инфраструктуре, расходы на обучение персонала и т. д. Расходы государства довольно большие, поэтому для того, чтобы их окупить, СЭЗ должна быстро заполняться резидентами и формировать достаточно высокие показатели деятельности. В противном случае издержки государства могут оказаться выше, чем полученные выгоды. Международный

валютный фонд в докладе о фискальной политике 2016 г. прямо отмечает, что расходы на привлечение иностранных инвесторов, включая снижение налогов в особых зонах, не самое эффективное вложение бюджетных средств [2]. Тем не менее специальные зоны в свете глобализации торговых и производственных отношений последние 20 лет достаточно динамично развивались в разных странах мира. И Польша не стала исключением.

Специальные экономические зоны в Польше начали создаваться в то же самое время, когда в России они были созданы в Калининграде и Находке (получив название особых экономических зон, ОЭЗ). В 1995 г. в Польше основана зона Мелец (*Mielec*), в конце 1990-х было организовано еще 14 зон. За 18 лет развития было выдано более 1700 разрешений резидентам, объем инвестиций превысил 93 млрд злотых¹, было создано более 250 тыс. рабочих мест, польские экономические зоны занимают верхние строчки в международных рейтингах. Поэтому изучение их эволюции и места в государственной политике представляет значительный научный и практический интерес в свете достаточно неожиданного сворачивания российских особых экономических зон федерального уровня.

Всего в России было создано 33 территории с особым экономическим режимом (без учета территорий опережающего развития, к созданию которых приступили в 2015 г.), совокупный объем государственных инвестиций по итогам 2014 г. оценивается более 130 млрд руб., частных — 145 млрд руб., было создано всего лишь 13 тыс. рабочих мест², и лишь одна зона оказалась упомянутой в рейтингах fDi Intelligence³.

По сравнению с польскими СЭЗ результаты более чем скромные, однако и роль института ОЭЗ в российской экономической политике была крайне невелика, в двух странах отличались финансовые, социально-экономические и политические условия для развития специальных зон. Тем не менее польские уроки были бы для России крайне полезны и при формировании политики в отношении региональных ОЭЗ, и в отношении новых институтов — территорий опережающего развития (ТОР), которые также предоставляют инвесторам особые экономические условия.

Интерес именно к польским СЭЗ связан с масштабностью их использования (созданы во всех регионах страны) и поддержкой со стороны государства. Прочие страны Восточной Европы прибегали к этому институту территориального развития более осторожно. Кроме того, резиденты польских СЭЗ, как и российские, в значительной мере ориентированы на домашний рынок, что отличает их от экспортно ориентированных китайских СЭЗ. Еще одна причина — это длительный период планового развития экономики в России и Польше, результатами которого стали насыщенность рынка труда квалифицированными инженерными кадрами, доминирование производственного сектора и зачаточное состояние потребительского, огромные промышленные территории с избыточной инфраструктурой и высокая доля государственных предприятий.

На текущий момент в российской научной литературе отсутствует комплексный анализ польского опыта. Впрочем, и в самой Польше результаты развития СЭЗ воспринимаются неоднозначно. В данной статье рассматриваются различные точки зрения польских и российских исследователей на развитие не только СЭЗ, но и экономики Польши в целом. На фоне очевидных достижений исследователи отмечают и не всегда явные проблемы, вызванные агрессивной политикой привлечения преимущественно иностранных инвестиций в польские СЭЗ.

¹ 1,5 трлн руб. (курс ЦБ РФ по состоянию на 29.03.2016 — 17,7 руб. за 1 злотый).

² Министерство экономического развития Российской Федерации. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2014 г. и за период с начала функционирования особых экономических зон.

³ fDi Intelligence (<http://www.fDiIntelligence.com>); Результаты проверки деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации (http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369).

МЕСТО СЭЗ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Польша, имея крайне удачное географическое положение и находясь в самом сердце Восточной Европы, обслуживает как внутриевропейские, так и международные транспортные потоки. После вступления в ЕС эти преимущества только усилились. Более того, благодаря таможенной защите рынка ЕС от внешних производителей и невысокой заработной плате польских сотрудников относительно других стран ЕС в стране начался бум сборочных производств. Польшу отдельные авторы называют «европейским Китаем» из-за большого количества сосредоточенных там производств, выпускающих серийную продукцию среднего технологического уровня. Основным рынком сбыта является Евросоюз. В 2004–2010 гг. объем польского экспорта увеличился с €47,5 млрд до €117,4 млрд. На страны ЕС приходится более 78,6 % польского экспорта и 58,8 % импорта. Главные импортеры польской продукции в ЕС — Германия (25,9 %), Франция (6,8 %), Великобритания (6,1 %), Италия (6,1 %), Чехия (5,9 %), Голландия (4,1 %) [3].

Несмотря на проблемы в экономике в начале 1990-х, Польша не испытывала недостатка в финансовой помощи. В 1991 г. МВФ реструктурировал значительную часть ее задолженности, а затем неоднократно открывал ей значительные кредитные линии. Негативным результатом такой политики стал огромный внешний долг Польши, превышающий 70 % ВВП. После вступления в ЕС в 2004 г. Польша стала самым большим нетто-бенефициаром по использованию бюджетных средств ЕС (за десять лет страна получила порядка €90 млрд, такую же сумму она должна получить в период до 2020 г. через Европейские структурные и инвестиционные фонды (*European Structural and Investment Funds*)).

Еще один благоприятный фактор для создания СЭЗ — это существенный производственный, инфраструктурный и кадровый задел. На старте программы создания СЭЗ польская экономика отличалась многоотраслевым характером, в том числе в Польше размещались многие замыкающие производства технологичной продукции для стран Совета экономической взаимопомощи (СЭВ).

Куратором программы создания СЭЗ в Польше выступало Министерство экономического развития. В повестке министерства стояли привлечение зарубежных инвестиций и технологий, модернизация национальной промышленности, встраивание в глобальные производственные цепочки (прежде всего европейские) и организация экспорта продукции. Формальные рамки процесса определялись требованиями ВТО, куда Польша вступила год спустя после создания первых СЭЗ, и позднее — Евросоюза, согласно которым специальные экономические режимы допускались лишь в наименее развитых регионах страны. Но эти требования носили именно формальный характер и соблюдались лишь тогда, когда это было удобно, а решения о создании СЭЗ имели преимущественно административно-политический характер [4].

СЭЗ в Польше выступали одним из центральных элементов экономической политики, поэтому кураторы программы могли позволить себе крайне агрессивный маркетинг (о многом говорит хотя бы тот факт, что мониторинг польских СЭЗ проводили сразу две крупнейшие консалтинговые компании — KPMG и EY). Основным средством конкуренции за внимание и деньги инвесторов Польша выбрала политику предоставления масштабных льгот и преференций (правда, в ущерб бюджетной обеспеченности).

Разработанная система стимулирования позволяла инвестору рассчитывать на вполне определенный размер выгоды от инвестиций в рамках экономической зоны — так называемый СЭЗ-кредит, исчисляемый как максимально возможная налоговая экономия инвестора при выборе того или иного механизма калькуляции (от капитальных затрат или созданных рабочих мест). Вторым компонентом расчета является оценка возможности использования инвестором предоставленных преференций в полном объеме за время

функционирования экономической зоны. Увеличение срока функционирования экономических зон, которого удалось добиться Польше, было призвано повысить активность инвесторов, которая упала после кризиса 2008 г.

Подобные действия давали шанс перетянуть на себя одеяло в борьбе за инвестиционные ресурсы европейских компаний — меры поддержки бизнеса на национальном уровне жестко регулируются, поэтому стимулирование развития специальных зон накануне вступления в ЕС стало прежде всего политическим шагом, позволившим привлечь в Польшу компании из других европейских стран (в 2012 г. 81 % капитальных вложений осуществили иностранные компании, в т. ч. 16 % пришлось на немецкие компании, 12 % — на американские, 11 % — на голландские) и, в меньшей степени, давшим преимущества для отдельных польских компаний (польский капитал в СЭЗ составил лишь 19 %) [4].

Одновременно было создано несколько территорий (объединяющих сотни локаций), которые обеспечивали инвесторам существенно более привлекательные условия, чем во всех других странах ЕС (табл. 1). В частности, после продления в 2012 г. сроков функционирования СЭЗ до 2026 г. (затем СЭЗ превратятся в обычные индустриальные парки) Польша дает инвесторам возможность пользоваться льготами еще десять лет, что значительно повышает их выгоды от дислокации именно на польской территории. При этом инвесторы СЭЗ не ограничиваются в доступе к общим мерам поддержки, в т. ч. предоставляемым по линии ЕС.

Предусмотрено освобождение юридических лиц от уплаты налога на корпоративный доход до 2026 г. (срок функционирования СЭЗ). Объем налоговых преференций составляет 30–70 % от объема осуществленных инвестиций (в зависимости от территории и масштабов бизнеса) или, на выбор, получение компенсации двухлетних издержек на каждое созданное рабочее место. Фактический объем поддержки зависит от рейтинга проекта, масштабов бизнеса (с 2014 г. для крупных компаний предлагается налоговый вычет в диапазоне от 15 до 50 % затрат, для средних компаний — от 25 до 60 %, для малых — от 35 до 70 %), а также от его дислокации (различия между воеводствами по уровню доступных налоговых вычетов могут составлять 1,5–2 раза).

Таблица 1

**Сравнительные условия для организации бизнеса
в специальных экономических режимах отдельных стран**

Польша	<ul style="list-style-type: none"> — Освобождение юридических лиц от уплаты налога на корпоративный доход до 2026 г. (срок функционирования СЭЗ), объем налоговых преференций составляет 30–70 % от объема осуществленных инвестиций (в зависимости от территории и масштабов бизнеса) или, на выбор, получение компенсации двухлетних издержек на созданное рабочее место — Освобождение физических лиц от уплаты подоходного налога — Преференции могут быть предоставлены на частной территории, которая может быть включена в состав СЭЗ
Словения	<ul style="list-style-type: none"> — Сокращение налоговой базы по налогу на корпоративный доход в объеме 40 % затрат на оборудование и нематериальные активы, 100 % затрат на исследования и разработки, 45 % фонда оплаты труда вновь нанятых сотрудников в течение первых 24 месяцев найма — Специальные условия для территории Pomurje — сокращение налоговой базы по налогу на корпоративный доход в объеме 70 % затрат на оборудование и нематериальные активы, фонда оплаты труда
Болгария	<ul style="list-style-type: none"> — Ускоренная двухлетняя амортизация для компьютерной техники и производственного оборудования — Освобождение от уплаты НДС при ввозе оборудования в течение двух лет после начала проекта — Специальные меры в рамках Investment Promotion Act (поддержка приоритетных бизнес-направлений) — оперативные административные услуги, поддержка обучения
Словакия	<ul style="list-style-type: none"> — Освобождение от налогов на десять лет — Грант или скидка от рыночной цены при передаче недвижимого имущества — Дотации на приобретение основных средств, на создаваемое рабочее место, на обучение сотрудников

Латвия	— Сокращение на 80 % ставок налога на недвижимость, на корпоративный доход (объем налоговых преференций ограничен 15–25 % от объема осуществленных инвестиций), подоходный налог на дивиденды, выплаты менеджменту и роялти, уплачиваемое нерезидентам — 0 % НДС по большинству товаров и услуг
Литва	— Освобождение от налога на корпоративный доход на шесть лет, сокращение ставки налога на 50 % в последующие десять лет
Турция	— Преференции в рамках «инвестиционного сертификата»: сокращение налога на корпоративный доход на 50–90 %, субсидирование процентных ставок по кредитам, выплат по социальному страхованию, подоходного налога, освобождение от НДС и таможенных сборов для импорта
Китай	— Пятилетние налоговые каникулы (освобождение в первые два года и 50-процентное сокращение в последующие три года), которые могут быть увеличены до десяти лет для отдельных бизнес-направлений — Сокращение налогооблагаемой базы в размере 150 % от затрат на исследования и разработки новых технологий и продуктов
Россия	— Сокращение ставки налога на корпоративный доход (прибыль) на 30–40 % и более для промышленно-производственных ОЭЗ (освобождение от федеральной ставки, снижение региональной ставки) — Сокращение тарифов отчислений в пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования в период до 2017 г. примерно на 60 %, в 2018 г. — на 40 %, в 2019 г. — на 20 % — Освобождение от налогов на имущество сроком до десяти лет (может быть продлено законом субъекта РФ) — Освобождение от уплаты транспортного налога сроком на 5–10 лет с момента регистрации транспортного средства — Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога сроком на 5–10 лет — Освобождение от таможенных пошлин, налогов, а также вывод из-под действия мер нетарифного регулирования

Источники: составлено автором по Poland — a true special economic zone. EY, 2013 ([http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/\\$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf)); на основе данных Минэкономразвития России (<http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/sez/main/index>).

Помимо налоговых льгот инвесторам в Польше оказывается поддержка в рамках Программы поддержки наиболее важных инвестиций в польской экономике в 2011–2020 гг. Инвестор может выбирать актуальную для него форму поддержки — либо компенсацию за каждое созданное рабочее место в размере до 15 600 польских злотых, либо компенсацию части капитальных затрат (до 10 % в секторе НИОКР и 7,5 % для прочих видов деятельности)⁴.

Интерес представляет сфокусированная работа государственного агентства по иностранным инвестициям по привлечению пулов инвесторов из конкретных стран (в частности, ведутся активные переговоры с инвесторами из стран, представляющих интерес и для России — Финляндия, Турция и другие). Ожидается, что резидентам из одной страны будет проще войти на польский рынок совместно, а не по отдельности. Агентство проводит исследование текущего товарооборота между странами в поисках потенциальных возможностей для размещения иностранного бизнеса на территории польских СЭЗ.

Однако конкуренция за инвестиции возрастает. Например, Словакия намерена предлагать инвесторам более крупные финансовые гранты, что может снизить интерес к польским СЭЗ. И хотя польские власти сегодня заявляют о том, что не планируют резких шагов и новых послаблений для инвесторов, однако отказаться от стимулирования инвестиционной активности, возможно, уже не получится⁵.

⁴ Почему Польша? / Польское агентство информации и иностранных инвестиций (http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=26187).

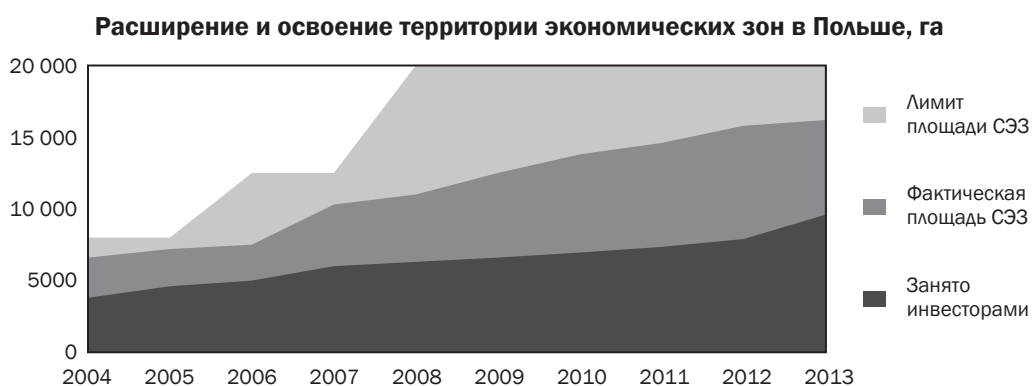
⁵ It is better not to buy foreign investors (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/it-is-better-not-to-buy-foreign-investors/>).

РЕЗУЛЬТАТЫ РАЗВИТИЯ

Эксперты предполагали, что после вступления Польши в ЕС, которое проходило на фоне замедления экономического роста в Европе и в мире и последовавшего вскоре финансового кризиса, активность резидентов СЭЗ будет снижаться [5]. Отчасти эти прогнозы оправдались — с 2008 г., несмотря на почти двукратное увеличение лимита площади под СЭЗ, освоенная инвесторами площадь практически не выросла (рис. 1).

Налицо слишком оптимистичное восприятие экономическим властями республики высокого уровня освоения территории СЭЗ в период вступления страны в ЕС. Первое расширение лимита площади СЭЗ и последовавшие за ним реконструкция и расширение фактических площадей экономических зон после 2005 г. вызывали определенную реакцию у инвесторов, а вот следующее за этим расширение 2007 г. было купировано финансовым кризисом. Оживление произошло только в 2013 г., после того как было принято решение о продлении сроков функционирования специального экономического режима.

Рисунок 1



Источники: *20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs*. KPMG, 2014 (<http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2014/A-Guide-toSEZs-in-Poland-2014.pdf>); *Poland — a true special economic zone*. EY, 2013.

Стагнация в освоении территории свидетельствует, вероятно, о сокращении активности производственных инвесторов. В то же время число резидентов и рабочих мест в СЭЗ продолжало расти (так, за период 2006–2012 гг. в крупнейшей польской СЭЗ Катовице (*Katowice*) число рабочих мест увеличилось в 1,5 раза, а объем инвестиций — почти в два раза). Этому могли быть причиной как специфика мер поддержки, так и постепенная релокация в СЭЗ местного малого и среднего бизнеса, несмотря на то что наибольшая доля инвестиций по-прежнему приходится на иностранные компании. Собственно, физически переезжать даже не обязательно, достаточно, чтобы занимаемые бизнесом площади получили статус экономической зоны, — такие процедуры предусмотрены. Тем более что в планах правительства — снизить требования к участкам, которые могут быть присоединены к СЭЗ. В конце 2014 г. были подготовлены соответствующие поправки, согласно которым на 20 % снизится порог входа по числу созданных рабочих мест и капитальных затрат для повятов⁶, в которых уровень безработицы на уровне или ниже среднего значения по стране, и на 30 % — для остальных территорий.

Нужно отметить, что в Польше менее развиты территории, для которых изначально условия создания СЭЗ и привлечения инвесторов были более льготными (в четырех

⁶ Основные административные единицы в Польше — воеводства (области) и повяты (районы).

воеводствах, граничащих с Калининградской областью, Литвой, Беларуссией и Украиной, установлен максимальный уровень поддержки инвесторов). При этом в ходе мониторинга за развитием СЭЗ принимались решения по определенной перекройке карты инвестиционных льгот. Например, в столичном Мазовецком воеводстве, где расположена Варшава, были введены дифференцированные условия: для восточных повятов допускалось возмещение инвесторам до 35 % от СЭЗ-кредита, тогда как западным повятам разрешалось лишь 20 %, а в самой Варшаве только 10 %, поскольку инвесторы сюда приходили вне зависимости от льгот.

По итогам 2014 г. среднее число занятых на 1 га составляло 15 человек (от четырех человек в СЭЗ Slupsk до 20 человек в СЭЗ Lodz). Объем накопленных инвестиций в среднем на 1 га — €1248 тыс. (от €359 тыс. в СЭЗ Slupsk до €2527 тыс. в СЭЗ Katowice), объем накопленных инвестиций в среднем на одно рабочее место — €87 тыс. (от €49 тыс. в СЭЗ Krakow до €158 тыс. в СЭЗ Legnica). Акционерный капитал управляющей компании СЭЗ составляет в среднем €185 млн (от €2 млн в СЭЗ Katowice до €1210 млн в СЭЗ Mielec) [6; 7].

Анализируя показатель созданных рабочих мест, необходимо отметить, что около трети из них — это рабочие места, уже существовавшие на реформированных предприятиях, чья территория была включена в СЭЗ. Таким образом, СЭЗ могли выступать инструментом стабилизации отдельных предприятий, позволяющим легче найти инвестора за счет предоставленных налоговых льгот и не допустить роста безработицы.

Самая крупная СЭЗ в Польше — Катовице, расположенная в старопромышленном районе на юго-западе страны. Площадь зоны превышает 20 тыс. га, общее число рабочих мест — 49 934. Накопленные инвестиции превышают €5 млрд, или 23 % от всех инвестиций в польские СЭЗ. Результаты развития отдельных СЭЗ приведены в табл. 2.

Таблица 2

Результаты развития польских СЭЗ по итогам 2014 г.

	Общая площадь, га	Число разрешений (резидентов)	Капитальные затраты, € млн	Общее число рабочих мест	Акционерный капитал УК СЭЗ, € млн	Накопленные инвестиции, € млн
Kamienna Gora	367,1	59	442	4790	11	1909
Katowice	2004,9	250	4665	49 934	9	21 109
Kostrzynsko-Slubicka	1454,5	140	1124	20144	27	5312
Krakow	558,7	101	425	9572	18	1964
Legnica	1059,3	65	1306	9565	32	6302
Lodz	1276,6	173	2376	25 921	25	10 815
Mielec	1246,0	183	1342	20 934	5041	6059
Pomorska	1323,2	111	1741	15 536	256	7862
Slupsk	824,4	58	280	3632	29	1232
Starachowice	612,9	71	391	7114	17	1745
Suwalki	342,8	71	377	5288	20	1608
Tarnobrzeg	1632,3	151	1753	30 023	5041	7576
Walbrzych	2212,2	204	3476	32 392	225	16 343
Warminsko-Mazurska	914,5	72	739	12 616	32	3304
ИТОГО	15 829,4	1709	20 437	247 461	10 781	93 140

Источник: составлено автором по данным 20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs. KPMG, 2014; Poland — a true special economic zone. EY, 2013.

Создание большого числа зон не могло не привести к тому, что часть из них оказалась на периферии внимания правительства и инвесторов. Вполне вероятно, что они и не могли бы осуществиться на этих территориях ни при каких условиях. Значительная часть СЭЗ не достигает плановых показателей.

Исследование KPMG показало, что основные проблемы для СЭЗ — это невозможность привлечь дополнительные ресурсы для развития (отметили 55 % респондентов), недостаточная инфраструктура (55 %), проблемы с привлечением новых инвесторов (36 %) и средств из структурных фондов ЕС (36 %), правовое регулирование (27 %), недостаток квалифицированных кадров (9 %), слабое сотрудничество с исследовательскими центрами (9 %), проблемы взаимодействия с местными органами власти (9 %) [6].

Между тем у местных властей существуют поводы не всегда быть на стороне СЭЗ и иностранных инвесторов. Во-первых, муниципалитеты теряют существенные доходы из-за налоговых преференций. Если от корпоративного налога в бюджет города поступает 6,71 %, в бюджет повятов и вовсе 1,4 %, то в части налога на доходы физических лиц потери более значительны — 39,34 % этого налога должно перечисляться в городской бюджет, 10,25 % — в бюджет повятов⁷. Значительная часть этих средств выпадает из местных бюджетов.

Во-вторых, как уже упоминалось, основными выгодоприобретателями в СЭЗ становятся иностранные, а не местные компании, чьи интересы в большей мере готовы отстаивать местные власти. Иностранные инвесторы в СЭЗ получают привилегии, которых нет у местных предприятий⁸. В результате иностранцы вытесняют местных производителей на многих рынках. В этих условиях вполне понятно, почему ЕС выделял деньги на создание СЭЗ и закрывает глаза на то, что они не в полной мере соответствуют европейскому законодательству и нормам ВТО. Для местных сообществ выгоднее были бы инвестиции в инфраструктуру, а не создание экономических анклавов, не связанных с окружающей территорией.

При небольшой доле предприятий под иностранным контролем в общей численности фирм на них приходится более четверти занятых (это общая проблема для стран Восточной Европы: в Венгрии на иностранных предприятиях работают до 50 %, в Словакии — 30 %, в Румынии — 20 %, в Латвии — 16 %). Еще выше доля предприятий под иностранным контролем в национальном выпуске продукции — более 30 % ВВП (в Словакии — до 50 %, в Румынии — 40 %). Во многих отраслях экономики доля «иностранного» сектора превысила «критический» уровень, а иностранные компании становятся определяющим фактором развития [8].

Эксперты KPMG признают, что доступные для анализа показатели капитальных затрат и созданных рабочих мест не могут однозначно говорить об успехе польских СЭЗ, однако категоричны в том, что СЭЗ помогли Польше создать современную и конкурентоспособную экономику, вырастить высокотехнологичные производства и сформировать новые рынки для местных поставщиков [6].

Другие исследователи не соглашались с такими выводами. Например, отмечается, что по сравнению с другими странами Польша сегодня имеет относительно низкую долю занятых и добавленной стоимости в высокотехнологичном секторе, что обусловлено неблагоприятными тенденциями в расходах на НИОКР и кадровыми проблемами [9].

Исследовательская группа Narodowy Bank Polski указывает на то, что польские компании сосредоточены в низко- и среднетехнологичных производствах и, как правило, не могут выступать поставщиками (тем более конкурентами) иностранным резидентам СЭЗ, которые встроены в глобальные цепочки поставок и могут обходиться без местных контрагентов [10].

За период 2000–2007 гг. в структуре обрабатывающей промышленности основными проигравшими оказались сектора по производству продуктов питания и напитков,

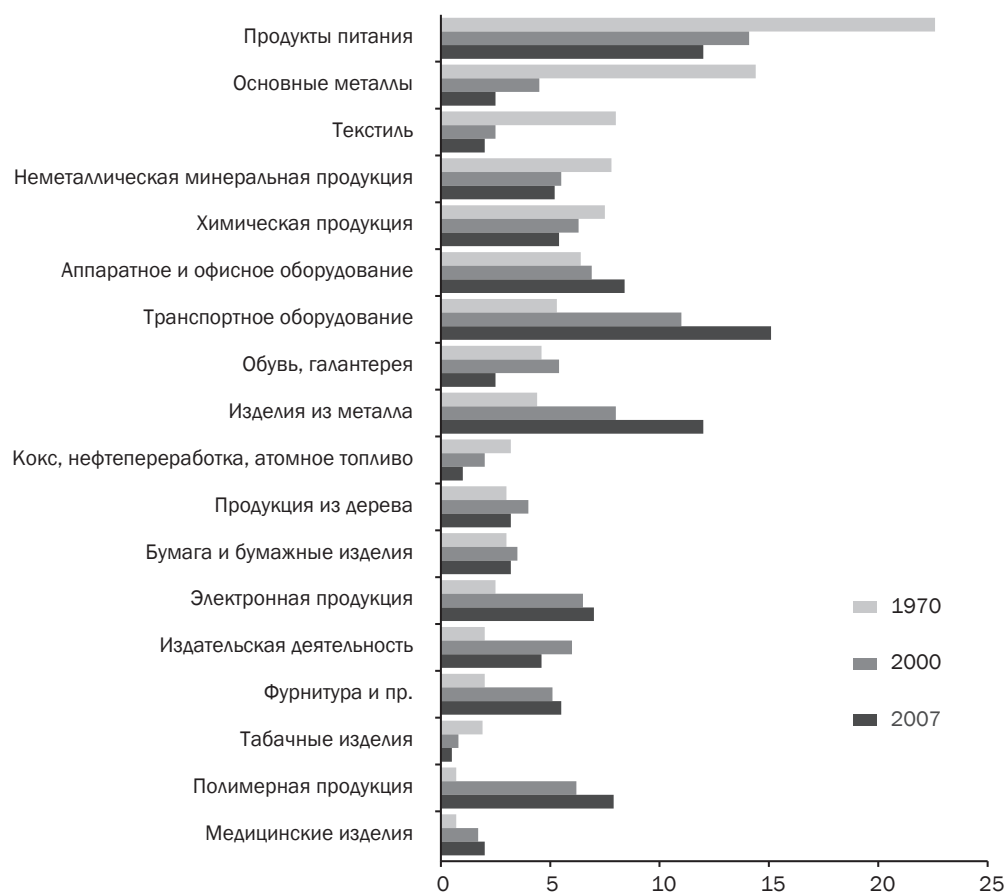
⁷ *Special Economic Zones have hardly boosted growth* (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/special-economic-zones-have-hardly-boosted-growth/>).

⁸ *Poland doesn't need special economic zones anymore* (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/poland-doesnt-need-special-economic-zones-anymore/>).

обувная и кожевенная промышленность, издательский бизнес, топливная и химическая промышленности, металлургия. Наоборот, возросла доля таких отраслей, как полимерная промышленность, транспортное оборудование, производство металлических изделий, электронного и медицинского оборудования и приборов (рис. 2). Эти тенденции еще более заметны при сопоставлении с данными 1970 г., когда Польша входила в СЭВ и была одним из индустриальных лидеров социалистического блока.

Рисунок 2

Структура обрабатывающей промышленности Польши в период 1970–2007 гг., % в общем объеме выпуска обрабатывающей промышленности



Источник: *Structural Change in the World Economy: Main Features and Trends / UNIDO, 2009.*

Обретение независимости, а затем и распад СССР отрезали польские предприятия от рынков сбыта. Часть предприятий была перепрофилирована под производство простейших товаров с учетом относительной дешевизны рабочей силы либо вовсе закрыта. Например, покупка концерном АВВ предприятий в Польше привела к ликвидации производства турбин (предприятие Zamech, Эльблонг), генераторов высокой мощности (Dolmel, Вроцлав), трансформаторов (Eita, Лодзь). В сельском хозяйстве тоже не все гладко — каждый третий килограмм мяса имеет датское, немецкое или испанское происхождение, так как импортное мясо дешевле польского [11].

При этом за 20 лет своего существования СЭЗ так и не стали органичным целым с окружающей территорией. Эконометрические исследования не дают оснований говорить о том, что СЭЗ оказали положительное влияние на развитие прилегающих районов.

Уже упоминалось, что далеко не всегда зоны организовывались в наименее развитых повятах. Большинство зон было образовано на территориях со средним уровнем социально-экономического развития, которые и сегодня сохраняют такое же положение⁹. Некоторые положительные эффекты исследователи [10] обнаруживают лишь на местности, непосредственно примыкающей к СЭЗ (т. е. там, где проживают сотрудники предприятий СЭЗ) — здесь наблюдается небольшое увеличение числа занятых (очевидно, в обслуживающих отраслях и торговле).

Таким образом, целеполагание при создании СЭЗ в Польше было недостаточно четким, а правительство республики, связанное директивами ЕС, не могло использовать зоны для промышленной политики, направив их исключительно на решение социально-экономических задач и текущих проблем регионального развития (прежде всего купирования угрозы безработицы). Это предопределило сложившуюся конфигурацию СЭЗ: высокая дисперсность, сравнительно небольшие размеры отдельных площадок, сравнительная легкость интеграции инвестиционных площадок в режим СЭЗ. Условия сложились крайне благоприятно для Польши, и созданная инфраструктура на первых этапах оказалась востребованной.

Результаты программы создания СЭЗ в Польше зависели от целого ряда факторов (объемов финансирования, организации работ, роли СЭЗ в экономической политике, наличия квалифицированных кадров). В Польше все это было на достаточно высоком уровне. Однако финансовый кризис 2007 г., а также изначально заложенные ограничения программы создания СЭЗ привели к замедлению темпов роста основных показателей. При этом создание СЭЗ оказалось весьма капиталоемким проектом, за который Польше приходится сегодня платить огромным внешним долгом и упрощением экономической структуры.

ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

В России роль ОЭЗ и ТОР, безусловно, не сопоставима с Польшей. По-прежнему территории с особым экономическим режимом в России остаются лишь экспериментальными площадками для отдельных регионов (в Польше СЭЗ охватывают все регионы без исключения!). Вместе с тем объемы государственных инвестиций в России, вероятно, уже превышают те затраты, которые напрямую были осуществлены польским правительством, тогда как достигнутые результаты более скромные. Это делает необходимым ревизию проводимой политики в отношении территорий с особым экономическим режимом, тем более что на повестке дня активное расширение практики использования нового типа таких территорий — территорий опережающего развития (ТОР) [12; 13].

Для российских территорий с особым экономическим режимом (прежде всего ОЭЗ и ТОР) проведенное исследование позволяет сформулировать целый ряд рекомендаций, затрагивающих как стратегические, так и тактические вопросы их функционирования.

Во-первых, необходимо использовать потенциал особых территорий как инструмент не только региональной политики, но и промышленной. При этом для того, чтобы территории с особым экономическим режимом стали реальным инструментом региональной политики, необходимо давать больше преимуществ удаленным территориям (по аналогии с изменением уровня предпочтений для инвесторов в Польше).

В части реализации промышленной политики нужно искать целевые рамки для инвесторов, направляя их инициативу на решение конкретных социально-экономических задач, выстраивание производственно-технологических или сбытовых цепочек — это

⁹ Grzegorzcyk M. *Special Economic Zones have hardly boosted growth* (<http://www.obserwatorkfinansowy.pl/tematyka/in-english/special-economic-zones-have-hardly-boosted-growth/>).

обеспечивает устойчивость бизнеса не только в период действия льгот, но и в дальнейшем. Важно рассмотреть варианты реализации инвестиционных проектов вместе с торговыми партнерами, включая ЕАЭС, БРИКС и ЕС (в частности, большой интерес представляют агрологистические объекты на территории стран ЕАЭС).

Во-вторых, необходимо уточнить возможности и условия получения и отмены статуса территории с особым экономическим режимом. Целесообразно применить польский опыт по включению в ОЭЗ (или ТОР) резидентов, расположенных не на сопредельной площади, в т. ч. самостоятельно создававших инфраструктуру. Сегодня ситуация такова, что действующие машиностроительные предприятия получают от государства меньше преференций (или не получают совсем), чем простейшие фасовочные производства на территориях ОЭЗ. Практика получения статуса территории с особым экономическим режимом для действующих производств сейчас формируется на Дальнем Востоке, но она не формализована и скорее вызывает вопросы об обоснованности конкретных решений.

Кроме того, необходимо формализовать вероятные условия перехода территории из режима ОЭЗ в ТОР или индустриальный парк (например, в случае невыполнения каких-либо условий резидентом или отмены особого статуса для территории), чтобы инвесторы могли просчитать эти риски заранее.

В-третьих, необходимо осуществлять адекватный мониторинг развития территорий с особым экономическим режимом (площадь, доступная для инвесторов, условия поддержки, срок функционирования и т. д.) и по мере насыщения спроса на местные факторы усиливать инвестиционные мотивы (снижение требований к участкам при получении особого статуса, увеличение целевых мер поддержки и пр.). При этом необходимо обеспечить российским компаниям условия доступа к инфраструктуре и преференциям ОЭЗ и ТОР, равные с иностранными компаниями. Кроме того, необходимо вовлечение региональных властей и местного сообщества в процедуры принятия решений о новых резидентах.

Библиография

1. Приходько С. В., Воловик Н. П. Особые экономические зоны. Консорциум по вопр. приклад. эконом. исслед., Канад. агентство по междунар. развитию [и др.]. М.: ИЭПП, 2007. 268 с.
2. Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together [Электронный ресурс] / International Monetary Fund, April 2016. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>.
3. Габарта А. Анализ состояния польской экономики через семь лет после вступления страны в ЕС // Мировое и национальное хозяйство. 2011. № 3 (18).
4. Cieślak A. Political Economy of Special Economic Zones Location in Poland [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.case-research.eu/sites/default/files/Andrzej%20Cie%20C5%9Blik.pdf>.
5. Sporek T. The Prospect and Role of Katowice Special Economic Zone in Poland [Электронный ресурс] / The EU Government Point of View for SEZ. Режим доступа: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y8-2004_Sporek.pdf.
6. 20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs. [Электронный ресурс] / KPMG, 2014. Режим доступа: <http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2014/A-Guide-toSEZs-in-Poland-2014.pdf>.
7. Poland – a true special economic zone [Электронный ресурс] / EY, 2013. Режим доступа: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/\\$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf).
8. Модернизация в странах российского пояса соседства: структурный и технологический аспекты / Отв. ред. С. П. Глинкина. М., СПб.: Нестор-История, 2012. 280 с.
9. Gierańczyk W., Rachwał T. Structural changes in the industry of Poland against the background of eastern European Union states // Quaestiones Geographicae. 2012. Vol. 31. Iss. 2.
10. Ciżkowicz P., Ciżkowicz-Pękała M., Pękała P., Rzońca A. The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective // NBP Working Paper. 2015. № 208.
11. Крестьянство в странах Восточной Европы, 1990–2010 гг.: Сб. науч. трудов / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регионал. проблем. Отд. Вост. Европы. М., 2013. 160 с.
12. Ремизова Т. С. Обоснование бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1.
13. Смирнов М. А. Территории опережающего социально-экономического развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика. 2015. № 16.

Автор



Смирнов Михаил Алексеевич, к. г. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: smirnov@nifi.ru)

M. A. Smirnov

Analysis of the Polish Special Economic Zone Development: Implications for Russia

Abstract

The article considers topical issues of the Polish special economic zone development in 1995–2015. The author observed the political and economical factors, which had defined this process, and the Polish researchers' estimations of the zone influence on regional economic development. The positive result of Polish special economic zone is the foreign investment inflow, maintained and created jobs. Negative result is the rise of the external debt, the disadvantage of the local small business, poor influence on regional economic development. On the basis of the analysis the author formulated the main conclusions for optimization of the Russian policy in relation to the territories with a special economic regime.

Keywords:

tax exemptions, regional economy, special economic zone, advanced development territories, industrial policy, government subsidy

JEL: H30, H54, L52

Smirnov Mikhail A., PhD (Geography), Leading Researcher, Sectoral Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: smirnov@nifi.ru)

Author affiliation:

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation