



Программа сотрудничества
ЕС и России (бывш. Тасис)

Проект “Поддержка развития Калининградской области”
EuropeAid/114287/C/SV/RU

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БЮЛЛЕТЕНЬ №1

Перспективы внешнеторгового режима Калининградской области



Проект финансируется ЕС



Проект реализуется консорциумом,
возглавляемым компанией Inno



КАЛИНИНГРАД
область государственного управления

Партнер проекта

Серия «Экономические бюллетени»

**Перспективы внешнеторгового режима
Калининградской области**

Серия «Экономические бюллетени»

Одним из основных направлений реализации проекта Европейской Комиссии EUROPEAID/114287/C/SV/RU «Поддержка развития Калининградской области» и деятельности Агентства регионального развития является содействие в формировании региональной политики экономического развития. В рамках данного направления планируется проведение ряда исследований и подготовка на их основе серии бюллетеней, посвященных наиболее актуальным проблемам экономического развития Калининградской области.

Предлагаемый Вашему вниманию первый выпуск бюллетеня посвящен анализу возможных изменений во внешнеторговом режиме Калининградской области в свете расширения ЕС и вступления России в ВТО. Как показали результаты опроса, проведенного проектом летом 2003 г., более 50% стейкхолдеров отметили эту тему как наиболее приоритетную и актуальную для выработки экономической политики Калининградской области.

В издании, предназначенном для широкого круга специалистов, Вы сможете найти ответы на следующие вопросы:

1. Что представляют на сегодняшний день внешнеторговые и межрегиональные торговые потоки Калининградской области?
2. Какая торговая специализация области формируется?
3. Соответствует ли проект закона об ОЭЗ мировому режиму внешней торговли, и какие проблемные точки есть у этого закона?
4. Каковы кратко-, средне- и долгосрочные перспективы калининградской экономики в свете возможных изменений внешнеторгового режима?
5. Как адаптируются ОЭЗ в странах-кандидатах в члены ЕС к международным требованиям?

Надеемся, что результаты нашего исследования могут пригодиться Вам в повседневной работе и дополняют представление о характере и последствиях ожидающих область перемен.

Данный бюллетень был подготовлен экспертами проекта Европейской Комиссии EUROPEAID/114287/C/SV/RU «Поддержка развития Калининградской области» и Агентства регионального развития: Е.Винокуров, А.Харин, А.Ершов и А.Усанов.

С уважением,

Фиоренцо Сперотто

Постоянный руководитель экспертов проекта

Данный материал опубликован при поддержке Европейского союза. Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Европейского союза.

Содержание

1. Анализ торговых потоков Калининградской области	4
1.1. Товарная и географическая структура внешней торговли региона	4
1.2. Межрегиональные торговые потоки (торговля с российскими регионами).....	5
1.3. Динамика совокупных торговых потоков области и формирование региональной торговой специализации	7
2. Режим ОЭЗ в Калининграде: настоящее и будущее	8
2.1. Режим ОЭЗ в Калининградской области.....	8
2.2. Проект нового Федерального закона об ОЭЗ в Калининградской области и его соответствие мировому режиму внешней торговли.....	10
3. Основные внешние факторы, влияющие на условия внешней торговли в Калининградской области	11
3.1. Факторы внешнеэкономической деятельности в Калининградской области в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.....	11
3.2. Изменения импортных тарифов России и ее торговых партнеров: влияние на региональную экономику.....	13
3.2.1. Экспортные рынки	13
3.2.2. Калининградский рынок.....	14
3.2.3. Российский рынок	14
3.3. Нетарифные барьеры в торговле	15
3.3.1. Региональное квотирование импорта в рамках ОЭЗ.....	15
3.3.2. Антидемпинговые процедуры.....	15
3.3.3. Технические требования. Стандарты и сертификация экспортной продукции	15
3.4. Иные изменения условия внешней торговли региона.....	16
4. Либерализация внешнего доступа на рынок услуг: последствия для региональной экономики	16
5. Сценарии, опыт, результаты	18
5.1. Сценарии изменения импортных пошлин и количественных ограничений	18
5.1.1. Сценарий I - инерционный.....	19
5.1.2. Сценарий II – сохранение режима ОЭЗ и вступление России в ВТО	19
5.1.3. Сценарий III – отмена режима ОЭЗ или его кардинальное изменение	21
5.1.4. Сценарий IV – создание европейско-российской Зоны свободной торговли в рамках ОЕЭП (долгосрочный)	22
5.2. Опыт стран – кандидатов в члены ЕС по адаптации специальных экономических и свободных таможенных зон к международным требованиям.....	23
5.3. Результаты и рекомендации	25

1. Анализ торговых потоков Калининградской области

1.1. Товарная и географическая структура внешней торговли региона

Малые размеры внутреннего рынка и ограниченность собственной ресурсной базы калининградской экономики определяют значительную асимметрию между внутренним производством и потреблением в Калининградской области. Поэтому особую роль в обеспечении деятельности ее экономики и благосостояния населения играют торговые потоки. Калининградская область оказалась весьма зависимой от импорта, прежде всего, из европейских стран. Вместе с тем, как часть Российской Федерации, область поддерживает тесные экономические и торговые связи с другими российскими регионами.

В развитии внешней торговли региона, как и России в целом, выделяются два основных этапа. Первый – 1990-97 гг. – период быстрого роста внешнеторгового оборота области. Его основой стала общая либерализация российской экономики и, специфически для Калининграда, действие льгот СЭЗ. Внешняя торговля области достигла своего пика в 1997 г., когда объем экспорта составил около 400 миллионов, а объем импорта – более миллиарда долларов. Значительная часть этого оборота приходилась на транзитные поставки, прежде всего по импорту, когда область использовалась как канал для беспрошльного ввоза товаров в «большую» Россию.

Кризис 1998 года привел к временному падению как импорта, так и экспорта и ознаменовал конец первого этапа развития внешней торговли. Однако, он дал толчок развитию производства, обусловившему новый виток роста внешнеторговой активности. Начиная с 1999 года, мотором роста внешней торговли региона становятся не только таможенные преференции ОЭЗ, но и рост внутреннего производства. Уже в 2000 году экспорт товаров достиг рекордной величины в 475 млн. долл., а импорт достиг своего максимума в 2002 г., составив 1561 млн. долл. (см. рис. 1). Однако после восстановления докризисного объема экспорта в 2000 году наметилась тенденция его снижения.

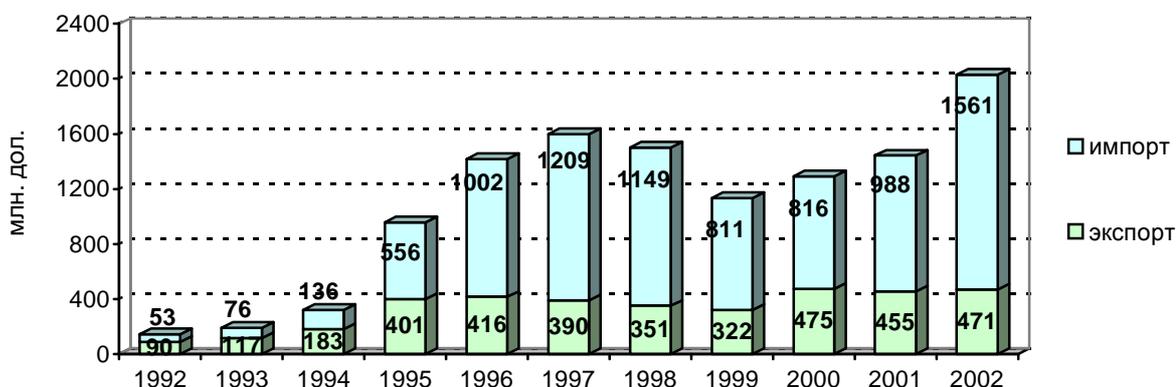


Рис. 1. Динамика внешнеторгового оборота по товарам в 1992-2002 гг.
Источник: Калининградский облкомгосстат.

Динамика региональных торговых потоков в течение последних лет отражает растущий вывоз на территорию России при одновременной стагнации экспорта. Особенностью региона является устойчивое, начиная с 1995 года, отрицательное сальдо внешнеторгового оборота. С одной стороны, это объясняется использованием ОЭЗ в качестве удобных «ворот» для ввоза товаров в Россию. Другой причиной является рост объема импорта товаров с целью их дальнейшей переработки и продажи в российских регионах.

Основным продуктом экспорта из области является нефть-сырец, добываемая в Калининградской области и полностью вывозимая за рубеж. Другими важнейшими позициями экспортных секторов региональной экономики являются:

- Продукция целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей и лесной промышленности, прежде всего, областных целлюлозно-бумажных комбинатов (целлюлоза, бумага, картон), а также лесоматериалы.
- Продукция машиностроения, скачкообразный рост экспорта которой является скорее следствием малых масштабов региональной экономики, чем свидетельством её высокой технологичности. Основу отрасли в регионе составляют несложные сборочные производства.

- Продовольственные товары и сырье для их производства, представленные в основном сырой рыбой и продукцией региональной пищевой индустрии (рыбные и мясные консервы и т.д.).

В товарном импорте налицо две важнейшие составляющие: продовольствие и продукция машиностроения, на долю которых приходится около 70% совокупного импорта. Увеличение объемов импорта в этих секторах отражает тенденции развития региональной экономики в течение последних лет: во-первых, растущая доля импорта продовольственного сырья и комплектующих, предназначенных для использования перерабатывающими и сборочными предприятиями; во-вторых, растущие темпы технического перевооружения отраслей народного хозяйства и рост потребности в импорте технологического оборудования; в-третьих, растущее потребление (значительная часть машиностроительного импорта – товары, предназначенные для внутреннего потребления).

Основные особенности географической структуры внешней торговли:

Ø Внешняя торговля Калининградской области осуществляется с относительно узким кругом стран. На первую десятку торговых партнеров области приходится около 70% как экспорта, так импорта.

Ø Крупнейшими внешнеторговыми контрагентами области стабильно являются Германия, Польша и Литва. По экспорту лидером является Польша. В 2000 г. в эту страну было направлено 32,4%, а в 2001 г. – 27,5% совокупного экспорта. В импорте лидирует Германия, на долю которой приходится 22-25% оборота.

Ø На страны ЕС и страны – кандидаты в члены ЕС (т.н. ЕС-25) вместе приходится до 70-75% внешнеторгового оборота Калининградской области, в том числе доля стран ЕС составляет 25-35% экспорта и 40-50% импорта.

Ø Страны СНГ не входят в число важнейших торговых партнеров региона, однако в последнее время наблюдается рост экспорта в эти страны при стабильно малом импорте. В целом на долю СНГ приходится до 7% внешнеторгового оборота области.

1.2. Межрегиональные торговые потоки (торговля с российскими регионами)

Калининградская область поддерживает тесные экономические связи с другими субъектами РФ, причем в последние годы эти связи интенсифицировались в результате роста в области импортозамещающих производств. Грядущие изменения внешнеэкономического режима, безусловно, затронут не только внешнюю торговлю региона, но и его межрегиональные торговые связи. Вследствие ограниченности и противоречивости статистических данных о торговле хозяйствующих субъектов области с другими регионами России можно лишь приблизительно оценить ее место в региональном торговом балансе.

Начиная с 1999 г. объем продукции, вывозимой из Калининградской области в российские регионы, постоянно растет. В 2001 году физический объем ввоза составил 117,5%, а вывоза – 118,5% от уровня 2000 года. Косвенно можно предположить, что в ценовом выражении этот рост был значительно выше в силу изменения структуры вывоза в сторону таких товаров как автомобили и машиностроительная продукция.

Рост межрегиональных торговых потоков подтверждается и данными Калининградской таможни. Так, если в 2000 году стоимость товаров, произведенных в соответствии с режимом ОЭЗ и оформленных на вывоз в Россию, составила 424 млн. дол., то в 2001 г. она выросла до 618,7 млн. долларов (прирост 43,1%). В целом по итогам 2001 года вывоз в Россию превышал экспорт в 1,5 раза. В 2002 г. вывоз продукции в российские регионы продолжал расти и достиг 759 млн. дол.

Таблица 1
Межрегиональные торговые потоки по секторам экономики в 2000 году

№	ТН ВЭД	Сектор	Ввоз из России, млн. дол.	Вывоз в Россию, млн. дол.
1.	01-24	Продтовары и продовольственное сырье	89,1	340,8
2.	27	Продукция ТЭК	185,2	13,2
3.	28-35, 37-40	Продукция нефтехимического комплекса	72	1,5
4.	41-43	Кожевенное сырье, меха	0,1	1,0
5.	44, 47, 48	Древесина и изделия из нее	34,4	18,6
6.	72-81	Металлы и изделия из них	24,3	1,5

7.	Другие товары	63,8	55,6
	ВСЕГО:	468,9	432,2

Источник: Ламанд В., Винокуров Е. Формирование торговой специализации Калининградской области, Вопросы экономики, 2003, №2, с.53-63.

Примечание: данные ограничены торговлей товарами и не включают в себя торговлю услугами, а также не учитывают поставляемую в регион электроэнергию.

В табл. 1 приведены данные о структуре межрегиональных торговых потоков по секторам экономики. Основной продукцией, оформленной для вывоза на остальную территорию России, были легковые автомобили (14,1% стоимостного объема), телевизоры (11,4%), рыбные консервы (10,5%), транспортные средства для обслуживания железнодорожных путей (7,1%), мороженая рыба (4,6%), тафтинговые ковры и напольные покрытия (4%).

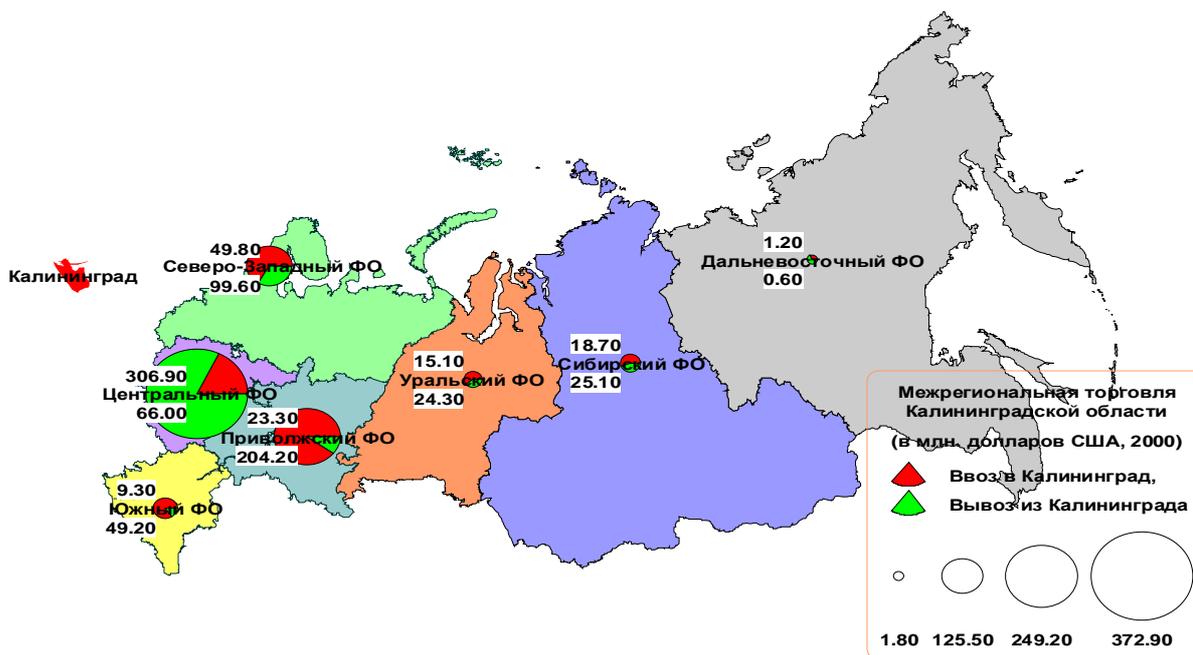


Рис. 2. Межрегиональная торговля по Федеральным округам в 2000 году.

Источник: Ламанд В., Винокуров Е. Формирование торговой специализации Калининградской области, Вопросы экономики, 2003, №2, С.53-63.

Более 90% совокупной межрегиональной торговли области приходится на регионы Европейской части России (см. рис. 2), из них 41,7% падает на Центральный ФО – главного получателя калининградских товаров. Это объясняется сравнительной географической близостью региона и его ролью как основного рынка сбыта и центра перераспределения. По ввозу в область лидерство Приволжского и Северо-Западного ФО определяется его структурой, в которой доминируют топливо, нефтехимия и сырье. Ввоз из Центрального ФО более индустриален по своему составу: с его территории в область поступает почти половина машиностроительной продукции.

Анализ межрегиональных торговых потоков Калининградской области позволяет сделать следующие выводы:

Торговля с российскими регионами играет значительную роль в торговом балансе Калининградской области, составляя более 40% всех товарных потоков.

Российские регионы являются главным поставщиком в область топливной и нефтехимической продукции, а также сырья. В то же время «большая» Россия выступает рынком сбыта произведенных в области готовых изделий: в отличие от экспорта вывоз в Россию практически полностью не сырьевой.

Межрегиональная торговля Калининградской области в обоих направлениях имеет устойчивую тенденцию к росту. Это отражает процесс укрепления торговых связей области с «большой» Россией.

Рост объемов торговли наблюдается во многом благодаря развитию импортозамещающих отраслей, возникших и развивающихся на основе таможенных льгот ОЭЗ.

1.3. Динамика совокупных торговых потоков области и формирование региональной торговой специализации

На рис. 3 показаны основные внешние и межрегиональные торговые потоки Калининградской области в 2000 году.

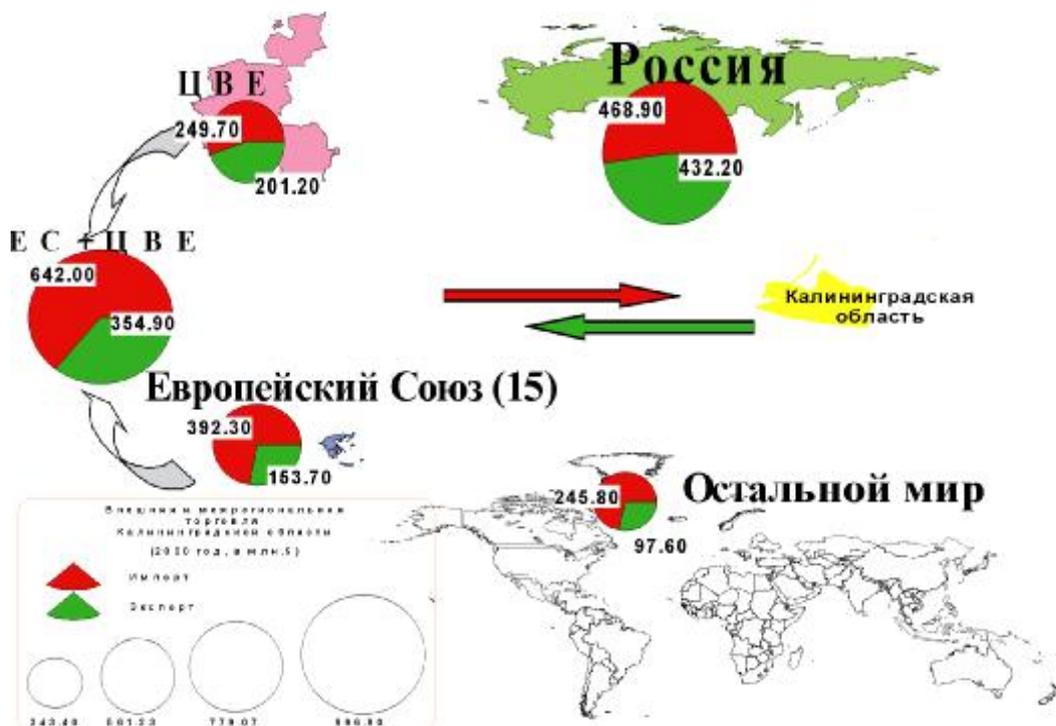


Рис. 3. Внешняя и межрегиональная торговля Калининградской области в 2000 году
 Источник: Ламанд В., Винокуров Е. Формирование торговой специализации Калининградской области, Вопросы экономики, 2003, №2, С.53-63.

- **Импорт** характеризуется стремительным ростом. В 2002 г. его объем по сравнению с 1999 годом увеличился почти вдвое – на 92%, составив 1561 млн. долл. (по данным таможенной статистики – по 1578,5 млн.). Доля Европейского Союза составляет около 40%. Ожидается, что после завершения нынешнего этапа расширения ЕС она возрастет до 75-80%, прежде всего за счет Польши и Литвы.
- **Экспорт** характеризуется стагнацией: после непродолжительного периода позитивной динамики его объем в последние три года колеблется в пределах 455–475 млн. долл. (по данным ГТК, его объем в 2002 г. снизился почти на 20%, составив 408,5 млн. долл.).
- **Вывоз в российские регионы** имеет устойчивую тенденцию к росту и составил в 2002 году не менее 759,1 млн. долларов.
- По **ввозу из российских регионов** точные данные отсутствуют, однако косвенные указывают на существенный рост объемов ввоза, основу которого составляют сырьевые товары и электроэнергия.

Таблица 2

Торговая открытость Калининградской области, данные 2000 г.

	ВРП, млн. дол.	Объемы торговли, млн. дол.	Торговая открытость*
Номинальные цены	837,6	2241,7	267%
Цены по ППС	6025,0	2241,7	37%

*Торговая открытость=Объемы торговли/ВРП.

Источник: Ламанд В., Винокуров Е. Формирование торговой специализации Калининградской области, Вопросы экономики, 2003, №2, С.53-63.

Превышение объема торговли над уровнем номинального ВРП в 2,7 раза (см. табл. 2) свидетельствует о высокой степени торговой открытости региона. Полный учет межрегиональной торговли существенно увеличивает этот показатель, ставя Калининградскую область на третье место в России после Ингушетии и Калмыкии, выступающих в качестве отечественного «налогового рая». Причины столь высокого уровня торговой открытости

Калининграда – его географическое положение, малый размер локального рынка и режим ОЭЗ.

В целом региональные торговые потоки Калининградской области характеризуются следующим образом:

Ø Внешнеторговый оборот после резкого падения, вызванного девальвацией рубля в 1998 году, вновь стал стремительно увеличиваться. Особенно быстро выросли импорт, а также вывоз продукции в российские регионы. При этом импорт в область имеет две основные составляющие: товары конечного потребления и товары, предназначенные для переработки предприятиями ОЭЗ с последующим вывозом в российские регионы.

Ø Рост вывоза продукции предприятий ОЭЗ на территорию «большой» России происходит на фоне стагнации регионального экспорта.

Ø Сложилась определенная торговая специализация области. Относительно развитых европейских экономик Калининград занимает позицию типичной развивающейся страны. С другой стороны, в отношении российского «материка» область занимает место торгового партнера, обладающего сравнительным преимуществом в производстве промышленной продукции.

Ø Основными факторами, определяющими структуру региональных торговых потоков и место области в европейско-российской торговле, являются: географическое положение региона и действие таможенных льгот ОЭЗ, активно стимулирующих движение товаров через Калининградскую область с «запада» на «восток», из европейских стран в Россию.

Быстрый подъем региональной экономики, который отражается в динамике торговых потоков, позволяет надеяться на дальнейший экономический рост. Однако устойчивость такой модели регионального экономического развития сомнительна, поскольку деятельность базовых импортозамещающих отраслей в значительной мере зависит от стабильности действующего режима ОЭЗ. Любые его изменения (например, в результате вступления России в ВТО или как результат внутрироссийских реформ), ставящие под сомнение возможность беспешинного вывоза на территорию «большой» России произведенных в ОЭЗ товаров, могут серьезнейшим образом подорвать потенциал импортозамещающей индустрии области. Вместе с тем влияние на экономику Калининградской области двух наиболее важных для нее интеграционных процессов – расширения ЕС и вступления России в ВТО может иметь и позитивный характер.

2. Режим ОЭЗ в Калининграде: настоящее и будущее

2.1. Режим ОЭЗ в Калининградской области

Статус особой (свободной) экономической зоны на территории Калининградской области был введен во второй половине 1991 года. Начиная с 1996 г. основным документом, регламентирующим режим хозяйственной деятельности в Калининградской области, выступает Федеральный закон «Об особой экономической зоне в Калининградской области».

В экономическом плане этот закон призван, прежде всего, компенсировать дополнительные расходы, связанные с оторванностью области от основной территории России, а также создать благоприятный инвестиционный климат для ее развития.

В соответствии с Законом, в Особой экономической зоне, созданной «в пределах всей территории области, за исключением территорий объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение для Российской Федерации, – военных баз, воинских частей, объектов оборонной промышленности, а также объектов нефтегазовых отраслей добывающей промышленности на континентальном шельфе», установлен особый, льготный по сравнению с общим, режим предпринимательской, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности.

ОЭЗ является частью государственной и таможенной территории России, но в ней действует особый таможенный режим свободной экономической зоны, суть которого сводится к тому, что товары, произведенные на территории ОЭЗ или ввозимые на ее территорию из других стран освобождаются от таможенных пошлин и других таможенных платежей.

Товар считается произведенным в ОЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки составляет не менее 30% (для отдельных товаров – не менее 15%) и его обработка влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации. Порядок определения происхождения товара из ОЭЗ устанавливается Администрацией области совместно с ГТК России.

Таможенные льготы являются стержневой составляющей механизма ОЭЗ и, по существу, формируют облик Зоны. Все другие преференции, в том числе инвестиционные льготы, особые условия налогообложения субъектов ОЭЗ и др. содержатся в Законе лишь в

общем виде и не действуют, поскольку соответствующие положения отсутствуют в налоговом законодательстве.

Предусмотренные Законом таможенные льготы образуют мощный стимул для развития предпринимательской, и, прежде всего, внешнеэкономической деятельности в регионе. Под воздействием этого закона экономика области приобрела отчетливо выраженную импортозамещающую специализацию (по оценкам администрации области, в 2002 г. с использованием Порядка определения происхождения товаров в ОЭЗ было произведено 80% от общего объема промышленной продукции). В тоже время режим ОЭЗ оказывает угнетающее воздействие на некоторые отрасли промышленности и сельское хозяйство, ставя их в заведомо неравные условия перед импортом.

Существующая система льгот прямо дискриминирует отечественные предприятия. При импорте товаров на территорию ОЭЗ не взимается импортный НДС, в то время как при покупке их отечественных аналогов предприятие, расположенное в Калининградской области, платит внутренний НДС. Поскольку НДС возмещается иностранным экспортерам, то при прочих равных условиях для калининградского предприятия продукция, произведенная в России, будет всегда дороже, чем импортная. Такое неявное дотирование российским государством импортных товаров для резидентов ОЭЗ во многом определяет одностороннюю ориентацию области на импортозамещение¹.

Особенностью Калининградской ОЭЗ является предусмотренная Законом возможность исключения из режима ОЭЗ отдельных видов товаров. Начиная с 1998 г. Правительством РФ по инициативе администрации области были установлены количественные ограничения на импорт в область некоторых видов товаров. Данная мера призвана частично компенсировать российским производителям неравные условия конкуренции на рынке Калининградской области.

Специфика механизма квотирования в Калининградской ОЭЗ заключается в том, что импорт освобождается от таможенных платежей не в полном объеме, а только в пределах устанавливаемых квот (по каждому из видов льготлируемых товаров). Квоты продаются на специально организуемых аукционах, а вырученные средства поступают в Федеральный бюджет.

Следует отметить, что квотирование импорта в подобной форме противоречит нормам ВТО и мировой практике функционирования СЭЗ. Кроме того, применяемая в Калининградской области модель квотирования по мнению авторитетных специалистов является мало эффективной².

Таможенные льготы Калининградской ОЭЗ в сегодняшнем виде нарушают один из базовых принципов ВТО («ни одна страна не может получать худших условий для доступа на рынок, чем имеют другие страны»). В отличие от практики функционирования специальных (свободных) экономических зон в странах – членах ВТО (например, в Финляндии, Польше, Литве, Латвии), действующих по принципу анклага на таможенной территории (товары, производимые в СЭЗ, при вывозе на территорию страны подлежат обычным таможенным формальностям, в т.ч. взиманию тарифов и налогов), Калининградская ОЭЗ является частью таможенной территории РФ, в силу чего к ввозимым и вывозимым с её территории на остальную часть территории РФ товарам, при определенных условиях, не применяются обычные таможенные процедуры.

В целом законодательство по ОЭЗ в Калининградской области является нестабильным. В течение 90-х годов было принято более двух десятков нормативных документов (в основном указов Президента и постановлений Правительства), то вводивших, то отменявших те или иные льготы. Уже сам факт принятия такого количества документов и постоянно меняющиеся условия функционирования зоны являются крайне негативным фактором, поскольку стабильность законодательства – одно из основных условий благоприятности хозяйственного климата.

Другой не менее важной проблемой функционирования ОЭЗ в Калининградской области является противоречие между нормами Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», с одной стороны, и Налогового и Таможенного кодексов, с другой. Суть этих противоречий сводится к тому, что в Налоговом и Таможенном кодексах не прописан тот режим свободной таможенной зоны, который действует в Калининградской области. Налицо серьезный конфликт между законом об ОЭЗ и остальным массивом

¹ Содействие преобразованию Калининградской области в пилотный регион сотрудничества России и Европейского союза. – Калининград: Институт Восток-Запад, Агентство регионального развития Калининградской области. 2003, с.23.

² В. Жданов, О. Кузнецова, В. Мао, М. Плюхин, С. Приходько. Проблемы экономического развития Калининградской области как эксклавного региона России. – М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. 2002, с.17.

федеральных законов. В результате большинство представленных в области федеральных ведомств издадут предписания и административные приказы, зачастую не соответствующие закону об ОЭЗ.

Отсутствие определенности федеральных властей в отношении предоставленных предпринимателям области преференций и перманентная, существующая с момента принятия Закона, угроза их отмены составляет главный фактор нестабильности развития экономики Калининградской области.

2.2. Проект нового Федерального закона об ОЭЗ в Калининградской области и его соответствие мировому режиму внешней торговли

В настоящее время в Правительстве РФ рассматривается проект новой редакции Закона об ОЭЗ в Калининградской области³, который, по мнению его разработчиков, лишен недостатков ныне действующего закона.

Согласно проекту нового закона, его главной целью является создание эффективного механизма функционирования экономических отношений, обеспечивающего ускоренное развитие Калининградской области как пилотного региона российско-европейской экономической интеграции. Закон должен создать условия для социально-экономического развития Калининградской области путем внедрения либеральных, адаптированных к европейским стандартам хозяйственных механизмов, повышения конкурентоспособности местной продукции, развития финансовой инфраструктуры, компенсации негативных факторов и использования благоприятных условий, связанных с геополитическим и экономическим положением региона.

Как и в ныне действующем законе, ОЭЗ в Калининградской области представляет собой специальный правовой режим ведения хозяйственной деятельности, который распространяется на всю территорию области, за исключением объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение. Вместе с тем проект нового закона об ОЭЗ в Калининградской области является попыткой совершенствования правового режима с целью повышения действенности и придания дополнительных возможностей ОЭЗ.

В законопроекте предлагается существенно упростить порядок оформления въезда на территорию Калининградской области иностранных граждан, что предполагает возможность оформления въездной визы непосредственно в пункте пересечения государственной границы Российской Федерации при въезде на территорию Калининградской области. Эта мера, безусловно, будет способствовать расширению международных (в том числе и экономических) связей области.

Проект нового Закона сохраняет основные особенности действующего режима свободной таможенной зоны. В нем предусматривается сохранение и даже некоторое упрощение критериев для определения происхождения товаров притом, что практика определения товаров, производимых в ОЭЗ, может быть расценена как косвенное субсидирование местных компаний.

Еще одной серьезной проблемой является бесперспективность для региональной экономики предлагаемого снижения требований к величине добавленной стоимости обработки. Принимая во внимание ожидаемое снижение ввозных таможенных пошлин, эта мера в краткосрочном периоде способна повысить внутреннюю конкурентоспособность калининградских товаров. Однако в отдаленной перспективе ее очевидным результатом станет нарастающая «примитивизация» калининградской экономики и, как следствие, дальнейшее усиление зависимости от льгот ОЭЗ.

Некоторые положения Проекта нового Закона об ОЭЗ в Калининградской области вступают в противоречие не только с положениями российского законодательства, но и не соответствуют ряду норм ВТО.

Последнее обстоятельство, несмотря на неясность точной даты и конкретных условий вступления России в ВТО, представляет реальную угрозу будущему режиму Калининградской ОЭЗ. Калининградская область – часть территории РФ. На нее распространяются общероссийские следствия вступления России в ВТО. Вместе с тем по ряду важнейших вопросов последствия вступления России в ВТО могут оказаться для области иными, более или менее существенными, нежели чем для других регионов. Один из основных, до сих не разъясненных вопросов – (не)совместимость режима Особой экономической зоны с правилами ВТО. В частности, проблемы могут возникнуть в связи с применением ВТО принципа режима наибольшего благоприятствования.

Законодательство различных стран формально включает (Польша) или не включает (Китай) свободные таможенные зоны в таможенную территорию государства. Однако в любом

³ <http://www.economy.gov.ru/MinEc/idex.html>

случае СТЗ оказываются фактически вне этих территорий, и на их границах действует точно такой режим, что и на таможенной границе страны, т.е. вывоз товаров из СТЗ в остальную часть страны облагается таможенными пошлинами в полном объеме. Совершенно иная ситуация в Калининградской области. Товары, произведенные на территории ОЭЗ по особому тарифному режиму, освобождаются от уплаты обычных таможенных пошлин при транспортировке на остальную территорию РФ. Между тем, согласно правилам ГАТТ, внутренние налоги и сборы не должны быть применяемы так, чтобы обеспечить защиту отечественным товарам (пар.1 ст.III ГАТТ). К импортным товарам не должны применяться внутренние налоги и сборы, превышающие соответствующие налоги и сборы, применяемые к отечественным товарам (пар.2 ст.III ГАТТ). В ГАТТ и других нормативных актах ВТО нет норм, специально запрещающих существование такого режима, каким является режим Калининградской ОЭЗ, но на основании положений ст. III возможны возражения против него. В процессе переговоров России и ее торговых партнеров вопрос ОЭЗ пока не рассматривался. Но проблема Калининградской области может быть поднята как Польшей и Литвой в связи с конкурентным преимуществом Калининграда на российских рынках, так и по формальным правовым причинам в связи с другими особыми зонами на территории РФ.

Проблема соответствия российского законодательства мировому режиму внешней торговли неоднозначна. Следует понимать, что международные договоры создаются по политическим и экономическим мотивам. Это означает, что ясные правовые ответы в отношении их определенных пунктов не всегда возможны. Особенно это относится к области экономического развития, в частности к оценке, таких действий как субсидии, предоставляемые в каком-либо районе, включая свободные зоны.

3. Основные внешние факторы, влияющие на условия внешней торговли в Калининградской области

3.1. Факторы внешнеэкономической деятельности в Калининградской области в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе

В силу известного геополитического положения Калининградской области для ее успешного социально-экономического развития особое значение имеют благоприятные условия внешнеэкономической деятельности. Два главных фактора играют при этом определяющую роль: Федеральный центр и расширяющийся Европейский Союз. В рамках своих конституционных полномочий Федеральный центр устанавливает внешнеторговый режим страны, а также особенности его действия (или отсутствие таковых) в случае Калининградской области. Этот режим меняется или может быть изменен в результате переговоров о вступлении России в ВТО. В свою очередь главный внешнеэкономический партнер Калининградской области – Европейский Союз устанавливает внешнеторговый режим допуска на свой рынок товаров и услуг из Калининградской области, как и из России в целом. Помимо этого ЕС оказывает или может оказать воздействие на внешнеторговый режим РФ (и на его особенности в Калининградской области) через переговорный процесс о вступлении России в ВТО. В перспективе еще одним важным каналом подобного воздействия может стать переговорный процесс о формировании Общеввропейского экономического пространства (ОЕЭП).

Отдельным фактором формирования условий внешнеэкономической деятельности в регионе является процесс расширения ЕС и, прежде всего, вступление в него ближайших соседей Калининградской области – Польши и Литвы. Следует, однако, отметить, что уже сейчас этот фактор в значительной инкорпорирован в фактор «политика Европейского Союза», а с момента принятия Польши и Литвы в ЕС он утратит свое самостоятельное значение. Вместе с тем, когда эти страны станут полноправными членами, изменится механизм их воздействия на политику Союза по калининградской проблеме (в том числе ходе переговоров о вступлении России в ВТО).

Схема формирования условий внешнеэкономической деятельности в Калининградской области представлены схемой на рис. 4.

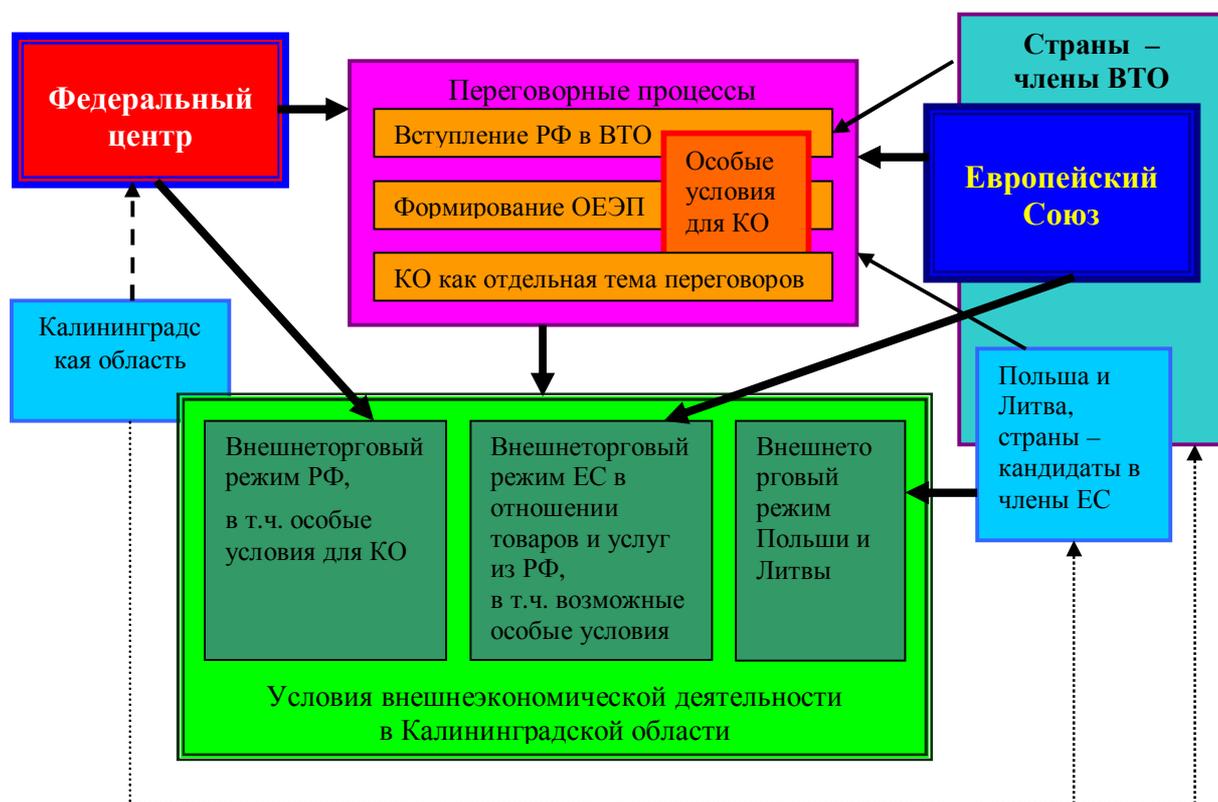


Рис.4. Главные факторы и механизмы формирования условий внешнеэкономической деятельности в Калининградской области

Таким образом, в обозримой перспективе изменение условий внешнеэкономической деятельности в Калининградской области будет происходить под определяющим воздействием четырех взаимосвязанных процессов:

- формирования и реализация стратегии федеральной политики в отношении Калининградской области;
- вступления России в ВТО;
- расширения ЕС на восток.
- развития сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом, в том числе в рамках реализации – в том или ином виде – концепции Общего экономического пространства ЕС – Россия;

Интенсивность воздействия этих процессов в Калининградской области будет меняться во времени. В таблице 3 выделены периоды, когда они могут оказать наиболее масштабное влияние на условия внешнеэкономической деятельности.

Таблица 3

Основные факторы изменения условий внешнеэкономической деятельности в Калининградской области во временной перспективе

Фактор (процесс)	Краткосрочная перспектива (1-3 года)	Среднесрочная перспектива (от 3 до 7–8 лет)	Долгосрочная перспектива (более 7-8 лет)
Формирование и реализация стратегии федеральной политики в отношении Калининградской области	Выработка стратегии; принятие нового Федерального закона об ОЭЗ; реализация и корректировка Федеральной целевой программы; иные меры федеральной политики в отношении КО	Корректировка федеральной политики в отношении КО, в т.ч. по результатам переговоров о вступлении РФ в ВТО	Корректировка федеральной политики в отношении КО, в т.ч. по результатам переговоров о создании Общего экономического пространства Россия – ЕС
Вступление России в ВТО		Вступление России в ВТО. Корректировка федеральной политики	Завершение согласованного с ВТО переходного

		в отношении КО по результатам переговоров о вступлении РФ в ВТО	периода
Развитие сотрудничества между РФ и ЕС, в т. ч. в рамках концепции Общего экономического пространства		Выработка концепции Общего экономического пространства	Начало реализации концепции Общего экономического пространства, прежде всего, в форме Зоны свободной торговли
Расширение ЕС на восток	Вступление в ЕС Польши и Литвы. Снижение уровня их тарифной защиты. Введение норм и стандартов ЕС	Повышение конкурентоспособности экономики новых членов ЕС	

Калининградская область пока оказывает сравнительно слабое, опосредованное влияние на формирование условий внешнеэкономической деятельности в регионе. Однако это влияние может возрасти в результате объединения усилий региональной власти, политических и экономических кругов, общественности. Регион в силу своей специфики обречен на то, чтобы уделять серьезнейшее внимание нахождению каналов обратной связи и активному лоббированию своих интересов всеми возможными методами.

В 2002 году, когда Калининград оказался в центре европейско-российского диалога, усилия федеральных и региональных властей привели к официальному признанию Европейским Союзом специфики Калининградской области, наличия у нее особых проблем и необходимости специального подхода к их решению. Пока, однако, основные усилия были сосредоточены на решении вопросов визового режима. Своего решения ждут более существенные и сложные проблемы формирования условий внешнеэкономической деятельности в Калининградской области, определяющих конкурентоспособность региональных предприятий на областном, российском и внешних рынках.

3.2. Изменения импортных тарифов России и ее торговых партнеров: влияние на региональную экономику

3.2.1. Экспортные рынки

По мнению Европейской Комиссии⁴ расширение ЕС будет иметь благоприятные последствия для Калининградской области. Этот вывод аргументирован тем, что после присоединения к Союзу, Польша и Литва будут рассматривать Соглашение о партнерстве и сотрудничестве как часть *acquis*; в торговле с Россией они будут применять общий внешний тариф, средневзвешенная величина которого на сегодняшний день составляет 4,1%. А поскольку уровни тарифной защиты Польши и Литвы сейчас равны 15,8 и 5,3% соответственно, то после расширения ЕС российские товары получают значительные преимущества на рынках новых членов Союза.

Вместе с тем значительную часть калининградского экспорта составляет сырье и полусырьевые товары, к которым, как правило, применяются низкие импортные тарифы. Поэтому скорее всего региональные экспортеры, равно как и транспортный сектор, не получат ни дополнительных ценовых преимуществ, ни значительного увеличения объемов перевалки. Следует также учитывать, что к настоящему времени государства Центральной Европы, вступающие в ЕС, уже инкорпорировали в свои таможенные законодательства значительную часть общеевропейских внешних тарифов.

Таким образом, при сохранении нынешней структуры экспорта снижение уровней тарифной защиты рынков наших соседей не должно принести ощутимых преимуществ. Известно, что от снижения тарифов выигрывает прежде всего индустриальный экспорт. Однако калининградская промышленность на сегодняшний день ориентирована в основном на российские рынки. Это означает, что расширение ЕС и вступление России в ВТО не приведет к росту регионального экспорта в краткосрочном плане. Однако в средне- и долгосрочной перспективе эти процессы могут создать определенный потенциал для роста промышленного экспорта.

⁴ Commission of the European Communities, Report to the Council of Ministers of the EU "EU and Kaliningrad", Brussels, 17.01.2001, KOM 26.

Эти выводы подтверждаются результатами исследования, которое было проведено Российской академией наук и касалось последствий вступления в ВТО для российской экономики⁵. Согласно этим исследованиям, ожидаемый прирост валового регионального продукта (ВРП) в Калининградской области под воздействием импортозамещающего роста выпуска в отраслях не превысит 0,6-0,7 процентных пункта. Вместе с тем ожидается, что регион может получить определенный выигрыш от улучшения внешних условий для торговли.

3.2.2. Калининградский рынок

Одним из результатов вступления России в ВТО станет постепенное снижение российских тарифов на импорт товаров высокой степени обработки. Однако импорт в Калининградскую область в рамках ОЭЗ не облагается импортными пошлинами. Таким образом, пока режим ОЭЗ действует в его нынешнем виде, снижение российских импортных пошлин не приведет к усилению прямого давления на калининградских производителей на внутреннем рынке Калининградской области.

С другой стороны, калининградский потребитель уже обладает преимуществом низких цен на импортные товары и, таким образом, также не получит дополнительного выигрыша. При этом будут созданы гарантии стабильности цен: на пути усилий отечественных промышленных лобби, направленных на повышение импортных таможенных тарифов, встанет серьезное препятствие – международные обязательства в рамках ВТО.

Таким образом, благодаря режиму ОЭЗ, изменения в российских импортных тарифах не должны оказать прямого воздействия на региональный рынок. Однако, возможно и косвенное влияние. Например, усиление конкурентной мощи польских и литовских производителей (как следствие эффекта «экономии от масштабов производства» возникающего после полного открытия для них европейского Общего рынка) может обеспечить им более сильные позиции и на калининградском рынке.

Гораздо более значительное воздействие снижение таможенных тарифов окажет на положение калининградских товаров на российском рынке.

3.2.3. Российский рынок

Ближайшие годы могут стать серьезным испытанием конкурентоспособности калининградских производителей на российском рынке, где, как известно, находятся главные потребители их продукции. Важнейшие товарные отрасли Калининградской экономики – машиностроение (включая сборочные производства), пищевая и мебельная промышленности – ориентированы в основном на Россию.

Усиление конкурентного давления на региональных производителей на российском рынке может быть вызвано следующими причинами. Во-первых, российские тарифные барьеры для импортных товаров и услуг постепенно будут снижены – не только вследствие расширения действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и РФ (СПС), но и в процессе переходного периода при вступлении в ВТО. Во-вторых, производственные затраты предприятий, расположенных на российском «материке», также снизятся в силу снижения импортных тарифов на компоненты, оборудование и т.д. Следствием этого станет рост конкурентоспособности центрально-, восточноевропейских и российских (некалининградских) предприятий на российских рынках. В-третьих, расширение зоны Общей сельскохозяйственной политики на страны ЦВЕ активизирует их сельскохозяйственный экспорт на российский рынок. Такая перспектива представляет собой прямую угрозу калининградскому вывозу, значительную часть которого составляет продукция переработки продовольственного сырья.

Впрочем, следует учитывать наличие механизмов защиты внутренних рынков, соответствующих правилам ВТО. Так, сельскохозяйственная сфера служит предметом особых соглашений и переговоров. В ней допускается существование как более высоких тарифов, так и нетарифных методов защиты. Кроме того, при присоединении к ВТО Россия получит право на переходный период (от 3 до 7–8 лет по разным позициям), что даст возможность отреагировать на изменения во внешнеторговом режиме и внести соответствующие корректировки в существующую модель развития экономики области.

⁵ Российская академия наук, Национальный инвестиционный Совет. Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО, доклад. М., 2002, с. 9-10.

3.3. Нетарифные барьеры в торговле

3.3.1. Региональное квотирование импорта в рамках ОЭЗ

Несмотря на неясность точной даты и конкретных условий вступления России во Всемирную торговую организацию, можно с уверенностью сказать, что это произойдет в течение ближайших лет. Процесс вступления РФ в ВТО имеет прямое отношение к будущему как режима Калининградской ОЭЗ в целом, так и регионального квотирования импорта в частности. ВТО – принципиальный сторонник отказа от нетарифных мер регулирования торговли в пользу тарифов (ст. XI ГАТТ). Поэтому особому давлению подвергнутся региональные квоты. В то время как на федеральном уровне в рамках ВТО имеется ряд возможностей применения нетарифных барьеров. К числу обоснованных причин отнесено ухудшение платежного баланса (ст. XII ГАТТ), интересы защиты здоровья населения и обеспечения безопасности (ст. XI ГАТТ) и т.д.). В то же время ВТО относится к региональным нетарифным барьерам однозначно негативно.

Таким образом, процесс вступления России в ВТО может иметь следствием подкрепленное нормами ВТО давление, направленное на отмену региональных квот на территории РФ в целом и в Калининградской ОЭЗ в частности.

3.3.2. Антидемпинговые процедуры

Антидемпинговое законодательство – один из наиболее часто применяемых Евросоюзом против российских товаров инструментов торговой защиты (напомним, что именно ЕС является главным торговым партнером России и Калининградской области). После того, как Россия станет членом ВТО, антидемпинговые процедуры против экспорта российских товаров, хотя и будут возможны, но их проведение станет затруднительным.

Эти изменения непосредственно затрагивают интересы Калининградской области как экспортера сырья и полуфабрикатов, а также транспортного узла для экспорта российского сырья. Хотя против калининградских предприятий-экспортеров антидемпинговые процедуры до сих пор не возбуждались, такая вероятность не исключена в будущем. Следует ожидать, что формализация и выгодные для российских компаний правила антидемпинговых расследований в силу транспортной специализации региона принесут ему дополнительные дивиденды.

Согласно ст. VI ГАТТ демпинг определяется как метод продажи на экспорт, при котором «товары одной страны поступают в продажу другой страны по цене ниже нормальной стоимости товаров». Сам по себе демпинг не запрещен. Антидемпинговые меры могут быть введены при определенных условиях. Они возможны в том случае, если:

- на основании жалобы субъекта(ов) промышленности страны-импортера проведено антидемпинговое расследование;

- это расследование доказало наличие демпинга, который наносит или угрожает нанести материальный ущерб национальной промышленности или ведет к замедлению становления соответствующей отрасли.

Проведение антидемпинговых расследований в отношении импорта предусмотрено торговым законодательством большинства стран мира. При этом в странах-членах ВТО законодательная база во многом унифицирована. В частности, в ЕС применение антидемпинговых мер регулируется Базовым регламентом ЕС №384/96 о защите от демпингового импорта из стран за пределами Европейского Сообщества. Органу расследования необходимо доказать как минимум три фактора для введения антидемпинговых мер против российских экспортеров:

- наличие демпинга;

- наличие материального ущерба, нанесенного местной (отечественной) промышленностью;

- наличие причинно-следственной связи между демпингом и ущербом, который наносится местной промышленностью.

Эти факторы определяются с помощью анализа экономической деятельности как фирм-экспортеров, так и промышленности ЕС

3.3.3. Технические требования. Стандарты и сертификация экспортной продукции

Технические требования являются одним из наиболее действенных легальных механизмов защиты рынка от внешней конкуренции. Расширение ЕС ставит калининградских экспортеров – как реальных, так и потенциальных – перед фактом: страны Центральной Европы, в том числе важнейшие торговые партнеры области – Польша и Литва, принимают на вооружение технические нормы ЕС. Поэтому калининградский экспорт, направленный на

рынки этих стран, должен будет сертифицироваться в соответствии с жесткими требованиями ЕС.

В настоящее время сложно недооценить действенность технических требований как реальных барьеров для проникновения иностранных товаров на европейские рынки. Так, только треть товаров, подпадающих под действие соглашений о свободной торговле между ЕС и отдельными развивающимися странами, действительно пользуется этим режимом, пробив барьер технических и документационных требований⁶. При этом наиболее сложно сертифицировать именно индустриальный экспорт, с которым связаны основные надежды на развитие Калининградской области.

Проблема сертификации экспортной продукции в связи с расширением ЕС может иметь для Калининградской области как положительные, так и отрицательные последствия. Отрицательный момент очевиден и реален: ужесточение процедур сертифицирования при экспорте в страны ЦВЕ. Положительный момент потенциален и заключается в унификации сертификационных процедур, пройдя которые, экспортер может получить доступ ко всему огромному рынку ЕС.

В исследованиях рабочих групп и отдельных ученых выдвигается предположение⁷, которое мы полностью поддерживаем. При поддержке Еврокомиссии должен быть создан Центр норм и стандартов ЕС в Калининграде, который станет действенным инструментом информационной и технической помощи региональным экономическим субъектам с экспортным потенциалом.

3.4. Иные изменения условия внешней торговли региона

Среди иных, не упомянутых выше условий, изменения в которых способны повлиять на внешнюю торговлю региона, выделяются визовая проблема, грузовой транзит в «большую» Россию, а также проблемы энерго- и газоснабжения. Сложность прогнозирования и неопределенность перспектив решения этих проблем являются препятствием для экономического развития региона. Так, введение визового режима Польшей и Литвой ведет к дополнительным издержкам и ухудшает условия для туристического и связанного с ним бизнеса. С другой стороны Соглашением о партнерстве и сотрудничестве предусматривается свободное, без каких-либо таможенных сборов перемещение российских грузов через территорию новых членов ЕС. Это создает базу для положительного решения вопроса о грузовом транзите на ведущихся переговорах в формате ЕС – Литва – Россия. После интеграции инфраструктуры Прибалтийских государств в европейскую энергосистему неизбежно возникнет проблема обеспечения Калининградской области электроэнергией. Строительство в области новой Калининградской ТЭЦ-2 полностью удовлетворит её потребности в электроэнергии. Однако нерешенной останется проблема газоснабжения области и прокладки нового трубопровода через территорию Литвы.

Отдельно укажем на перспективу ужесточения режима границы, после того как границы, как с Польшей, так и с Литвой станут внешними границами Европейского Союза. Следствием этого станет сокращение нелегальной и полунелегальной приграничной торговли – в принципе позитивное явление, но в кратко- и среднесрочной перспективе лишаящее средств существования от 10 до 40 тысяч семей, живущих, прежде всего, в небольших приграничных городах, где возможности трудоустройства крайне ограничены. В связи с этим была бы желательной разработка специальной программы структурной помощи в развитии легального бизнеса (в рамках европейских бюджетов помощи и сотрудничества) на приграничных территориях.

4. Либерализация внешнего доступа на рынок услуг: последствия для региональной экономики

Задача количественной оценки последствий вступления России в ВТО для регионального рынка услуг неизмеримо сложнее аналогичной задачи для рынка товаров, что определяется несколькими факторами. Услуги, как результат экономической деятельности,

⁶ Brenton P., Manchin M. Making EU Trade Agreements Work. The role of Rules of Origin. CEPS Working Document, 2002, No. 183. Brussels.

⁷ Kiel international ad-hoc group of experts on Kaliningrad. Kaliningrad in Fokus. Policy recommendations in the perspective of problem-solving. SCHIFF– texte, 2002, No.67, Oktober.

гораздо разнообразнее по своему характеру и методам регулирования. Качественно иное значение на мировом рынке услуг имеют неценовые факторы (традиции, репутация производителя и т.п.).

Точная количественная оценка последствий либерализации доступа на региональный рынок услуг представляется нереальной или, во всяком случае, она будет некорректной. К этому необходимо добавить, что комплексная их оценка невозможна без учета крайне важных косвенных результатов (изменение деловой культуры, улучшение инвестиционного климата, оздоровление всей бизнес-среды и т.п.), которые трудно выразить в количественных показателях. Между тем, именно косвенные последствия присоединения России к Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС) могут быть более значимыми для экономики в целом, чем прямые результаты этого шага.

Еще одна важная особенность рынка услуг с точки зрения последствий присоединения к ГАТС – резкие различия ситуации и интересов между федеральным центром и периферией, что видно и на примере Калининградской области.

Как известно, одна из наиболее сложных проблем присоединения к ВТО – либерализация доступа на рынок **финансовых услуг**. Однако это в первую очередь «московская» проблема, ибо в российской столице традиционно осуществляется свыше 85% финансовых операций страны, а во многих регионах ведущие или даже монопольные позиции занимают московские банки. Приход иностранного банковского капитала для крупных российских банков будет означать усиление конкуренции. Для регионов суммарный эффект по крайней мере не будет отрицательным. В подавляющем их большинстве – в том числе и в Калининградской области – нельзя ожидать сколько-нибудь существенного и непосредственного влияния на рынок труда или доходную часть местных бюджетов. С другой стороны, для местных производителей должен облегчиться доступ к кредитным ресурсам, они могут подешеветь, а общий инвестиционный климат – улучшиться. В Калининградской области этот положительный эффект может проявиться раньше, чем в других субъектах федерации, но и здесь он наступит еще не скоро.

Главная проблема заключается не в том, что иностранные банки придут в регион, а в том, что они не захотят прийти. Основные причины – непредсказуемость ситуации на рынке и, соответственно, высокие риски, а отнюдь не только законодательные ограничения. Кроме того, следует иметь в виду, что до сих пор зарубежные банки (равно как и большинство зарубежных провайдеров в сфере финансовых и иных услуг) специализировались преимущественно на обслуживании иностранных компаний и, отчасти, крупного российского бизнеса. Подобная специализация, скорее всего, будет сохраняться очень долго. По сути, это означает, что никакого «захвата» регионального рынка финансовых услуг быть не может.

Аналогичным образом можно оценить возможные последствия принятия Россией обязательств перед ВТО и в сегменте страховых услуг. Серьезные иностранные инвестиции на страховой рынок пока не пришли, даже несмотря на снятие ограничений для иностранного участия в капитале российских компаний. Между тем, хозяйствующие субъекты в регионе объективно заинтересованы в расширении возможностей страхования хозяйственных рисков.

Массированный приход иностранного капитала в отдельные сектора российского рынка услуг уже способствовал их развитию, а также становлению отечественных производителей услуг. Подтверждением тому может служить положение дел в широком спектре **услуг по обеспечению функционированию рынка** (аудит, консалтинг, реклама, менеджмент), где иностранное присутствие намного заметнее. Многие российские компании освоили западный опыт и предлагают достаточно широкий набор услуг должного уровня, имея при этом ряд существенных конкурентных преимуществ перед иностранцами (соотношение цены и качества, лучшее знание российских реалий и т.п.). По мнению экспертов, доля иностранных компаний в этом секторе рынка в последние годы стала снижаться.

Почти столь же заметно иностранное присутствие в **телекоммуникационных услугах**. Приток иностранных инвестиций частично компенсировал техническое отставание России в этой сфере. Присоединение к ГАТС может еще более его активизировать. Для Калининградской области, для которой сохраняется опасность оказаться в телекоммуникационной изоляции в центре Европы, положительный эффект был бы очевиден.

Не столь однозначна ситуация в секторе **транспортных услуг**, которые имеют для Калининградской области особое значение. Хотя доля транспорта в ВРП области (7%) несколько ниже среднероссийского показателя, его роль в жизнеобеспечении региона трудно переоценить. В целом полная или частичная либерализация рынка транспортных услуг может принести области положительный эффект. Она должна способствовать увеличению сухопутного транзита, снижению транспортных издержек для российских грузоотправителей и грузополучателей, повышению качества транспортных услуг. Однако при сохранении нынешнего преференциального режима (искусственное занижение тарифов на железнодорожные и авиационные перевозки) вряд ли следует ожидать появления здесь

иностранных конкурентов. Отмена тарифных преференций без нахождения компенсирующих альтернатив может поставить в трудное положение ряд транспортных предприятий и, прежде всего, калининградские порты. Впрочем, до настоящего времени Россия настаивает на сохранении серьезных ограничений в области морского и воздушного транспорта.

В секторе **торговых услуг** присоединение к ГАТС может привести к иностранной экспансии, прежде всего, в розничном звене. Среди ожидаемых положительных результатов – распространение новых технологий и методов дистрибуции, снижение общих издержек обращения. Выигрыш для потребителей самоочевиден. При этом следует отметить, что для массового покупателя Калининградской области местные фирмы еще достаточно долго будут оставаться вне конкуренции, в том числе за счет своих специфических преимуществ (ведение приграничной торговли и т.п.).

В секторе **туристических услуг** калининградские фирмы уже достаточно окрепли и прочно заняли определенные ниши на рынке. Однако они не располагают достаточным объемом ресурсов для развития довольно слабой материально-технической базы туризма в самой Калининградской области. Одно из самых узких мест, как и во всей стране – нехватка гостиниц среднего европейского класса, которые и призваны обеспечивать обслуживание массового зарубежного туриста. Приток иностранных инвестиций, которому может способствовать присоединение к ГАТС, был бы здесь к месту.

В целом опасность зарубежной конкуренции на российском рынке услуг в случае присоединения к ГАТС явно преувеличивается. В случае Калининградской области положительный общий эффект еще более очевиден, особенно если принять во внимание перспективы дальнейшего развития области как пилотного региона российско-европейского экономического сотрудничества. Именно открытие рынка услуг будет способствовать решению несколько принципиальных задач: адаптации отечественного законодательства к международным нормам и стандартам, создания современной инфраструктуры рынка, без чего нельзя говорить о повышении инвестиционной привлекательности региона, а тем более о преодолении его самоизоляции в общеевропейском экономическом пространстве. Однако наибольший выигрыш могут получить рядовые потребители услуг.

В Генеральном соглашении по торговле услугами (ст. II. п.3) предусматривается, что оно не препятствует «любому члену давать или предоставлять преимущества в отношении сопредельных стран в целях облегчения в пределах приграничных территорий обмена услугами, которые и производятся и потребляются в рамках таких территорий». Таким образом, у Калининградской области имеются определенные дополнительные возможности для открытия внешнего доступа на рынок услуг.

В то же время нельзя упускать и имеющуюся возможность поэтапного снятия ограничений. Это уменьшит возможные потери, даст отечественным производителям услуг отсрочку для повышения конкурентоспособности и адаптации к новым условиям деятельности.

5. Сценарии, опыт, результаты

5.1. Сценарии изменения импортных пошлин и количественных ограничений

В рамках данного бюллетеня предложены четыре контрастных сценария развития событий, следствием которых станут различные условия торгового режима области.

- Первый сценарий – инерционный, предполагающий (а) сохранение действующего режима ОЭЗ и (б) отказ России от участия в ВТО.
- Второй сценарий предполагает сохранение в ближайшие годы режима ОЭЗ (возможно, в редакции нового Закона) при вступлении России в ВТО. Можно предположить, что этот сценарий наиболее вероятен.
- Третий сценарий - отмена или кардинальное изменение режима ОЭЗ как следствие российского членства в ВТО или изменения федеральной политики в отношении Калининградской области.
- Четвертый сценарий основан на предположении, что в долгосрочной перспективе Россия подпишет соглашение об образовании Зоны свободной торговли с Европейским Союзом.

Отметим, что приведенное ниже описание и краткий анализ этих сценариев не дают окончательный ответ, что ожидает экономику области в контексте изменения условий внешнеэкономической деятельности, однако, как нам кажется, позволяют лучше понять природу, характер развития и возможные последствия процессов в которые вовлечена Калининградская область. Подробное исследование этой проблемы в части возможного влияния на деятельность хозяйствующих субъектов будет проведено в рамках подготовки следующих бюллетеней.

5.1.1. Сценарий I - инерционный

Сценарий статус-кво основывается на предположении сохранения без кардинальных изменений нынешнего режима ОЭЗ, и исходит из того, что в обозримом будущем Россия не будет являться членом ВТО.

Инерционный сценарий допускает возможность экстраполяции современных тенденций развития региональной экономики: дальнейшее увеличение импорта в Калининградскую область при росте вывоза ее продукции в другие субъекты РФ. Таким образом, ориентация калининградских производств на российский рынок, основанная на таможенных льготах ОЭЗ, будет усиливаться; соответственно будет возрастать и однонаправленность движения несырьевых товаров через область: из ЕС в Россию (в т.ч. после переработки на территории ОЭЗ). В ситуации, когда Россия не является членом ВТО, существующие тарифные и нетарифные барьеры российского рынка будут по-прежнему обеспечивать соответствующие преимущества для калининградских производителей. Отметим, однако, что конкурентная сила стран Центральной и Восточной Европы – серьезных соперников Калининграда на российских рынках, несколько возрастет вследствие их вхождения в сферу действия европейско-российского Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Негативным следствием этого сценария является сохранение и даже усиление фактора неустойчивости в развитии региональной экономики, поскольку сохранится угроза изменения режима ОЭЗ под влиянием «внутренних» или «внешних» сил.

Данный сценарий вполне возможен в краткосрочной и маловероятен в среднесрочной перспективе. Поскольку не предвидится резкого изменения приоритетов государственной внешней и внутренней экономической политики, которое могло бы остановить процесс интеграции России в мировую торговлю, ожидается, что Россия станет членом ВТО максимум в течение ближайших трех-четырёх лет.

5.1.2. Сценарий II – сохранение режима ОЭЗ и вступление России в ВТО

В случае реализации этого сценария ожидается снижение российских таможенных тарифов, как следствие вступления России в ВТО. Национальным инвестиционным советом и Российской академией наук в 2002 году было проведено детальное исследование влияния вступления России в ВТО на отечественную экономику. При проведении расчетов, фактически, использовалось два сценария изменения тарифов. Первый, более вероятный, предполагает плавное изменение уровня импортных пошлин от нынешнего их уровня до согласованного итогового уровня связывания. Второй, оптимистический, исходит из того, что России удастся сначала достаточно существенно поднять импортные пошлины, а затем, в течение трех-семи лет, они будут снижены до согласованного итогового уровня связывания. Представленные в таблице 4 значения являются результатами агрегирования импортных пошлин по достаточно широкой номенклатуре товаров, обсуждаемой в настоящее время на переговорах о вступлении России в ВТО.

Таблица 4

Сравнение вариантов плавного изменения импортных пошлин от их сложившегося уровня (вар.1) и предполагающий существенное повышение импортных пошлин в 2003г. (вар.2)

	2003		2005		2007		2010	
	Вар. 1	Вар. 2						
Нефтепереработка	5.0%	13.9%	5.0%	11.4%	5.0%	8.8%	5.0%	5.0%
Угольная промышленность	5.0%	5.9%	5.0%	5.6%	5.0%	5.4%	5.0%	5.0%
Черная металлургия	14.9%	19.0%	13.7%	16.6%	12.5%	14.3%	10.7%	10.7%
Цветная металлургия	7.0%	12.0%	7.2%	10.7%	7.3%	9.4%	7.5%	7.5%
Химическая промышленность	7.8%	18.1%	7.5%	14.8%	7.2%	11.6%	6.8%	6.8%
Машиностроение	19.2%	35.9%	19.8%	31.7%	20.4%	27.6%	21.2%	21.2%
Лесная и ЦБ промышленность	15.5%	18.4%	14.9%	17.0%	14.4%	15.7%	13.6%	13.6%
Промышленность стройматериалов	5.0%	5.9%	5.0%	5.6%	5.0%	5.4%	5.0%	5.0%
Легкая промышленность	21.3%	32.1%	20.6%	28.3%	19.8%	24.5%	18.7%	18.7%
Пищевая промышленность	34.0%	42.2%	32.6%	38.4%	31.1%	34.6%	29.0%	29.0%
Прочие отрасли промышленности	20.3%	35.0%	19.7%	30.2%	19.0%	25.4%	18.1%	18.1%
Сельское и лесное хозяйство	17.9%	43.7%	21.6%	40.1%	25.4%	36.5%	31.1%	31.1%

Составлено по: Российская академия наук, Национальный инвестиционный Совет. *Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО, доклад.* М., 2002, с. 23-24.

Согласно проведенному анализу, влияние изменения тарифных пошлин на российскую экономику будет скромным⁸. Однако, в силу особенностей режима функционирования калининградской экономики, результаты общероссийского анализа могут быть применимы не в полной мере (см. настоящий Бюллетень, раздел 3).

Следует отметить такую важную особенность экономики области, как повышенную чувствительность к изменению таможенных тарифов. Результатом развития региональной экономики в 90-х годах стал ее преимущественно импортозамещающий характер (к категории импортозамещающих производств в той или иной мере относятся до 70-80% промышленных предприятий области), ориентация на использование преимуществ беспошлинного ввоза в область сырья и комплектующих с последующим вывозом готовой продукции на основную территорию России. Сложившаяся в Калининградской области модель импортозамещающей экономики, основанная на тарифных и нетарифных барьерах, в долгосрочной перспективе определяет неконкурентоспособность региона, как в национальном, так и в международном разделении труда. Очевидно, что общее снижение ввозных таможенных пошлин в РФ приведёт к фатальному сокращению рентабельности импортозамещающего сектора. В новых условиях, в силу высоких транспортных издержек, его продукция будет неконкурентоспособна на внутреннем российском рынке, а по причине технической и технологической отсталости, едва ли будет востребована на большинстве зарубежных рынков. Очевидным и, пожалуй, единственным выходом из этой ситуации является активизация поиска новых, ориентированных на производство экспортной продукции видов бизнеса, а также ускоренная модернизация действующих производств с целью их приведения к уровню международных стандартов.

Данные аргументы любопытно сравнить с мнением экспертов относительно перспектив СЭЗ «Елабуга» в Татарстане. Оно предполагает негативные результаты российского членства в ВТО для СЭЗ «Елабуга». Аргументация следующая: «вступление в ВТО будет способствовать, главным образом, развитию экспортоориентированных производств, тогда как производство предприятий, расположенных на территории СЭЗ, направлено на внутренний рынок (автомобильные комплектующие, автобусы, нефтедобывающее оборудование и т.д.) Большая часть реализуемых инвестиционных проектов также направлена на импортозамещение. Снижение таможенных пошлин в соответствии с требованиями ВТО может привести к нецелесообразности реализации некоторых проектов в силу увеличения импорта соответствующей продукции.» («О влиянии на реальный сектор экономики Республики Татарстан последствий вхождения Российской Федерации во Всемирную торговую организацию», Информационные материалы РТ, 24 сентября 2002 г.).

Несмотря на высокую потенциальную угрозу, которую таит в себе перспектива нормализации российских таможенных тарифов, экономика области имеет определенные шансы для успешного развития. Адаптация таможенного законодательства РФ к нормам ВТО будет занимать довольно длительный промежуток времени (продолжительность переходного периода, скорее всего, составит не менее 5–7 лет), в течение которого должно происходить снижение связанных (исходных) таможенных ставок. Причем уровни связанных ставок (ожидается, что первоначально будут связаны не все тарифы, а лишь 60–70% товарной номенклатуры), могут устанавливаться даже выше действующих в настоящее время. Столь продолжительный переходный период, при наличии базисной стратегии развития региона и воли ее реализации, дает время для адаптации экономики региона к новым условиям.

⁸ «Воздействие на экономику изменения таможенной политики оказывается малозначительным, как в части общеэкономической динамики, так и в части динамики в отдельных отраслях народного хозяйства. ... Второй сценарий характеризуется несколько более высокими темпами экономического роста на прогнозном периоде, связанными с эффектом импортозамещения после введения повышенных пошлин на уровне «начального связывания». Затем, по мере снижения к «конечному уровню связывания» темпы роста экономики по обоим вариантам сближаются. ... Резкое увеличение импортных пошлин до «начального уровня связывания» в 2003 году во втором варианте расчетов, в соответствии с полученными результатами, приводит к снижению в этом году суммарного импорта на 2,73% и росту суммарного выпуска по экономике на 0,565% по сравнению с «нулевым» вариантом. Рост ВВП при этом составляет 0,586%. Столь незначительные изменения свидетельствуют в пользу тезиса о значительной устойчивости экономики к изменению таможенного тарифа. ... Очевидно, что в тех отраслях, где планируются наиболее серьезные защитные меры (сельское хозяйство и машиностроение) наблюдается большая динамика, чем в остальных секторах. По-видимому, более детальная картина может быть получена при анализе внутриотраслевой структуры, ведь, как известно, защитные меры применяются к конкретным товарам, а не к продукции отрасли в целом». (Российская академия наук, Национальный инвестиционный Совет. *Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО, доклад.* М., 2002, с. 28)

Подробный анализ перспектив внешнеторгового режима Калининградской области по отраслям будет проведен в последующих бюллетенях.

Приведем здесь лишь лаконичные, но весьма авторитетные предположения замминистра экономического развития и торговли Максима Медведкова. Вот что по его мнению сулит присоединение к ВТО отдельным секторам российской экономики (Цитируется по: Вялкин А. Переговорный процесс по присоединению России к ВТО в области сельского хозяйства, 29 августа 2003г., mimeo):

- Высокотехнологические отрасли: возможны различные варианты в зависимости от степени поощрения технического прогресса в стране.
- Пищевая промышленность: пока не способна насытить рынок, ожидается обострение импортной конкуренции.
- Мебельная промышленность: находится на этапе становления, поэтому важен каждый процент защитного тарифа.
- Фармацевтика: ожидается обострение конкуренции, но потребитель может выиграть на качестве импорта.
- Металлургия: конкурентоспособность будет зависеть от цен на товары и услуги естественных монополий.
- Химическая промышленность: ожидается обострение конкуренции по малотоннажным химикатам, автотранспорту и косметике.
- Автомобилестроение: отрасль может выжить только при господдержке.
- Транспорт: сохранение конкурентной ситуации.
- Связь и информатика: ожидается обострение конкуренции.
- Торговля: сохранение ситуации в оптовом звене, в розничной торговле – наступление зарубежных супермаркетов.
- Наука: вступление в ВТО мало что изменит. Останутся главные проблемы – недофинансирование и утечка умов.
- Финансовый сектор: сможет выжить при господдержке, но потребитель выиграет от конкуренции

5.1.3. Сценарий III – отмена режима ОЭЗ или его кардинальное изменение

Сценарий предполагает отмену режима ОЭЗ или его кардинальное изменение. Это может быть следствием как вступления России в ВТО, так и изменений в федеральной политике по отношению к Калининградской области.

В высказываниях экспертов из различных сфер деятельности, государственных служащих и выборных лиц, бизнесменов существует консенсус. Общее мнение таково, что отмена режима Особой экономической зоны крайне негативно отразится на региональной экономике и может привести к полному ее краху. В течение переходной декады 1990-х годов, экономика Калининградской области перестраивалась, базируясь на таможенных преференциях ОЭЗ. Итогом стала ситуация, когда, по оценкам экспертов, до 80% региональной экономики базируется на таможенном режиме ОЭЗ. В случае его отмены, большая часть этих предприятий прекратит свое существование или перебазироваться в другие регионы России.

Можно предположить, что часть отраслей и предприятий сможет пережить отмену ОЭЗ. Наиболее высоки шансы там, где имеются объективные факторы конкурентного преимущества или идет процесс формирования кластера. Примером может служить мебельная индустрия, сформировавшаяся на льготах ОЭЗ, но имеющая шансы пережить ее отмену и удержать завоеванные позиции на российских рынках или попытаться завоевать рынки старых и новых членов ЕС. Тем не менее, можно с

уверенностью предположить, что отмена режима ОЭЗ одновременно приведет к глубокому и долгому кризису региональной экономики.

Под кардинальным изменением режима ОЭЗ подразумевается, прежде всего, отмена беспошлинного вывоза продукции, произведенной на территории Калининградской ОЭЗ, на российскую территорию. Вероятность такого исхода существует в связи с теми обязательствами, которые РФ может взять на себя в ходе вступления в ВТО. В этом случае, лишившись права беспошлинного вывоза, но, сохранив беспошлинный ввоз, Калининградская ОЭЗ станет типичной свободной таможенной зоной. В краткосрочном периоде следствием должен стать тот же экономический кризис, что и в случае полной отмены Особой экономической зоны, обусловленный утратой конкурентоспособности калининградских производителей на российском рынке.

Если отмена беспошлинного вывоза на российскую территорию станет необходимостью, то она должна проходить крайне осторожно, в течение долгого, может быть 10-летнего щадящего переходного периода, который мог бы позволить смягчить последствия ломки уже сформировавшегося хозяйственного механизма. Место беспошлинного вывоза должны занять другие механизмы экономического стимулирования, полностью согласуемые с будущими

международными обязательствами России в рамках ВТО. Речь идет о налоговых и инвестиционных льготах, призванных сделать Калининградскую область экономически привлекательной в том случае, если она станет типичной СТЗ. Однако, даже с учетом переходного периода и введения значительных налоговых и инвестиционных льгот, в случае отмены права беспошлинного вывоза калининградской продукции на территорию российских регионов можно прогнозировать несколько тяжелых лет для Калининградской области. Вопрос же о том, станут ли такие кардинальные изменения режима ОЭЗ благом для Калининградской области в долгосрочном плане, требует дополнительной проработки.

5.1.4. Сценарий IV – создание европейско-российской Зоны свободной торговли в рамках ОЕЭП (долгосрочный)

Наиболее естественным элементом Общеευропейского экономического пространства (ОЕЭП) и его главной составляющей может стать зона свободной торговли (ЗСТ), которая объединит торговые пространства Европейского Союза и России. Политическая воля к созданию Общего экономического пространства обозначена, но практическая разработка и воплощение займут долгое время. Эксперты (ученые, госслужащие ЕС и России, дипломаты) оценивают создание ЗСТ как долгосрочную задачу на перспективу 10-20 лет. Тем не менее, следует уже сейчас думать о том, как ЗСТ может отразиться на специфической экономике Калининградской области, так как ее влияние может быть очень значительным.

Как выглядит ОЕЭП в своем приложении к калининградской проблеме? Конечно, позитивный эффект от увеличения торговли⁹ может принести выгоду региону в силу его функционирования как транспортного узла. Тем не менее, характер влияния ЗСТ на производство в области не столь однозначен. При создании европейско-российской ЗСТ реальный размер калининградских привилегий (по сравнению с остальной Россией) будет значительно уменьшен и сведен к льготам по импорту из стран, не принадлежащих к Европейскому Союзу. Причина проста: создание ЗСТ предполагает нулевой тариф во внешней торговле с партнером по зоне свободной торговли. Принимая во внимание то, что около 50% российского импорта поступает из стран расширяющего Евросоюза, делается вывод об угрозе потери Калининградской областью значительной части конкурентоспособности на российских рынках как возможного следствия европейско-российской ЗСТ. Фактически создание ЗСТ ЕС-Россия выхолостит содержание таможенных льгот нынешнего режима Калининградской ОЭЗ.

Это наблюдение дает дополнительный аргумент в пользу выработки специальных решений по Калининграду, которые необходимы уже в кратко- и среднесрочной перспективе. Во-первых, представляется необходимым принятие пакета мер, направленных на увеличение эффективности функционирования и использования норм ОЕЭП/ЗСТ (например, уже упомянутый Центр норм и стандартов ЕС и соответствующая техническая поддержка). Во-вторых, необходимо рассмотреть введение особых политических мер и специального финансового механизма, направленных на улучшение хозяйственной инфраструктуры (например, в рамках «Калининградского фонда развития», европейских программ TACIS и INTERREG). В-третьих, должно быть обеспечено более свободное движение людей и использование соответствующих потенциальных экономических возможностей. В-четвертых, имеет смысл думать о расширении стандартных норм ОЕЭП ЕС – Россия в их применении к Калининградской области на дополнительные сферы и секторы экономики, например, сферу услуг и сельскохозяйственную торговлю. Возможно также применение специфических правил по определению происхождения товаров.

Было бы желательным начать процесс внедрения норм ЗСТ с Калининградской области в ближайшем будущем. В этом случае региональная экономика, находящаяся в специфических сложных условиях, получит некоторый временной лаг, позволяющий ей приспособиться и, тем самым, компенсировать возможное негативное влияние ЗСТ ЕС – Россия. Не менее важно и то, что Калининградская область в этом случае может стать своего рода площадкой для моделирования и отработки новых процедур и правил, в частности, по происхождению товаров и техническим требованиям.

⁹ К выводу о позитивном эффекте увеличения торговых потоков вследствие создания ЗСТ пришли независимо от друг друга несколько групп, работавших над данной проблемой. в частности см. *Samson I. (Ed.) Common Economic Space: Prospects of Russia-EU Relations. White Book, RECFP. Moscow, 2002; Brenton P. The Economic Impact of a EU-Russia Free Trade Agreement. CEPS, Brussels, 2002. Manuscript.* Все исследователи указывают на то обстоятельство, что позитивность эффекта тем больше, чем выше степень охвата ЗСТ (услуги, с/х и т.д.) и чем более многоаспектным будет ОЕЭП в целом.

5.2. Опыт стран – кандидатов в члены ЕС по адаптации специальных экономических и свободных таможенных зон к международным требованиям

Опыт стран – кандидатов в члены ЕС по адаптации своих специальных экономических и свободных таможенных зон к международным требованиям представляет интерес, прежде всего, для оценки перспектив развития Калининградской области в случае реализации концепции Общеввропейского экономического пространства.

Для стран-кандидатов в члены Европейского Союза определяющими внешними ориентирами в проведении внешнеэкономической политики, безусловно, являются требования данного интеграционного объединения. Дело не только в том, что вступление в ЕС является для них стратегической задачей, но и в том, что требования относительно свободы конкуренции и либерализации доступа на внутренние рынки, накладываемые членством в Евросоюзе, существенно жестче и зачастую перекрывают требования ВТО или Организации экономического сотрудничества и развития.¹⁰ При этом следование нормам ЕС, как правило, означает более свободный доступ на рынок не только для участников интеграционного объединения, но и для третьих стран. Так, некоторые страны – кандидаты в члены ЕС при вступлении во ВТО не присоединились к Соглашению ВТО о государственных заказах (GPA). Однако после вступления в Евросоюз они должны будут принять на себя все международные обязательства ЕС, в том по данному соглашению. Евросоюз существенно жестче выступает и против применения различного рода налоговых и иных льгот, связанных с существованием специальных экономических зон.

Страны – соседи Калининградской области, вступающие ЕС, имеют непродолжительный, но довольно показательный опыт создания и последующего совершенствования механизмов функционирования специальных экономических зон. В числе главных отличительных черт этого опыта по сравнению с российскими СЭЗ можно назвать достаточно строгое и системное следование проверенным на практике зарубежным моделям. Как следствие, в отличие от российских аналогов, в том числе и ОЭЗ в Калининградской области, механизмы ныне действующих специальных экономических зон в странах – кандидатах в члены ЕС в основном отличаются относительной стабильностью и соответствуют изначально определенным задачам.

Главные направления в изменении механизма функционирования специальных экономических зон в странах – кандидатах в члены ЕС определялись тем, что в 1990-е гг. Евросоюз начал борьбу против индивидуальных и региональных льгот, препятствующих нормальному развитию конкуренции. В их число попали и льготы, связанные с СЭЗ. Они рассматривались как одна из форм так называемой публичной или общественной (т.е. государственной и муниципальной) помощи частным предпринимателям, которую Евросоюз стремился ограничить и увязать с объемом средств, вкладываемых самим инвестором.

Налоговым льготам в ЕС стали предпочитать дотации, субсидии и содействие в развитии инфраструктуры. Кроме того, современной политике Евросоюза противоречили постоянно действующие налоговые льготы, в особенности распространяющиеся не только на инвестиции в основной капитал, но и на текущие затраты по приобретению сырья, материалов и компонентов. Подобные льготы трактовались как метод косвенного субсидирования экспорта, что для Евросоюза было совершенно неприемлемо.

Между тем в большинстве посткоммунистических стран налоговые и иные льготы – в силу ограниченных бюджетных возможностей как национальном, так и на муниципальном уровне – считались более подходящими инструментами региональной политики, чем дотации и субсидии.

Менее всего проблем возникло с адаптацией к новым требованиям свободных таможенных зон (СТЗ). Общая тенденция к снижению ставок таможенных пошлин делала данный вид льгот все менее привлекательным. В тех странах (например, в Эстонии), где уровень тарифной защиты рынка был очень низким, вопрос о создании СТЗ вообще не возникал. В других странах – кандидатах на членство в Евросоюзе свободные таможенные зоны изначально строились исключительно по классической схеме в соответствии с требованиями ВТО, когда граница свободных таможенных зон рассматривается как таможенная граница страны со всеми вытекающими последствиями. При этом схемы сочетания свободных таможенных и свободных экономических зон в отдельных странах строятся по-разному. В Польше СЭЗ и СТЗ существуют самостоятельно. В Литве СТЗ могут быть отдельной частью свободных экономических зон. В Латвии в режиме свободных таможенных зон функционируют два свободных порта. Кроме того, имеются две комплексных

¹⁰ В ВТО вступили все десять стран-кандидатов в члены Евросоюза. В ОЭСР были приняты Чехия, Венгрия, Польша и Словакия.

СЭЗ, где режим СТЗ сочетается с налоговыми льготами. Однако во всех случаях режим таможенной границы действует без изъятий.

Хотя законодательство в большинстве этих стран и предусматривает возможность ограниченной производственной деятельности в свободных таможенных зонах (переработка и облагораживание товаров, ремонт и т.п.), эти функции не получили сколько-нибудь заметного развития.

Наиболее содержательный опыт функционирования специальных экономических зон и их адаптации к международным требованиям накоплен в **Польше**. Первая из ныне действующих здесь СТЗ появилась в 1989 г. в портовом комплексе Щецин – Свиноуйсьце (реорганизована в 1994 г.), а специальная экономическая зона «Евро-Парк» в г.Мелец, созданная при содействии специалистов из ирландской СЭЗ «Шеннон» – в 1995 году.

В Польше почти сразу отказались от создания свободных таможенных зон с развитыми производственными функциями. По существу основной задачей СТЗ остается формирование эффективных логистических схем. Поэтому из полутора десятков проектов СТЗ к настоящему времени реализованы те, что связаны с обслуживанием важнейших транспортных потоков. Из семи ныне действующих свободных таможенных зон три расположены в морских портах (Гданьск, Щецин и Свиноуйсьце). Кроме того, СТЗ действуют в крупнейшем речном порту страны (Гливице), вблизи железнодорожного и автомобильного пограничных переходов у польско-белорусской границы (Тересполь), в центре страны на пересечении автодорог идущих в меридиональном и широтном направлениях (Мщонув), а также в варшавском международном аэропорту Океньче. Помимо свободных таможенных зон в Польше действуют пять свободных таможенных складов (4 – в крупнейших аэропортах, один – в морском порту Гдыни).

Более существенная роль отводилась специальным экономическим зонам. В Польше СЭЗ рассматривались как один из важных инструментов проведения региональной политики. Основная цель их создания виделась в активизации хозяйственной жизни в депрессивных регионах с высоким уровнем безработицы. Образцом послужили некоторые европейские модели. Однако к моменту принятия польского закона о специальных экономических зонах (20 октября 1994 г.) они уже устарели из-за нового курса Евросоюза в этой области. Неизбежность коллизии с нормами ЕС уже тогда была очевидна, тем более что к этому времени Польша активно готовилась к вступлению в ЕС (соглашение об ассоциированном членстве было подписано в декабре 1991 г.).

В итоге специальные экономические зоны Польши стали одним из основных предметов переговоров по вступлению этой страны в ЕС. Комиссия ЕС была недовольна количеством польских зон и территориальной раздробленностью большинства из них (последнее замечание впоследствии было снято, и в стране по-прежнему создаются анклавные субзоны действующих СЭЗ). Однако наиболее существенные претензии ЕС относились к схеме налоговых льгот, которую Комиссия сочла недостаточно транспарентной и трудной для расчетов. Не устраивал ЕС и долговременный характер льгот. Между тем в первоначальной версии польского закона о специальных экономических зонах именно на них делался упор. Согласно ей, хозяйствующие субъекты СЭЗ при соблюдении ими определенных условий (минимальный объем инвестиций, экспортная ориентация, специализация в определенных отраслях и т.п.) на десять лет освобождались от уплаты налога на доходы юридических лиц. В течение последующих десяти лет они могли выплачивать до 50% от его суммы. Органы местного самоуправления также предоставляли льготы в рамках своих компетенций: производилось снижение ставок земельного налога и налога на недвижимость, снижение ставок аренды производственных и складских помещений и иное.¹¹

Еще одной существенной претензией со стороны Евросоюза был льготный режим для так называемых чувствительных отраслей (автомобильная и текстильная промышленность, металлургия, судостроение), тем более что в специальных экономических зонах стимулировалась экспортная ориентация предприятий этих секторов экономики.

Польская сторона оказалась в довольно сложной ситуации. С одной стороны, безусловным приоритетом национальной политики оставалось вступление в ЕС. С другой стороны, приведения норм национального законодательства в соответствие с требованиями Евросоюза означало бы существенное ухудшение условий деятельности хозяйствующих субъектов, которые были зафиксированы правительственными постановлениями. Отчасти подобное развитие событий было демпфировано тем, что в регламент десяти специальных экономических зон, созданных последними, было включено положение о приоритетности норм Евросоюза перед польским законодательством.

Тем не менее, в результате переговоров с ЕС польский парламент был вынужден изменить принципы льготного налогообложения хозяйствующих субъектов, действующих в

¹¹ См. «Polskie specjalne strefy ekonomiczne». Red. Elżbieta Kryńska, Warszawa, «Scholar», 2000.

специальных экономических зонах, в сторону их существенного сокращения. Были внесены и вступили в силу с 1 января 2001 г. поправки в закон о специальных экономических зонах, а также закон об условиях предоставления и контроля за помощью публичного характера, т.е. помощью, оказываемой предпринимателям государственными и муниципальными органами.

В результате предпринимателям, получившим разрешение на ведение хозяйственной деятельности в СЭЗ до момента вступления в силу новых положений закона (т.е. до 1 января 2001 г.), была уменьшена величина льгот по налогу на доходы юридических лиц, которые они получали на основании соответствующих постановлений правительства страны. Размер льгот был напрямую привязан к объему инвестиций. Особенно резко были сокращены льготы для предприятий автомобильной промышленности: максимальный размер государственной и муниципальной поддержки им был установлен в размере 30% инвестиций, которые будут осуществлены в зоне до конца 2006 года.

В меньшей степени изменения в законодательстве малых и средних предприятий. Они будут пользоваться льготами в соответствии с ранее выданными разрешениями на осуществление деятельности в СЭЗ. Предельный размер льготы по налогу на доходы у них на 15 процентных пунктов выше, чем у крупных предприятий, т.е. составляет 65%.

Сохранился и ранее установленный срок действия режима зон – 20 лет.

Если бы в польское законодательство эти изменения не были бы внесены, то с момента вступления Польши в ЕС автоматически вступили в силу нормы ЕС, которые предусматривают более жесткие ограничения по оказанию государственной и муниципальной помощи хозяйствующим субъектам СЭЗ.

Особенностью расположения специальных экономических зон в **Литве и Латвии** – в отличие от польских СЭЗ – является их привязка к важнейшим транспортным узлам и магистралям. В Литве СЭЗ расположены в порту Клайпеды и в районе Каунаса на пересечении дороги Via Baltica со скоростной магистралью, ведущей из Клайпедского морского порта в направлении России. В то же время «периферийный» проект СЭЗ в Шауляе оказался нежизнеспособным. В Латвии особые экономические зоны представлены свободными портами в Риге и Вентспилсе, СЭЗ в Лиелпае и Резекне (на скоростной магистрали неподалеку от латвийско-российской границы).

В двух этих странах процесс адаптации режима специальных экономических зон к нормам Евросоюза происходила не столь болезненно как в Польше. Прежде всего, это объясняется тем, что в данных странах СЭС не рассматривались в качестве важнейшего инструмента региональной политики, да и сами зоны, законодательная база их деятельности начали формироваться позже, чем в Польше. Тем не менее, Литва и Латвия, ориентируясь на нормы Евросоюза, вынуждены были снизить льготы для хозяйствующих субъектов СЭЗ и привязать их к объему собственных средств, вложенных инвестором. В результате максимальный размер налоговых льгот, так же как и в Польше, не может превышать 50% первоначальных инвестиций для крупных компаний, и 65% средств, вложенных малыми и средними фирмами. Также как и в Польше сохранился двадцатилетний срок действия режима специальных экономических зон.

Опыт стран – кандидатов в члены ЕС по адаптации своих специальных экономических и свободных таможенных зон к нормам правилам позволяет сделать два существенных вывода для оценки перспектив развития Калининградской области в случае реализации концепции Общеввропейского экономического пространства:

- подобный сценарий приведет к постепенному, но неизбежному нивелированию, а затем и полному упразднению региональных льгот и преференций, препятствующих нормальному развитию конкуренции;
- в ходе переговоров стран – кандидатов с ЕС признана необходимость достаточно длительного адаптационного периода, который позволил бы относительно безболезненно отказаться от использования инструментария СЭЗ при проведении региональной политики.

5.3. Выводы и рекомендации

Ситуация, складывающаяся вокруг Калининградской области, такова, что уже в среднесрочной перспективе вероятны кардинальные изменения условий внешнеторговой деятельности. Эти изменения затронут не только внешнюю торговлю региона, но и его межрегиональные торговые связи, что не может не отразиться на калининградской экономике, в которой торговые потоки играют особую роль. Благодаря значительным торговым потокам во многом поддерживается функционирование экономической системы области и обеспечивается благосостояние ее жителей.

Экономика Калининградской области и ее торговые связи носят во многом уникальный, нетипичный для других российских регионов характер. Особенностью динамики торговых

потоков области является постоянно растущие объемы вывоза на территорию «большой» России при стагнирующем экспорте. Такое место области в европейско-российской торговле определяется действием двух основополагающих факторов: географического положения региона и таможенных льгот Особой экономической зоны. Под воздействием этих факторов сформировалась торговая специализация Калининградской области, базой которой стало развитие импортозамещающих отраслей. В настоящее время более 2/3 предприятий региона так или иначе используют в своей деятельности механизм ОЭЗ. Подобная модель экономики отличается высокой зависимостью от предоставленных региону льгот и, таким образом, определяет его особую чувствительность к изменениям в условиях внешнеэкономической деятельности.

В ближайшие несколько лет условия внешней торговли для Калининградской области (а в более широком смысле, условия для всей экономической деятельности в области) будут формироваться в результате взаимодействия четырех основных факторов:

- федеральной политики в отношении Калининграда и ОЭЗ;
- процесса расширения ЕС;
- вступления России в ВТО;
- реализации концепции Общего экономического пространства ЕС-Россия.

Действие этих факторов может носить неоднозначный характер и иметь различные результаты в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

Для оценки того или иного варианта развития событий рассмотрены четыре контрастных сценария, качественная характеристика которых позволяет сделать выводы о вероятном будущем Калининградской области и рекомендовать меры, компенсирующие угрозу неблагоприятных исходов в случае реализации этих сценариев.

Инерционный сценарий, предполагающий в качестве заданных условий сохранение действующего режима ОЭЗ в Калининградской области и невхождение России в ВТО, будет иметь своим главным следствием дальнейшее усиление ориентации калининградских производств, основанных на таможенных льготах ОЭЗ, на российский рынок. Данный сценарий вполне возможен в краткосрочной, но маловероятен уже в среднесрочной перспективе, поэтому может использоваться как ориентир развития региона на перспективу 1,5-2 лет. Вместе с тем следует ясно представлять ограниченность во времени существующего режима ОЭЗ и связанную с этим неопределенность характера развития калининградской экономики.

Сценарий сохранения режима ОЭЗ при вступлении России в ВТО предполагает, что российские таможенные тарифы будут постепенно снижаться. В этом случае, продукция калининградских производителей, использующих импортное сырье и комплектующие, станет менее конкурентоспособной на российском рынке, что приведет к снижению их рентабельности, а также к закрытию некоторых из них. Учитывая значительный вес импортозамещающих предприятий в калининградской экономике, подобный вариант развития событий может вызвать, по крайней мере, существенное снижение темпов экономического роста в регионе.

Сценарий отмены или кардинального изменения режима ОЭЗ, как следствие российского членства в ВТО или изменения федеральной политики в отношении Калининградской области, крайне негативно отразится на региональной экономике и может привести к полному ее краху. Современная экономика области базируется на таможенных преференциях ОЭЗ. Поэтому отмена режима ОЭЗ одновременно приведет к глубокому и долгому кризису региональной экономики.

Реализация данного сценария крайне нежелательна (и, надеемся, маловероятна), поскольку ведет к самым тяжким последствиям не только для экономики региона, но России. Если же кардинальные изменения режима ОЭЗ станут необходимостью, то они должны проводиться крайне осторожно, в течение достаточно длительного переходного периода, который позволил бы смягчить последствия ломки уже сформировавшегося хозяйственного механизма. В этом случае следует предпринять возможные усилия с тем, чтобы добиться продления срока действия существующего режима ОЭЗ как минимум на 3-5 лет, необходимых для адаптации региональной экономики.

Сценарий, связанный с образованием Зоны свободной торговли ЕС-Россия вероятен в отдаленной перспективе и сулит области неоднозначные последствия. Позитивный эффект от его реализации связан с увеличением внешней торговли России и ростом транзитных торговых потоков через регион. Но, с другой стороны, создание ЗСТ ЕС – Россия фактически выхолостит содержание таможенных льгот Калининградской ОЭЗ, подорвав, тем самым, нынешний базис развития региональной экономики.

Возможной мерой, компенсирующей негативные последствия этого варианта развития событий, может стать принятие специальных решений в отношении Калининградской области, фактически превращающих ее территорию в площадку для апробации и внедрения новых для российской экономики норм, процедур и правил.

Анализ предложенных сценариев говорит о том, что в среднесрочной перспективе существует значительная вероятность того, что условия доступа иностранных товаров на российский рынок будут постепенно либерализовываться (прежде всего в связи со вступлением России в ВТО). Это вызовет «эрозию» таможенных льгот Калининградской области, предоставленных законом об ОЭЗ, даже в том случае, если основные положения действующего закона останутся в силе. Соответственно, те ценовые преимущества, которые имеют в настоящее время калининградские предприятия (в отношении других российских компаний) при закупке импортных товаров и комплектующих за счет экономии на таможенных платежах будут уменьшаться. Учитывая сложившуюся специализацию Калининградской области как центра импортозамещения, снижение конкурентоспособности калининградских предприятий на российском рынке может привести к серьезным проблемам в экономическом развитии области.

По нашему мнению, долгосрочная стратегия развития области должна ориентироваться на большую интеграцию экономики региона в европейское экономическое пространство и развитие сильного экспортного сектора. В задачи данного бюллетеня не входит разработка подробных рекомендаций по реализации различных компонентов подобной стратегии (это является предметом последующих бюллетеней и других компонентов проекта). В тоже время, можно отметить ряд шагов, которые бы позволили сократить возможные потери экономики области при реализации указанных выше сценариев.

1. Сохранение ОЭЗ в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Образование ОЭЗ в Калининградской области позволило создать большое число новых производственных предприятий. В настоящее время более половины всех предприятий области активно используют льготы ОЭЗ. Резкие изменения основных положений закона об ОЭЗ могут вызвать серьезный кризис в региональной экономике. Поэтому любые изменения режима ОЭЗ должны происходить постепенно и в течение времени, достаточного для адаптации основной массы предприятий.

2. Повышение уровня добавленной стоимости в критериях происхождения товаров в ОЭЗ. Эта мера должна в какой-то степени снизить сильную зависимость экономики региона от импортозамещения. Кроме того, этот шаг создаст стимулы для того, чтобы новые инвестиции в область ориентировались на повышение степени обработки импортных комплектующих, что должно повысить их уровень технического оснащения и степень локализации в регионе. В тоже время данная мера в краткосрочной перспективе может снизить приток инвестиций в область.

3. Интеграция области в европейское экономическое пространство. Географическое положение области, ее анклавный характер делают экономику области зависимой от решений и политики ЕС в различных сферах экономической жизни: таможенные тарифы и требования, транзит, экология, транспортная политика, рыбное хозяйство и т.д. В этих условиях необходимо постепенная адаптация норм хозяйственной жизни региона к законодательству ЕС. Сближение законодательств России и ЕС предусматривается в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве от 1994 г. и недавно одобренной концепции ОЕЭП. Калининградская область в этих условиях могла бы выступить пилотным регионом по частичной адаптации норм ЕС. В частности создание в Калининграде Европейского сертификационного центра, позволяющего получить российским предприятиям сертификаты на соответствие их продукции и производственного процесса нормам и стандартам ЕС, стало бы весьма важным шагом в данном направлении.

4. Облегчение контактов между жителями области и соседних стран. Для решения этой задачи необходимо открытие в Калининграде консульств ряда европейских государств, введение упрощенного визового режима (использование опыта Польши и Литвы) с постепенным переходом к безвизовому режиму. Россия могла бы сделать в этом направлении первый шаг, разрешив безвизовое посещение области (а возможно и всей России) гражданами ЕС.

5. Поддержка экспорта. Законодательство ВТО запрещает прямую налоговую поддержку экспорта. Тем не менее, Россия в целом и Калининградская область в частности очень слабо используют широко принятые механизмы поддержки экспорта. Подобные меры могут включать, страхование политических рисков, государственное финансирование экспортных контрактов, информация и консультации по основным экспортным рынкам, организация торговых миссий, выставок, ярмарок. Проект совместно с Агентством регионального развития намерен провести ряд торговых мероприятий и создать базу для оказания информационных и консультационных услуг калининградским предприятиям по развитию их экспортного потенциала.