ДИАГНОСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН И ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ЗОН КАЗАХСТАНА

Апрель 2018

CAREC

ADB

ДИАГНОСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН И ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ЗОН КАЗАХСТАНА

Апрель 2018

CAREC
Central Asia Regional Economic Cooperation Program

ADB

Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO)

© 2018 Asian Development Bank
6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Philippines
Tel +63 2 632 4444; Fax +63 2 636 2444
www.adb.org

Некоторые права защищены. Опубликовано в 2018 г.

ISBN 978-92-9261-154-5 (print), 978-92-9261-155-2 (electronic)
Publication Stock No. TCS189294-2
DOI: http://dx.doi.org/10.22617/TCS189294-2

Мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат авторам, и не обязательно отражают мнения и политику Азиатского Банка Развития (АБР) или его Совета управляющих, или правительств, которые они представляют.

АБР не гарантирует точности данных, включенных в эту публикацию, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Упоминание конкретных компаний или продуктов производителей не подразумевает, что они признаются или рекомендуются АБР в предпочтительном порядке по отношению к другим компаниям или продуктам, не упоминаемым здесь.

Используя обозначения или ссылки на отдельные территории или географические области, или при использовании термина «страна» в данном документе, АБР не делает никаких суждений или утверждений касательно правового или иного статуса любой территории или области.

Данная работа предоставлена по лицензии Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/. Используя содержание данной публикации, вы соглашаетесь с условиями данной лицензии. По вопросам отнесения, перевода, адаптации и разрешений, пожалуйста, ознакомьтесь с условиями использования по адресу https://www.adb.org/terms-use#openaccess.

Данная лицензия CC не применима к авторским материалам в данной публикации, не принадлежащим АБР. Если материал относится к другому источнику, пожалуйста, обращайтесь к владельцу авторских прав или издателю подобного источника для получения разрешения на воспроизведение. АБР не несет ответственности за любые претензии, возникающие в результате использования вами этого материала.

Пожалуйста, обращайтесь по адресу pubsmarketing@adb.org, если у вас возникли вопросы или комментарии в отношении содержания, или если вы желаете получить разрешение правообладателя для целей использования, не подпадающего под эти условия, или разрешение на использование логотипа АБР.

Примечания:
В данной публикации, “$” означает доллары США.
Поправки к публикациям АБР находятся по адресу http://www.adb.org/publications/corrigenda.

Оглавление

Таблицы, Рисунки И Вставки v

Благодарность vi

Список Сокращений vii

Исполнительное Резюме viii

I Введение И Предпосылки 1
- A. Предыстория данного Диагностического исследования 2
- B. Предназначение данного Диагностического исследования 3
- C. Основные аспекты специальных экономических зон и индустриальных зон 3
- D. Экономическая среда 4
- E. Участники и организация данного Диагностического исследования 8

II Методология И Ключевые Концепции 9
- A. Ключевая роль и значение прозрачности по вопросам специальных экономических зон и индустриальных зон 9
- B. Важнейшая концепция «дополняемости» 11
- C. Важность совокупной производительности факторов производства и ее косвенные индикаторы 12
- D. Роль индустриальной политики в области экономического развития 13
- E. Меры содействия и стимулы 15
- F. «Второй среди лучших» 15
- G. «Сбой рынка» и «общественные блага» 16
- H. Либерализация торговли, структурные реформы и в помощь в повышении конкурентоспособности на рынке 17

III Глобальные И Региональные События И Их Последствия Для Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон 19
- A. Членство Казахстана во Всемирной Торговой Организации 19
- B. Членство Казахстана в Евразийском Экономическом Союзе 23
- C. Коридор программы Центрально-азиатского экономического сотрудничества, китайская инициатива Нового Шелкового пути и национальные инфраструктурные планы 26

IV Законодательная И Институциональная База Для Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон И Их Основные Характеристики 29
- A. Специальные экономическое зоны 29
- B. Индустриальные зоны 48
- C. Основные характеристики СЭЗ и ИЗ Казахстана 50
- D. Приоритетные инвестиционные проекты и стратегические инвестиционные проекты 53

V Свидетельства Эффективности Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон 54
A. Теоретические наблюдения в отношении эффективности стимулов 54
B. Эмпирические свидетельства из Казахстана 59
C. Эмпирические свидетельства из других стран 65

VI Уроки Других Стран: Успехи И Неудачи 68
A. Введение 68
B. Опыт Китайской Народной Республики с ее специальными экономическими зонами 68
C. Опыт Индии с ее особыми экономическими зонами 77
D. Опыт Камбоджи с ее особыми экономическими зонами 82

VII Руководящие Принципы Дизайна И Роли Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон 84
A. Введение 84
B. Эмпирические свидетельства эффективности особых экономических зон и индустриальных зон Казахстана 84
C. Уроки зарубежных стран 85
D. Общие руководящие принципы 86
E. Особые руководящие принципы 89
F. Заключительные комментарии 92

Приложение: Корректирующие Налоговые Стимулы В Сфере Ниокр 96

Таблицы, Рисунки И Вставки

Таблицы

1 Рост совокупной производительности факторов производства в странах-участницах программы Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества и Евразийского Экономического Союза в 1999-2014 гг. 5
2 Сводная таблица указов о СЭЗ в Казахстане 31
3 Сводная таблица целей СЭЗ в Казахстане 32
4 Профили СЭЗ в Казахстане 33
5 Основные преференциальные характеристики специальных экономических зон, индустриальных зон, приоритетных и стратегических инвестиционных проектов 43
6 Ключевые количественные показатели экономической эффективности СЭЗ, фактические данные на 31.12.2015 г. 60
7 Приток прямых иностранных инвестиций в страны Содружества Независимых Государств, 1994-2015 гг. (% ВВП) 67
8 Стимулы, предоставляемые компаниям в специальных экономических зонах Индии 77

Рисунки

1 Методология диагностического исследования по Казахстану 10
2 Государственные инвестиции в инфраструктуру СЭЗ 30
3 Существующая институциональная структура для развития специальных экономических зон 43
4 Процедура создания индустриальной зоны 49
5 Базовые налоговые ставки для юридических лиц, 2015 г. 56
6 Доли стран в общем объеме притока ПИИ Казахстана 57
7 Рост производства, трудозатраты, капитальные затраты и СПФП в Камбодже, КНР и Индии 73
8 Руководящие и особые принципы 94
Приложение: Недостаточность инвестиий в НИОКР и эффективных коррективных стимулов 96

Вставки

1 Правила Всемирной торговой организации относительно специальных экономических зон и индустриальных зон 20
2 Правила Евразийского Экономического Союза в отношении свободных (специальных) экономических зон 24
3 Эффективность налоговых стимулов для привлечения прямых иностранных инвестиций 58
4 Первая современная специальная экономическая зона - свободная зона Шеннон, Ирландия 69

Благодарность

Настоящее исследование проведено от имени Секретариата Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) и Азиатского банка развития (АБР). Команда хотела бы выразить благодарность Вернер Лиепак, Генеральный директор Департамента Центральной и Западной Азии (ДЦЗА); Хонг Вей, Заместитель Генерального директора ДЦЗА; и Сафдар Парвез, Директор Управления регионального сотрудничества и координации операций ДЦЗА, и другим сотрудникам Департамента Центральной и Западной Азии за общее руководство и содействие.

Гуолян Ву (Guoliang Wu), Начальник отдела Регионального сотрудничества и операций ЦАРЭС, руководил проектной командой. Майкл Дейли, Эксперт по развитию промышленных парков, выступали в качестве ведущих консультантов; и Арадхна Аггарвал, Эксперт по разработке стратегии и планированию политики. Анализ данных и обследования на местах проводились национальными консультантами: Гульнара Арымкулова, Специалист по развитию индустриальных парков в Кыргызской Республике; Меруерт Махмутова, Специалист по развитию индустриальных парков в Республике Казахстан; и Женшан Янг, Консультант по развитию индустриальных парков. Проверку достоверности отчетов и данных обеспечивал Роналдо Облепиас, Экономист по вопросам развития.

Консультационные миссии и выездная работа в Республике Казахстан и Кыргызской Республике были организованы Кенжеханом Абуовым, Проектный офицер Постоянного представительства АБР в РК; Медером Тургунбековым, Советник Национального координатора ЦАРЭС в Кыргызской Республике; и Айданой Бердыбековой, Координатор по региональному сотрудничеству ЦАРЭС в Кыргызской Республике. Руби Торралба, Старший программный ассистент ДЦЗА, занималась вопросам подготовки миссий и логистики в рамках исследования, а также управляла издательским процессом.

Команда исследования тесно взаимодействовала, и хотела бы выразить отдельную благодарность, должностным лицам и сотрудникам Министерства инвестиций и развития, Министерства национальной экономики и управляющим компаниям специальных экономических зон и индустриальных зон Республики Казахстан.

Евгений Синельщиков, Жанна Устемирова, Света Чиркова, и Рустам Сатаев осуществляли перевод документов исследования. Джоан Гербер, Кимберли Фуллертон, Тьюздей Сориано, и Ма. Сесилия Абеллар редактировали исходные материалы; Франсиско Тривино Мл. занимался дизайном и набором отчета, Джаспер Лаузон обеспечил дизайн обложки, и Принс Никдао осуществила набор отчета на русском языке.

Команда исследования выражает свою благодарность сотрудникам АБР из Департамента коммуникаций, Управления административно-логистического обслуживания, и постоянных представительств АБР в Республике Казахстан и Кыргызской Республике за их поддержку.

Список Сокращений

АБР	Азиатский Банк Развития
ССКМ	Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах
АСЕАН	Ассоциация Стран Юго-Восточной Азии
ГКА	Генеральный контролер и аудитор
ЦАРЭС	Центрально-азиатское региональное экономическое сотрудничество (Программа)
ЕВТ	единый внешний тариф
НПЮЛ	налог на прибыль юридических лиц
ЗВТ	Зона внутреннего тарифа
ЕАЭС	Евразийский Экономический Союз
ЭОП	Экспортно-ориентированное предприятие
СЭЗ	специальная экономическая зона
ЗЭТР	Зона экономического и технологического развития
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ЗСТ	зона свободной торговли
ГАТС	Генеральное соглашение по торговле услугами
ГАТТ	Генеральное соглашение па тарифам и торговле
ВВП	валовой внутренний продукт
ГЦНС	глобальная цепь начисления стоимости
ЗВТПР	Зона высокотехологичного промышленного развития
ИСИМЭО	Индийский совет по исследованиям международных экономических отношений
ИТ	Информационные технологии
Км2	Квадратный километр
МПН	Минимальный переменный налог
РНБ	режим наибольшего благоприятствования
МИР	Министерство по инвестициям и развитию
МНЭ	Министерство национальной экономики
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИТ	парк инновационных технологий
ГЧП	государственно-частное партнерство
КНР	Китайская Народная Республика
СПК	Социально-предпринимательская корпорация
ОЭкЗ	особая экспортная зона
ШПЗСТ	(Шанхайская) пилотная зона свободной торговли
МСП	Малые и средние предприятия
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
ТП	техническая помощь
ТАА	помощь в повышении конкурентоспособности на рынке
ИМСТ	Инвестиционные меры, связанные с торговлей
СПФП	совокупная производительность факторов производства
США	Соединенные Штаты Америки
НДС	налог на добавленную стоимость
ВТО	Всемирная Торговая Организация

Валютные Эквиваленты[1]

(по состоянию на 2016 г.)

Единица валюты – тенге (Т)
$.0045 (в 2015) и $.0029 (в 2016) = Т1.00
$1.00 = Т221.73 (в 2015) и Т342.16 (в 2016)

[1] Национальный Банк Казахстана. Официальные курсы валют. 2016. http://www.nationalbank.kz/cont/2016%20eng10.pdf. Указ Президента Республики Казахстан № 1003 от 17 июня 2010 г.

Исполнительное Резюме

Диагностическое исследование специальных экономических зон и индустриальных зон Казахстана

A. Предыстория

Согласно решению Азиатского Банка Развития (АБР), принятому в декабре 2014 года, Региональный проект технической помощи в области политики и консультирования в целях поддержки развития индустриальных парков в регионе Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) направлен на улучшение политической структуры для планирования, разработки и модернизации индустриальных парков в странах-участницах программы ЦАРЭС для повышения производительности и международной конкурентоспособности региона. Он концентрируется на двух пилотных странах, Казахстане и Кыргызской Республике, которые наилучшим образом представляют разные уровни прогресса среди развивающихся стран-участниц ЦАРЭС в отношении их ИП и прочих типов особых экономических зон. На 13-й Министерской конференции ЦАРЭС, состоявшейся в Бишкеке, Кыргызская Республика, 5-6 ноября 2014 года, была принята рамочная структура для развития экономических коридоров и решение об операционализации данной рамочной структуры посредством Меморандума о взаимопонимании в отношении Инициативы коридора Алматы-Бишкек, которая стала первой попыткой содействия сотрудничеству между Казахстаном и Кыргызской Республикой на уровне городов.

Предполагалось, что этот проект технической помощи (ТП) будет состоять из двух компонентов. Первый – включает пилотное диагностическое исследование по каждой из этих двух стран, зоны которых, по-видимому, не достигли значительных успехов. Целью проведения каждого диагностического исследования является оценка эффективности этих зон и предложение, по итогам оценки, общих и особых руководящих принципов по возможной их модернизации (или, в отдельных случаях, упразднения). Второй компонент ТП предусматривает описание стратегической структуры для каждой из зон в обеих странах и конечной целью достижения их индустриального развития. Также предполагалось, что эти исследования, вкупе со стратегическими структурами, предоставят полезные уроки для других стран ЦАРЭС.

Таким образом, ключевой вопрос заключается в том, могут ли экономические зоны служить рентабельным катализатором инклюзивного экономического роста и развития, не оставаясь лишь анклавами, в двух весьма разных странах с учетом развития региональной и глобальной экономической среды. К примеру, в то время как основной статьей экспорта Кыргызской Республики остается рабочая сила, денежные переводы которой составляют до 30% внутреннего валового продукта (ВВП) страны, Казахстан богат природными ресурсами, особенно нефтью и газом, которые составляют более 60% его экспорта и около 25% ВВП. Более того, ВВП на душу населения Кыргызской Республики составляет около 10% от эквивалентного показателя Казахстана. Однако поскольку обе страны расположены в Центральной Азии, они не имеют прямого выхода к морю, а потому имеют общие рыночные недостатки, такие, как длинные расстояния, а для некоторых направлений - необходимость пересечения множества границ на пути к основным логистическим центрам и глобальным рынкам.

B. Предназначение данного Диагностического исследования

Данное диагностическое исследование предоставляет обзор характеристик, функций и эффективности существующих в Казахстане 10 специальных экономических зон (СЭЗ), и, в гораздо меньшей степени, его 42 индустриальных зон (ИЗ), в целях выявления и исправления их недостатков, и выработки руководящих принципов в соответствии с международными правилами и передовой практикой для увеличения их вклада в успех стратегии экономического развития страны. Основной акцент сделан на СЭЗ, поскольку лишь немногие из индустриальных зон действуют в настоящее время. Основная цель заключается в определении основных характеристик СЭЗ и ИЗ; в случае с СЭЗ, данное исследование также оценивает эффективность деятельности на фоне ряда конкретных количественных целевых показателей (для ИЗ подобных целей не существует). Эти целевые показатели имеют особенное отношение к задачам СЭЗ в области повышения занятости и привлечения экспортно-ориентированной деятельности (в трех из СЭЗ), а также инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ), и приобретение новых технологий. В то же время, данное диагностическое исследование предоставляет некоторые руководящие принципы в отношении того, как можно изменить существующие СЭЗ (и ИЗ) для повышения их рентабельности. Очевидно, что эти зоны необходимо адаптировать с учетом изменяющейся международной экономической среды, в особенности, учитывая недавнее (в 2015 году) вступление Казахстана во Всемирную

Торговую Организацию, и его членство в Евразийском Экономическом Союзе (ЕАЭС), новую инициативу Китайской Народной Республики «Один пояс, один путь» и соблюдение Казахстаном правил многосторонней и региональной торговли. Эти соглашения и появляющиеся в их результате правила содействуют интеграции страны в региональные и глобальные цепи начисления стоимости (ГЦНС). Участие в ГЦНС, на которые приходится 80% мировой торговли, предоставляет Казахстану возможности для выхода на международные рынки, и, тем самым, использования не только своего сравнительного преимущества, но и получения выгод за счет экономии масштаба, наряду с передачей новых технологий и ноу-хау, все из которых являются главными источниками для совокупной производительности факторов производства (СПФП) и, таким образом, повышения уровня жизни.

C. Методология и концепции

1. Важная роль прозрачности

Данное диагностическое исследование является, по сути, олицетворением принципа прозрачности, направленного на использование анализа выгод и затрат для оценки экономической эффективности (рентабельности) казахстанских СЭЗ (и, в меньше степени, ИЗ) как инструмента экономической политики. Прозрачность предоставляет основу для выработки политики на основе доказательной базы и, таким образом, обеспечивает подотчетность государственного сектора. Следовательно, 10 из 100 конкретных шагов, определенных Президентом Нурсултаном Назарбаевым 20 мая 2015 года для реализации пяти институциональных реформ Правительства Казахстана, направлены на повышение прозрачности и подотчетности государства.

Для целей данного диагностического исследования, «прозрачность» состоит из следующих трех ключевых элементов:

(i) описание четко определенных и/или подразумеваемых задач и законодательно-институциональной базы СЭЗ, и основных характеристик СЭЗ;
(ii) расчет издержек, существующих СЭЗ, включая расходы на инфраструктуру, упущенные налоговые поступления в результате налоговых льгот, административные расходы при эксплуатации зон, издержки на соблюдения правил и требований предприятиями СЭЗ, и нежелательные побочные эффекты (включая потери производительности); и
(iii) оценка выгод СЭЗ, включая их вклад в содействие экспорту и инвестициям, а также создание рабочих мест.

Анализ выгод и затрат проливает свет на экономическую эффективность СЭЗ (и их особые характеристики) в достижении их задач и предоставлении выгод, из которых стоит особенно отметить увеличение объемов и диверсификацию экспорта, привлечение ПИИ (и связанных инвестиций), создание более высокооплачиваемых рабочих мест, и интеграцию местных предприятий в ГЦНС. Таким образом, он предоставляет прочную фискальную основу для модификации характеристик СЭЗ (и, в некоторой степени, ИЗ) в целях повышения их рентабельности (если не заменять их на альтернативные инструменты политики). К примеру, недополученные, вследствие налоговых стимулов доходы, можно было бы более эффективно потратить на государственные инвестиции в базовую инфраструктуру в СЭЗ, вокруг них, или в иных местах. Прозрачность необходима для обеспечения экономической эффективности не только СЭЗ в целом, но и их специфических характеристик в частности (таких, как налоговые льготы, критерии отбора для работы в СЭЗ, роль и финансирование их управляющих компаний и т.д.), а также государственных расходов на инфраструктуру. Однако не всегда легко понять влияние этих характеристик на эффективность деятельности зон. К примеру, нехватка базовой инфраструктуры может приводить к снижению выгод от отдельных характеристик СЭЗ (и ИЗ).

В то время как задачи и законодательно-институциональная структура СЭЗ и ИЗ в Казахстане достаточно ясны, как и их основные характеристики, имеются лишь ограниченные данные в отношении фискальных и иных издержек, связанных с разными характеристиками СЭЗ и ИЗ, особенно с индивидуальными налоговыми льготами и административными издержками, что затрудняет анализ выгод и затрат. Эта нехватка данных означает, что политика в области СЭЗ и ИЗ, в определенной степени, разрабатывается вслепую.

Еще одним серьезнейшим препятствием для анализа выгод и затрат и, следовательно, прозрачности, с которым столкнулась команда АБР, является сложность определения той степени, в которой экспорт, инвестиции и занятость в СЭЗ являются «дополняющими», то есть они бы не наблюдались в отсутствие подобных зон (или некоторых из их особых характеристик). В этой связи полученные данные и проведенные с представителями

и резидентами СЭЗ интервью о вопросах, к примеру, экспорта, инвестиций и занятости, возникших благодаря СЭЗ, стоит интерпретировать с очень большой степенью осторожности. Экспорт из СЭЗ, вкупе с инвестициями и занятостью в этих зонах, могут оказаться лишь перемещенными экспортом, инвестициями и занятостью, которые, в противном случае, генерировались бы в других частях страны. Очевидно, что нехватка этой «дополнительности» снизила бы выгоды от СЭЗ относительно издержек на них, отрицательно сказавшись на их рентабельности. К примеру, одно из предприятий в СЭЗ «Астана-новый город», в котором ранее работало 450 сотрудников за пределами зоны, проинформировало команду АБР о переводе 90 сотрудников, производящих одну из линий продукции, в СЭЗ, в связи с предлагаемыми зоной налоговыми и неналоговыми стимулами. Таким образом, этот перевод не привел к созданию дополнительных рабочих мест. Однако в этом случае необходимо отметить, что, в результате налоговых льгот, предприятие смогло закупить новое оборудование и использовать его для повышения качества своей продукции и улучшения социальных пособий для своих сотрудников.

2. Важность совокупной производительности факторов производства и ее косвенные индикаторы

Хотя это и не является одной из первоочередных задач, итоговым экзаменом на успешность казахстанских СЭЗ и ИЗ (и, на деле, общей стратегии экономического развития страны), является то, насколько они повысят совокупную производительность факторов производства (СПФП), которая играет ключевую роль в раскрытии потенциала Центральной Азии для более высокого роста. СПФП экономических секторов и отдельных предприятий отражает эффективность использования всех факторов производства, включая капитал и рабочую силу. Таким образом, она является ключевой детерминантой международной конкурентоспособности казахстанских предприятий и эффективности экономики в целом. Улучшение СПФП позволило бы добиться следующих результатов:

(i) позволить внутренним товарам и услугам конкурировать с импортом, и, одновременно с этим, проложить путь для экономической диверсификации и экспортно-ориентированного роста;
(ii) привлечь ПИИ, которые не только дополняют внутренний капитал, но и служат проводником для распространения новых технологий и управленческих ноу-хау, и могут помочь в налаживании связей с местными поставщиками за счет предоставления улучшенного доступа к ГЦНС (обычно при участии многонациональных предприятий) и, следовательно, к международным рынкам; и
(iii) создать более продуктивные и, следовательно, более высокооплачиваемые рабочие места.

Эффективное перераспределение ресурсов из секторов с низкой производительностью, таких, как сельское хозяйство, в более продуктивные секторы производства и услуг, в соответствии со сравнительными преимуществами Казахстана, способствовало бы улучшению общей СПФП. Однако рост СПФП также является результатом улучшения СПФП в отдельных секторах и предприятиях, поскольку наиболее эффективные предприятия получают более высокую долю рынка за счет отстающих (распределительная эффективность), а конкуренция заставляет остальные предприятия в секторе повышать свою производительность (эффективность предприятий). Другим важным источником роста СПФП является экономия масштаба и, в долгосрочной перспективе, технологический прогресс, управленческие ноу-хау, человеческий капитал и модернизация базовой инфраструктуры.

К сожалению, казахстанские власти не смогли предоставить последние данные о СПФП, ни в укрупненном виде, ни по секторам или отдельным СЭЗ. А потому данное исследование концентрируется на отдельных косвенных индикаторах СПФП, в частности, на том, насколько СЭЗ повысили и/или диверсифицировали экспорт, привлекли инвестиции, особенно ПИИ, и создали высокооплачиваемые рабочие места. Эти косвенные индикаторы входят в число первоочередных экономических задач и связанных с ними количественных целевых показателей СЭЗ, что неудивительно, с учетом того, что экспортно- и ПИИ-ориентированные фирмы, как правило, более производительны, а потому платят более высокие заработные платы. Следовательно, Стратегия торговой политики Казахстана должна быть направлена, в основном, на содействие экспортной ориентации, нежели импортозамещение, и приток ПИИ.

3. Меры содействия и стимулы

При оценке казахстанских СЭЗ (и ИЗ) данное исследование четко разграничивает меры содействия торговле и ПИИ за счет устранения искажений внутреннего рынка, влияющих на конкуренцию, и более активные меры, такие, как стимулы для отдельных видов деятельности, возможно, на том основании, что подобные виды деятельности являются «стратегическими» или более уязвимыми перед лицом сбоев рынка. «Содействие»

подразумевает устранение препятствий для перераспределения внутренних ресурсов и конкуренции на хорошо функционирующих рынках, в соответствии с конкурентными преимуществами Казахстана. «Стимулы» подразумевают более сложную задачу постоянного, успешного выбора правительством потенциальных «победителей». Опасность заключается в том, что процесс выбора может руководствоваться политическим давлением или фаворитизмом, нежели конкурентным потенциалом компаний.

4. Сбой рынка

При этом, использование стимулов в качестве средства исправления сбоя рынка может быть обоснованным в тех случаях, когда рынки не полностью отражают социальные издержки и выгоды частной экономической деятельности. К примеру, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) являются важной детерминантой технологического прогресса, и, как следствие, роста СПФП, но социальные выгоды, как правило, превышают выгоды частные. Следовательно, если позволить рынкам действовать самостоятельно, то проводились бы слишком малые объемы НИОКР. В подобных обстоятельствах вмешательство правительства может быть вполне легитимным при условии точного измерения разрыва между частными и социальными выгодами от НИОКР и разработки рентабельного инструмента для стимулирования достаточного объема НИОКР в целях восполнения пробела без серьезных отрицательных последствий. Что интересно, почти все технологии, сделавшие iPhone столь «умным», финансировались государством. Однако, даже в случае с НИОКР, правительства редко оказываются способными экономически эффективно исправить сбой рынка.

Связанный с этим источник сбоя рынка ассоциируется с базовой инфраструктурой (особенно транспортом, энергетикой, водоснабжением, канализацией и утилизацией отходов, телекоммуникациями и интернетом, безопасностью, здравоохранением и образованием), которую зачастую можно охарактеризовать как одно из «общественных благ». Общественные блага, по определению, генерируют позитивное внешнее воздействие, так как предоставляют социальные выгоды в дополнение к тем выгодам, которые считаются прибыльными для отдельных граждан или предприятий, а потому на конкурентном рынке общественные блага, как правило, предоставляются в недостаточном объеме. Естественно, лишь немногие из благ являются чисто «общественными», что дает основание для использования государственно-частного партнерства (ГЧП) для предоставления квази-общественных благ. В Казахстане завершено строительство предусмотренной базовой инфраструктуры для шести СЭЗ («Бурабай», «Онтустик», «Сарыарка», «Морской порт Актау», «Хоргос - восточные ворота» и «Парк инновационных технологий» («ПИТ»), следовательно, нехватка инфраструктурных инвестиций в остальные четыре СЭЗ снизила, если не уничтожила, влияние характеристик этих СЭЗ. Ранее правительство инвестировало примерно 275 миллиардов тенге в базовую инфраструктуру. Хотя в Казахстане отсутствуют данные о внутренней ставке доходности инфраструктурных инвестиций, это снижение воздействия СЭЗ, по-видимому, наблюдается также и в случае с инвестициями в некоторые типы инфраструктуры в Кыргызской Республике, где технико-экономические обоснования, проведенные кыргызскими властями, обозначили внутренние ставки дохода в диапазоне от 14% до 39%. Это позволяет предположить, что государственные

Налоговые преференции для специальных экономических зон

Тип налога	Внутри СЭЗ (%)	Вне СЭЗ
Тариф на импорт	0	6.9%[a]
Экспортные пошлины	0[b]	разные ставки[c]
НДС (стандарт. ставка)	0	12.0%
НПЮЛ	0	20.0%
Налог на имущество	0	1.5%
Земельный налог	0	0,26–31,30 долл./га

га = гектар

РНБ = режим наибольшего благоприятствования,

НДС = налог на добавленную стоимость.

[a] Простая средняя тарифная ставка при РНБ (2016 г.)

[b] Эта преференция применялась до 1 января 2017 г. только для участников, зарегистрированных до 1 января 2012 г.

[c] В 2015 г. варьировались от 10 до 30%

Источник: Правительство Казахстана, Всемирная Торговая Организация (ВТО), Международный торговый центр и Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). 2017 г. Издание *«World Tariff Profiles»* 2017 г. Женева. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/ tariff_ profiles17_e.pdf.

инвестиции в базовую инфраструктуру, будь то в СЭЗ и ИЗ или вокруг них, или в других регионах Казахстана, были бы более рентабельными, чем налоговые стимулы (особенно налоговые каникулы в отношении налогов на прибыль юридических лиц) для инвестиций, чей эффект дополнительности сильно сомнителен - возможно, за исключением лишь НИОКР. Это отчасти связано с тем, что налоговые стимулы, при любых обстоятельствах, редко являются главной детерминантой инвестиций.

D. Основные характеристики специальных экономических зон Казахстана

Налоговые преференции входят в число основных характеристик СЭЗ Казахстана (см. таблицу выше). Некоторые из этих преференций якобы предназначены для содействия торговле, а прочие предназначены как стимулы для инвестиций. В то время как первые из них, как правило, не нарушают правил ВТО или ЕАЭС, последние могут их нарушать, если содержат «запрещенные» субсидии (поскольку они зависят от импортозамещения или экспорта) или «дающие основания для судебного разбирательства (действия)» субсидии (если они «специфичны» и оказывают «отрицательное воздействие» на торговых партнеров Казахстана). Для получения права на эти налоговые преференции, компания должна зарегистрироваться как резидент и налогоплательщик СЭЗ, не имеющий структурных подразделений за пределами СЭЗ. Более того, не менее 90% годового дохода компании (70% в ПИТ) должны поступать за счет продаж продукции, произведенной в результате приоритетных видов деятельности СЭЗ. Помимо этого, предприятия, действующие в ПИТ, освобождаются от всех социальных налогов на пять лет, при условии, что их фонд заработной платы (ФЗП) не ниже 50% от их годового дохода, что 90% ФЗП выплачивается резидентам Казахстана. Данное требование может являться нарушением правил ВТО (и, возможно, ЕАЭС), касательно субсидий, в зависимости от импортозамещения (или требований к местным материалам и ресурсам). С 1 января 2017 г., к фирмам, зарегистрированным и действующим в СЭЗ, ни законодательно, ни на практике, более не применяются требования ВТО в отношении приема на работу местных рудовых сил или экспортной деятельности. Однако в той части, в которой экспорт предполагает целевые показатели для трех из десяти СЭЗ (детальная информация представлена в главе IV), нежели требования (например, как в случае местных материалов и ресурсов), они, судя по всему, не нарушают правил ВТО (или ЕАЭС).

Товары, производимые в СЭЗ и продаваемые на местном рынке, подлежат обложению НДС по полной ставке и соответствующим тарифам. Данный режим соответствует Соглашению о свободных (специальных) экономических зонах на территории Таможенного союза и таможенным процедурам Свободных таможенных зон[1], а потому создает для компаний, снабжающих внутренний рынок из зон и из-за их пределов, по сути, аналогичные условия в отношении НДС. Тем не менее, в случае с обратным тарифом, производители, поставляющие продукцию на внутренний рынок и рынок ЕАЭС из зон, могут выбирать либо тариф для импортируемых факторов производства, либо тариф для конечной продукции. Не существует правил, которые не позволили бы Казахстану применять полные скидки на тарифы и возврат части платежей по косвенным внутренним налогам национальным компаниям, поставляющим товары и услуги предприятиям, базирующимся в зонах, и подобные скидки и возвраты могут содействовать развитию цепей начисления стоимости, связывающих компании, расположенные внутри зон и за их пределами. Тарифные скидки могут быть особенно полезными в свете того факта, что простой средний применимый тариф режима наибольшего благоприятствования (РНБ) Казахстана вырос с 5,9% в 2009 году до 7,8% в 2015 году, но затем, он снизился до 6,9% в 2016 г. в результате принятия страной единого внешнего тарифа (ЕВТ) ЕАЭС. Средний применимый ЕВТ достигнет 8,4% в 2020 г.

В число прочих основных характеристик СЭЗ входят:

(i) Операционные расходы управляющих компаний СЭЗ и предоставление объектов инфраструктуры финансируются в основном центральным правительством, в частности, Министерством по инвестициям и развитию (МИР), Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына», Национальным управляющим холдингом «Байтерек», и, в некоторой степени, местными органами управления (акиматами).

(ii) Две СЭЗ («Бурабай» и ПИТ), управляемые МИР, также получают финансирование от МИР (как и ИЗ в Алматы), а ПИТ получает дополнительное финансирование за счет 1% сбора с совокупного годового дохода компаний - недропользователей, направляемого на цели НИОКР.

(iii) Местные администрации бесплатно предоставляют участок земли каждой из СЭЗ на весь период существования СЭЗ с правом выкупа после окончания срока действия режима СЭЗ.

(iv) СЭЗ имеют скорее «положительные», нежели «отрицательные» списки разрешенных видов деятельности, которые, в основном, сводятся к производству.

[1] Указ Президента Республики Казахстан № 1003 от 17 июня 2010 г.

(v) Каждая из СЭЗ имеет «единое окно» для взаимоотношений с таможней и решения налоговых вопросов.
(vi) СЭЗ имеют упрощенные процедуры привлечения на работу иностранных работников.
(vii) «ПИТ» имеет льготный режим со стороны Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» в области закупок.

E. Эмпирические свидетельства эффективности специальных экономических зон Казахстана

Хотя СЭЗ «Астана - новый город», «ПИТ» и «Морской порт Актау», пожалуй, добились определенного успеха, и отвечают за большую часть продукции, производимой в 10 СЭЗ Казахстана, остальным семи зонам, по-видимому, еще предстоит набрать обороты (отчасти, в связи с нехваткой базовой инфраструктуры во всех СЭЗ, кроме зон «Бурабай», «Онтустик» и «Сарыарка» до 2014 года). Судя по последним имеющимся комплексным данным (за 2015 год), три, относительно успешных СЭЗ, а также «Сарыарка», более-менее достигли своих целевых показателей в области производства, инвестиций и создания рабочих мест. Однако несмотря на то, что ПИИ составили более половины от совокупного объема инвестиций в СЭЗ «Морской порт Актау» и «Сарыарка», они достигли лишь 6% от совокупного объема инвестиций в СЭЗ «Астана - новый город». В случае «ПИТ», хотя инвестиции и превысили целевой показатель, данная СЭЗ, судя по всему, не привлекла ПИИ, которые могли бы потенциально стать основным источником технологического прогресса и, следовательно, роста СПФП. При этом, несмотря на его название, в «ПИТ» не отмечается каких-либо значительных объемов НИОКР. «Бурабай» достиг целевых показателей в области производства, инвестиций и занятости, но смог привлечь лишь очень небольшие объемы ПИИ, а потому не смог достичь этого конкретного целевого порога. Из остальных пяти СЭЗ, «Онтустик» превзошел свои целевые показатели в области экспорта, производства и скромных планов по ПИИ, но не смог достичь общих целей в области инвестиций и занятости. Остальные четыре СЭЗ, по большей части, не смогли достичь своих целевых показателей. Однако и «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» (НИПТ), и Павлодарская СЭЗ, значительно превзошли свои целевые показатели в области занятости. Совокупное число рабочих мест в СЭЗ составило лишь 11 527 человек в декабре 2016 года в сравнении с 12 650 в декабре 2015 года, что намного ниже целевого показателя в 19 108. Таким образом, доля СЭЗ в совокупном производстве страны, инвестициях (включая ПИИ) и занятости незначительна. Что интересно, с учетом того, что с 2003 года на инфраструктуру 10 СЭЗ уже потрачено 275 миллиардов тенге, ассоциированные фискальные издержки на одно рабочее место составили почти 24 миллиона тенге (около 70,000 долл.), что примерно в 14 раз превышает среднегодовой размер заработной платы в Казахстане.

В то время как данные по экспорту из СЭЗ очень ограничены, похоже, что экспорт составил лишь 0,08% от совокупного объема экспорта в 2016 году. СЭЗ «Астана - новый город» отвечает более чем за половину объема совокупного производства всех СЭЗ, и ее продукция ориентирована полностью на внутренний рынок, особенно на строительство и развитие новой столицы. Гораздо более скромные объемы производства в «ПИТ» тоже, судя по всему, ориентированы в основном на внутренний рынок. Поскольку внутренний рынок недостаточно велик для того, чтобы конкурирующие производители пользовались экономией масштаба (или экономией агломерации) и сокращали свои затраты на единицу продукции, ориентация на внутренний рынок является препятствием для улучшения СПФП.

Сильная ориентация СЭЗ на внутренний рынок может быть отчасти связана с разными налоговыми льготами, которыми предприятия пользуются в этих зонах. Эти льготы могут создавать значительные конкурентные недостатки для внутренних производителей, оперирующих за пределами СЭЗ, в сравнении с компаниями, работающими внутри зон, в той степени, в которой компании, работающие внутри СЭЗ, сохраняют свои налоговые преференции при производстве продукции для внутреннего рынка, как косвенно (поскольку выплата некоторых налогов может откладываться до момента «ввоза товаров на таможенную территорию Казахстана», что улучшает движение денежных потоков), так и напрямую (поскольку некоторые налоги, к примеру, НПЮЛ, не уплачиваются вообще), что еще важнее. Следовательно, компании, поставляющие продукцию на внутренний рынок из СЭЗ и из-за их пределов, должны, насколько это возможно, работать в одних налоговых условиях.

Компании, производящие продукцию за пределами СЭЗ, но желающие интегрировать свою деятельность в ГЦНС компаний из СЭЗ, производящих продукцию на экспорт (выигрывая таким образом за счет передачи технологий и прочих побочных эффектов), должны иметь право на такие же полные и своевременные налоговые скидки и возврат косвенных внутренних налогов с продаж их продукции компаниям из СЭЗ, как если бы они также осуществляли экспорт продукции (при условии сдерживания утечек из зон обратно на внутренний рынок). В противном случае, промежуточная продукция, производимая компаниями не из СЭЗ, будет более дорогой, чем импорт в зоны из-за рубежа (в той степени, в которой тарифы и НДС будут переноситься вперед), что будет мешать закупкам компаниями из СЭЗ продукции у компаний, оперирующих на внутреннем рынке. Подобные

права, соответствующие правилам ВТО, были бы особенно полезны для малых и средних предприятий, и способствовали бы созданию кластеров вокруг СЭЗ, внося вклад в более инклюзивное экономическое развитие.

Одной из основных задач СЭЗ является привлечение новых инвестиций, особенно ПИИ, вкупе с технологическим прогрессом и управленческими ноу-хау, сопутствующими ПИИ (и которые являются важным источником роста СПФП). К сожалению, СЭЗ не привлекли больших объемов ПИИ, которые к 2015 году составили лишь 8% от совокупного объема инвестиций во всех СЭЗ. Судя по всему, «ПИТ» вообще не привлек ПИИ, а потому неудивителен низкий объем проводимых там НИОКР, несмотря на название СЭЗ.

Однако, как уже упоминалось выше, независимо от того, были ли достигнуты какие-либо из целевых показателей СЭЗ в области производства, экспорта, инвестиций (включая ПИИ) или занятости, не существует убедительных эмпирических доказательств того, что какие-либо из этих достижений были по сути дополнительными. В действительности налоговые льготы и прочие характеристики СЭЗ (такие, как неналоговые стимулы и предоставление инфраструктуры) могли бы стимулировать внутренние и мультинациональные предприятия к ведению деятельности в СЭЗ вместо внутреннего рынка.

Ориентация СЭЗ на внутренний рынок может отчасти обусловливаться требованиями к местным материалам и ресурсам, направленными на содействие импортозамещению. На деле, все СЭЗ кроме «Химического парка Тараз» имеют целевые показатели по местным материалам и ресурсам в размере от 18% до 100%; они были, по большей части, достигнуты, а в шести случаях значительно превышены. Неясно, как были достигнуты эти цели – может быть, в связи с правилами в отношении местных материалов и ресурсов, с налоговыми преференциями или иными формами финансовой помощи, зависящими от правил в отношении местных рабочих. Однако ВТО и ЕАЭС могут расценить эти правила запрещенными субсидиями.

F. Уроки зарубежных стран

Очевидной историей успеха СЭЗ является Китайская Народная Республика (КНР), хотя это относится и не ко всем ее зонам (по-видимому, около 70% из них оказались неудачными). Опыт КНР в области СЭЗ, возможно, наиболее актуален для Казахстана, поскольку китайские СЭЗ успешно использовались как инструменты трансформации КНР из экономики центрального планирования в рыночную экономику с высокой ориентацией на экспорт и привлечение ПИИ (и технологий) в целях создания возможностей для более высококвалифицированных (и, следовательно, более высокооплачиваемых) рабочих мест. С другой стороны, индийские СЭЗ считаются гораздо менее успешными, чем китайские, в основном потому, что они не достигли своих целевых показателей по экспорту, инвестициям или занятости. В Индии СЭЗ зачастую использовались как средство избежания налогообложения, если не уклонения от уплаты налогов. При этом, согласно недавнему исследованию АБР, СЭЗ в Камбодже, похоже, оказались отчасти успешными.

G. Некоторые общие и особые руководящие принципы в отношении роли и дизайна специальных экономических зон и индустриальных зон

В общем и целом, СЭЗ и ИЗ должны быть составной частью комплексной стратегии экономического развития при полном сотрудничестве с соответствующими министерствами и прочими органами на разных уровнях государственного управления, с ясными задачами и достижимыми количественными целевыми показателями, включая улучшение СПФП. Политика в отношении СЭЗ, если не ИЗ, должна координироваться и разграничиваться с другими политиками, в частности с теми, что определяют приоритетные и стратегические инвестиционные проекты. Последние типы политики также предоставляют налоговые и неналоговые льготы (в частности, гранты в размере до 30% от отвечающих требованиям инвестиций), что может привести к снижению привлекательности СЭЗ и ИЗ.

Поскольку компании, ориентированные на экспорт и ПИИ, как правило, имеют более высокую СПФП и выплачивают относительно высокую заработную плату, СЭЗ необходимо ориентироваться, в основном, на экспорт, нежели на внутренний рынок; им также необходимо привлекать ПИИ (новые технологии и управленческие ноу-хау, обычно их сопровождающие) как способ включения казахстанских предприятий в региональные цепи начисления стоимости и ГЦНС. Для обеспечения прозрачности СЭЗ и ИЗ в отношении их рентабельности в достижении своих задач - особенно в улучшении СПФП, содействии экспорту, привлечении ПИИ и создании высокооплачиваемых рабочих мест, - зоны и их конкретные характеристики должны подвергаться регулярному мониторингу и оценке с использованием анализа выгод и затрат.

СЭЗ и ИЗ необходимо концентрироваться на содействии торговле и привлечении ПИИ в соответствии с Соглашением с ВТО по упрощению процедур торговли (которое Казахстан ратифицировал), нежели на предоставлении стимулов, если только они не могут быть обоснованы «сбоем рынка» (как в случае с НИОКР, к примеру), и соответствуют правилам ВТО и ЕАЭС в отношении субсидий. В то время как меры содействия, в целом, соответствуют этим международным правилам, стимулы могут им не соответствовать.

Хотя СЭЗ и ИЗ должны ориентироваться на внешний мир, необходимо налаживать связи и с внутренней экономикой для того, чтобы СЭЗ и ИЗ не становились лишь анклавами с минимальными побочными выгодами для экономики страны. Таким образом, предприятия за пределами зон должны пользоваться, насколько это осуществимо, равными возможностями с предприятиями внутри зон, особенно в вопросах налогообложения. Это позволит всем предприятиям принимать участие в ГЦНС. На деле, государству необходимо налаживать исходящие и входящие связи между предприятиями в СЭЗ и предприятиями за их пределами, а также с научно-исследовательскими и образовательными учреждениями за пределами зон, что позволит СЭЗ стать центрами высоких показателей (именно к этому стремится «ПИТ»). Связи с образовательными учреждениями особенно важны для обеспечения наличия достаточно образованной и квалифицированной рабочей силы, восприимчивой к новым технологиям и методам управления.

В соответствии с вышеупомянутыми общими принципами, СЭЗ и ИЗ должны обладать следующими главными особыми характеристиками:

(i) Пограничные налоги и связанные с этим меры должны быть одинаковыми для компаний внутри и вне зон, то есть продажи компаний внутри зон на «внутреннем» рынке ЕАЭС должны полностью облагаться налогами, а продажи компаний на «внутреннем рынке» в адрес предприятий в зонах должны подпадать под полные и немедленные тарифные скидки и возврат НДС.

(ii) Поскольку налоговые каникулы по уплате НПЮЛ является относительно неэффективным налоговым стимулом, позволяющим избегать налогообложения, если вообще не уклоняться от уплаты налогов, их необходимо упразднить в интересах экономической эффективности и финансового благоразумия. При использовании каникул по НПЮЛ, в целях предотвращения избежания или уклонения от уплаты налогов, всем компаниям, действующим в СЭЗ, необходимо запретить иметь структурные подразделения за пределами СЭЗ (что, судя по всему, является распространенной практикой в Казахстане).

(iii) Финансовые стимулы не должны зависеть от экспорта или импортозамещения, поскольку это подразумевает субсидии, запрещенные по правилам ВТО. При этом они не должны быть излишне избирательными, поскольку подобные меры могут считаться «специфическими» по правилам ВТО, а потому «дающими основания для действий» в той степени, в которой они могут оказывать «отрицательное воздействие» на торговых партнеров Казахстана. Субсидии на НИОКР ранее считались не дающими оснований для действий, согласно правилам ВТО, возможно на основаниях «сбоя рынка», однако эта ситуация изменилась.

(iv) Вместо того, чтобы пытаться «выбрать победителя», соответствие требованиям для инвестирования и работы в СЭЗ (или ИЗ) должно базироваться в основном на «отрицательных» списках; эти списки должны быть максимально короткими, разрешающими широкий спектр видов деятельности, особенно в сфере услуг, которые стали основным элементом роста мировой торговли в 2014 году.

(v) СЭЗ и ИЗ должны иметь доступ к высококачественной базовой инфраструктуре (в частности, к электричеству, водоснабжению, утилизации отходов, транспорту и коридорам, телекоммуникациям, включая Интернет). В той степени, в которой базовая инфраструктура является «общественным благом», она должна предоставляться государством, возможно при некотором привлечении частного сектора, включая ГЧП и финансирование на основе соответствующей модели пользовательской платы.

(vi) Независимо от того, кому они принадлежат и кем разрабатываются, - частным сектором или государством, - СЭЗ и ИЗ должны быть автономными и самофинансируемыми, с полным возмещением затрат в случае их некоммерческого характера. Опыт других стран показывает, что

это, как правило, минимизирует большие, и зачастую пустые затраты государственного сектора при создании подобных зон. Это также усиливает рыночную дисциплину при управлении зонами и способствует, таким образом, их долгосрочной жизнеспособности.

(vii) СЭЗ и ИЗ должны быть достаточно крупными, с тем, чтобы действующие в них предприятия могли использовать преимущества экономии масштаба и агломерации.

(viii) Требуемые нормативы необходимо упростить и консолидировать с использованием механизмов «единого окна» или «одной остановки» для содействия соблюдению предприятиями правил и своевременного одобрения их инвестиций и деятельности в зонах.

(ix) Трудовые стандарты (включая технику безопасности и охрану труда) и экологические стандарты в СЭЗ и ИЗ должны соответствовать международным нормам и национальному законодательству.

(x) СЭЗ и ИЗ должны быть не только интегрированы в национальные и региональные стратегии экономического развития для обеспечения координации между зонами, государственными органами и частным сектором в каждой из стран - необходимо содействовать трансграничному сотрудничеству между зонами в разных странах-участницах программы ЦАРЭС.

H. Заключительные комментарии

Несмотря на стремление к законодательной стабильности, СЭЗ и ИЗ Казахстана, как и его стратегия экономического развития, должны быть достаточно гибкими для адаптации к внутренним, региональным и глобальным экономическим тенденциям, включая изменения в глобальной и региональной торговле. Среди прочего, зоны могут играть важную роль в прокладывании пути для реализации Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли и оказании помощи стране в реагировании на растущую конкуренцию и изменения в тенденциях торговли в результате ее вступления в ВТО и членства в ЕАЭС. По мере эволюции экономической среды и, следовательно, фундаментальных детерминант структуры глобальной торговли, СЭЗ и ИЗ Казахстана должны соответствующим образом адаптироваться (и путем легкой периодической оценки эффективности их деятельности). Они также могут быть полезны тем, что позволяют экспериментировать в недостаточно рыночно-ориентированной экономике страны. Неудачи некоторых зон могут стать той ценой, которую стоит заплатить за успех остальных. Однако для обеспечения экономической эффективности зоны требуют терпения, планирования, мониторинга и оценки. В любом случае, подобные зоны, вероятнее всего, проигрывают в сравнении с реформами в масштабах всей экономики, которые снижают препятствия для торговли и ПИИ, улучшая производительность и конкурентоспособность казахстанских предприятий.

Глава I: Введение И Предпосылки

1. Специальные экономические зоны уже давно являются важной чертой национальных стратегий экономического развития, особенно для содействия росту, ориентированного на экспорт. Во всем мире специальные экономические зоны (СЭЗ) имеют разные названия, в зависимости от страны, в которой они расположены, и от их конкретного типа; причем одно и то же название может иметь разные значения в разных странах. Специальные экономические зоны в Ирландии, к примеру, называются «индустриальными свободными зонами» или «экспортными свободными зонами», в то время как в Соединенных Штатах, их называют «зоны внешней торговли», и все произведенные в них товары могут теоретически продаваться на внутреннем рынке.[3] В развивающихся странах, производящих продукцию специально на экспорт, они, как правило, называются «особыми экспортными зонами» (ОЭкЗ). Подобные зоны в Китайской Народной Республике (КНР), которые, как правило, менее ориентированы на экспорт, чем ОЭкЗ, часто называются «специальными экономическими зонами», хотя последняя из созданных зон в Шанхае называется «зоной свободной торговли» (ЗСТ).

2. Эти зоны получили такое распространение, что, в настоящее время, их насчитывается более 4 000 примерно в 130 странах. Из 66 миллионов работников зон по всему миру, 60% насчитывается в КНР, и 22% - в других странах Азии. В большинстве своем, эти зоны направлены на содействие промышленному производству, нежели сектору услуг, хотя эта ситуация в настоящее время меняется. К примеру, в Шанхайской пилотной зоне свободной торговли, запущенной в сентябре 2013 года для тестирования и доработки экономических реформ до их потенциального внедрения в масштабах всей страны, будут ослаблены ограничения по иностранным инвестициям в 23 сервисных секторах, включая банковский сектор, финансовые услуги, здравоохранение и технологии. СЭЗ получили широкое признание в качестве полезного инструмента повышения совокупной производительности факторов производства (СПФП), который играет ключевую роль в раскрытии потенциала более высоких темпов роста в Центральной Азии,[4] в привлечении прямых иностранных инвестиций (ПИИ), а также связанных с ними трансферов технологий и управленческих ноу-хау, в развитии и диверсификации экспорта при сохранении торговых барьеров в других сегментах экономики, в создании рабочих мест и улучшении обучения без отрыва от производства, в опытном применении новых политических подходов. В случае с Казахстаном СЭЗ также можно использовать для смягчения отрицательного воздействия на торговлю Таможенного союза ЕАЭС, включая значительное увеличение тарифной защиты в связи с принятием Казахстаном единого внешнего тарифа (ЕВТ), сначала Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС) в 2010 году, а затем и Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) в 2015 году.

3. В общих чертах, СЭЗ определяются Азиатским Банком Развития (АБР) как «четко определенные географически, с единым руководством или администрацией и отдельной таможенной зоной (зачастую беспошлинной), где применяются упрощенные бизнес- процедуры, и где физически расположенные предприятия имеют право на применение более либеральных и эффективных правил, чем правила, применяемые на территории страны (охватывающие, к примеру, условия инвестирования, международную торговлю и таможню, тарифы и налогообложение)».[5] Характеристики подобных зон могут существенно варьироваться между странами и между зонами.[6]

---

[3] М. Д. Болл и Б. Р. Вильямс 2013 г. Зоны внешней торговли США: предыстория и вопросы для Конгресса. 7-5700. Исследовательская служба Конгресса. Вашингтон, О.К. https://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf

[4] П. Митра и др. 2015 г. *Оценка потенциального роста на Ближнем Востоке и в Центральной Азии.* Рабочий документ Международного Валютного Фонда (МВФ), №15/62. Вашингтон, ОК. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015 /wp1562.pdf

[5] АБР. 2014 г. Экономические зоны: инструменты для региональных производственных сетей и цепей поставок. Базовый документ для круглого стола по РСИ. Манила. 17-18 ноября. Таким же образом, Клод Байсак писал, что СЭЗ имеют две общие структурные характеристики: формально они являются участками национальной территории с установленными границами, и юридическим пространством с рядом инвестиционных, торговых и операционных правил, которые более либеральны и административно эффективны, чем те, что превалируют в остальной части национальной территории. Администрирование режима зоны обычно требует выделенной структуры управления, будь то централизованной или децентрализованной. Характеристики данной структуры варьируются, в зависимости от природы режима зоны, превалирующей административной культуры, количества существующих зон, роли частного сектора в развитии и эксплуатации зон, и прочих факторов. Помимо этого, зонам обычно предоставляется физическая инфраструктура, поддерживающая деятельность компаний и участников экономической деятельности, оперирующих в их границах. См: К. Байсак. 2011 г. Краткая история СЭЗ и обзор политических дебатов. В Т. Фарол, ред., *Особые экономические зоны в Африке: Сравнение экономической эффективности и извлечение уроков из глобального опыта.* Вашингтон, ОК: Всемирный Банк. http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-8638-5

[6] ОЭкЗ, к примеру, обычно представляют собой анклавы, в которых иностранные компании, участвующие в производстве продукции на экспорт, пользуются льготным налоговым режимом в сравнении с остальными сегментами экономики. СЭЗ имеют большую гибкость в отношении месторасположения, и применяются более широко, чем ОЭкЗ, поскольку они также предоставляют подобный режим внутренним экономическим секторам. Существует еще несколько типов зон, каждый из которых имеет свои особые черты. Стимулы в этих зонах, как правило, включают неналоговые льготы, такие, как хорошая инфраструктура и дешевые коммунальные услуги, а также сниженные таможенные пошлины, подоходные налоги, местные налоги и сборы. См: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Опции для эффективного и действенного применения налоговых льгот для инвестиций странами с низким уровнем дохода. http://www.oecd.org/tax/tax-global/options-for-low-income-countries-effective-and-efficient-use-of-tax-incentives-for-investment-call-for-input.pdf

4. Однако СЭЗ, для которых обычно выделяется земельный участок, и где экспортеры и прочие инвесторы получают тарифные, налоговые и нормативные стимулы, создают искажения в экономике. Они несут в себе прочие издержки, включая расходы на инфраструктурные инвестиции и упущенные налоговые поступления. При сохранении надежды на то, что эти экономические искажения и издержки будут перевешены ростом торговли, инвестиций и занятости, в реальности это происходит не всегда, и многие СЭЗ терпят неудачу. По информации из журнала «The Economist»: «Данные об эффективности деятельности получить непросто, поскольку воздействие зон сложно отделить от других экономических сил. Однако частные свидетельства позволяют предположить, что их можно разбить на три широких категории: несколько отрывочных историй успеха, большее количество примеров, которые оказались лишь незначительно позитивными при оценке выгодности затрат, и длинный хвост из неудачных зон, которые либо так и не заработали, либо плохо управлялись, либо где инвесторы охотно пользовались налоговыми льготами, не создавая при этом значительного числа рабочих мест или экспортной выручки».[7] К примеру, в то время как СЭЗ Шеньжень, созданная КНР в 1980 году близ Гонконга, Китай, привлекла тысячи иностранных инвесторов, и протестированная в ней политика распространилась на другие города, в Индии существовали сотни зон, которые так и не заработали, включая более 60 зон лишь в одном штате Махараштра.

A. Предыстория

5. Согласно решению Азиатского Банка Развития (АБР), принятому в декабре 2014 года, Региональный проект технической помощи в области политики и консультирования в целях поддержки развития индустриальных парков в регионе Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) направлен на улучшение политической структуры для планирования, разработки и модернизации индустриальных парков (ИП) в странах-участницах программы ЦАРЭС для повышения производительности и международной конкурентоспособности региона. Он концентрируется на двух пилотных странах, Казахстане и Кыргызской Республике, которые наилучшим образом представляют разные уровни прогресса среди развивающихся стран-участниц ЦАРЭС в отношении их индустриальных парков и прочих типов специальных экономических зон. На 13-й Министерской конференции ЦАРЭС, состоявшейся в Бишкеке, Кыргызская Республика, 5-6 ноября 2014 года, была принята рамочная структура для развития экономических коридоров и решение об операционализации данной рамочной структуры посредством меморандума о взаимопонимании в отношении Инициативы коридора Алматы-Бишкек, которая стала первой практической попыткой содействия сотрудничеству между Казахстаном и Кыргызской Республикой на уровне городов.

6. Предполагалось, что этот проект технической помощи (ТП) будет состоять из двух компонентов. Первый – включает пилотное диагностическое исследование по каждой из этих двух стран, зоны которых, по-видимому, не достигли значительных успехов. Целью проведения каждого диагностического исследования является оценка эффективности этих зон и предложение, по итогам оценки, общих и особых руководящих принципов по возможной их модернизации (или, в отдельных случаях, упразднения). Второй компонент ТП предусматривает описание стратегической структуры для каждой из зон в обеих странах и конечной целью достижения их индустриального развития. Также предполагалось, что эти исследования, вкупе со стратегическими структурами, предоставят полезные уроки для других стран ЦАРЭС.

7. Таким образом, ключевой вопрос заключается в том, могут ли экономические зоны служить рентабельным катализатором инклюзивного экономического роста и развития, не оставаясь лишь анклавами, в двух весьма разных странах с учетом развития региональной и глобальной экономической среды. К примеру, в то время как основной статьей экспорта Кыргызской Республики остается рабочая сила, денежные переводы которой составляют до 30% внутреннего валового продукта (ВВП) страны,[8] Казахстан богат природными ресурсами, особенно нефтью и газом, которые составляют более 60% его экспорта и около 25% ВВП страны Более того, ВВП на душу населения Кыргызской Республики составляет около 10% от эквивалентного показателя Казахстана.[9] Однако поскольку обе страны расположены в Центральной Азии, они не имеют прямого выхода к

---

[7] *The Economist*. 2015 г. Специальные экономические зоны: политический приоритет, экономический риск. 4 апреля. http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647630-free-trade-zones-are-more-popular-everwith-politicians-if-not. Также см.: 2015 г. Специальные экономические зоны: не такие уж особые. 4 апреля. http://www.economist.com /news/leaders/21647615-world-awash-free-trade-zones-and-their-offshoots-many-are-not-worth-effort-not

[8] В 2014 году денежные переводы из-за рубежа, в основном, из Российской Федерации, составили около 30% ВВП Кыргызской Республики. См. Международный Валютный Фонд (МВФ). Обследование МВФ: Кыргызская Республика получает заем для подъема экономики в условиях регионального спада. http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/car051415a.htm. Денежные переводы также важны для других стран Центральной Азии, особенно Таджикистана и Узбекистана.

[9] Всемирный Банк. ВВП на душу населения (по текущему курсу доллара). http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

морю, а потому имеют общие рыночные недостатки, такие, как длинные расстояния, а для некоторых направлений - необходимость пересечения множества границ на пути к основным логистическим центрам и глобальным рынкам.

B. Предназначение

8. Данное диагностическое исследование предоставляет обзор характеристик, функций и эффективности существующих в Казахстане 10 СЭЗ, и, в гораздо меньшей степени, его 42 индустриальных зон, в целях выявления и исправления их недостатков и выработки руководящих принципов в соответствии с международными правилами и передовой практикой для увеличения их вклада в успех стратегии экономического развития страны. Основной акцент сделан на СЭЗ, поскольку лишь немногие из ИЗ работают в настоящее время. Основная цель заключается в определении основных характеристик СЭЗ и индустриальных зон, а в случае с СЭЗ данное исследование также оценивает эффективность деятельности на фоне ряда конкретных количественных целевых показателей (для ИЗ подобных целей на существует). Эти целевые показатели имеют особенное отношение к задачам СЭЗ в области повышения занятости и привлечения экспортно-ориентированной деятельности (в трех из СЭЗ), а также инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ), и приобретение новых технологий.

9. Однако слишком амбициозные задачи, ограниченный объем факторов производства и прочие экономические условия могли помешать успеху казахстанских СЭЗ. Свой первый закон о СЭЗ правительство Казахстана представило в 1990-е годы, и за период того десятилетия были созданы девять СЭЗ. Однако к 2000 году их пришлось упразднить, поскольку они оказались нерентабельными в связи с недостатками законодательно-правовой базы, нехваткой прозрачности и, следовательно, коррупции, а также из-за ошибок в пространственном планировании и неудачного выбора месторасположения.[10] Три из существующих СЭЗ Казахстана - «Астана-новый город», «Морской порт Актау», который фактически является торгово-логистической СЭЗ, и «Парк инновационных технологий (ПИТ)» - похоже, достигли определенных успехов, отвечая за большую часть продукции, производимой в 10 СЭЗ страны. Как мы увидим в Главе V, оставшимся семи СЭЗ еще предстоит набрать обороты. Павлодарская СЭЗ, к примеру, открылась с большой помпой в 2011 году, но погрязла в бюрократической трясине и не смогла привлечь хоть сколько-нибудь значимых ПИИ.[11] На деле, доля 10 СЭЗ в совокупном производстве, экспорте, инвестициях (включая ПИИ) и занятости Казахстана просто мизерна

10. В свете оценки эффективности СЭЗ Казахстана, в достижении их задач и целевых показателей, данное диагностическое исследование рекомендует ряд общих и особых руководящих принципов возможной модификации существующих СЭЗ (и ИЗ) для повышения их экономической эффективности. Эти руководящие принципы учитывают, среди прочего, необходимость адаптации этих зон к меняющейся среде международного торговли, особенно в свете недавнего вступления Казахстана во Всемирную Торговую Организацию (ВТО), его членства в Евразийском Экономическом Союзе (ЕАЭС); новой инициативы КНР «Один пояс, одна дорога», международных и региональных соглашений. Подобная адаптация будет содействовать интеграции Казахстана в региональные и глобальные цепи начисления стоимости (ГЦНС). Участие в ГЦНС, на которые приходится 80% мировой торговли, предоставляет Казахстану возможности получения доступа к международным рынкам предоставляет Казахстану возможности для выхода на международные рынки, и, тем самым, использования не только своего сравнительного преимущества, но и получения выгод за счет экономии масштаба, наряду с передачей новых технологий и ноу-хау, все из которых являются главными источниками для СПФП и, таким образом, повышения уровня жизни.[12]

C. Основные аспекты специальных экономических зон и индустриальных зон

11. В рамках данного диагностического исследования, особое внимание уделяется следующим основным характеристикам СЭЗ (и ИЗ) в целях рекомендации руководящих принципов в отношении международных правил и передовой практики:

(i) прозрачность в отношении выгод зон и их затрат;
(ii) уровень привлечения специальными экономическими зонами компаний, ориентированных на экспорт и ПИИ, которые, как правило, более производительны, и,

[10] АБР. 2015 г. *Отчет об экономической интеграции в Азии за 2015 г: как специальные экономические зоны могут стать катализатором экономического развития.* Манила. стр. 30; и А. Каржаубаева. 2013 г. Специальные экономическое зоны в Казахстане. *SEZ World Tracker.* Октябрь. стр. 58-62.

[11] *Financial Times.* 2015 г. Гиперактивность создает экономические риски для Казахстана. 5 ноября.

[12] См.: ЮНКТАД. 2013 г. *Всемирный инвестиционный отчет за 2013 г., Глобальные цепи начисления стоимости: инвестиции и торговля для развития.* Женева (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf).

следовательно, выплачивают относительно более высокие заработные платы;

(iii) зависимость от мер содействия торговле и инвестиций вместо налоговых и неналоговых стимулов;

(iv) содействие развитию связей с местными и региональными экономиками, нежели развитию СЭЗ и ИЗ как анклавов;

(v) содействие развитию центров технологических знаний и опыта в сотрудничестве с местными компаниями, образовательными и научными учреждениями;

(vi) упрощение нормативной базы и процедур регулирования бизнеса, одобрения инвестиций, налоговых и таможенных вопросов, землепользования, коммунальных услуг, разрешений на работу иностранного персонала и т.д. (путем создания механизмов одной остановки или единого окна, к примеру);

(vii) использование коротких «отрицательных» списков, нежели «положительных» списков, для определения соответствия требованиям в отношении отдельных видов экономической деятельности;

(viii) разрешение широкого спектра сервисных предприятий и производства в зонах и парке;

(ix) улучшение управления со стороны управляющих компаний, будь то государственных, частных или государственно-частного партнерства (ГЧП), - и повышение их способности содействовать развитию зоны;

(x) (x) платное управление и прочие услуги с полным возмещением затрат в случае некоммерческого характера деятельности;

(xi) государство предоставляет общую (внеплощадочную) инфраструктуру, а частный сектор предоставляет специфическую (локальную) инфраструктуру, включая коммунальные услуги;

(xii) достижение высоких стандартов в области экологии, труда, техники безопасности и охраны труда и прочих сферах; и

(xiii) координация с зонами в Казахстане и других странах ЦАРЭС.

D. Экономическая среда

12. Соответствующий дизайн и роль СЭЗ и ИЗ нельзя рассматривать в изоляции от превалирующей экономической среды, особенно ухудшения макроэкономической ситуации в Казахстане. Валютно-денежная политика, курсы обмена национальных валют, (особенно) налоговая политика и структурные характеристики экономики Казахстана могут иметь последствия для дизайна и функционирования СЭЗ и ИЗ страны.

13. Данное диагностическое исследование Казахстана предпринимается на фоне двух крупных негативных внешних шоков. Первый подразумевает более слабый спрос со стороны Российской Федерации, что отчасти связано с санкциями и ослаблением рубля,[13] причем оба эти фактора снизили конкурентоспособность казахстанского экспорта в Российскую Федерацию и повысили объемы импорта из Российской Федерации (чему также способствовало членство Казахстана в ЕАЭС) и КНР, хотя эта потеря конкурентоспособности в некоторой степени смягчается обесцениванием тенге примерно на половину с момента принятия правительством решения отпустить курс национальной валюты в августе 2015 года. Более слабый спрос был усугублен вторым внешним шоком: обрушением цен на нефть и газ,[14] которые составляют около четверти ВВП Казахстана, более 60% его экспорта и около 50% налоговых поступлений государства.[15] Это привело к снижению доходов и прибыльности, и падению частного потребления и внутренних инвестиций. Этой двойной внешний шок, вкупе с постоянными задержками второго этапа реализации мегапроекта по разработке нефтяного месторождения Кашаган, а также снижение общего уровня доверия,[16] являются основными причинами резкого снижения темпов экономического роста, ужесточения валютно-денежных и финансовых условий, растущего внешнего дисбаланса и серьезного ухудшения фискальной

[13] Российский рубль потерял более половины своей стоимости по отношению к доллару США в 2014 году.

[14] С июня 2014 года цена за баррель нефти упала со 115 до примерно 50 долларов. Это падение привело к переносу сроков реализации второй фазы разработки казахстанского нефтяного месторождения Кашаган - мегапроекта под руководством международного консорциума с мощностью около 600 000 баррелей нефти в день на пике добычи. За тот же период времени падение цен на нефть также привело к 16% сокращению суверенного фонда благосостояния Казахстана, который, по данным Центрального банка, будет исчерпан к 2026 году, если сохранятся низкие цены на нефть, а правительство продолжит использовать его средства для поддержки слабой экономики страны. См: А. Муни 2016 г. Казахстанский суверенный фонд благосостояния как последняя жертва падения цен на нефть. Financial Times. 8 января. https://www.ft.com/content/1ff29990-b5fe-11e5-b147-e5e5bba42e51#axzz3wGFLoFn5. В 2014 году стоимость добычи барреля нефти в Казахстане составляла 10,70 долл. См: Кноэма. Стоимость добычи барреля сырой нефти по странам. http://knoema.com/rqaebad/cost-of-producing-a-barrel-of-crude-oil-by-country. При этом, в 2014 году цена на нефть в разрезе фискальной безубыточности (то есть средняя цена на нефть, позволяющая нефтедобывающей стране сбалансировать свой бюджет в тот или иной год) в Казахстане составляла 65,50 долл. за баррель. См: МВФ, Департамент Ближнего Востока и Центральной Азии. Статистическое приложение. https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/mcd/eng/pdf/mreost0115.pdf. Компания *KazMunaiGas Exploration Production*, публичное дочернее предприятие государственной нефтяной компании, заявила, что для достижения безубыточности ее основной производственной единицы, цена на нефть должна составлять 65 долл. за баррель. См: *Financial Times*. 2016 г. Падение цен на нефть поднимает вопрос спасения производителей сырой нефти. 28 января.

[15] Экспортная пошлина на сырую нефть снизилась с 60 до 40 долл. за тонну на 1 января 2016 года. Более того, с 1 марта 2016 года ставка экспортной пошлины на сырую нефть была привязана к мировым ценам. На деле это плавающая ставка, а потому если цены на нефть упадут ниже 24 долл. за баррель, то экспортная пошлина будет равняться нулю.

[16] Судя по всему, Кашаганское нефтяное месторождение потеряло свою прибыльность в 2015 году, когда цены на нефть упали ниже 80 долл. за баррель. См: Д. Уразова. 2014 г. Падение нефтяных цен бросает тень на прибыльность Кашагана. Tengrinews. 7 ноября. http://en.tengrinews.kz/politics_sub/Dropping-oil-prices-cast-a-shadow-of-unprofitability-over-257308/. Тем не менее, Кашаган возобновил добычу в октябре 2016 года, выведя дополнительные объемы нефти на сильно переполненный рынок.

позиции государства в связи с резким падением налоговых поступлений. Резкое обесценивание тенге также означает, что правительству, вероятнее всего, придется предоставить дополнительную поддержку банковскому сектору Казахстана и, потенциально, крупным компаниям в прочих секторах с большой внешней задолженностью в долларах США.

14. Реальный рост ВВП замедлился до 1,0% в 2016 году, с 6,0% в 2013 году и 4,3% в 2014 году, несмотря на то, что МВФ ожидает их восстановления в 2017 и 2018 годах. Ужесточение валютно-денежной политики и замедление экономической деятельности заметно снизили объемы кредитования. По данным национального банка, внешняя позиция ухудшилась по большей части из-за падения цен на нефть, а баланс счетов по текущим операциям изменился с эквивалента профицита в 2,8% ВВП в 2014 году на эквивалент дефицита в 6,4% ВВП в 2016 году. Общий фискальный профицит упал с 5,0% ВВП в 2013 году до 1,7% ВВП в 2014 году, и превратился в дефицит в размере 1,6% ВВП в 2016 году.

15. Хотя последних данных о СПФП от казахстанских властей не имеется, по оценкам *Conference Board*, Казахстан столкнулся с резким замедлением темпов роста СПФП, которые упали со средних показателей в 7,4% в 1999-2006 годах до среднего уровня в 2,5% в 2007-2013 годах (Таблица 1). Средние темпы роста СПФП Казахстана в 2007-2013 годах были ниже, чем в Таджикистане (5,3%), Туркменистане (4,0%) и Узбекистане (2,6%), но выше, чем в Кыргызской Республике (2,2%), Российской Федерации (2,1%) и Беларуси (-0,2%).[17] Производительность Казахстана снизилась в 2014 году, когда рост СПФП оказался отрицательным (-1,4%). Отрицательный рост СПФП в 2014 году также отмечался в Кыргызской Республике (-0,1%),

Таблица 1: Рост совокупной производительности факторов производства в странах-участницах Программы ЦАРЭС и Евразийского Экономического Союза в 1999 - 2014 гг.

Страна	1999–2006	2007–2013	2012	2013	2014	2015
Армения	10.6	0.9	2.8	4.0	1.8	…
Азербайджан[a]	6.4	0.1	(0.2)	(2.2)	(4.7)	…
Беларусь	4.7	(0.2)	(2.3)	(0.2)	(5.0)	…
КНР[a]	2.3	1.3	…	0.2	0.1	(1.3)
Грузия[a]	4.4	3.0	2.0	1.2	(0.4)	…
Казахстан[a]	**7.4**	**2.5**	**3.2**	**2.4**	**(1.4)**	**…**
Кыргызская Республикаа Republic[a]	1.6	2.2	7.9	0.2	(0.1)	…
Пакистана	2.0	0.5	2.8	3.1	2.4	…
Российская Федерация	5.6	2.1	1.3	0.5	(4.0)	…
Таджикистан[a]	7.4	5.3	7.2	6.2	4.3	…
Туркменистан[a]	4.7	4.0	2.7	3.1	0.1	…
Узбекистан[a]	3.0	2.6	2.3	4.4	4.3	…
Прочие						
США	0.5	(0.2)	…	(0.5)	0.1	0.1
Европа	0.4	(0.6)	…	(0.2)	(0.1)	0.3
Япония	0.1	0.1	…	0.7	(0.8)	(0.1)
Индия	0.1	0.6	…	0.9	1.6	1.9
Мир	0.9	0.1	…	0.0	0.0	(0.3)

… = нет данных, ( ) = отрицательное, ЦАРЭС = Центрально-азиатское региональное экономическое сотрудничество; КНР = Китайская Народная Республика.
[a] Страны-участницы Программы ЦАРЭС.
Примечание: рост совокупной производительности факторов производства (СПФП) относится к росту ВВП, поделенному на совокупный вклад итогового количества часов, навыков рабочей силы, оборудования и строений, и капитала информационных технологий. Темпы роста рассчитываются как различия в записях; темпы, указанные в данной таблице за 1999-2006 годы и 2007-2013 годы, являются средними показателями годовых темпов роста.
Источник: Полная экономическая база данных *The Conference Board*™ (с изменениями и дополнениями), ноябрь 2016 г. https://www.conference-board.org/retrievefile.cfm

[17] The Conference Board. Полная экономическая база данных. Таблица 12. http://www.conference-board.org/data/economydatabase/ (страница просмотрена в январе 2017 года).

Российской Федерации (-4,0%) и Беларуси (-5,0%), но не в Таджикистане (4,3%), Туркменистане (0,1%) или Узбекистане (4,3%). Еще одно недавнее исследование утверждает, что как и в случае с другими бывшими советскими республиками (такими, как Армения, Азербайджан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), рост СПФП Казахстана остается низким из-за отсутствия технического прогресса.[18] Казахстан занял 47-е место из 61 стран в Годовой книге глобальной конкурентоспособности (снижение с 34 места в 2015 году и 32 места в 2014 году), 53-е место из 138 стран в Индексе глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического Форума, и 35-е место из 190 стран в Индексе легкости ведения бизнеса Всемирного Банка (улучшение с 51 места в 2016 году).[19] Стоит ли говорить что стратегия экономического развития Казахстана может привести к успеху в достижении устойчивого и инклюзивного роста только при улучшении СПФП и международной конкурентоспособности страны.

16. Основной целью налогообложения является финансирование государственных расходов, включая расходы на «общественные блага», такие, как основная инфраструктура. Эффективная система налогообложения приносит достаточно финансовых поступлений для финансирования базовых потребностей развития, причем подобные расходы, исходя из принципа соотношения цена-качество, являются оборотной стороной той же медали с точки зрения финансового благоразумия. Фискальная устойчивость требует эффективной среднесрочной консолидации и большей прозрачности, особенно в области налоговых поступлений. В частности, существует возможность улучшения собираемости налогов за счет усиления правоприменительной практики и ограничения разнообразных форм налоговых послаблений, включая стимулы для компаний - резидентов СЭЗ и ИЗ. Фискальную прозрачность и ответственность государственного сектора можно повысить за счет расширения бюджетной отчетности в целях охвата всех фискальных мер, включая налоговые поступления, упущенные в результате применения разных налоговых послаблений в отношении СЭЗ и ИЗ. Затем государственные органы могли бы оценить выгоды этих типов налоговых послаблений, предоставляемых СЭЗ и ИЗ, но при обеспечении сбалансированности издержек этих мер в разрезе упущенных налоговых поступлений. Таким же образом выгоды любых государственных затрат на инфраструктуру, связанную с зонами, необходимо оценивать во взаимосвязи с расходами бюджета, которые, применимо к 10 существующим СЭЗ, уже составили 275 миллиардов тенге (плюс дополнительно требуемые 200 миллиардов тенге, предоставление которых откладывается в связи с резким падением доходов бюджета). К примеру, налоговые поступления, упущенные в результате применения налоговых стимулов для компаний в СЭЗ, можно было более эффективно потратить на базовые потребности развития, включая образование и профессионально-техническую подготовку,[20] а также базовую инфраструктуру, включая электроснабжение,

[18] Ф. Салиола и М. Секер. 2011 г. Совокупная производительность факторов производства в развивающихся странах. *Обследования предприятий: Серия заметок о предприятиях*. Номер 23. Вашингтон, ОК: Группа Всемирного Банка; и В. Шахабинежад, М.Р.З. Мехриерди, и М. Ягхуби. 2013 г. Рост совокупной производительности факторов производства, технические изменения и изменения технической эффективности в азиатских странах: декомпозиционный анализ. *Иранский журнал экономических исследований.* 2 (2). стр. 47–69.

[19] Центр глобальной конкурентоспособности IMD. 2015 г. *Ежегодный справочник глобальной конкурентоспособности за 2015 г.* Лозанна, Швейцария, и Сингапур. http://www.imd.org/news/IMD-releases-its-2015-World-Competitiveness-Ranking.cfm; 2014. *Ежегодный справочник глобальной конкурентоспособности за 2014 г.* Лозанна, Швейцария, и Сингапур. http://www.imd.org/news/2014-World-Competitiveness.cfm; Всемирный Экономический Форум. Индекс глобальной конкурентоспособности за 2015 г. http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/; Всемирный Банк. 2014 г. *Легкость ведения бизнеса 2016 г.: измерение качества и эффективности регулирования.* http://www.doingbusiness.org /~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports /English/DB16-Full-Report.pdf; *Легкость ведения бизнеса в Казахстане*. http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies /kazakhstan. *Ведение бизнеса 2017 г.: равные возможности для всех,* http://www.doingbusiness.org/Reports/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Country/KAZ.pdf

[20] Хотя государственные расходы на образование в Казахстане переживали период роста, достигнув 3,4% ВНП в 2013-2014 годах, они все еще гораздо ниже стандартов Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), уровня 6,0%-7,0%. См: Группа Всемирного Банка. 2015 г. *Группа Всемирного Банка - краткий обзор партнерства с Казахстаном: октябрь 2015 г.* Астана. http://pubdocs .worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/527371446024973025/Kazakhstan-Snapshot.pdf. Хотя данных по ставкам доходности инвестиций в образование в Казахстане в наличии не имеется, свидетельства из других стран позволяют предположить, что их доходность относительно высока. По данным ОЭСР, к примеру, ставка доходности инвестиций в полное среднее и среднее специальное образование составляет 6,1%-18,0% для мужчин и 5,4%-18,5% для женщин; а в случае с высшим образованием, средняя ставка возврата в 19 государствах-членах ОЭСР составляет 12% для мужчин и 11% для женщин. См: ОЭСР. 2008 г. *Взгляд на образование в 2008 г.: Индикаторы ОЭСР.* Париж. Таблица А10.4. стр. 191. http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41284038.pdf. Ставки возврата инвестиций в высшее образование в Бразилии, КНР, Индии и Российской Федерации также высоки. См: М. Карной и др. 2013 г. Экономическая доходность высшего образования в странах БРИК и его последствия для расширения высшего образования. Рабочий документ № 253. Программа действий для сельского образования. Пало Альто, Калифорния: Стэнфордский университет. http://reap.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Economic_ returns_to_higher _education_in_the_BRIC_countries2.pdf. Более того, оценки из США показывают, что годовые ставки возврата инвестиций в программы раннего развития детей с поправкой на инфляцию составляют 10% и выше. См: Дж. Хекман, Р. Грунвальд и А. Рейнольдс. 2006 г. Доллары и центы ранних инвестиций: анализ выгодности затрат раннего развития и образования. *От нуля до трех.* 26 (6). стр. 10–17; и Дж. Хекман и др. 2010 г. Ставка возврата инвестиций в программу дошкольного обучения *Perry High/Scope. Журнал публичной экономики*. 94 (1-2). стр. 114–128. Ставка возврата инвестиций в программы бакалавриата в США составляет в среднем 15%, а ставки для образования в области проектирования, математики и компьютерных наук составляют до 18%-21%. См. Дж. Р. Абель и Р. Дайц. 2014 г. Перевешивают ли по-прежнему выгоды колледжа его стоимость? *Текущие вопросы экономики и финансов.* 20 (3). https://www.newyorkfed.org/medialibrary /media/research/current_issues/ci20-3.pdf. Лишь очень малое число альтернативных инвестиций могут приносить столь высокие ставки возврата инвестиций. В США, к примеру, долгосрочная годовая ставка доходности инвестиций в акции составляет 7%, а инвестиций в облигации 3%.

водоснабжение, транспорт и телекоммуникации (включая доступ к Интернету), каждая из которых играет важнейшую роль для экспортеров, связанных с ГЦНС.

17. В Казахстане проявляются симптомы «голландской болезни», которая является одной из форм «проклятия природных ресурсов» (тенденция богатых ресурсами стран демонстрировать более медленные темпы экономического роста в сравнении со странами, не имеющими богатых природных ресурсов), и эти симптомы, несомненно, мешают усилиям страны по диверсификации своего экспорта в отраслях помимо нефтегазовой. Когда цены на нефть и газ были высокими, большие притоки ПИИ, которые концентрировались в нефтегазовых компаниях и составляли более 80% всех ПИИ в Центральной Азии, укрепили тенге, сделав казахстанский экспорт в других отраслях менее конкурентоспособным. В то же время, тот факт, что инвестиции направлялись в основном нефтегазовым компаниям, означал, что прочие отрасли были слишком слабыми для того, чтобы принять эстафету, когда тенге потерял половину своей стоимости в 2015 году. Как следствие, экспортеры несырьевых товаров продолжают сталкиваться с трудностями даже несмотря на недавнее падение тенге. На деле в первой половине 2015 года экспорт несырьевой продукции снизился на фоне роста сырьевого экспорта.[21] Хотя обесценивание тенге предоставляет возможности для отраслей, которые уже экспортируют свою продукцию (например, черные и цветные металлы, неорганические химикаты, руда и медь), любые попытки увеличения экспорта в таких областях, как сельскохозяйственная продукция, химическая продукция, удобрения, логистика, бизнес-услуги и информационные технологии, требуют инвестиций в новые производства, а на это нужно время.

18. Еще одним возможным объяснением слабых экспортных показателей стран с падающими курсами национальных валют является превалирование ГЦНС, хотя замедление годовых темпов роста торговли между 2010 и 2016 годами лишь на 1,7% позволяет предположить, что бизнес скорее не склонен строить трансграничные цепи поставок. Глобализация превратила многие страны в перевалочный пункт в производственном процессе, подразумевающем импорт, сборку и ре-экспорт компонентов. Это означает, что многое из того, что страна приобретает в результате девальвации национальной валюты с точки зрения конкурентоспособности экспорта, теряется из-за более высокой стоимости импортируемых компонентов. По данным Всемирного Банка, это может объяснить до 40% сниженного влияния девальваций по всему миру.

19. Следовательно, макроэкономическая политика в области обменного курса и связанной валютно-денежной политики, а также фискальная политика, оказывают важное воздействие на прочие стратегии, направленные на достижение роста через развитие экспорта. В то время как недавнее обесценивание тенге поможет в содействии излечению Казахстана от голландской болезни, полное выздоровление в комбинации с устойчивым и инклюзивным ростом в будущем, потребует не только макроэкономической стабильности, но и масштабных структурных реформ для диверсификации экономики и отхода от сильной зависимости от нефти и газа. Падающие цены на нефть подчеркивают необходимость диверсификации экономики Казахстана и отхода от нефтяной зависимости. Несмотря на усилия по реструктуризации экономики в ответ на падение цен на нефть в 2008-2009 годах, зависимость от нефти лишь выросла. Прирост инвестиций отстает, а расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), как доля от ВВП, снизились до лишь четверти от средних показателей в странах со средним уровнем дохода. В то время как первоочередной вызов заключается в необходимости разворота потерь конкурентоспособности, сложившихся в результате девальвации тенге по отношению к рублю в первой половине 2015 года, в более долгосрочной перспективе потребуются структурные реформы для улучшения СПФП и содействия диверсификации экономики в сфере сельского хозяйства, промышленного производства и услуг.

20. По словам министра инвестиций и развития Казахстана, - «Мы хотим поменять структуру нашей экономики. Но для этого нам нужны иностранные инвестиции. Для достижения этой цели нам необходимо кардинально поменять не только имидж страны, но и законодательство, нормы - самую его суть».[22] В число приоритетов правительства, в данном отношении, следовательно, входят: повышение инвестиций в человеческий капитал; улучшение деловой среды; поддержка НИОКР; повышение финансового посредничества, что улучшает

[21] 23 сентября 2015 года Министерство энергетики сообщило о том, что в 2015 году добыча нефти составит меньше заявленных 80,5 миллионов тонн. Этот год стал вторым подряд годом падения добычи нефти в Казахстане, так как в 2014 году добыча немного сократилась до 80,8 миллионов тонн. 1 октября 2015 года независимый источник PRIX index спрогнозировал падение экспорта нефти из Казахстана в четвертом квартале 2015 года, подчеркнув влияние низких нефтяных цен на нефтяной сектор Казахстана. См: П. Сорбелло. 2015 г. Мрачные прогнозы экспорта нефти из Казахстана. *The Diplomat*. 1 октября. http://thediplomat.com/2015/10/ominous-outlook-for-kazakhstans-oil-exports/

[22] Г. Фой. 2017 г. Инвесторы приветствуют открытие Казахстана. *Financial Times*. 19 июня.

функционирование рынков капитала; укрепление верховенства закона (включая соблюдение прав собственности) и обеспечение институционального строительства. Более того, с учетом высокой зависимости Казахстана от иностранной торговли и инвестиций, которым зачастую мешает советское наследие доминирующей роли государства в экономике, приватизация также является важным пунктом повестки дня. Объявление в декабре 2015 года об амбициозной программе приватизации на 2016-2020 годы, включающей Хоргосский международный центр трансграничного сотрудничества на границе с КНР, внутренний сухой порт на границе с Синцзянем, автономным регионом на северо-востоке КНР, в случае своей реализации, не только позволит улучшить фискальную ситуацию, но и ослабит роль государства в экономике, расчистив путь для более широкой стратегии развития под руководством частного сектора.[23] В действительности китайские компании выкупили 49% этого внутреннего порта в мае 2017 года. Так, при соответствующем дизайне, СЭЗ и ИЗ могут стать составной частью данной стратегии экономического развития.

E. Участники и организация данного Диагностического исследования

21. Данное диагностическое исследование повышает ценность существующих проектов технической помощи (ТП) других доноров за счет следующих аспектов:

(i) подчеркивание важности прозрачности в отношении задач, характеристик, функционирования и эффективности казахстанских СЭЗ и ИЗ, включая ключевую роль прозрачности в улучшении выработки доказательной политики и государственной подотчетности в отношении этих зон;
(ii) освещение законодательной и институциональной структуры и административных процедур в отношении СЭЗ и ИЗ;
(iii) предоставление достоверной методологии оценки выгод и рентабельности СЭЗ и ИЗ;
(iv) предоставление эмпирических свидетельств в отношении показателей деятельности СЭЗ и ИЗ;
(v) в свете этой оценки, выработка рекомендаций в отношении того, как можно модифицировать СЭЗ (и ИЗ) для улучшения их рентабельности, или же заменить их более эффективными альтернативами; и
(vi) рекомендация руководящих принципов в отношении использования СЭЗ и ИЗ и их специфических характеристик с учетом передовой международной практики, включая практику, отраженную в правилах ВТО и ЕАЭС.

22. Остальная часть данного диагностического исследования организована следующим образом. Методология оценки СЭЗ и ИЗ и связанной с ними политики отражена в Главе II. Глава III содержит описание глобального и регионального экономического ландшафта, влияние членства Казахстана в ВТО, ЕАЭС и Программе ЦАРЭС, и его последствий для СЭЗ и ИЗ страны. В свете недавнего вступления Казахстана в ВТО и его членства в ЕАЭС, Глава III также предоставляет обзор возникающих в результате этого ограничений для этих зон. С учетом важности добросовестного управления и сильной институциональной структуры (возможно, свободной от институциональных ограничений, превалирующих в остальной части экономики) для успеха зон и их вклада в экономическое развитие, Глава IV обобщает законодательную, нормативную и институциональную базу и административные процедуры. Эта глава также описывает логику существующих СЭЗ и ИЗ и их основные характеристики. Глава V рассматривает свидетельства об эффективности СЭЗ в достижении их непосредственных и косвенных задач. Некоторые уроки успехов и неудач зон в других странах, особенно в КНР и Индии, приведены в Главе VI. В свете данных об их эффективности и уроков других стран, Глава VII предлагает ряд основных и руководящих принципов в отношении дизайна и использования СЭЗ и ИЗ.

[23] Дж. Кинге и Дж. Фарки. 2015 г. Страдающий от кризиса Казахстан объявляет об амбициозном плане приватизации. *Financial Times*. 3 ноября; Хоргос. Первая презентация китайско-казахского проекта «Создание международного центра приграничного сотрудничества «Хоргос» для привлечения инвестиций и торговых партнеров».http://www.mcps-khorgos.kz/en/smi-review/first-kazakh-chinese-project-presentation-%E2%80%9Cestablishment-international-center-border-coop. Помимо этого, Самрук-Казына, фонд национального благосостояния Казахстана, планирует продать акции в контролируемых им компаниях. См.: The Economist. 2017 г. «Казахстан: на перекрестке нового Шелкового Пути». 1 июля.

Глава II: Методология И Ключевые Концепции

A. Важная роль и значение прозрачности по вопросам специальных экономических зон и индустриальных зон

23. Постоянный процесс структурных реформ, включая одностороннюю либерализацию торговли, можно значительно улучшить за счет высокой степени внутренней прозрачности в отношении формулировки, реализации и оценки экономической политики, включая политику в отношении специальных экономических зон (СЭЗ) и ИЗ. В идеале подобная прозрачность должна относиться к природе и логике подобной политики, и должна подразумевать независимую оценку их экономической эффективности (т.е. их затрат относительно выгод для потребителей и производителей). Подобный анализ выгодности затрат, как ex ante так и ex post, должен стать фундаментом для оценки всех инструментов государственной политики - не только касающихся СЭЗ и ИЗ, но и тех, что касаются регулирования и государственных расходов на инфраструктуру. Институционализация прозрачности, особенно в виде тщательного, доказательного подхода к государственной политике, повысит подотчетность государства и общественное понимание, и усилит дебаты о пользе политики.[24] Она также сократит возможности для мздоимства и дискреционные полномочия при реализации мер политики, что поможет в предотвращении коррупции.[25] К сожалению, институционализация прозрачности не является распространенной практикой в Казахстане и других странах Центральной Азии и большей части Азиатско-тихоокеанского региона.

24. Несомненно, нехватка прозрачности государственных институтов, отчасти, связана с тем фактом, что прозрачность высокого качества с анализом выгод и затрат на государственную политику требует времени и отнюдь не дешева. На деле, меры прозрачности могут считаться чрезмерно дорогостоящими, в менее развитых странах, таких как Казахстан, которым также не хватает институционального потенциала для их реализации. Однако стоимость достижения прозрачности бледнеет в сравнении с другими издержками, включая упущенные налоговые поступления в результате налоговых стимулов; расходы на инфраструктуру; и возможные «валовые потери» (в разрезе экономической эффективности),[26] связанные с подобными мерами (или с налогами как таковыми).[27] При наихудшем сценарии меры прозрачности даже могут быть контрпродуктивными. В то время как анализ выгод и затрат мер прозрачности, реализованные в других странах, может пролить свет на ситуацию в отсутствие анализа схожих мер, реализованных на национальном уровне, он не является равноценной заменой. В конце концов, экономические, политические и социальные обстоятельства, а также уровень развития и институционального потенциала, значительно различаются в зависимости от страны. Здесь нет одного правильного решения, хотя положительный опыт других стран может предоставить некоторые руководящие принципы. Из стран бывшего Советского Союза, к примеру, Грузию стоит отдельно отметить в разрезе ее замечательного прогресса в области реформ государственного сектора и прозрачности.[28] Стоит отметить, что в Казахстане, 10 из 100 конкретных шагов, определенных Президентом Нурсултаном Назарбаевым 20 мая 2015 года для реализации пяти институциональных реформ Правительства Казахстана, направлены на повышение прозрачности и подотчетности государства. Конечно, для институционализации прозрачности Казахстану понадобится техническая и финансовая поддержка, включая сбор надежных статистических данных, отсутствие которых мешает доказательному анализу торговых и связанных с торговлей мер, а потому и выработке оптимальной политики, включая политику в отношении СЭЗ и ИЗ (что является одной из задач данного диагностического исследования).[29]

---

[24] Говорят, что солнечный свет - это «наилучшее дезинфицирующе средство» в борьбе с нечистоплотной экономической политикой.

[25] Туманность может считаться необходимой для сокрытия характеристик СЭЗ и ИЗ, которые могут нарушать правила ВТО. Более того, нехватка прозрачности и надзора, а также ослабленный таможенный контроль и применение иных законов и правил, могут сделать СЭЗ и ИЗ более уязвимыми перед лицом преступной деятельности, включая отмывание денег, производство и распространение поддельной валюты. См: Международная торговая палата. 2013 г. *Контроль зон: балансирование мер содействия и контроля для борьбы с незаконной торговлей в зонах свободной торговли в мире.* Париж.

[26] «Валовые потери» представляют собой потери, результирующие из потерь экономической эффективности по таким причинам, как налоги, тарифы, плохо разработанные правила и власть монополий.

[27] В Таиланде, к примеру, исследование Консультационной службы по иностранным инвестициям, проведенное в 1999 году, пришло к выводу о том, что каждое рабочее место, созданное в секторе промышленности, обходится правительству в годовые инвестиционные издержки, в 16 раз превышающие среднегодовую заработную плату работника на производстве. Инвестиции компании Дженерал Моторс в Венгрии обошлись в 300 000 долларов США на каждое созданное рабочее место. Пакет налоговых стимулов, предложенный Индией компании Форд в 1997 году, стоил примерно 200 000 – 420 000 долларов за одно рабочее место. См: И. Гилл и Х. Харас. 2007 г. *Восточноазиатский ренессанс: идеи для экономического роста.* Вашингтон, ОК: Международный Банк Реконструкции и Развития/Всемирный Банк. стр. 181. http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/226262-158536715202/EA _Renaissance_full.pdf

[28] К примеру, см. обзоры торговой политики Грузии, проведенные Всемирной Торговой Организацией, включая последний: ВТО. 2016a. Обзор торговой политики: Грузия. Женева. https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s328_e.pdf

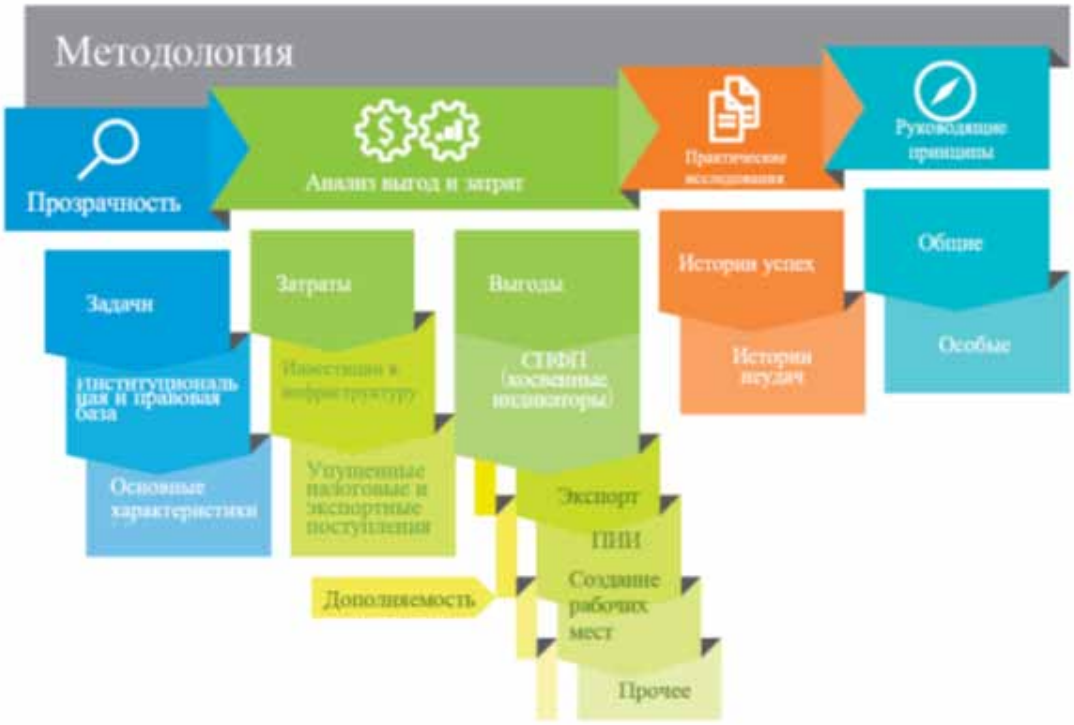
[29] Судя по всему, исследования по оценке упущенных налоговых поступлений в результате применения индивидуальных налоговых преференций, не проводились, включая преференции, предоставляемые компаниям, функционирующим внутри СЭЗ и ИЗ.

25. Данное диагностическое исследование является, по сути, олицетворением принципа прозрачности, направленным на использование анализа выгод и затрат для оценки экономической эффективности казахстанских СЭЗ (и, в меньше степени, ИЗ) как инструмента экономической политики. Для целей данного диагностического исследования, «прозрачность» состоит из следующих ключевых элементов:

(i) разъяснение задач, поставленных перед существующими СЭЗ и ИЗ;
(ii) описание юридической и институциональной структуры в отношении СЭЗ и ИЗ, а также основных характеристик СЭЗ и индустриальных зон;
(iii) расчет затрат существующих СЭЗ и ИЗ, включая связанные расходы на инфраструктуру, упущенные налоги в связи с налоговыми преференциями, административные издержки эксплуатации зон, стоимость соблюдения требований для предприятий, работающих в СЭЗ и ИЗ, и нежелательные или, возможно, непредсказуемые побочные эффекты (включая валовые потери).
(iv) выгоды существующих СЭЗ и ИЗ, включая ту степень, в которой они повысили и диверсифицировали экспорт, привлекли прямые иностранные инвестиции, и создали более высокооплачиваемые рабочие места;
(v) оценку рентабельности СЭЗ и ИЗ в достижении этих выгод; и
(vi) предоставление консультаций в отношении возможной модификации СЭЗ и ИЗ для повышения их эффективности или, по сути, стоит ли заменить их альтернативными инструментами политики, которые, вероятно, были бы более рентабельными.

26. Подобная оценка (или анализ выгод и затрат) призвана пролить свет на эффективность СЭЗ и ИЗ (и их особых характеристик) в достижении их прямых и косвенных задач, в частности: увеличения или диверсификации экспорта, привлечения ПИИ (и связанных технологий), интеграцию местных предприятий в глобальные цепочки начисления стоимости (ГЦНС), и создание более высокооплачиваемых рабочих мест.

Рисунок 1: Методология диагностического исследования по Казахстану



Источник: Азиатский Банк Развития.

27. Прозрачность необходима не только для обеспечения рентабельности СЭЗ и ИЗ, но и как важная часть институциональной и юридической базы этих зон. Более того, прозрачность важна для обеспечения рентабельности разнообразных характеристик СЭЗ и ИЗ (например, налоговых преференций, критериев соответствия для работы в СЭЗ и ИЗ, роли и финансирования их управляющих компаний), а также государственных расходов на инфраструктуру. К примеру, налоговые поступления, упущенные вследствие налоговых стимулов, можно было бы более эффективно потратить на базовую инфраструктуру, внутри или вокруг СЭЗ и ИЗ, или в других частях страны. С учетом неизбежности проб и ошибок, разные характеристики СЭЗ и ИЗ, а также СЭЗ и ИЗ как таковые, необходимо более пристально отслеживать и оценивать, причем своевременно.

28. В то время как задачи и законодательно-институциональная база СЭЗ и ИЗ в Казахстане достаточно ясны, как и их основные характеристики, имеются лишь ограниченные данные в отношении фискальных и иных издержек, связанных с разными характеристиками СЭЗ и ИЗ, особенно с индивидуальными налоговыми льготами и административными издержками. Эта нехватка данных мешает анализу выгод и затрат,[30] и означает, что политика в области СЭЗ и ИЗ, в определенной степени, разрабатывается вслепую.

B. Важнейшая концепция «дополняемости»

29. Наиболее сложной частью данного диагностического исследования является оценка выгод и издержек различных характеристик СЭЗ и ИЗ и их жизнеспособных альтернатив. *В частности, сложной методологической задачей, с которой сталкиваются лица, ответственные за выработку политики, проводящие экономические оценки рентабельности СЭЗ и ИЗ в Казахстане (и других странах), является трудность в определении той степени, в которой подобные инструменты являются дополнительными.*[31] К примеру, важно определять, обеспечивает ли экспорт из СЭЗ и ИЗ дополнительный рост. Некоторые из экспортирующих компаний могут перенести свою деятельность в зоны, создавая, таким образом, ложное впечатление того, что зоны достигли успеха в стимулировании экспорта, в то время как дополнительный экспорт из СЭЗ и ИЗ попросту заменил экспорт из остальных регионов страны.[32] В случае с инвестиционными стимулами, которые являются одной из основных характеристик СЭЗ и ИЗ, важно выявить дополнительные инвестиции, и дополнительные рабочие места, которые не были бы созданы без подобных стимулов. (Таким образом, в случае с налоговыми стимулами, «дополняемость» и упущенные налоговые поступления тесно взаимосвязаны). Нехватка этой «дополняемости» снижает выгоды от СЭЗ и ИЗ относительно издержек на них, отрицательно сказываясь на их рентабельности.

30. В отсутствие эконометрического анализа, данное диагностическое исследование в большой степени полагалось на интервью, проведенные командой АБР с предприятиями в казахстанских СЭЗ. В то время как эти интервью могут пролить свет на данный вопрос, эконометрический анализ был бы гораздо более надежным и достоверным. Интервью были основаны на коротких устных опросах (в добавление к личным свидетельствам), которые позволили провести дополнительные опросы. Они концентрировались на той степени, в которой инвестиции предприятий в СЭЗ оказались факторами дополнительного роста (Глава V) и на исследованиях, проведенных в других странах (Глава VI).[33] В случае с СЭЗ, подобный анализ также требует данных о государственных расходах, включая стоимость администрирования и упущенные налоговые поступления, а также стоимость капитала в случае на примере инфраструктуры. Однако отсутствие какой-либо базовой модели СЭЗ и данных, необходимых для проведения эконометрического анализа, не позволили провести тщательный

[30] Имеются отдельные данные в отношении государственных расходов на инфраструктуру в каждой из СЭЗ и об общих упущенных доходах в связи с налоговыми преференциями (27,2 миллиарда тенге в 2014 году).

[31] Министерство инвестиций и развития (МИР) недавно разработало методологию оценки показателей казахстанских СЭЗ. Однако сомнительно, чтобы это пролило хоть какой-либо свет на степень этой «дополняемости».

[32] В той степени, в которой иностранные импортеры предпочитают импортировать больше от компаний, расположенных в СЭЗ и ИЗ, чьи издержки ниже в связи с тарифными и прочими преференциями, этот импорт осуществляется за счет остальной страны, являясь, такими образом, «отвлечением» торговли.

[33] Опыт стран, которые оценили воздействие налоговых стимулов на инвестиции, говорит о том, что подобные стимулы редко оказываются рентабельными. Большинство эконометрических исследований показывают, что упущенные налоговые поступления, как правило, превышают дополнительные инвестиции, которые они должны стимулировать. Даже в случае НИОКР, которые считаются особенно подверженными «сбою рынка», исследование Австралийской комиссии по производительности, к примеру, пришло к выводу о том, что общие налоговые концессии на НИОКР действовали в основном как «награда» за исследования в адрес компаний, которые и так их проводили, нежели стимулировали дополнительные НИОКР. См: Правительство Австралии, Комиссия по производительности. 2007 г. *Государственная поддержка науки и инноваций.* Отчет об исследовании. Канберра. Однако недавние эмпирические свидетельства из Соединенного Королевства показывают, что налоговые стимулы для НИОКР не только стимулировали инновации компаний - прямых получателей этих стимулов, но также имели положительное побочное влияние на технологически связанные фирмы. Вследствие этого, каждый фунт стерлингов налоговых послаблений создавал 1,7 фунтов стерлингов в расходах на НИОКР. См: А. Дешезлепретре и др. 2016 г. Повышают ли налоговые стимулы исследований инновационность компаний? Дизайн НИОКР для НИОКР. *Рабочие документы НБЭИ.* Номер 22405. Кембридж, МА: Национальное бюро экономических исследований (НБЭИ).

анализ выгод и затрат СЭЗ.[34] Таким образом, любые данные, поступающие в отношении, к примеру, экспорта, инвестиций, трансферов технологий и рабочих мест, генерируемых СЭЗ (или ИЗ) должны интерпретироваться с большой осторожностью.

C. Важность совокупной производительности факторов производства и ее косвенные индикаторы

31. Хотя это и не является четко заявленной целью, итоговым экзаменом на успешность казахстанских СЭЗ и ИЗ (и всей стратегии экономического развития страны) является та степень, в которой они:

(i) повышают СПФП и, следовательно, международную конкурентоспособность казахстанских предприятий, прокладывая путь для экономической диверсификации и экспортно-ориентированного роста, и позволяя внутренне произведенным товарам и услугам конкурировать с импортом;[35]
(ii) содействуют эффективному перераспределению ресурсов в соответствии с конкурентным преимуществом (что отражается в СПФП, к примеру), повышая при этом экспорт, несмотря на удаленное месторасположение Казахстана и его небольшой внутренний рынок;
(iii) привлекают ПИИ, которые не только увеличивают внутренние запасы капитала, но и являются проводником для распространения новых технологий и знаний, и могут способствовать связям с местными поставщиками путем улучшения доступа к ГЦНС, на которые приходится 80% мировой торговли, а через них и к международным рынкам;[36] и
(iv) создают более производительные (и более высокооплачиваемые) рабочие места.

32. СПФП секторов и отдельных предприятий отражает эффективность использования всех факторов производства, включая капитал и рабочую силу. А потому они являются ключевой детерминантой экономических показателей Казахстана. СПФП стоит отличать от производительности труда, которая является объемом производства на работника или на проработанный час, а потому влияет на заработные платы и уровень жизни. Среди основных источников улучшения производительности труда стоит отметить изменения в объеме инвестиций и рост СПФП. Рост инвестиций способствует улучшениям в производительности труда путем повышения объемов капитала, с которым работают сотрудники. В отсутствие роста СПФП, однако, более высокая производительность труда на основе роста инвестиций может быть достигнута только за счет снижения производительности капитала.

33. На ранних стадиях развития, эффективное перераспределение ресурсов из секторов с низкой производительностью, таких, как натуральное сельское хозяйство, в более продуктивные секторы производства и услуг, в соответствии со сравнительными преимуществами Казахстана, безусловно, способствовало бы улучшению общей СПФП. Однако рост СПФП также может быть результатом улучшения СПФП в отдельных секторах и предприятиях, поскольку наиболее эффективные предприятия получают более высокую долю рынка за счет отстающих (распределительная эффективность), а конкуренция заставляет оставшиеся предприятия в секторе повышать свою производительность (эффективность предприятий). В число других источников роста СПФП входит экономия масштаба и, в долгосрочной перспективе, технологический прогресс, управленческие ноу-хау, образование, профессионально подготовка и практическое обучение, и улучшения в базовой инфраструктуре (включая электричество, телекоммуникации, особенно доступ к Интернету, и транспорт, который особенно важен для улучшения связанности удаленной экономики Казахстана, особенно в интересах торговли товарами).

34. Либерализация торговли, включая более широкое коммерческое присутствие в виде ПИИ, способствует повышению СПФП за счет расширения рынков, на которых могут функционировать компании, и повышения степени конкуренции между ними.[37]

---

[34] Разумеется, тщательный анализ инфраструктурных инвестиций требует не только данных в отношении соответствующих капитальных затрат, но и оценок вероятного жизненного цикла подобной инфраструктуры.

[35] Одна из задач, определенных в Законе Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 года (т.е. действующем законе) заключается в «развитии современной, высокопроизводительной и конкурентной промышленности».

[36] Для того, чтобы стать частью ГЦНС, фирмы должны быть максимально эффективными; в противном случае конкуренты одержат на ними верх. Так, расширение мировой торговли в конце 1990-х и начале 2000-х годов, по мере формирования ГЦНС, сопровождалось повышением СПФП. А потому это, вероятно, не совпадение, что последнее замедление глобальной торговли сопровождалось всемирным замедлением темпов роста производительности. По данным Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), до 80% международной торговли происходит через ГЦНС, связанные с транснациональными компаниями. См: ЮНКТАД. 2013 г. Глобальные цепи начисления стоимости и развитие: инвестиции и торговля с добавленной стоимостью в глобальной экономике. Женева. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary / diae2013d1_en.pdf

[37] Недавнее исследование развитых стран, в большинстве из которых средние ставки тарифа режима наибольшего благоприятствования ниже ставок в Кыргызской Республике, пришло к выводу о том, что снижение импортного тарифа на 1 процентный пункт в отношении ресурсов производства повышает СПФП на 2% (см. Е. Дабла-Норрис, Р. Дуваль. 2016 г. «Как снижение торговых барьеров может оживить глобальную производительность и рост» https://blog-imfdirect.imf.org/2016/06/20/how-lowering-trade-barriers-can-revive-global-productivity-and-growth/).

В результате этого рост СПФП возникает четырьмя основными способами. Во-первых, за счет более эффективного распределения внутренних ресурсов в соответствии с конкурентным преимуществом, что способствует специализации производства и прокладывает путь для участия в ГЦНС. Во-вторых, расширенные рынки позволяют компаниям выгодно использовать экономию масштаба, которой сложно достичь в пределах небольшого внутреннего рынка, при том, что это влечет за собой снижение стоимости производства единицы продукции. В-третьих, создаются рыночные условия, в которых более производительные компании могут расширяться, а менее производительные компании становятся их подрядчиками или даже покидают бизнес. И, наконец, в расширенных рынках присутствует больший доступ к новым идеям и большему вознаграждению за инновации и внедрение новых технологий.[38]

35. К сожалению, казахстанские власти не смогли предоставить последние данные о СПФП, ни в укрупненном виде, ни по секторам или отдельным СЭЗ или индустриальным зонам. А потому используются некоторые косвенные индикаторы СПФП как индикаторы экономической эффективности, в частности, степень, в которой СЭЗ повысили и/или диверсифицировали экспорт, привлекли инвестиции, особенно ПИИ, и создали высокооплачиваемые рабочие места.[39] Эти косвенные индикаторы входят в число первичных экономических задач СЭЗ (обобщенных в Главе IV), что неудивительно с учетом того, что экспортно- и ПИИ-ориентированные компании, как правило, более производительны и, следовательно, выплачивают относительно высокие заработные платы, согласно международным эмпирическим данным (ссылки на которые приведены в Главе V).[40] Еще один возможный критерий оценки успеха СЭЗ - это трансферы технологий, связи с внутренней экономикой и прибыльность (в той степени, в которой это не связано с избежанием или уклонением от уплаты налогов).

D. Роль индустриальной политики в области экономического развития

36. Есть мнение, что наиважнейшая задача индустриальной политики, и любой стратегии экономического развития, заключается в придании приоритетного значения устранению основных препятствий для роста СПФП. На деле быстрый экономический рост стран Восточной Азии был связан по большей части с успехом их стратегий экономического развития в прокладывании пути для повышения СПФП, что, в свою очередь, позволило их предприятиям конкурировать не только с импортом на своем внутреннем рынке, но и на экспортных рынках. В ходе реализации их стратегий развития на ранних этапах разработки, эти страны использовали достаточно активную индустриальную политику, которая подразумевала разные уровни и формы прямого и косвенного государственного вмешательства.[41] Эта политика варьировалась от относительно небольшого вмешательства с ограниченным набором инструментов, как в

[38] Международная торговля и ПИИ являются двумя основными каналами передачи технологий. В случае с торговлей, компании могут приобретать технологические знания путем импорта промежуточных товаров и капитального оборудования, включающего иностранные технологии. Компании могут также «учиться, экспортируя» посредством прямого взаимодействия с иностранными заказчиками, хотя здесь результаты слабее, чем в случае с импортом. В отношении ПИИ, степень и скорость распространения технологий может зависеть от владельцев компаний и связей между фирмами. Многонациональные компании обычно передают технологии своим дочерним предприятиям за рубежом через ПИИ для реализации полного потенциала своих изобретений. В получающей стране входящие ПИИ могут генерировать позитивные эффекты увеличения производительности в отношении компаний посредством взаимосвязей между мультинациональной связанной компанией и местными компаниями, кругооборота персонала или улучшенной организации и методов управления. Таким образом, ПИИ считаются важным аспектом экономического роста в развивающихся рынках и экономиках.

Распространение технологий через торговлю и инвестиции, однако, не происходит автоматически. Эффект производительности от ПИИ чаще встречается в странах с более высококвалифицированным человеческим капиталом. Помимо этого, торговля и инвестиции часто требуют адекватного уровня инфраструктуры, включая хорошо развитый наземный транспорт и порты. Государственные инвестиции в человеческий и физический капитал чрезвычайно важны для достижения выгод производительности, связанных с инновациями. Некоторые развивающиеся рынки и страны со средним уровнем дохода успешно сформировали хорошо обученные научные и инженерные кадры, которые теперь содействуют принятию технологий и инноваций. См.: МВФ. 2016 г. *Фискальный монитор: Действуем сейчас, действуем вместе.* Вашингтон, ОК. https://www.imf.org/external /pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf

[39] Что интересно, президентский указ, создающий каждую из СЭЗ, содержит конкретные численные показатели для каждой из СЭЗ, соответствующие задачам СЭЗ, включая некоторые из этих косвенных показателей СПФП. В случае с СЭЗ Астана-Новый город, к примеру, задачи и целевые показатели касаются объема внутренних и иностранных инвестиций, производства товаров и услуг в СЭЗ, количества участников, количества созданных рабочих мест, доли местного содержания в совокупном производстве и уровня инновационной деятельности предприятий в СЭЗ.

[40] См., к примеру: Б. Балтабаев. 2014 г. Прямые иностранные инвестиции и рост совокупной производительности факторов производства: новые свидетельства на макроуровне. Мировая экономика. 37. стр. 311–334; и Д. Райкер. 2015 г. Экспортно-емкие отрасли в среднем платят больше: обновленная информация. Офис по экономике, Исследовательская записка № 2015-04A. Вашингтон, ОК: Комиссия США по международной торговле. Хотя ни экспорт, ни ПИИ не упоминаются в качестве конкретных задач в Законе о СЭЗ от 2011 года, юридические документы о создании отдельных СЭЗ содержат количественные целевые показатели по экспорту в трех случаях («Онтустик», «Павлодар» и «Тараз») и по ПИИ во всех СЭЗ. Помимо этого, в ходе вступления Казахстана в ВТО его представители четко упомянули, что, среди прочих целей, цель казахстанских СЭЗ заключается в привлечении ПИИ. См: ВТО. 2015b. Отчет рабочей группы по вступлению Республики Казахстан. WT/ACC/KAZ/93. Женева. 23 июня. Стр. 212.

[41] Консенсуса в отношении того, что такое «индустриальная политика», не существует. Всемирный Банк в общих чертах определяет ее как «усилия правительства по изменению структуры промышленности для содействия росту на основе производительности». См: Всемирный Банк. 1993 г. *Восточноазиатское чудо: экономический рост и государственная политика,* Нью-Йорк: *Oxford University Press*.

Гонконге, Китай (в соответствии с принципом «рынок ведет, государство содействует» и «большой рынок, маленькое правительство») до высокой степени вмешательства или «руководства» с использованием широкого спектра инструментов, как в КНР, чья экономика ранее была экономикой центрального планирования. Большинство из этих стран изначально были развивающимся, чьи рынки факторов производства, особенно рынки капитала,[42] были гораздо менее развиты. Следовательно, они, вероятно, были более подвержены сбою рынка, чем промышленно развитые страны. Более высокая степень подверженности сбою рынка давала некоторые основания для вмешательства государства (например, на основании того, что те или иные отрасли «лишь зарождались» или же были «стратегическими»),[43] хотя коррекция сбоя рынка была не единственной движущей силой индустриальной политики. В любом случае есть сомнения в отношении того, могут ли правительства распределять ресурсы лучше, чем неидеальный рынок. Влияя на распределение внутренних ресурсов, однако, правительства стран Восточной Азии, как правило, не игнорировали сравнительные преимущества их экономик.[44] По мере изменения обстоятельств с течением времени, что касалось и этих сравнительных преимуществ, эти страны все повышали степень либерализации своих экономик, снижая барьеры в торговле и ПИИ, и изменяя свои нормативные базы для содействия конкуренции и, тем самым, более эффективного распределения ресурсов.

37. Индустриальная политика в Восточной Азии и других регионах состояла из широкого многообразия политических мер, в зависимости от степени применения целевых показателей (по которым выбирались «победители»), особенно для «молодых» и «стратегических» отраслей. Делалось широкое разграничение между «избирательными» и «функциональными» мерами. В то время как последние предоставлялись всем фирмам, или всем тем фирмам, которые занимались определенным видом деятельности (например, инновациями), первые нацеливались на конкретные отрасли или даже компании в отраслях. Они включают избирательные тарифные и не тарифные барьеры для импорта (часто направленные на импортозамещение), СЭЗ или особые экспортные зоны (ОЭкЗ) для снижения анти-экспортной предрасположенности подобной защиты импорта,[45] экспортные ограничения в отношении сырья или частично переработанной продукции (для содействия переработке, к примеру), экспортные стимулы (включая кредиты), налоговые и неналоговые стимулы для инвестиций (включая субсидированные процентные ставки), политику государственных закупок, отдающую предпочтение внутренним поставщикам, и исключения из законов о конкуренции (если подобные законы существуют). В число прочих форм вмешательств входят принадлежащие государству или связанные с государством компании;[46] широкая и надежная база физической инфраструктуры (электроснабжение, порты, дороги) и социальная инфраструктура (например, квалифицированная

[42] В Республике Корея, к примеру, чаеболы (корпоративные конгломераты) стали движущей силой быстрой индустриализации страны на основе сильного экспортно-ориентированного роста. С учетом скудости предпринимательского таланта на ранних этапах экономического развития Южной Кореи, ресурсы концентрировались в руках основателей этих предприятий. *Успех чаеболов* стал отражением не только их способности преодолевать шероховатости рынка факторов производства, включая проблемы рабочей силы, капитала и технологий, но также и выгод от синергии и экономии масштаба, которые возможны в крупных предприятиях. *Еще одним преимуществом* чаеболов были их тесные связи с правительством Республики Корея в тот период, когда большая часть корейской экономики регулировалась, в результате чего многие противились доминирующему положению *чаеболов. В частности, с учетом того, что часть его индустриальной политики в 1970-е годы была направлена на содействие тяжелой и химической промышленности, правительство способствовало росту чаеболов. Тесные связи между чаеболами и правительством и банками (которые были государственными до середины 1970-х годов), по некоторым мнениям, мешали доступу на корейский рынок и искажали конкуренцию на других рынках*.

[43] Временная помощь государства могла позволять компаниям пользоваться преимуществами экономии масштаба и связанных с нею более низких издержек.

[44] С 1990 года одним из основных источников роста производительности, и, следовательно, развития, в Азии, были структурные изменения в результате перемещения рабочей силы из секторов с низкой производительностью труда в сектора с высокой производительностью. Более слабая производительность в Африке и Латинской Америке связана, судя по всему, с перемещением рабочей силы в обратном направлении: из высоко- в низкопроизводительные секторы. См. М.С. МакМиллан и Д. Родрик. 2011 г. Глобализация, структурные изменения и рост производительности. Рабочие документы НБЭИ. № 17143. Кембридж, МА. NBER. http://www.nber.org/papers/w17143

[45] Тарифы - это не только барьер для импорта. В той степени, в которой они применяются к импорту ресурсов производства и отражаются в ценах на конечную продукцию (и услуги), производимые в импортирующей стране, они также являются экспортным налогом, если эта конечная продукция (и услуги) далее становятся объектом торговли. По данным 2001 года, к примеру, импортный тариф в Азиатско-тихоокеанском регионе был эквивалентен экспортному налогу в размере 5% в Малайзии, 10,4% в Шри Ланке, 12,1% в КНР, 18,2% в Бангладеш и до 31% в Индии. См: С. Токарик. 2007 г. Насколько силен уклон против экспорта от импортных налогов? *Обзор мировой торговли.* 6 (2). стр. 193-212. http://www.dartmouth.edu /~rstaiger/lerner.symmetry.theorem.evidence.pdf. Лучший способ сделать так, чтобы тарифы (и прочие косвенные налоги) не становились налогами на экспорт, это, вероятно, использовать свободные экономические зоны, нежели тарифные исключения или более сложные скидки и возвраты, поскольку администрирование последних может быть дорогостоящим (хотя и свободные экономические зоны также добавляют сложности в пограничное налогообложение). Что интересно, даже хотя Молдова имеет низкие формальные барьеры в торговле (например, средний импортный тариф равен 5,2%, что значительно ниже существующего среднего применимого тарифа РНБ Казахстана), одно из исследований продемонстрировало, что неформальные барьеры Молдовы в 2002 году были эквивалентны налогу на экспорт в размере около 25%. Это исследование также показало, что снижение этих издержек могло бы привести к значительному сокращению бедности в Молдове. См: Г. Г. Порто. 2005 г. Неформальные экспортные барьеры и бедность. *Журнал международной экономики.* 66 (2). стр. 447-470.

[46] Даже в Сингапуре, где связанные с государством компании демонстративно конкурируют на коммерческой основе с частными компаниями, их связи с правительством могут привести к более высокой оценке этих компаний со стороны рынков капитала в сравнении с частными компаниями, что дает им преимущества в виде более низкой стоимости капитала..

рабочая сила); субсидированные инфраструктурные поставки и производственные площади (как часть ОЭкЗ, к примеру), предоставление объектов НИОКР в государственных институтах, а также налоговые стимулы для частных НИОКР, и, в некоторых случаях, снижение процентных ставок (и, следовательно, стоимости капитала) и реальных заработных плат (через ограничения на решение коллективных споров и деятельность профсоюзов).

E. Меры содействия и стимулы

38. При оценке казахстанских СЭЗ и ИЗ данное исследование четко разграничивает меры содействия торговле и ПИИ за счет устранения искажений внутреннего рынка, влияющих на конкуренцию, и более активные меры, такие, как стимулы для отдельных видов деятельности на основании «стратегического характера» подобных видов деятельности или их уязвимости перед лицом сбоя рынка. Содействие подразумевает устранение препятствий для перераспределения внутренних ресурсов и конкуренции на относительно хорошо функционирующих рынках в соответствии с конкурентными преимуществами Казахстана и повышенной производительностью. В то же время, с учетом удаленности страны, содействие может быть направлено на снижение логистических издержек, как на внутреннем, так и на международном рынке.[47] Стимулы подразумевают более сложную задачу постоянного успешного выбора правительством потенциальных «победителей». Однако опасность заключается в том, что процесс выбора может руководствоваться политическим давлением или фаворитизмом, нежели конкурентным потенциалом компаний, в результате чего правительство может выбрать «проигравших».

39. К примеру, с учетом разных типов косвенных налоговых мер, которые входят в число самых известных характеристик СЭЗ и ИЗ, устранение тарифов и/или налога на добавленную стоимость (НДС) на импорт, используемый в производстве товаров или услуг на экспорт, исключает необходимость в отсрочках и более сложных корректировках пограничных налогов, включая тарифные скидки и возврат НДС после экспорта. Подобные освобождения от тарифов, НДС и прочих косвенных налогов в соответствии с принципом пункта назначения в международном налогообложении можно считать способом содействия международной торговле, а потому экспортно-ориентированной инвестицией. С другой стороны, освобождение от корпоративного или подоходного налогов, взимаемых с предприятий, функционирующих в СЭЗ или ИЗ, (как и в случае с налоговыми каникулами), является налоговым стимулом, который, как правило, сложнее обосновать.[48] На деле, в то время как вышеупомянутые налоговые меры по содействию торговле соответствуют правилам ВТО и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), налоговые стимулы могут противоречить этим правилам.

F. «Второй среди лучших»

40. Политика, которая, на первый взгляд, искажает рынки, может при этом быть полезной, если рынки уже искажены иными факторами. В подобных обстоятельствах общенациональные экономические выгоды от СЭЗ и ИЗ могут быть достаточно большими, перевешивая фискальные и прочие издержки, включая потери экономической эффективности, связанные с искажением конкуренции в результате действий зон. Например, если слабо функционирующий рынок капитала развивающейся страны не может направлять сбережения на инвестиции в промышленное производство, даже несмотря на высокую прибыльность этой деятельности, СЭЗ или ИЗ могут потенциально стимулировать инвестиции, улучшая, таким образом, экономическое благосостояние.

41. Однако было бы предпочтительно исправлять существующие искажения по возможности напрямую и максимально быстро, особенно поскольку «вторая среди лучших» политика, как правило, имеет нежелательные побочные эффекты. К примеру, преференциальный налоговый режим для компаний, работающих в СЭЗ, может не только создавать конкурентные недостатки для других компаний на внутреннем рынке, но также стимулировать компании в СЭЗ импортировать их ресурсы производства, нежели закупать их у внутренних поставщиков, расположенных за пределами СЭЗ, что будет мешать интеграции компаний не из СЭЗ в ГЦНС. Помимо этого, в нашем сложном мире обоснование политики как «второй среди лучших» может быть найдено практически для любой политики. Следовательно, «вторая среди лучших» политика должна быть лишь временным шагом на пути к полной либерализации торговли.

---

[47] В зависимости от сектора промышленности, логистические издержки цепей поставок составляют от 5% до 50% от полной стоимости товара на складе. См: Работа с материалами и логистика. 10 советов о том, как снизить логистические издержки цепей поставок. http://mhlnews.com/transportation-amp-distribution/10-tips-reducing-supply-chain-logistics-costs. Логистические издержки являются одной из основных детерминант конкурентоспособности. См: К. Рантасила и Л. Оджала. 2012 г. Измерение национальных логистических издержек и эффективности деятельности. Документ для обсуждения № 2012-04. Турку, Финляндия: Школа экономики Турку, Университет Турку. Базовый документ для Саммита международного транспортного форума по бесшовному транспорту 2012 года: налаживание связей. Лейпциг, Германия. 2-4 мая. https://www.oecd.org/tad/events/global-forum-trade-2012-reliability-measuring-logistics-costs.pdf

[48] В любом случае налоговые стимулы могут быть относительно нерентабельными по причинам, упоминаемым в Главе V.

G. «Сбой рынка» и «общественные блага»

42. Сбои рынка происходят, когда рынки не полностью отражают социальные издержки и выгоды частной экономической деятельности.[49] К примеру, НИОКР являются важной детерминантой технологического прогресса, и, следовательно, долгосрочного роста СПФП, но социальные выгоды, как правило, превышают выгоды частные (Приложение). Следовательно, если позволить рынкам действовать самостоятельно, проводились бы слишком малые объемы НИОКР. В подобных случаях вмешательство правительства может быть вполне легитимным при условии точного измерения разрыва между частными и социальными выгодами от НИОКР и разработки рентабельного инструмента стимулирования достаточного объема НИОКР в целях заполнения разрыва без значительных отрицательных последствий. Сбой рынка может отчасти объяснить, почему субсидии на НИОКР ранее разрешались правилами ВТО. Сейчас ситуация изменилась. К сожалению, государства редко способны рентабельно исправить сбой рынка, а потому им стоит проявлять осторожность в отношении предоставления стимулов, даже в случае с НИОКР.

43. Тем не менее, во многих странах, включая Китайскую Народную Республику, Финляндию, Израиль, Республику Корея и США, государство играет активную роль в повышении инноваций.[50] Что интересно, почти все технологии, сделавшие iPhone столь «умным», якобы финансировались государством.[51] Помимо этого, ряд индикаторов указывает на необходимость увеличения вклада науки и технологий в экономическое развитие Казахстана. В частности, расходы страны на НИОКР составляют лишь 0,2% от валового внутреннего продукта (ВВП), что значительно ниже уровней в 1,0% - 1,5%, обычно рекомендованных для стран на схожем этапе экономического развития, и ниже, чем соответствующие уровни в соседних странах, включая Российскую Федерацию (около 1%).[52] Более того, по данным Индекса экономики знаний Всемирного Банка, Казахстан занял 73-е место из 146 стран в 2012 году (поднявшись с 78-го в 2000 году).[53]

44. Связанный с этим источник сбоя рынка ассоциируется с базовой инфраструктурой (особенно транспортом, энергетикой, водоснабжением, канализацией и утилизацией отходов, телекоммуникациями и Интернетом, здравоохранением и образованием), которую зачастую можно охарактеризовать как одно из «общественных благ». Общественные блага (товары и услуги) по определению генерируют позитивное внешнее воздействие, так как предоставляют социальные выгоды в дополнение к тем выгодам, которые готовы оплачивать отдельные граждане и предприятия. На конкурентном рынке общественные блага, как правило, предоставляются в недостаточном объеме, поскольку они «не исключительны» и «не оспариваемы», то есть их потребление одним человеком или бизнесом не мешает их потреблению другими.[54]

45. Государственные инвестиции в базовую инфраструктуру являются незаменимым источником СПФП и, таким образом, экономического роста в долгосрочной перспективе. Более того, в краткосрочной перспективе они создают рабочие места. На деле именно эти выгоды были основной мотивацией для создания нового Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), который предназначен для заполнения инфраструктурного разрыва в регионе. До тех пор, пока доходность инвестиций в инфраструктуру превышает стоимость финансирования, государственные инвестиции будут лишь укреплять фискальный баланс государства. Хотя

---

[49] Часто используемым примером сбоя рынка в отношении торговли является экспортное финансирование, которое подвигло многие страны на создание экспортно-импортных банков. Эти банки по сути являются государственными кредитными агентствами. Их роль заключается в предоставлении экспортного финансирования, (i) когда частный сектор не желает или не может сделать это самостоятельно на коммерчески приемлемых условиях, и/или (ii) для противодействия иностранной конкуренции, возникающей в результате поддержанного государством финансирования своих компаний другими странами. Сторонники считают, что эти банки могут содействовать экспорту путем исправления сбоев финансовых рынков, которые мешают экспорту, и, таким образом, путем оказания экспортерам помощи в международной конкуренции. Однако критики утверждают, что частный сектор более эффективен, чем использование государством средств налогоплательщиков для финансирования экспорта, независимо от того, кто является бенефициаром - малый или крупный бизнес. ОЭСР установила международные правила для подобных экспортных кредитных агентств, пользующихся поддержкой государства.

[50] М. Маззукато. 2016 г. Financial Times. Сильная индустриальная стратегия имеет много преимуществ. *Financial Times.* 3 августа.

[51] К примеру, первый в мире сенсорный экран, предшественник тачскринов на последних мобильных телефонах, был изобретен в 1976 году в Европейской организации ядерных исследований (CERN) для улучшения контроля нового большого ускорителя. См: Cern Courier. 2010 г. Первые емкостные тачскрины в CERN. 31 марта. http://cerncourier.com/cws/article/cern/42092

[52] Электронная библиотека ОЭСР. 2012 г. Обзоры инвестиционной политики ОЭСР: Казахстан 2012 г. http://dx.doi.org /10.1787/9789264121812-en

[53] Кноэма. Индекс экономики знаний (Всемирный Банк), 2012 г. https://knoema.com/WBKEI2013/knowledge-economy-index-world-bank-2012 https://knoema.com/WBKEI2013/knowledge-economy-index-world-bank-2012

[54] Комбинация высоких постоянных издержек и нулевые предельные издержки распределения делают определенные типы базовой инфраструктуры, такие, как энергоснабжение, водное хозяйство и телекоммуникационные сети, а также транспортные сети, естественными монополиями.

в Казахстане данные о внутренних ставках доходности подобных инвестиций отсутствуют, это, похоже, верно в отношении инвестиций в электрогенерацию и строительство дорог с твердым покрытием в Кыргызской Республике. Технико-экономические обоснования, проведенные от имени кыргызских властей, позволяют предположить, что внутренние ставки доходности инвестиций в определенные типы инфраструктуры могут достигать 14%-39%.[55] Это позволяет предположить, что государственные инвестиции в базовую инфраструктуру, будь то в СЭЗ, ИЗ, или вокруг них, или в других сегментах экономики, были бы более рентабельными, чем налоговые стимулы (особенно налоговые каникулы по уплате налогов на прибыль юридических лиц) для инвестиций, чей эффект дополнительности не доказан.[56] Базовая процентная ставка Центрального банка Казахстана на настоящий момент составляет 10,5%. Вместо зависимости исключительно от налоговых послаблений для финансирования инвестиций в инфраструктуру, модель «платит пользователь» создала бы стимулы для эффективного использования инфраструктуры, и приносила бы доход для технического обслуживания и обновления. Все это также поможет максимизировать выгоды от государственной инфраструктуры, включая инфраструктуру в СЭЗ и ИЗ или около них. Однако в четырех из СЭЗ создание инфраструктуры все еще не завершено из-за резкого сокращения государственного бюджета. Более того, по-видимому, в некоторых случаях инфраструктура не соответствует потребностям предприятий, функционирующих в зонах.

H. Либерализация торговли, структурные реформы и помощь в повышении конкурентоспособности на рынке

46. Потенциальные выгоды либерализации торговли, будь то многосторонней, региональной, двусторонней или односторонней, хорошо известны.[57] Либерализация торговли несет в себе выгоды для тех, кто производит экспорт или потребляет импорт, включая производителей, использующих импортируемые товары как ресурсы производства. В то же время, однако, либерализация торговли ранит внутренних производителей (и их сотрудников) товаров и услуг, которые производятся за рубежом лучше и/или дешевле. Тем не менее, общие выгоды от либерализации торговли и последовательные структурные изменения таковы, что выигравшие могут, в принципе, компенсировать потери проигравших, а потому все стороны лишь выиграют. Если же победители не желают или не способны компенсировать потери проигравших, в сфере либерализации торговли и связанных структурных реформ экономики, правительство традиционно играет роль в содействии необходимому перераспределению внутренних ресурсов в соответствии со сравнительным преимуществом путем оказания структурной поддержки (для повышения эффективности процесса корректировки) и мер по перераспределению (для того, чтобы выгоды от либерализации торговли были распределены более справедливо).

---

[55] См.: МВФ. 2015 г. Кыргызская Республика: запрос в отношении трехлетней договоренности по расширенной программе кредитования. Страновой отчет № 15/113. Вашингтон, О.К. Стр. 33. По оценкам Глобального института МакКинзи, доходность инвестиций в инфраструктуру составляет 20%. См.: Дж. Вотцель и др. 2016 г. *Заполнение глобальных инфраструктурных пробелов.* Шанхай, Абу-Даби, Цюрих, Стокгольм и Торонто: Глобальный институт МакКинзи, стр. 12. http://www.iberglobal.com/files/2016-2/Bridging-Global-Infrastructure-Gaps_mckinsey.pdf

[56] Судя по опыту стран, проводящих оценку рентабельности их налоговых стимулов, упущенные налоговые поступления, как правило, превышают прирост инвестиций в результате этих стимулов, за исключением, быть может, лишь соответствующим образом разработанных стимулов для НИОКР.

[57] Либерализация торговли является составной частью широких текущих реформ внутренней экономической политики на основе рыночных принципов, направленной на повышение производительности и конкурентоспособности, улучшение уровня жизни и сокращения бедности, особенно в Азиатско-тихоокеанском регионе. Эти реформы, включая либерализацию торговли и ПИИ, были в основном односторонними, причем как в крупных странах, наподобие КНР и Индии, так и в малых странах. См.: Всемирный Банк. 2005 г. *Глобальные экономические перспективы: торговля, регионализм и развитие.* Вашингтон, ОК. http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2005/Resources/gep2005.pdf. К примеру, из 21% снижения средневзвешенных тарифов во всех развивающихся странах с 1983 по 2003 год, односторонние снижения составили две трети от общего сокращения. Односторонние реформы торговой политики и политики, связанной с торговлей, отражают признание того, что препятствия на пути улучшения производительности, роста и развития, в большинстве своем создаются внутри страны. В частности, односторонняя политика «открытых дверей» КНР, представленная в 1978 году, была составной частью стратегии страны по достижению постепенного перехода от фактически закрытой экономики центрального планирования к более рыночной экономике. Кульминацией этой политики «открытых дверей» стало вступление КНР в ВТО в 2001 году.

47. В Соединенных Штатах, например, помощь в повышении конкурентоспособности на рынке (ТАА) помогла техническому персоналу, пострадавшему от глобализации, предоставив профессиональную подготовку, карьерное консультирование, пособия для пожилых работников, помощь в поиске работы и пособия на переезд, а также финансовую поддержку для работников, повышающих квалификацию.[58] Программа ТАА была создана в связи с запуском в 1962 году Раунда Кеннеди в многосторонних торговых переговорах под эгидой Генерального соглашения о тарифах и торговле, предшественника ВТО. С тех пор программа была расширена и модернизирована в свете более поздних торговых соглашений.[59] В 2006 году Европейский Союз принял схожую программу – Европейский фонд оказания помощи в условиях глобализации.[60]

48. Однако медленный рост экономики Казахстана и фискальные ограничения (в частности, нехватка налоговых поступлений), могут помешать возникновению ТАА или более далеко идущих мер перераспределения для обеспечения того, чтобы все пользовались выгодами от либерализации торговли и связанных с этим структурных реформ. Эти меры могут включать, среди прочего, более прогрессивное налогообложение, кредиты на уплату налогов на заработную плату для работников с низким уровнем дохода, более высокие минимальные заработные платы, повышенную государственную поддержку бедных семей, улучшенное обучение неквалифицированных работников, и расширение предоставления бесплатного образования и здравоохранения.

[58] Дж. Зинтц. 2015 г. Помощь в повышении конкурентоспособности на рынке: что необходимо знать. Белый дом: Президент Барак Обама. 11 июня. https://www.whitehouse.gov/blog/2015/06/11/trade-adjustment-assistance-what-you-need-know

[59] К примеру, Президент Клинтон расширил ТАА в 1993 году, когда США присоединились к Североамериканскому соглашению о свободной торговле, как и Президент Буш, когда он получил полномочия по ускоренным действиям в 2002 году. Закон об экономических стимулах 2009 года расширил ТАА, далее расширенную в 2011 году, когда Президент Обама подписал закон об утверждении трех двусторонних торговых соглашений. Некоторые из улучшений ТАА потеряли силу в конце 2013 года; программа должна была быть полностью свернута в конце 2015 года, когда Конгресс продлил ее до сентября 2016 года. Последний законопроект также подразумевал продление ТАА до середины 2021 года.

[60] См.: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en

Глава III: Глобальные И Региональные События И Их Последствия Для Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон

49. Эволюция глобальной торговой среды, включая события в системе, основанной на многосторонних правилах под эгидой Всемирной Торговой Организации (ВТО) (включая Соглашение по упрощению процедур торговли от 2013 года), совместно с региональными договоренностями, имеют последствия для стратегии экономического развития Казахстана и роли его СЭЗ и индустриальных зон в этой стратегии. Хотя соглашения в рамках ВТО не содержат никаких конкретных положений в отношении СЭЗ и ИЗ как таковых, как показано в Главе V, СЭЗ и ИЗ, тем не менее, подчиняются ее правилам. С другой стороны, Соглашение Евроазиатского Экономического Союза содержит конкретные положения в отношении создания и функционирования подобных зон. В этой связи Казахстану необходимо адаптировать свои СЭЗ и ИЗ к изменениям в глобальном торговом ландшафте, включая международные правила. Также важно адаптировать СЭЗ и ИЗ для того, чтобы использовать выгоды изменений регионального ландшафта, такие, как новая стратегия Китайской Народной Республики «Один пояс, один путь», инициированная в 2013 году.

50. Устранение барьеров в торговле вследствие многосторонней либерализации под эгидой Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и Всемирной Торговой Организации (ВТО) (и, в меньшей степени, под эгидой региональных торговых договоренностей) и результирующая интеграция мировой экономики, включая возникновение ГЦНС, будет иметь далеко идущие последствия для стратегий экономического развития стран Центральной Азии и для использования СЭЗ и ИЗ как инструментов экономической политики. Возникновение ГЦНС, к примеру, на деле не дает развиться импортозамещению (и связанным с ним протекционистским тарифным и не тарифным мерам) как средству экономической диверсификации и основе для устойчивого экономического роста. Вместо этого страны должны теперь расчищать путь для участия своих предприятий в ГЦНС путем их открытия для конкуренции, таким образом стимулируя их улучшать свою СПФП и, следовательно, экспортную конкурентоспособность.

A. Членство Казахстана во Всемирной Торговой Организации

51. Ввиду ключевой роли торговли в содействии экономическому росту и производительности, Казахстан стал 162-м членом ВТО 2 ноября 2015 года, после 20 лет переговоров. Вступление в ВТО подразумевало снижение барьеров для торговли и инвестиций, а также других искажений конкуренции (таких, как субсидии), как указано в различных соглашениях, включая ГАТТ, Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности и ратификацию Казахстаном Соглашения по упрощению процедур торговли ВТО в декабре 2013 года.

52. Членство в ВТО влечет за собой пакет обязательств в отношении базовых принципов отсутствия дискриминации (включая режим наибольшего благоприятствования (РНБ) и национальный режим), определенности (т.е. обязательности исполнения) в отношении разных обязательств, и прозрачности в торговле и торговой политике и мерах. Членство в ВТО также подразумевает обязательства в отношении преференциальных торговых соглашений, включая соглашения, связанные с членством Казахстана в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Как указано во Вставке 1, эти обязательства в рамках ВТО в действительности ограничивают масштаб торговых мер и мер, связанных с торговой политикой Казахстана, включая те их них, что связаны с использованием СЭЗ и ИЗ как инструментов политики, поддерживающих правительственную стратегию экономического развития. Однако одновременно с этим, применяя схожие обязательства к торговым партнерам Казахстана, ВТО облегчает доступ к экспортным рынкам для казахстанских предприятий, что содействует доступу к ГЦНС и способствует росту, ориентированному на экспорт.

53. Пакет вступления Казахстана в ВТО содержал значительные улучшения возможностей доступа к рынку для членов ВТО, в соответствии с РНБ, который запрещает дискриминацию торговых партнеров. В совокупности, пакет накладывает на Казахстан обязательства по дальнейшей либерализации своего торгового режима, и дает толчок для продолжения интеграции в глобальную экономику. Данное соглашение также предоставляет более прозрачную и предсказуемую среду для торговли и иностранных инвестиций, обеспечивая справедливую конкуренцию и повышение благосостояния потребителя. Ниже приведены некоторые из основных обязательств Казахстана.

Вставка 1: Правила Всемирной Торговой Организации относительно специальных экономических зон и индустриальных зон

Всемирная Торговая Организация (ВТО) не имеет правил в отношении специальных экономических зон (СЭЗ) или индустриальных зон (ИЗ) как таковых. В действительности до последнего времени ВТО не занималась вопросами СЭЗ и индустриальных зон. Тем не менее, некоторые аспекты этих зон, особенно их освобождение от разнообразных внутренних и пограничных налогов, могут нарушать правила ВТО, включая условия санкционирования работы в СЭЗ или индустриальных зонах и, следовательно, получения права на налоговые преференции (а это одна из основных характеристик СЭЗ и ИЗ) и прочие финансовые льготы. В число подобных условий могут входить, к примеру, обязательство экспортировать определенную часть произведенной продукции, ограничение по доле продукции, которую можно продавать на внутреннем рынке, или требование об использовании минимальной процентной доли местных ресурсов.

В случае с торговлей товарами, Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и связанные соглашения, особенно Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) и Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей (ТРИМ) применимы к налоговым и неналоговым мерам. Подобные меры запрещены, если они зависят от экспортных показателей или местного содержания, и считаются «дающими основания для судебного расследования», если являются «специфическими» или оказывают «отрицательное влияние» на другого члена ВТО. Запрещенные и дающие основания для судебного расследования субсидии могут оспариваться, либо посредством механизма разрешения споров ВТО, либо посредством применения компенсирующих пошлин.

Концепции «субсидий» (Статья 1 ССКМ), «специфичности» (Статья 2) и «запрещенных субсидий» (Статья 3) являются ключевыми аспектами ССКМ. Статья 1 («Определение субсидии») указывает, что субсидия считается существующей, когда наличествует «финансовый вклад правительства или любого государственного органа на территории Члена» или «таким образом образуется прибыль». Подобные финансовые вклады включают (i) прямые трансферы средств, будь то фактические (например, гранты, займы или вливания капитала) или потенциальные (например, кредитные гарантии); (ii) упущенные налоговые поступления (например, посредством налоговых стимулов); и (iii) предоставление товаров и услуг, не являющихся общей инфраструктурой или товарами, полученными посредством закупок. Они также включают случаи, в которых правительство осуществляет платежи посредством механизма финансирования или вверяет или доверяет частному органу (такому, как управляющей компании СЭЗ или ИЗ) осуществить одну или более функций, указанных в (i), (ii) и (iii) выше.

Однако ССКМ указывает, что исключение или освобождение от уплаты импортных тарифов или косвенных налогов на экспортируемую продукцию, что, как правило, является главной характеристикой СЭЗ и ИЗ, не является субсидией. Более конкретно, тарифные исключения (а также налоговые скидки и прочие схемы) в отношении импортируемого сырья и промежуточных ресурсов, используемых в производстве товаров на экспорт, исключены из определения субсидии согласно ССКМ. Это также применимо к исключениям или освобождениям от уплаты *косвенных* налогов (особенно налога на добавленную стоимость) на «ресурсы, потребляемые в производстве экспортируемой продукции) при определенных условиях, включая требования о том, чтобы подобные исключения или освобождения от уплаты косвенных налогов «не применялись поверх налогов, взимаемых в отношении производства или распределения схожей продукции для продажи для внутреннего потребления». С другой стороны, любые освобождения от уплаты *прямых* налогов на экспорт считаются экспортной субсидией, а потому запрещены.

ССКМ разделяет субсидии (согласно определению в Статье 1) на запрещенные и разрешенные. Субсидии, которые «зависят, согласно закону или в действительности, от экспортных показателей как от единственного или одного из нескольких прочих условий», или от «использования внутренне произведенных, нежели импортированных товаров», запрещены Статьей 3 на основании того, что они считаются искажающими торговлю. Налоговые послабления, вероятно, считаются запрещенной субсидией, если, к примеру, компании, расположенные в зонах или парках, должны экспортировать определенную минимальную процентную долю производимых ими товаров, или если подобное налоговое послабление зависит от квоты на товары, произведенные в СЭЗ или ИЗ, которые могут продаваться на внутреннем рынке (в подобном случае оно считалось бы экспортной субсидией). Налоговые преференции также считаются запрещенной субсидией, если они требуют, чтобы компании в зоне использовали определенную долю внутренних, а не импортируемых ресурсов производства.

Продолжение на следующей странице

Продолжение Вставки 1

ССКМ изначально разграничивало две категории разрешенных субсидий: те, что «дают основания для действий» (разрешены, но потенциально подлежат судебному расследованию) и те, которые не дают основания для действий (разрешены и защищены от судебного расследования). Однако последняя категория более не существует, а потому в настоящее время все субсидии дают основания для судебного расследования. Хотя другие субсидии, особенно некоторые из субсидий в отношении экологических мер, НИОКР и регионального развития, на тот момент не давали оснований для действий в рамках Статьи 8 ССКМ, данное положение утратило свою силу в конце 1999 года.

Согласно Статье 2 ССКМ, субсидия считается «специфической», если она применима к «определенным предприятиям», то есть предприятию, отрасли или группе предприятий или отраслей. Субсидия также считается специфической, если она «ограничена определенными предприятиями, расположенными в определенном географическом регионе в юрисдикции правоустанавливающего органа». В данном отношении, по-видимому, специфическим будет считаться «положительный» список видов деятельности, разрешенных в СЭЗ и ИЗ, нежели «отрицательный». Специфичность также может быть результатом процесса авторизации, если, к примеру, государство определяет те или иные отрасли или предприятия, которым разрешено функционировать в зоне.

Статья 3.1 (а) ССКМ запрещает «субсидии, зависящие, согласно закону или в действительности, как единственное или одно из нескольких прочих условий, от экспортных показателей, включая таковые, указанные в Приложении 1». Из 12 примеров экспортных субсидий, проиллюстрированных в Приложении 1 к ССКМ, 5 включают налоговые меры, то есть тарифы, косвенные налоги и прямые налоги. Помимо этого, статья 3.1 (б) ССКМ запрещает субсидии на импортозамещение, определенные как «субсидии, зависящие, как единственное или одно из нескольких прочих условий, от использования внутренней нежели импортируемой продукции».

Налоговые и неналоговые меры в отношении СЭЗ и ИЗ, которые не зависят от экспортных показателей и использования внутренних (а не импортируемых) ресурсов производства, также могут считаться субсидиями, дающими основания для действий, если они являются «специфическими», и жалующийся член ВТО может продемонстрировать, что они имеют «отрицательные последствия». Отрицательные последствия могут принимать следующую форму: (i) ущерб внутренней промышленности члена ВТО, заявившего о претензии, (ii) недействительность или ущерб выгодам от тарифных концессий ВТО, или (iii) «серьезный ущерб».

Как и в случае с ССКМ, в Соглашении ТРИМС отсутствуют конкретные ссылки на СЭЗ или ИЗ, даже несмотря на то, что эти зоны связаны с торговлей и могут подразумевать инвестиционные меры, предназначенные для привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и содействия экспорту. Как и ССКМ, Соглашение ТРИМС содержит иллюстративный список мер, которые не соответствуют Статье 3 ГАТТ (Национальный режим) и 11 (Общее устранение количественных ограничений). Список включает требования в отношении местных материалов и ресурсов, и балансирования торговли, а также ограничения в отношении обменного курса. Следовательно, любые меры, связанные с СЭЗ или ИЗ, которые накладывают подобные требования или ограничения, нарушают Соглашение ТРИМС (при отсутствии уведомления ВТО согласно Статье 5.1). Что интересно, подобных уведомлений в отношении СЭЗ или ИЗ в ВТО не подавалось.

В той степени, в которой СЭЗ и ИЗ участвуют в торговле услугами, они не охвачены ни ГАТТ, ни связанными соглашениями ССКМ и ТРИМС. Вместо этого услуги охватываются Генеральным соглашением по торговле услугами (ГАТС), в частности в отношении режима наибольшего благоприятствования, причем члены ВТО приняли на себя обязательства в отношении конкретных секторов услуг, и национального режима. Следовательно, в отличие от ССКМ, налоговые и неналоговые меры, зависящие от экспортных показателей или импортозамещения, разрешены, если они не подразумевают дискриминацию в СЭЗ и ИЗ. Однако СЭЗ и ИЗ не могут предоставлять преференциальный режим подкатегории услуг или поставщикам услуг из зарубежных стран. Они также не могут относиться к иностранным услугам и поставщикам услуг с меньшими преференциями, чем к внутренним услугам и поставщикам услуг, в той степени, в которой они приняли на себя обязательства по предоставлению национального режима конкретным секторам услуг.

Источник: М. Дали. 2016 г. *Является ли ВТО Всемирной Налоговой Организацией? Пособие по правилам ВТО для лиц, определяющих налоговую политику.* Технические записки и руководства. Вашингтон, ОК: Международный Валютный Фонд. http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602.pdf

(i) В отношении товаров, Казахстан принял тарифные концессии и обязательства, связывающие тарифные ставки для всех продуктов на среднем уровне в 6,1%. (Для сельскохозяйственной продукции средний тариф составляет 7,6%, а для не сельскохозяйственной продукции – 5,9%).
(ii) При применении единой политики ЕАЭС по экспортным пошлинам, Казахстан связан списком обязательств по экспортным пошлинам Российской Федерации. Данный список содержит 556 тарифных линий, из которых 81,3% обнулены.
(iii) В отношении услуг Казахстан принял на себя специфические обязательства в отношении 10 секторов услуг (включая телекоммуникации, банковский сектор, страхование, транспорт, туризм и дистрибуцию) и 116 подсекторов.
(iv) Казахстан взял обязательство по отмене всех своих промышленных субсидий (включая те, что указаны в положениях его программ развития) или их изменению таким образом, чтобы субсидии не зависели от экспорта или использования внутренней продукции, нежели импортируемых товаров. ВТО информируется о всех субсидиях в течение 120 дней после вступления, и ни одно из положений Статей 27 и 28 Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) не будет использовано.
(v) Все законы, нормативы и прочие меры, связанные с Соглашением по торговым инвестиционным мерам (ТРИМС) должны соответствовать положениям ВТО после вступления. Существующие меры, не соответствующие правилам ВТО, включая положения о местных материалах и ресурсах в инвестиционных контрактах в нефтегазовом секторе и преференциальные тарифы и тарифные исключения в соглашениях о промышленной сборке в автомобильном секторе, должны быть устранены: положения о местных материалах и ресурсах - до 1 января 2021 года, а преференциальные тарифы и тарифные исключения - до 1 июля 2018 года.
(vi) Внутренние налоги (например, налог на добавленную стоимость (НДС) и акцизные налоги) и прочие импортные сборы, будут применяться в соответствии с соглашениями ВТО, включая Статьи 1 и 3 ГАТТ 1994 г.
(vii) Количественные ограничения в отношении импорта, такие, как квоты, запреты, разрешения, требования о предварительной авторизации, требования о лицензировании или иные требования, или ограничения, не обоснованные в рамках соглашения ВТО, будут отменены и не введены (повторно), ни Казахстаном, ни компетентными органами ЕАЭС.
(viii) Законы и правила в отношении транзита и прочие меры, регламентирующие транзит товаров (включая энергию) будут применяться в соответствии со Статьей 5 ГАТТ 1994 г. По запросу, Казахстан предоставит членам информацию о поступлениях в виде таможенных платежей и сборов, и стоимости предоставления связанных услуг.
(ix) Казахстан полностью реализует Соглашение ТРИПС на дату вступления.
(x) В течение 4 лет после вступления, Казахстан инициирует переговоры о своем присоединении к Соглашению по государственным закупкам (СГЗ), многостороннему соглашению ВТО в отношении закупки товаров, услуг и капитальной инфраструктуры правительствами и прочими государственными ведомствами. Пока же закупки товаров и услуг, включая закупки со стороны принадлежащих или контролируемых государством предприятий, будут осуществляться прозрачно, в соответствии с правилами ВТО.

54. Для обеспечения прозрачности, все законы, правила, постановления, решения и административные приказы в отношении прав интеллектуальной собственности и торговли товарами и услугами, как принятые, так и выпущенные Казахстаном или компетентными органами ЕАЭС, будут своевременно публиковаться, с уведомлениями согласно требованиям соглашений ВТО. Казахстан будет также предоставлять ежегодные отчеты членам ВТО о развитии своей программы приватизации, пока она не завершится. Списки товаров и услуг, подлежащих ценовому контролю, будут публиковаться в официальном журнале с даты вступления. Законы и правила о применении сборов и таможенных пошлин в отношении транзита будут соответствующим образом публиковаться. Казахстан будет направлять уведомления и копии своих соглашений о свободной торговле в Комитет ВТО по региональным торговым соглашениям.

55. Что интересно, пакет документов для вступления в ВТО также содержал конкретные обязательства в отношении СЭЗ. Казахстан обязан применять положения ВТО, включая Протокол о вступлении, единообразно на всей таможенной территории, включая свои СЭЗ и прочие территории с особым режимом тарифов, налогов и правил. Более того, после вступления, соглашение ВТО применимо к СЭЗ и свободным складам Казахстана,[61] за исключением товаров компаний, которые зарегистрированы в СЭЗ или которые использовали свободные склады

[61] «Свободный склад» представляет собой здание, закрытое и охраняемое государственной таможенной службой, которое может использоваться для хранения товаров любыми лицами.

до 1 января 2012 года, поскольку их освобождение от таможенных и экспортных пошлин было действительно до 1 января 2017 года. После окончания данного переходного периода, компании, зарегистрированные и функционирующие в СЭЗ и/или использующие свободные склады, не подвергались не соответствующим ВТО требованиям по экспортным показателям, торговому балансированию или требованиям к местным материалам и ресурсам - ни по закону, ни на практике. Когда товары не из ЕАЭС импортируются в СЭЗ без уплаты каких-либо таможенных пошлин или налогов, но после этого выпускаются в Казахстане или другой стране ЕАЭС, подобные товары подлежат обложению этими налогами и пошлинами. Если этот импорт подвергается повторной переработке (то есть значительно преобразуется) в СЭЗ или свободном складе, пошлины и налоги уплачиваются, когда конечная продукция поступает на остальную территорию Казахстана или другой страны ЕАЭС.

56. В отношении своего участия в преференциальных торговых соглашениях, Казахстан будет соблюдать соответствующие положения ВТО, включая Статью 24 ГАТТ 1994 г. и Статью 5 ГАТС. Уникальным аспектом правил и обязательств Казахстана в отношении подобных соглашений является та степень, в которой связанные со вступлением обязательства, «принятые» Казахстаном, применимы ко всем государствам-членам ЕАЭС по вопросам, подпадающим под компетенцию ЕАЭС. Существуют 23 обязательства, которые содержат меры, предпринимаемые «Казахстаном и/или компетентными органами ЕАЭС». Более того, как часть ЕАЭС, Казахстан принял обязательства по согласованию своих тарифных концессий (импортных и экспортных пошлин), в том числе посредством компенсационных мер после вступления.

B. Членство Казахстана в Евразийском Экономическом Союзе

57. Вступление Казахстана в ЕАЭС (присоединение к Армении, Беларуси, Кыргызской Республике и Российской Федерации) 1 января 2015 года стало отражением крупных изменений в региональной экономической среде. Членство в ЕАЭС открывает перед Казахстаном новые экономические возможности за счет устранения барьеров для свободного перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала (а также технологий). Эти новые возможности включают усиление интеграции экономик этих стран путем торговли и инвестиций, включая разработку крупных инфраструктурных проектов, в основном в области энергетики, транспорта и сельского хозяйства. Граждане Казахстана теперь имеют право на национальный режим в отношении работы в любом из государств ЕАЭС. Таким же образом, граждане его партнеров по ЕАЭС теперь имеют право на национальный режим в отношении занятости в Казахстане. Доступ к более крупному рынку ЕАЭС вполне способен привлечь дополнительные ПИИ в Казахстан.

58. Разумеется, членство в ЕАЭС потенциально имеет далеко идущие последствия для торговой и связанной с торговлей политикой Казахстана, особенно в отношении использования СЭЗ и ИЗ (Вставка 2). Хотя казахстанские предприятия теперь пользуются улучшенным доступом на рынки других стран ЕАЭС, членство в ЕАЭС несомненно усиливает конкуренцию между предприятиями, базирующимися в этих странах, включая конкуренцию на внутреннем рынке. Соответственно, для благоприятного использования этого расширенного доступа, правительству необходимо адаптировать свою стратегию экономического развития путем устранения препятствий для улучшенной СПФП, позволяя казахстанским предприятиям конкурировать, причем не только на внутреннем рынке, но и на рынках партнеров по ЕАЭС и рынках за пределами ЕАЭС.

59. Правила ВТО разрешают отклонения от принципа РНБ в региональных и двусторонних торговых соглашениях, если эти преференциальные (и, следовательно, дискриминационные) соглашения охватывают «по существу всю» торговлю между сторонами.[62] Логика, похоже, заключается в том, чтобы преференциальные соглашения создавали больше торговли, чем они отклоняют. В то время как создание торговли происходит, когда внутреннее производство заменяется импортом от менее дорогих и более эффективных производителей в ЕАЭС, отклонение торговли возникает, когда более дорогие поставщики из стран ЕАЭС заменяют импорт из менее дорогостоящих и более эффективных производителей из-за пределов торгового блока, что противоречит принципу РНБ. В отличие от тарифов РНБ, импорт в Казахстан не обязательно будет произведен иностранным поставщиком с самыми низкими издержками и самой высокой эффективностью.[63] Чем выше единый внешний тариф ЕАЭС (ЕВТ) и нетарифные барьеры для импорта, тем выше вероятность отклонения торговли, что подрывает выгоды для экономического благосостояния, возникающие за счет создания торговли для новых членов ЕАЭС, включая Казахстан. В той степени, в которой основные ресурсы производства, необходимые казахстанским предприятиям, импортируются из-за пределов ЕАЭС, и тарифы, собираемые с этих импортируемых

[62] Для более точной информации см. ГАТТ Статью 24 («Территориальное применение - пограничная торговля - таможенные союзы и зоны свободной торговли») и ГАТС Статью 5 («Экономическая интеграция».

[63] Дополнительные расходы возникают в связи с необходимостью определения происхождения импорта и применения необходимых правил происхождения.

Вставка 2: Правила Евразийского Экономического Союза в отношении свободных (специальных) экономических зон

В отличие от правил Всемирной Торговой Организации (ВТО), правила Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) отдельно упоминают свободные (специальные) экономические зоны. Во многих важных аспектах правила ЕАЭС в отношении налоговых стимулов и прочих форм субсидий напоминают вышеупомянутые правила ВТО, особенно правила в отношении запрещенных или дающих основания для действий субсидий, а потому необходимости описывать их здесь нет. При этом достаточно отметить, что вследствие вступления Казахстана в ЕАЭС его специальные экономические зоны (СЭЗ) и индустриальные зоны (ИЗ) теперь регулируются Договором о Евразийском Экономическом Союзе, Статья 27 («Создание и функционирование свободных (специальных) экономических зон и свободных складов») и Соглашением о свободных (специальных) экономических зонах на таможенной территории таможенного союза и таможенных процедурах свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года (далее «Соглашение по таможенному союзу»), а также Договором по таможенному кодексу Таможенного союза от 27 ноября 2009 года. С 6 августа 2015 года положения Договора о ЕАЭС и Соглашения по таможенному союзу в отношении свободных (специальных) экономических территорий или зон, предоставляют рамочную структуру в рамках ЕАЭС для правил в отношении создания и функционирования новых СЭЗ и ИЗ и для применения соответствующих положений к существующим СЭЗ и ИЗ, включая положения о таможенном режиме свободной таможенной зоны в СЭЗ и ИЗ. Основная задача данной общей рамочной структуры заключается в объединении законов государств-членов Таможенного союза в отношении деятельности свободных (специальных) экономических зон, включая законы о налогообложении.

Соответственно, правила в отношении уплаты тарифов и косвенных налогов представляют особый интерес. В частности, Статья 9 Соглашения о таможенном союзе считает подобные зоны расположенными за пределами таможенной территории Таможенного союза для целей тарифов и косвенных налогов (и не тарифных мер). Следовательно, товары, импортируемые в подобные зоны, могут освобождаться от тарифов и косвенных налогов. Более того, Статья 13 разрешает свободный от тарифов и налогов транзит из зоны в одной стране ЕАЭС в зону другой, что создает возможности для сотрудничества между свободными (специальными) экономическими зонами стран ЕАЭС в целях координации их стратегий развития торговли и экономического развития. Однако статья 17 Соглашения о таможенном союзе требует, чтобы товары, освобожденные от тарифов и косвенных налогов при импорте в подобные зоны, облагались подобными тарифами и налогами при их поступлении на остальную часть территории Казахстана или любого другого члена ЕАЭС. Если эти импортируемые товары значительно трансформируются в зоне в соответствии с любыми из условий, указанными в Статье 19, тарифы и налоги, которыми бы эти товары облагались, должны уплачиваться, когда конечная продукция поступает на остальную территорию Казахстана или территорию другого члена ЕАЭС. С момента окончания переходного периода 1 января 2017 года Статья 17 предусматривает одинаковый налоговый режим для компаний, поставляющих продукцию на внутренний рынок из зон и из-за их пределов. В случае с обратным тарифом, производители из зон, поставляющие продукцию на внутренний рынок или рынки других стран ЕАЭС, могут выбирать либо тариф для импортируемых ресурсов производства, либо тариф для готовой продукции.

Как и в случае с правилами ВТО, ничто не мешает Казахстану предоставлять полные тарифные скидки и освобождения от косвенных внутренних налогов, таких, как налог на добавленную стоимость (НДС) внутренним компаниям, поставляющим товары и услуги предприятиям, базирующимся в зонах, содействуя, таким образом, развитию цепей создания стоимости, связывающих компании, расположенные внутри зон и за их пределами. Тарифные скидки могут быть особенно полезными в свете того факта, что простой средний применимый тариф режима наибольшего благоприятствования (РНБ) Казахстана вырос с 5,9% в 2009 году до 9,2% в 2010 году в результате принятия страной единого внешнего тарифа (ЕВТ) ЕАЭС в 2010 году (см. рис.). Посредством присоединения к ЕВТ Казахстан по сути принял таможенный тариф Российской Федерации, с некоторыми исключениями, которые должны быть устранены к 2015 году, когда он принял ЕВТ ЕАЭС. В 2016 году средний применимый ЕВТ равнялся 8,3% в соответствии с плановыми обязательствами по снижению тарифов Российской Федерацией в рамках ВТО.

Соглашение о свободных (специальных) экономических зонах представило понятие портовых или логистических зон. Положение 11 Соглашения определяет, что в портовой или логистической зоне не только резиденты СЭЗ, но и иные юридические лица могут размещать товары в рамках свободного таможенного

Продолжение на следующей странице

Продолжение Вставки 2

режима, при условии, что они имеют сервисное соглашение с резидентами СЭЗ. Сервисные соглашения могут включать, к примеру: хранение товаров, погрузку (разгрузку) товаров и прочие грузовые операции, связанные с хранением, обеспечением сохранности товаров, и подготовку товаров к транспортировке: сортировку, упаковку, переупаковку, маркировку, при условии, чтобы подобные услуги не изменяют характеристики товаров (и связанного классификационного кода).

Применяемые средние тарифные ставки РНБ и ставки единого внешнего тарифа (%)

ЕВТ - Единый внешний тариф, РНБ - Режим наибольшего благоприятствования, ВТО - Всемирная торговая организация.
Данные не доступны по годам, по которым отсутствуют показатели.

[1] Средние применимые тарифные ставки на 2016 год основаны на допущении, что ставки для России и ЕВТ одинаковы и взяты из "Обзора ВТО торговой политики в Российской Федерации за 2016 г." (Таблица 3.3).
[2] По определению ВТО, ставки РНБ, которые будут применяться в 2020 году, должны также браться из "Обзора ВТО торговой политики Российской Федерации за 2016 г.", Женева (Таблица 3.3).
[3] Ставки ЕВТ взяты с сайта за период с 2012 по 2014 г.г.: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/Session1AndreyTochinEurasianEconomicIntegration.pdf.

Источник: Всемирная торговая организация. Статистика: www.wto.org/statistics

В рамках дополнительного изменения Правил Евразийского Экономического Союза, 11 апреля 2017 года в Москве было подписано соответствующее соглашение о Таможенном кодексе ЕАЭС (далее - ТК ЕАЭС), которое объединило таможенное регулирование на территории ЕАЭС, и аннулировало Таможенный кодекс Таможенного Союза. Ожидается, что ТК ЕАЭС вступит в силу с января 2018 года. Таможенные процедуры свободных таможенных зон определяются в Главе 27 ТК ЕАЭС. Помимо этого, особые условия для отдельных свободных (специальных) экономических зон государств-членов описаны в Статье 455 Кодекса «Особенности применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны в отдельных СЭЗ государств-членов». Статья 455 также указывает, что в некоторых случаях особенности таможенных процедур портовых или логистических зон могут применяться на территории зон, подпадающих под действие Статьи 455. Иными словами, не только резиденты СЭЗ, но и иные юридические лица могут размещать товары в рамках свободного таможенного режима, если они имеют сервисное соглашение с резидентами СЭЗ. Таким образом, Статья 455 предоставляет возможности для безналоговой и беспошлинной торговли и логистической деятельности на территории подобных СЭЗ. Зоны, подпадающие под действие Статьи 455, определяются национальным законодательством государств-членов при условии, что они удовлетворяют вышеупомянутым условиям. Статья 455 будет применяться только к одной зоне в Казахстане. Похоже, что правительство Казахстана пока не приняло окончательного решения о выборе зоны, к которой будет применяться Статья 455.

Источник: Азиатский Банк Развития.

ресурсов производства, отражаются в ценах на конечные товары (и услуги), производимые этими предприятиями, подобные тарифы также являются экспортными тарифами в той степени, в которой тарифы на подобный импорт не возвращаются своевременно и полностью после экспорта конечных товаров (и услуг).[64] При таких обстоятельствах тарифы на импортируемые ресурсы производства будут иметь отрицательное воздействие на экспортную конкурентоспособность казахстанских предприятий.

60. Возникает вопрос относительно соответствующей роли, если такая есть, СЭЗ и ИЗ Казахстана в этой новой экономической среде, и, относительно того, не отклоняют ли они больше торговли и инвестиций от внутреннего рынка, чем создают. Не исключено, что в случае с Казахстаном, чей средний уровень тарифной защиты РНБ значительно вырос в результате необходимости его гармонизации с ЕВТ ЕАЭС, эти зоны (особенно их тарифные преференции) могут потенциально играть более важную роль, особенно в области содействия связям между местными поставщиками и глобальными цепями начисления стоимости (ГЦНС), а через них и с международными рынками. Стоимость отложенной оплаты тарифов и прочих налогов предприятиями из зон, особенно НДС, напрямую связана со ставками налогов и тарифов, процентной ставкой и длительностью периода отсрочки.[65]

C. Коридор программы Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества, инициатива Нового Шелкового пути Китайской Народной Республики и национальные инфраструктурные планы

61. В то время как соглашения ЕАЭС и ВТО совместно являются важным инструментом содействия торговле (и, следовательно, экспортно-ориентированного роста), базовая инфраструктура, включая транспортные коридоры и логистику, является необходимым «твердым» элементом. Очевидна необходимость в значительных инвестициях в базовую инфраструктуру для содействия более глубокой экономической интеграции региона, включая свободное перемещение товаров, услуг, рабочей силы и капитала (а также технологий). Для содействия более глубокой региональной интеграции, ЦАРЭС 2020 вносит в повестку Программы Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) три новых приоритета.[66] Один из этих приоритетов заключается в развитии экономического коридора, который концентрируется на том, как можно использовать физическую инфраструктуру в качестве катализатора пространственной организации деятельности в регионе, в целях генерации роста и повышения производительности. Один из сегментов сети коридоров ЦАРЭС участвует в пилотной Инициативе коридора Алматы - Бишкек (ИКАБ).

62. Еще одним важным недавним событием на экономическом ландшафте с потенциально далеко идущими последствиями для Казахстана и других стран региона стала инициатива «Один пояс, одна дорога» Китайской Народной Республики (КНР),[67] направленная на обеспечение большей связанности Центральной Азии с остальным миром.[68] Она подразумевает строительство дорог, железных дорог, портов, газопроводов и прочей инфраструктуры на протяжении всей Центральной Азии (включая коридор Алматы - Бишкек) и до Южной Азии, Юго-восточной Азии, Ближнего Востока и Европы. Данная инициатива не только позволит КНР экспортировать инфраструктуру, но также создаст спрос на экспорт китайского промышленного производства. На страны Шелкового пути, судя по всему, приходится примерно четверть внешней торговли Китая. Более того, в то время как растущие заработные платы снижают сравнительное преимущество Китая в трудоемких промышленных отраслях, страны с более низким уровнем дохода, включая те из них, что соединяются Шелковым путем, в большинстве из которых ВВП

[64] Похоже, что такие возвраты (и скидки) не осуществляются ни своевременно, ни в полной мере, из-за фискальных ограничений.

[65] В действительности отсрочка уплаты налога является беспроцентным кредитом. Основная ставка денежной политики Национального банка Казахстана в настоящее время составляет 10,5%. См. *Экономика в фокусе*. Процентные ставки в Казахстане. https://www.focus-economics.com/country-indicator/kazakhstan/interest-rate

[66] АБР. 2012 г. ЦАРЭС 2020: Стратегические рамки Программы Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества на 2011-2020 гг. Манила. http://www.carecprogram.org/uploads/docs/CAREC-Publications/2012/CAREC-2020-Strategic-Framework.pdf

[67] Данная инициатива, предложенная Президентом КНР в ходе его визита в Казахстан в 2013 году, стала центральным элементом внешней политики Китая и его международной экономической стратегии. Она подразумевает экономическое развитие вдоль двух сухопутных и морских путей - из Западной части КНР в Восточную Европу и из Юго-восточной Азии в Восточную Африку, что свяжет Азию и Европу. Данная инициатива является частью стратегии КНР по изменению баланса в своей экономике. Подобное изменение баланса подразумевает снижение зависимости от инвестиций за счет долгового финансирования в строительство и тяжелую промышленность, стимулирование потребления, высокотехнологичных отраслей и сектора услуг. Более того, перемещение крупных валютных активов КНР из низкодоходных облигаций Казначейства США в более прибыльные инфраструктурные инвестиции имеет экономический смысл и создает альтернативные рынки для китайских товаров. С учетом того, что стале- и цементо-производящие компании страдают от избытка свободных мощностей, строительные компании выиграют за счет новых инвестиций. А по мере прихода китайской промышленности в менее доступные провинции, улучшение инфраструктурных сообщений с международными рынками полностью соответствует потребностям развития КНР.

[68] Дж. Фарки и Дж. Кинге 2016 г. Карта: соединяя Центральную Азию. *Financial Times*. 9 мая. https://www.ft.com/content/ee5cf40a-15e5-11e6-9d98-00386a18e39d

на душу населения составляет менее половины китайского, становятся более привлекательными местами для расположения этих отраслей. С улучшением инфраструктуры и, следовательно, улучшением сообщений с глобальными рынками, страны Центральной Азии будут в хорошем положении для поглощения миграции трудоемких отраслей из КНР. В промышленном производстве КНР трудятся 125 миллионов рабочих, 85 миллионов из которых являются низкоквалифицированными работниками. Этого достаточно, чтобы позволить практически всем развивающимся странам вдоль Нового Шелкового пути одновременно достичь индустриализации и модернизации.[69]

63. Помимо этого, вновь-созданный Азиатский Банк Инфраструктурных Инвестиций (АБИИ) с капиталом в 100 миллиардов долларов США, привлекший столь большое внимание, скорее всего внесет свой вклад в финансирование инфраструктуры в регионе со стороны существующих многосторонних институтов развития. АБИИ будет функционировать в рамках глобальной экономической и финансовой структуры и будет следовать устоявшейся международной практике.

64. Государственные и частные инвестиции в инфраструктуру - особенно транспорт, телекоммуникации и оптоволоконные технологии, энергетику и водоснабжение (а также образование и здравоохранение) - могут также содействовать торговле и экономическому росту в Казахстане и других странах Центральной Азии. Подобные инвестиции в регионе, по-видимому, существенно возрастут. Помимо традиционных доноров, таких, как Азиатский Банк Развития (АБР) и Всемирный Банк, Евразийский Банк Развития в настоящее время предоставляет грант на проведение предварительного технико-экономического обоснования строительства железнодорожной ветки Российская Федерация - Казахстан - Кыргызская Республика - Таджикистан. Ожидается, что эта транспортная артерия будет связана с железной дорогой Афганистан - Туркменистан - Таджикистан, строительство которой будет полностью финансироваться Программой ЦАРЭС.

65. Также ожидается, что Казахстан извлечет выгоду из Фонда Шелкового пути с капиталом в 40 миллиардов долларов, основанного КНР 29 декабря 2014 года. Фонд направлен на предоставление инвестиционной и финансовой поддержки торговле и экономическому сотрудничеству и связанности в рамках Инициативы «пояса и дороги».[70] В число поддерживаемых Фондом проектов входит начало строительства газопровода, связывающего Центральную Азию с КНР. Линия D данного трубопровода, соединяющая западный Китай с крупными газовыми месторождениями Туркменистана через Узбекистан, Таджикистан и Кыргызскую Республику, является главным проектом с китайским финансированием, разрабатывающимся в настоящее время. Более того, росту торговли в Центральной Азии способствует ряд свежих проектов, таких, как «сухой порт» Хоргос на казахско-китайской границе, и железнодорожная ветка, связывающая Казахстан с Ираном. Сухой порт Хоргос, начавший свою работу в августе 2015 года, считается ключевым грузовым узлом на Новом Шелковом пути. Более того, китайская провинция Цзянсу согласилась инвестировать более 600 миллионов долларов за 5 лет в строительство логистических и промышленных зон вокруг Хоргоса. В мае 2015 года Президент Казахстана объявил о плане совместного с КНР строительства железной дороги от Хоргоса до порта Актау на побережье Каспийского моря. Данная схема удачно вписывается в казахстанский проект стоимостью 2,7 миллиарда долларов по модернизации его локомотивов, грузовых и пассажирских вагонов, и ремонту 450 миль железнодорожного полотна.

66. Помимо этого, Правительство КНР и частные инвесторы заявили о готовности инвестировать в строительство автомобильной дороги от Сианя, в центральном Китае, через Синьцзян, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Иран, Турцию и Российскую Федерацию далее в Европу. КНР также строит железную дорогу Чунцин-Синьцзян-Европа, которая сократит время транспортировки китайских товаров в Европу на 20 дней. В настоящее время КНР торгует с Европой в основном по маршруту Индийский океан - Аденский залив - Суэцкий канал, который занимает 36 дней или дольше, в зависимости от времени подхода к китайским портам из центрального и западного Китая. Однако Казахстану и его соседям по Центральной Азии, вероятно, следует способствовать участию других азиатских стран, предоставляя таким странам, как Индия, Япония, Республика Корея и Турция, возможность увеличить свое экономическое присутствие в Центральной Азии в разрезе торговли и прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

67. Однако в то время как инициатива Нового Шелкового пути может помочь диверсифицировать

[69] Дж. И. Лин. 2016 г. Китайское видение Шелкового пути. *Project Syndicate*. 21 января. https://www.project-syndicate.org/commentary/china-maritime-silk-road-economic-belt-by-justin-yifu-lin-2016-01

[70] См. http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23773/index.html

торговлю Казахстана путем возрождения торгового пути по оси восток-запад между Европой и Азией, и, таким образом, дополнить сеть транспортных сообщений советского периода развития страны, которые строились в основном с севера на юг с Москвой в центре, успеху инициативы угрожает по большей мере односторонний поток в связи с большим профицитом торгового баланса Китая. К примеру, каждую неделю из Чунцина в Германию отправляются пять железнодорожных составов, полных товаров, но из них полным возвращается лишь один.[71] Для того, чтобы маршрут и связанная с ним инфраструктура были экономически жизнеспособными и политически приемлемыми для стран, через которые они проходят, торговля должна вестись и с востока на запад, и с запада на восток. Более того, сухопутная перевозка товаров из Китая в Европу все еще в два раза дороже их перевозки по морю.[72]

[71] Дж. Вуттке. 2017 г. Шелковому пути Си Цзиньпина угрожает одностороннее движение. *Financial Times*. 9 мая.
[72] Дж. С. Най 2017 г. Стратегия Марко Поло Си Цзиньпина. *Project Syndicate*. 12 июня.

Глава IV: Законодательная И Институциональная База Для Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон И Их Основные Характеристики

68. Данная глава содержит обзор законодательной, нормативной и институциональной базы, а также административные процедуры в отношении СЭЗ и ИЗ в Казахстане. Она также содержит обобщение основных характеристик этих зон.

A. Специальные экономические зоны

1. Логика создания специальных экономических зон

69. Идея создания того, что изначально называлось «свободными экономическими» зонами, в Казахстане впервые появилась еще в Советские времена. Закон «О свободных экономических зонах в Казахской ССР» был принят 30 ноября 1990 г.[73] Цель создания подобных зон заключалась в привлечении иностранных инвестиций, технологий и управленческого опыта для ускорения социально-экономического развития Казахстана. Закон привел к созданию нескольких свободных экономических зон, таких, как Жайрем-Атасуинская, Лисаковская, Восточно-казахстанская, Алакульская, Жаркентская, Карагандинская, Мангистауская и Атакент в городе Алматы.

70. В январе 1996 года был принят «Закон о специальных экономических зонах в Республике Казахстан», со следующими целями:

(i) Ускорение развития регионов,
(ii) Повышение доступа национальной экономики к глобальной экономической системе,
(iii) Развитие новых технологий,
(iv) Создание высокоэффективного производства,
(v) (v) Разработка новой продукции,
(vi) Привлечение инвестиций,
(vii) Соблюдение правовых норм рыночных отношений,
(viii) Внедрение современного управления, и
(ix) Решение социальных проблем.[74]

71. Свободные экономические зоны были трансформированы в Специальные экономические зоны (СЭЗ), а в октябре 1996 года были созданы новые СЭЗ, такие, как Акмолинская (в Акмоле) и Кызылординская (в Кызылорде).[75] Однако сокращение бюджетов в конце 1990-х годов привело к сокращению налоговых преференций для СЭЗ и упразднению большинства СЭЗ в 1999 году президентским указом.[76] Единственным исключением стала СЭЗ «Астана», которая была упразднена в следующем году.[77]

72. В 2001 году правительство утвердило новый закон, возрождающий акмолинскую СЭЗ в виде СЭЗ «Астана - новый город».[78] В период с 1996 по 2000 год акмолинская СЭЗ стала локомотивом строительства новых зданий, таких, как здание Министерства финансов, Спорткомплекс Казахстан, Микрорайон Самал и девятый микрорайон. Закон о создании СЭЗ «Астана – новый город» концентрировался на: (i) ускорении развития города за счет привлечения инвестиций и новых строительных технологий и строительства новой инфраструктуры; и (ii) создании конкурентных передовых технологий и производств, создающих новую продукцию.

73. «Закон о специальных экономических зонах в Республике Казахстан», принятый в июле 2007 года, гласил, что СЭЗ создаются для (i) развития и поддержки разных отраслей экономики, (ii) ускорения развития регионов и решения социальных проблем, и (iii) улучшения эффективности бизнеса, привлечения инвестиций, и внедрения новых технологий и современного управления, и, тем самым, создания высококонкурентных отраслей.

74. Текущий «Закон о специальных экономических зонах в Республике Казахстан», утвержденный 21 июля 2011 года, описывает следующие задачи создания СЭЗ:

(i) ускоренное развитие современных высокопроизводительных, конкурентоспособных производств;

---

[73] Адилет, Информационная система законодательно-правовых актов Республики Казахстан. Закон Казахской Советской Социалистической Республики «О свободных экономических зонах в Казахской ССР» от 30 ноября 1990 г. (Содержание только на русском языке) http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900001200_

[74] Адилет, Информационная система законодательно-правовых актов Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 26 января 1996 года, № 2823. (Содержание только на казахском и русском языках) http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z960002823_

[75] В 1997 году Акмола стала столицей, а в 1998 году получила новое название - Астана.

[76] Адилет, Информационная система законодательно-правовых актов Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан «Некоторые вопросы специальных экономических зон в Республике Казахстан» от 21 марта 1999 года, № 104. (Содержание только на казахском и русском языках) http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U990000104_

[77] СЭЗ «Астана» была упразднена в 2000 году Указом Президента Республики Казахстан «Об упразднении специальной экономической зоны города Астана» от 28 июля 2000 г., № 421.

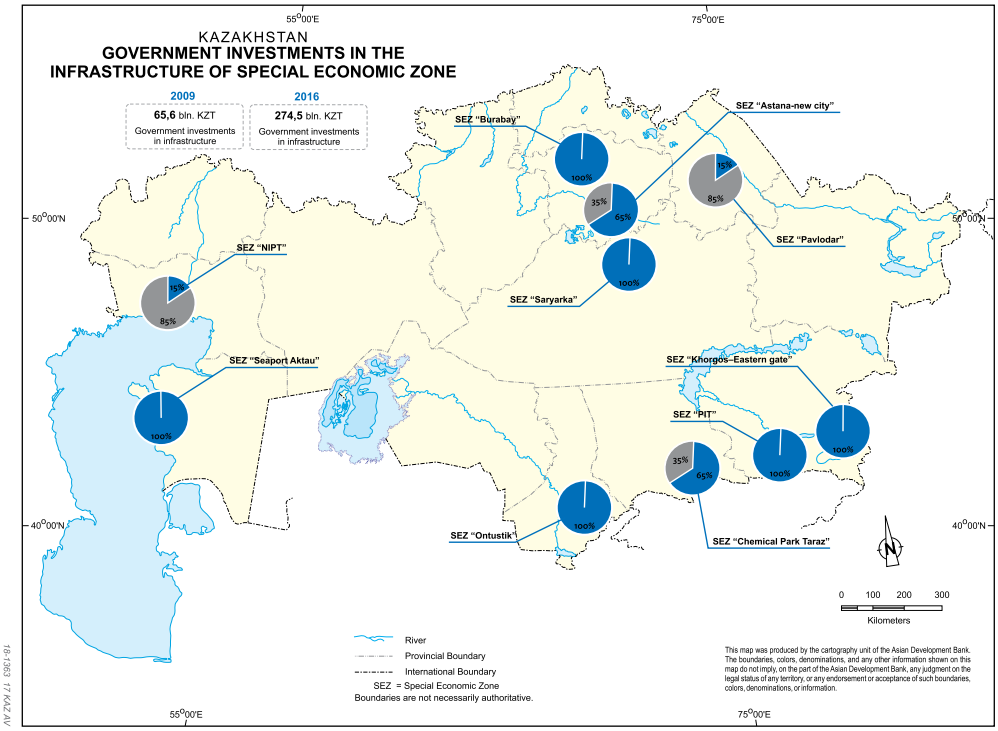
[78] Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Астана - новый город»» № 645 от 29 июня 2001 г.

(ii) привлечение инвестиций;
(iii) привлечение новых технологий в отрасли экономики и регионы; и
(iv) повышение занятости населения.[79]

75. В Казахстане существует 10 СЭЗ, каждая из которых регулируется специальным указом Президента Республики Казахстан, определяющим цели их создания. Согласно этим постановлениям, СЭЗ имеют следующие цели:

(i) СЭЗ «Химический парк Тараз» должна производить новую химическую продукцию;
(ii) СЭЗ «Павлодар» должна развивать химический и нефтехимический сектор с акцентом на производство экспортно-ориентированной продукции;
(iii) СЭЗ «Парк инновационных технологий (ПИТ)» должна развивать информационные технологии (ИТ) и новые технологии в прочих сферах;
(iv) СЭЗ «Хоргос - восточные ворота» должна стать эффективным транспортно-логистическим и промышленным узлом;
(v) СЭЗ «Онтустик» должна развивать хлопкоперерабатывающие предприятия для текстильной и швейной промышленности;
(vi) СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» должна разрабатывать инвестиционные проекты в нефтехимической отрасли, в частности для переработки углеводородов и производства конкурентоспособной нефтехимической продукции с высокой добавленной стоимостью;
(vii) СЭЗ «Морской порт Актау» должна ускорять развитие региона посредством улучшения доступа Казахстана к глобальному рынку;
(viii) СЭЗ «Бурабай» должна развивать конкурентную туристическую инфраструктуру;
(ix) СЭЗ «Сарыарка» должна развивать металлургическую промышленность и отрасль металлообработки; и

Рисунок 2: Государственные инвестиции в инфраструктуру специальных экономичесих зон



СЭЗ = специальная экономическая зона, НИНТ - Национальный индустриальный нефтехимический парк, ПИТ = Парк Инновационных Технологий.
Источник: Казах Инвест.

[79] Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 г. № 469-IV.

(x) СЭЗ «Астана - новый город» должна помогать в ускоренном развитии Астаны, включая посредством создания современной инфраструктуры, привлечения инвестиций и передовых технологий в строительстве.

76. Более детальная информация о конкретных задачах, характеристиках и функциях каждой из СЭЗ содержится в Таблице 2.

77. Каждый указ о СЭЗ содержит следующие ключевые статистические показатели в отношении деятельности СЭЗ: инвестиции, включая внутренние и прямые иностранные инвестиции (ПИИ); производство; количество членов СЭЗ; количество созданных рабочих мест и местные материалы и ресурсы. Детальная информация предоставлена в Таблице 6.

78. Государственная программа развития инфраструктуры Нурлы Жол 2015-2019 гг. указывает, что правительство потратило в совокупности 175,4 миллиарда тенге на инфраструктуру СЭЗ до 2014 года, но лишь у трех СЭЗ – «Бурабай», «Онтустик» и «Сарыарка» - инфраструктура готова на 100%, в то время как развитие инфраструктуры прочих СЭЗ находится на разных этапах.[80] По последним данным, за 2003-2016 годы государственные инвестиции в инфраструктуру СЭЗ из национального бюджета и Национального фонда Республики Казахстан составили 274,5 миллиардов тенге, и в еще трех СЭЗ- «Морской порт Актау», «Хоргос - восточные ворота» и «Парк Инновационных Технологий» - инфраструктура достигла 100% готовности.

Таблица 2: Сводная таблица указов о специальных экономических зонах в Казахстане

Специальная экономическая зона	Законодательный акт
Астана - новый город	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Астана - новый город»» № 645 от 29 июня 2001 г.
Морской порт Актау	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Морской порт Актау» № 853 от 26 апреля 2002 г.
Бурабай	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Бурабай» № 512 от 15 января 2008 г.
Хоргос - восточные ворота	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Хоргос - Новые ворота» № 187 от 29 ноября 2011 г.
Национальный индустриальный нефтехимический технопарк	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» № 495 от 19 декабря 2007 г.
Сарыарка	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Сарыарка» № 181 от 24 ноября 2011 г.
Химический парк Тараз	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Химический парк Тараз» № 426 от 13 ноября 2012 г.
Павлодар	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Павлодар» № 186 от 29 ноября 2011 г.
Парк инновационных технологий	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Парк инновационных технологий» № 1166 от 18 августа 2003 г.
Онтустик	Указ Президента РК «О создании СЭЗ «Онтустик» № 1605 от 6 июля 2005 г.

СЭЗ = Специальная экономическая зона
Источник: Адилет, Информационная система законодательно-правовых актов Республики Казахстан. http://adilet.zan.kz/.

[80] Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении государственной программы инфраструктурного развития Нурлы Жол на 2015-2019 гг.» от 6 апреля 2015 года № 1030.

Таблица 3: Сводная таблица целей специальных экономических зон в Казахстане

Специальная экономическая зона	Цели
Астана - новый город	Цели СЭЗ «Астана - новый город»: ускорение развития города за счет привлечения инвестиций и применения передовых строительных технологий и строительства новой инфраструктуры; создание высокотехнологичных конкурентных отраслей и изобретение новой продукции.
Морской порт Актау	СЭЗ «Морской порт Актау» создается в целях ускоренного развития региона, подготовки вхождения экономики страны в систему мировых хозяйственных связей, создания высокотехнологичных и конкурентоспособных производств, освоения выпуска новых видов продукции, привлечения инвестиций, совершенствования правовых норм рыночных отношений, внедрения современных методов управления и хозяйствования, а также решения социальных проблем.
Бурабай	СЭЗ «Бурабай» была создана для развития конкурентоспособной туристической инфраструктуры, способной обеспечить и удовлетворить потребности прибывающих казахстанских и зарубежных туристов; продвижения использования экологически чистого транспорта, в том числе малой авиации, с целью обеспечения доступа ко всем объектам отдыха; создания единой информационной базы для обслуживания туристов; создания благоприятного инвестиционного климата для привлечения отечественных и зарубежных инвестиций, а также решения социальных проблем.
Хоргос - восточные ворота	СЭЗ «Хоргос - восточные ворота» должна стать эффективным транспортно-логистическим и промышленным узлом.
Национальный индустриальный нефтехимический технопарк	СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» была создана для разработки проектов в нефтехимической отрасли для переработки углеводородов; для привлечения инвестиций в строительство нефтехимических заводов на основе государственно-частного партнерства; для помощи в интеграции Казахстана в глобальную систему производства и маркетинга нефтехимической продукции, создания инновационной, конкурентоспособной внутренней нефтехимической продукции в соответствии со стандартами ИСО; для проведения исследовательских, научных и технологически инновационных проектов; для подготовки и переподготовки специалистов для нефтехимических заводов.
Сарыарка	СЭЗ «Сарыарка» была создана для развития металлургической промышленности и отрасли металлообработки, в частности производства готовых изделий путем привлечения производителей мировых торговых марок; для выпуска конкурентоспособной продукции с высокой добавленной стоимостью; для помощи в интеграции казахстанской продукции в общемировую систему производства и сбыта, создания инновационной, конкурентоспособной отечественной продукции в соответствии с международными стандартами; для создания высокоэффективных и инновационных производств, в том числе высокотехнологичных и конкурентоспособных производств, освоения выпусков новых видов продукции; для разработки и реализации научно-исследовательских и научно-технических инновационных проектов по созданию и совершенствованию производств и технологий глубокой переработки сырья; для создания благоприятного инвестиционного климата и привлечения отечественных и зарубежных инвестиций для реализации инвестиционных проектов; для привлечения инвестиций в строительство и комплексное развитие металлургической промышленности на основе механизмов государственно-частного партнерства; для ускоренного развития региона; для совершенствования правовых норм рыночных отношений, внедрения современных методов управления и хозяйствования; для решения социальных проблем и повышения занятости населения.
Химический парк Тараз	Основная цель СЭЗ «Химический парк Тараз» заключается в создании новых объектов химического производства на основании высокоэффективных технологий.
Павлодар	Цель СЭЗ «Павлодар» заключается в развитии химической и нефтехимической отраслей страны с акцентом на производство экспортно-ориентированной продукции с высокой добавленной стоимостью с использованием высокотехнологичных, экологичных и безопасных современных технологий.
Парк инновационных технологий	СЭЗ «Парк инновационных технологий» должна развивать ИТ и прочие новые технологии.
Онтустик	СЭЗ «Онтустик» создана для ускоренного развития региона, развития предприятий хлопкоперерабатывающего производства, текстильной и швейной промышленности в целом; привлечения инвестиций производителей мировых торговых марок в казахстанскую текстильную продукцию; создания высокотехнологичных производств, улучшения качества и расширения ассортимента производимой текстильной продукции.

ИСО = Международная организация по стандартизации, ИТ = информационные технологии, СЭЗ = специальная экономическая зона.
Источник: Адилет, Информационная система законодательно-правовых актов Республики Казахстан. http://adilet.zan.kz/..

Таблица 4: Профили специальных экономических зон в Казахстане

Специальная экономическая зона	Год основания	Площадь (га)	Управляющая компания	Разрешенные виды деятельности
Астана - новый город	2001	7 634	Общественный институт «Департамент инвестиций и развития города Астана» выступает в роли управляющей компании СЭЗ «Астана - новый город».	(i) производство прочей нерудной минеральной продукции; (ii) производство машин и оборудования; (iii) производство бытовых электрических приборов; (iv) производство резиновых и пластиковых изделий; (v) производство химической продукции; (vi) металлургическая промышленность; (vii) производство электрического оборудования, включая электрическое осветительное оборудование; (viii) производство стеклянных компонентов осветительного оборудования; (ix) производство пищевой продукции; (x) производство древесной массы и целлюлозы, бумаги и картона; (xi) производство мебели; (xii) производство автотранспортных средств, трейлеров и полуприцепов; (xiii) производство железнодорожных локомотивов и подвижного состава; (xiv) производство воздушных и космических летательных аппаратов; (xv) производство основных фармацевтических продуктов и препаратов; (xvi) производство электронных деталей; (xvii) вспомогательная деятельность по складскому хранению и перевозкам; (xviii) строительство и ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры, административного и жилого комплексов в соответствии с проектно-сметной документацией; (xix) строительство и ввод в эксплуатацию больниц, поликлиник, школ, детских садов, музеев, театров, высших и средних учебных заведений, библиотек, дворцов школьников, спортивных комплексов в соответствии с проектно-сметной документацией; (xx) строительство и ввод в эксплуатацию специально спроектированных объектов для реализации приоритетных видов деятельности в соответствии с проектно-сметной документацией;
Морской порт Актау	2002	2 000	Акимат Мангистауской области является акционером АО «Управляющая компания СЭЗ «Морской порт Актау».	(i) производство бытовых электрических приборов; (ii) производство кожаных изделий и аксессуаров; (iii) производство химической продукции; (iv) производство резиновых и пластиковых изделий; (v) производство прочей нерудной минеральной продукции; (vi) металлургическая промышленность; (vii) производство готовой металлической продукции; (viii) производство машин и оборудования; (ix) производство нефтехимической продукции; (x) производство основных фармацевтических продуктов и препаратов; (xi) складское хранение и вспомогательная транспортная деятельность; (xii) производство электрических моторов, генераторов, трансформаторов, электрического распределительного и контрольного оборудования; (xiii) производство электропроводки и электропроводников; строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 4

Специальная экономическая зона	Год основания	Площадь (га)	Управляющая компания	Разрешенные виды деятельности
Бурабай	2008	370	Территориальный орган Инвестиционного комитета МИР является управляющей компанией СЭЗ «Бурабай».	(i) туристические услуги; и (ii) строительство и ввод в эксплуатацию мест размещения туристов, санаторных и оздоровительных объектов при соблюдении следующих условий: строящиеся и вводимые в эксплуатацию объекты не связаны с игорным бизнесом; строительство и ввод в эксплуатацию осуществляются в соответствии с проектно-сметной документацией.
Хоргос - восточные ворота	2011	5 740	АО «Управляющая компания СЭЗ Хоргос - восточные ворота» на 100% принадлежит казахстанской железнодорожной компаниии (КТЖ), которая на 100% принадлежит государственной компании «Самрук-Казына».	(i) складское хранение и вспомогательная транспортная деятельность; (ii) производство пищевой продукции; (iii) производство кожаных изделий и аксессуаров; (iv) производство текстильной продукции; (v) производство прочей нерудной минеральной продукции; (vi) производство химической продукции; (vii) производство готовой металлической продукции, за исключением машин и оборудования; (viii) производство машин и оборудования, не включенных в другие категории; (ix) строительство зданий для выставок, музеев, складских и административных зданий в соответствии с проектно-сметной документацией; и (x) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.
Национальный индустриальный нефтехимический технопарк	2007	3 475	97,5% акций Управляющей компании СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» принадлежат Министерству энергетики, а 2,5% акций принадлежат «Объединенной химической компании», которая полностью принадлежит государственной компании «Самрук Казына». Ожидается, что Министерство энергетики переведет 46,5% своих акций «Объединенной химической компании» с тем, чтобы ОХК владела 49% акций. Министерство энергетики переведет остальные свои акции Единому координационному центру, КАЗАХ ИНВЕСТу.	(i) производство химической продукции; (ii) производство нефтехимической продукции; (iii) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 4

Специальная экономическая зона	Год основания	Площадь (га)	Управляющая компания	Разрешенные виды деятельности
Сарыарка	2011	535	Акимат Карагандинской области является акционером АО «Караганда Инвест», управляющей компании СЭЗ «Сарыарка».	(i) металлургическая промышленность; (ii) производство готовой металлической продукции, за исключением машин и оборудования; (iii) производство двигателей и турбин, кроме авиационных, автомобильных и мотоциклетных двигателей; (iv) производство автотранспортных средств, трейлеров и полуприцепов; (v) производство компьютеров, электронной и оптической продукции; (vi) производство электрического оборудования; (vii) производство химической продукции; (viii) производство резиновых и пластиковых изделий; (ix) производство прочей нерудной минеральной продукции; (x) производство гидравлического оборудования; (xi) производство прочих насосов, компрессоров, пробок и клапанов; (xii) производство прочих кранов и вентилей; (xiii) производство подшипников, шестеренок, элементов зубчатых передач и приводов; (xiv) производство плит, печей и печных горелок; (xv) производство подъемного и транспортировочного оборудования; (xvi) производство ручных электрических инструментов; (xvii) производство промышленного холодильного и вентиляционного оборудования; (xviii) производство очистительных аппаратов для жидких минералов; (xix) производство оборудования для диспергирования или распыления жидких минералов или порошков; (xx) производство очистительного оборудования для очистки нефти, химической промышленности, индустрии по производству напитков; (xxi) производство центрифуг (за исключением сливкоотделителей и сушильных аппаратов); (xxii) производство стояков водяного охлаждения для прямого охлаждения посредством рециркуляции воды; (xxiii) производство сельскохозяйственной и лесохозяйственной техники; (xxiv) производство оборудования для обработки металлов давлением; (xxv) производство прочих металлообрабатывающих станков; (xxvi) производство машин и оборудования для металлургии; (xxvii) производство техники для горнодобывающей промышленности, подземной разработки и строительства; (xxviii) производство оборудования для выпуска и переработки продуктов питания, напитков и табачных изделий; (xxix) производство оборудования для изготовления текстильных, швейных, меховых и кожаных изделий; (xxx) производство машин для изготовления бумаги и картона; (xxxi) производство оборудования для переработки резины, пластмасс и других полимерных материалов; (xxxii) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 4

Специальная экономическая зона	Год основания	Площадь (га)	Управляющая компания	Разрешенные виды деятельности
Химический парк Тараз	2012	505	АО «Управляющая компания СЭЗ Химический Парк Тараз» на 100% принадлежит «Объединенной химической компании». Ожидается, что «Объединенная химическая компания» переведет 26% своих акций государству.	(i) производство химической продукции; (ii) производство резиновых и пластиковых изделий; (iii) производство прочей неметаллической минеральной продукции; (iv) производство машин и оборудования для химической промышленности; (v) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.
Павлодар	2012	3 300	Акимат Павлодарской области является акционером АО «Управляющая компания СЭЗ «Павлодар».	(i) производство химической продукции; (ii) производство нефтехимической продукции; (iii) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.
Парк инновационных технологий	2003	163	Управляющей компанией является «Автономный кластерный фонд», некоммерческая организация, финансируемая правительством.	(i) проектирование, разработка, реализация и производство баз данных и аппаратного обеспечения, разработка, реализация и производство программного обеспечения (включая прототипы); (ii) услуги по хранению и обработке информации в электронной форме с использованием серверного информационно-коммуникационного оборудования (услуги центров данных); (iii) создание новых информационных технологий на базе искусственных иммунных и нейросистем; (iv) проведение НИОКР в области информационных технологий, телекоммуникаций и коммуникаций, электроники, КИП, возобновляемых источников энергии, сбережения ресурсов и управления природными явлениями, создания и применения новых материалов, производство, транспортировка и обработка нефти и газа при наличии заключения, выданного уполномоченным органом в области науки, на проведение подобных работ; (v) производство машин для обработки текстов, копировально-множительного оборудования, адресовальных машин, калькуляторов, кассовых аппаратов, маркировальных машин, билетно-кассовых машин, производство других офисных машин и оборудования, электронных вычислительных машин и прочего оборудования для обработки информации; (vi) производство электро- и радиоэлементов, передающей аппаратуры, аппаратуры для приема, записи и воспроизведения звука и изображения; (vii) проектирование, разработка, реализация и производство электронных, измерительных, оптических и осветительных приборов;

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 4

Специальная экономическая зона	Год основания	Площадь (га)	Управляющая компания	Разрешенные виды деятельности
				(viii) образовательная деятельность в сфере инновационных технологий в соответствии со списком специальностей, определяемым Правительством Республики Казахстан; (ix) проектирование, разработка, реализация и производство новых материалов (включая прототипы); (x) производство бытовых электрических приборов: холодильников, морозильных камер, стиральных машин; (xi) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.
Онтустик	2005	200	Акимат Южно-Казахстанской области является акционером АО «Управляющая компания СЭЗ «Онтустик».	(i) производство готовых текстильных изделий, кроме одежды; (ii) производство прочих вязаных и трикотажных изделий; (iii) производство одежды, за исключением одежды из меха и кожи; (iv) прядильное, ткацкое и отделочное производство; (v) производство нетканых изделий, за исключением одежды; (vi) производство ковров и ковровых изделий; (vii) производство древесной массы и целлюлозы; (viii) производство бумаги и картона; (ix) производство кожаной продукции, за исключением дубления и выделки кожи; выделки и окрашивания меха; (x) производство писчебумажных изделий; (xi) строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных видов деятельности, в соответствии с проектно-сметной документацией.

га = гектар, МИР = Министерство инвестиций и развития.

Источник: Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении списков приоритетных видов деятельности СЭЗ и объектов, строительство которых предназначено для реализации приоритетных видов деятельности СЭЗ, и Правилах включения приоритетных видов деятельности в списки приоритетных видов деятельности СЭЗ и строительных проектов в список объектов, строительство которых предназначено для реализации приоритетных видов деятельности СЭЗ» от 20 января 2017 г., №10.

2. Законы, постановления и прочие законодательные акты в отношении специальных экономических зон

79. Специальные экономические зоны (СЭЗ) регулируются «Законом о специальных экономических зонах в Республике Казахстан»,[81] Предпринимательским кодексом Республики Казахстан,[82] Земельным кодексом Республики Казахстан,[83] Кодексом Республики Казахстан о налогах и прочих обязательных платежах в бюджет (Налоговым кодексом),[84] Кодексом Республики Казахстан о таможенном деле в Республике Казахстан,[85] а также законами Республики Казахстан в отношении занятости населения и правил иммиграции. Ставки таможенных пошлин утверждены Постановлением № 24 Правительства Республики Казахстан от 21 января 2011 года. Как уже отмечалось, каждая СЭЗ имеет свой собственный Указ Президента Республики Казахстан помимо этих общих законов.

80. Государственная программа индустриально-инновационного развития Казахстана на 2015 - 2019 годы содержит ограничения в отношении развития

[81] Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 г. Номер 469-IV, с последними поправками, внесенными в октябре 2015 года. http://invest.mid.gov.kz/en/pages/law-republic-kazakhstan-special-economic-zones-republic-kazakhstan

[82] Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года, № 375-V;

[83] Земельный кодекс Республики Казахстан № 442 от 20 июня 2003 г.

[84] Кодекс Республики Казахстан о налогах и прочих обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс), 10 декабря 2008 г., №99-IV.

[85] Кодекс Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан» от 30 июня 2010 г., № 296-IV

СЭЗ, такие, как квоты и разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, необходимой компаниям, действующим в СЭЗ, и рекомендованные способы повышения эффективности развития СЭЗ.[86]
Один из способов - это обеспечить устойчивость законодательства, включая налоговые преференции в Таможенном кодексе на период функционирования СЭЗ, и создать единого оператора для управления и развития СЭЗ. Программа указывала налоговые преференции, доступные для всех участников СЭЗ, включая освобождение от НПЮЛ, земельного налога, налога на имущество и НДС в случае продажи товаров СЭЗ и их полного потребления в производственном процессе.

81. Задача данной программы заключается в стимулировании диверсификации и конкурентоспособности промышленного производства Казахстана. Как ожидается, Программа приведет к созданию двух инновационных кластеров - Университета Назарбаева в Астане, концентрирующегося на развитии базовой и прикладной науки, и Парка инновационных технологий (ПИТ), концентрирующегося на внедрении современных технологий, в Алматы. Инновационный кластер ПИТ объединяет участвующие предприятия СЭЗ ПИТ, крупные исследовательские и образовательные учреждения в Алматы и прочие юридические лица. Исследовательские и образовательные учреждения выступают в роли платформы для разработки и развития идей, которые подлежат тестированию и пилотной эксплуатации в СЭЗ ПИТ. Приоритеты развития инновационного кластера ПИТ включают, среди прочего, космические технологии и ИКТ, в том числе мобильные и мультимедийные технологии. Кластер ПИТ управляется Попечительским советом под руководством Президента Республики Казахстан. Для поддержки инициатив Кластера и реализации его стратегии, Программа рекомендовала создать управляющую компанию Автономного кластерного фонда, которая была позже основана 10 апреля 2015 года.

82. Программа также должна модернизировать Предпринимательский кодекс, поправки к Кодексу о таможенном деле, Налоговый кодекс, Закон о коммерциализации научной и/или технической деятельности, и Закон о СЭЗ, в целях предоставления стабильности и гарантий сохранения налоговых преференций для участников СЭЗ в течение всего периода функционирования СЭЗ. В сентябре 2016 года Программа была пересмотрена, поскольку падение цен на нефть с момента ее первичного принятия в 2014 году отрицательно повлияло на способность государства достигать программных целей в связи с сокращением фондов.

83. 20 мая 2015 года был принят Указ Президента о «Национальном плане - 100 конкретных шагов». Он призывает провести пять институциональных реформ: (i) формирование профессионального государственного аппарата; (ii) обеспечение верховенства закона; (iii) индустриализацию и экономический рост; (iv) единую нацию будущего; и (v) прозрачность государственной подотчетности и ответственности. Шаг 63 Национального плана указывает на необходимость развития двух инновационных кластеров в качестве основы для экономики, базирующейся на знаниях. В «Астанинском бизнес-кампусе» Университета Назарбаева будут расположены исследовательские центры и лаборатории для проведения совместных исследовательских проектов и мероприятий в области развития, а также дальнейшей коммерциализации разработанных ими технологий. СЭЗ ПИТ будет привлекать местные и иностранные высокотехнологичные компании для реализации конкретных промышленных проектов. А финансирование из Национального нефтяного фонда для развития инфраструктуры новых СЭЗ и индустриальных зон (ИЗ) возможно в рамках новой Государственной программы инфраструктурного развития «Нурлы Жол» на 2015-2019 гг.[87]

84. Задача государственной программы Нурлы Жол заключается в соединении регионов Казахстана путем модернизации логистической, социальной и индустриальной инфраструктуры страны. Программа подчеркивает, что индустриальная инфраструктура является необходимой предпосылкой для эффективного функционирования СЭЗ и индустриальных зон как источников экономического роста в регионах, а недостаточно развитая инфраструктура Казахстана оказывает отрицательное воздействие на реализацию государственных программ по диверсификации национальной экономики. Приоритетом государственной программы Нурлы Жол является завершение строительства инфраструктуры СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» и «Хоргос - восточные ворота», поскольку считается, что развитие обеих СЭЗ будет содействовать развитию нефтехимической отрасли и повышению транзитного потенциала. Благодаря этому «Национальный

[86] Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении государственной программы индустриально-инновационного развития Казахстана на 2015-2019 годы» от 1 августа 2014 г., №874.
[87] Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении государственной программы инфраструктурного развития «Нурлы Жол» на 2015-2019 гг.» от 6 апреля 2015 года № 1030.

индустриальный нефтехимический технопарк» получил финансирование в объеме 68,5 миллиардов тенге от Национального фонда Республики Казахстан в 2015 году и 10 миллиардов тенге в 2016 году. Государственный проект «Интегрированный газо-химический комплекс - Фаза 1», реализованный в СЭЗ «НИНП» в 2016 году, получит 35 миллиардов тенге от единого накопительного пенсионного фонда созданного за счет выпуска облигаций АО «Фонд национального благосостояния Самрук-Казына». В 2015 году Фонд национального благосостояния Республики Казахстан выделил 12,35 миллиардов тенге на завершение инфраструктуры СЭЗ «Хоргос - восточные ворота». «Казахстан Темир Жолы», национальная железнодорожная компания, осуществляет софинансирование инфраструктуры СЭЗ «Хоргос - восточные ворота» в рамках Государственной программы «Нурлы Жол», предоставляя 23,7 миллиардов тенге в 2015-2019 гг.

3. Определение специальной экономической зоны

85. «Закон о специальных экономических зонах в Республике Казахстан» (2011 г.) определяет СЭЗ как часть территории Республики Казахстан, имеющую четкие границы, в которой существует особый правовой режим для реализации приоритетных видов деятельности.[88]

4. Корпоративное управление

86. После издания Президентского указа о создании той или иной СЭЗ, государственная администрация, или *акимат* (местный исполнительный орган) принимает решение о создании или участии в создании управляющей компании (УК) СЭЗ. Центральное правительство, акиматы, неправительственные юридические лица и иностранные юридические лица с опытом в сфере СЭЗ могут быть основателями УК.

87. Если СЭЗ создается по инициативе центральных исполнительных органов или акимата, более 50% голосующих акций УК должны принадлежать государству, если иное не определено в Президентском указе об основании СЭЗ. Когда СЭЗ создается по инициативе неправительственных юридических лиц, не менее 26% голосующих акций должны принадлежать государству.

88. Первое заседание учредителей СЭЗ должно состояться в течение тридцати дней после принятия решения Правительства о степени его участия в создании УК. Совет директоров УК избирает двух независимых директоров из числа лиц, рекомендованных Единым координационным центром и Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан.[89] Национальная палата предпринимателей выступает в роли руководителя комитета по стратегическому планированию в совете директоров управляющей компании. Далее осуществляется процесс разделения голосов среди текущих акционеров управляющей компании.

89. Каждая СЭЗ управляется акционерной компанией, принадлежащей государственному органу или государственному предприятию. Управляющие компании трех СЭЗ поднадзорны трем государственным министерствам: «Бурабай» и ПИТ - Министерству инвестиций и развития (МИР), а «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» - Министерству энергетики. Республиканский государственный институт «Территориальный департамент инвестиционного комитета МИР» выступает в роли Управляющей компании СЭЗ «Бурабай» до 1 декабря 2017 г.[90] СЭЗ ПИТ управляется Автономным кластерным фондом, который был создан 10 апреля 2015 г. Его деятельность регулируется «Законом об инновационном кластерном парке инновационных технологий».[91] Миссия инновационных кластеров заключается в создании самодостаточных научно-технологических комплексов с 2-3 высокотехнологичными компаниями в целях диверсификации экономики Казахстана и развития отраслей, способных производить товары и услуги с высокой добавленной стоимостью.[92]

90. «Химический парк Тараз» управляется «Объединенной химической компанией». В СЭЗ «НИНТ» 97,5% акций управляющей компании принадлежит Министерству энергетики (Таблица 4), а оставшиеся 2,5% акций - компании «Объединенная химическая компания». Ожидается, что Министерство энергетики переведет 46,5% своих акций «Объединенной химической компании» с тем, чтобы

---

[88] Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 г. № 469-IV.
[89] «Кахах Инвест» выступает в роли Единого координационного центра согласно Постановлению правительства РК «Об определении единого координационного центра для специальных экономических зон в Республике Казахстан» от 31 мая 2016 года №310
[90] В соответствии с президентским указом, СЭЗ «Бурабай» будет упразднена 1 декабря 2017 года.
[91] Закон Республики Казахстан «Об инновационном кластере Парка инновационных технологий» №207-V от 10 июня 2016 года.
[92] Закон Республики Казахстан «Об инновационном кластере Парка инновационных технологий» №207-V от 10 июня 2016 года.

ОХК владела 49% всех акций.[93] Министерство энергетики переведет остальные свои акции Единому координационному центру, «КАЗАХ ИНВЕСТ».

91. «Казахстан Темир Жолы», и ее дочернее предприятие «КТЖ Экспресс», создали управляющую компанию для надзора за СЭЗ «Хоргос - восточные ворота». «Объединенная химическая компания» и «Казахстан Темир Жолы» полностью принадлежат «Самрук Казына», государственной компании. Пять СЭЗ управляются управляющими компаниями, принадлежащими областным акиматам: «Астана - новый город», «Морской порт Актау», «Павлодар», «Онтустик» и «Сарыарка». Государственные руководители высшего звена также осуществляют надзор за СЭЗ параллельно с управляющими компаниями.

92. Согласно Программе «Нурлы Жол», в управлении СЭЗ будет принимать участие международная компания для улучшения их деятельности и повышения их привлекательности для инвесторов. Компания «DP World» была приглашена для предоставления консалтинговых услуг СЭЗ «Хоргос - восточные ворота» по вопросам управления. В 2013 году «Казахстан Темир Жолы» и «DP World» подписали соглашение о сотрудничестве в управлении СЭЗ «Хоргос - восточные ворота».[94]

5. Административные процедуры

a. Особый правовой режим специальных экономических зон

93. К участникам, функционирующим на территории СЭЗ, применяется особый правовой режим.[95] СЭЗ ПИТ является исключением, так как до 1 января 2018 года[96] применяет принцип экстерриториальности к компаниям, расположенным за пределами территории ПИТ, занимающимся следующими видами деятельности:

(i) проектирование, разработка, реализация и производство баз данных и проектирование аппаратного обеспечения; разработка, реализация и производство программного обеспечения (включая прототипы);
(ii) услуги по хранению и обработке информации в электронной форме с использованием серверного информационно-коммуникационного оборудования (услуги центров данных); и
(iii) НИОКР по созданию и реализации проектов информационно-коммуникационных технологий.

94. В 2016 году 47 компаний, работающих в ПИТ, были расположены за пределами территории СЭЗ. Из них 2 были расположены в Семее, 11 в Астане, 1 в Караганде и остальные 33 в Алматы. Особый правовой режим СЭЗ подразумевает ряд условий касательно деятельности СЭЗ в соответствии с национальным законодательством в области СЭЗ, налоговым, таможенным, земельным и трудовым законодательством.

95. Каждая СЭЗ имеет детальный список разрешенных видов деятельности. Текущий объем деятельности отражает целевые сектора и приоритетные области для государства. Особый правовой режим применяется только когда участник СЭЗ занимается приоритетными видами деятельности, определенными для этой конкретной СЭЗ (и соответствующими задачам создания этой СЭЗ). Если более 10% дохода участника СЭЗ поступает от любого не предусмотренного вида деятельности (исключение только для СЭЗ «ПИТ», которая позволяет извлекать до 30% дохода от непредусмотренных видов деятельности), тогда участник теряет все инвестиционные стимулы, включая освобождение от экспортных пошлин и НПЮЛ. Следовательно, «положительный» список разрешенных видов деятельности ограничит число потенциальных инвесторов, поскольку не все виды деятельности компании, базирующейся в СЭЗ, можно предусмотреть.

96. Срок действия СЭЗ устанавливается указом Президента о создании этой СЭЗ, и СЭЗ должна быть упразднена по окончании срока действия указа. В Казахстане СЭЗ были созданы на период 25 лет за исключением СЭЗ «Бурабай», которая была основана Указом Президента в январе 2008 года до 1 декабря 2017 года. Компании-участники СЭЗ, арендующие земельные участки в СЭЗ, имеют право выкупить их в соответствии с процедурой, установленной Земельным кодексом РК. Глава 17 Налогового кодекса Казахстана определяет налоговые стимулы для членов СЭЗ. Освобождения от налогов для СЭЗ указаны в Таблице 5.

---

[93] Ожидается, что «Объединенная химическая компания» заплатит около 12 миллионов долларов за свои акции до 2022 года.
[94] «DP World» применит глобальный опыт для помощи Казахстану в расширении портово-логистического потенциала. http://web.dpworld.com/wp-content/uploads/2014/01/7_11_Press_Release_Global_Expertise_to_Assist_Kazakhstan.pdf
[95] К «участникам» СЭЗ относятся как резиденты, так и имеющие к ним отношение нерезиденты.
[96] В настоящее время предложено продлить это освобождение до 1 января 2028 года.

97. Центры предоставления государственных услуг предоставляют участникам СЭЗ все соответствующие услуги по принципу «единой остановки». В число подобных услуг, среди прочих, входит регистрация бизнеса, лицензирование, получение разрешений на экспорт и импорт. Цель заключается в содействии сбору и подготовке необходимой документации.[97] Принцип «единой остановки» также является частью государственных усилий по содействию электронному правительству.

b. Роли ключевых заинтересованных сторон

98. СЭЗ поднадзорны на национальном и региональном уровне в зависимости от их подведомственности. Закон «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» определяет роли и обязанности соответствующих государственных ведомств. На национальном уровне МИР осуществляет государственную политику по СЭЗ, координирует деятельность государственных органов и управляющих компаний в области создания, функционирования и упразднения СЭЗ - за исключением СЭЗ «Астана-новый город». МИР разрабатывает законы и нормативы в отношении деятельности СЭЗ, ведет единый реестр участников СЭЗ на основании данных, предоставляемых УК СЭЗ, утверждает требования для технико-экономического обоснования по созданию СЭЗ, и разрабатывает типовые контракты для аренды или субаренды частной или государственной земли, на которых строится СЭЗ. Оно также устанавливает нормативы в отношении экспертного совета, межведомственного консультативного и рекомендательного органа при МИР, созданного для рассмотрения вопросов, связанных с созданием или упразднением СЭЗ.

99. Муниципальное правительство (акимат) Астаны осуществляет координацию соответствующих государственных ведомств с СЭЗ «Астана-новый город» в отношении функционирования и упразднения этой СЭЗ; оно также работает над привлечением новых участников в СЭЗ и ведет соответствующие записи.

100. МИР является администратором бюджета для финансирования СЭЗ «ПИТ» и СЭЗ «Бурабай», и предоставляет бюджетные средства для финансирования операционных затрат и строительства инфраструктуры.[98] В 2016 году МИР утвердил методологию оценки эффективности деятельности СЭЗ в координации с Министерством национальной экономики (МНЭ).[99] Однако методология была подвергнута критике со стороны представителей СЭЗ за отсутствие консультаций с УК СЭЗ и отсутствие учета типичной казахстанской практики.

101. Министерство национальной экономики отвечает за планирование государственного бюджета, налоговой и таможенной политики, а Государственный комитет по доходам Министерства финансов осуществляет налоговую и таможенную политику. По последним данным, за 2003-2016 годы совокупные государственные инвестиции в инфраструктуру СЭЗ из национального бюджета и Национального фонда составили 274,5 миллиардов тенге. В СЭЗ осуществляется 152 проекта, 30 из которых имеют иностранные инвестиции. В совокупности СЭЗ создали 11 527 рабочих мест, причем средняя стоимость создания одного рабочего места составила около 16,1 миллионов тенге.

102. В соответствии с поправками к Закону «О специальных экономических зонах» и Постановлением Республики Казахстан «Об определении единого координационного центра специальных экономических зон в Республике Казахстан» (утверждено в мае 2016 года),[100] «Казах Инвест» выступает в роли единого координационного центра для СЭЗ, миссия которого заключается в повышении привлекательности СЭЗ для инвесторов.[101]

103. «Казах Инвест» отвечает за:

(i) взаимодействие с государственными органами, акционерами УК, прочими управляющими органами СЭЗ и участниками СЭЗ по вопросам регистрации участников, распределения земельных участков в СЭЗ, финансирования и развития инфраструктуры СЭЗ;
(ii) предоставление предложений государственному органу об улучшении законодательства о СЭЗ;
(iii) доверительное управление акциями

---

97 В Казахстане существует 271 центр предоставления государственных услуг, предоставляющий 215 типов услуг физическим и юридическим лицам.

98 Бюджетные программы Министерства инвестиций и развития Республики Казахстан на 2016-2018 годы, Бюджетные подпрограммы 101, 102, 103 и 104. http://www.mid.gov.kz/en/pages/budget-programs-ministry-investment-and-development-republic-kazakhstan-2016-2018

99 Приказ Министерства инвестиций и развития Республики Казахстан «О методологии оценки эффективности деятельности специальных экономических зон» №136 от 29 января 2016 г.

100 Постановление Правительства Республики Казахстан «Об определении единого координационного центра специальных экономических зон в Республике Казахстан» №130 от 31 мая 2016 года.

101 «Казнекс Инвест» был переименован в «Казах Инвест» в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан «О переименовании акционерного общества «Национальное агентство экспорта и инвестиций Казнекс Инвест», №100 от 1 марта 2017 г.

управляющих компаний, принадлежащими государству; и

(iv) предоставление услуг по развитию и продвижению СЭЗ, включая мониторинг состояния инфраструктуры СЭЗ, предоставление рекомендаций в отношении подготовки планов СЭЗ и критериев выбора проектов, планирования финансирования управляющих органов СЭЗ, разработку и внедрение моделей управления, внутренние бизнес-процессы и корпоративные документы, улучшение управления СЭЗ, проведение анализа рынка и консультации с управлением СЭЗ относительно маркетинговой стратегии, целевой маркетинг, оказание помощи в привлечении потенциальных инвесторов в СЭЗ, предоставление информационной поддержки по деятельности потенциальных участников СЭЗ, включая организацию встреч потенциальных участников СЭЗ с представителями государственных органов, руководством СЭЗ, а также ассоциациями частных предпринимателей, проведение бизнес форумов, выставок, конференций и семинаров на тему СЭЗ, проведение анализа проектов, мониторинг выполнения условий контрактов по ведению деятельности, оказание помощи в достижении целевых показателей.

104. В функции «Автономного кластерного фонда» входит предоставление финансовых средств для участников проектов, привлечение потенциальных инвесторов, участие в создании, управлении и координации СП в виде центров технологического развития транснациональных корпораций, и участие в иностранных инвестиционных фондах.[102]

105. Каждая УК СЭЗ отвечает за общее развитие, маркетинг и мониторинг ее СЭЗ. УК взаимодействуют с государственными органами и участниками СЭЗ, предоставляют земельные участки во вторичное землепользование, собирают информацию по ключевым показателям деятельности СЭЗ, анализируют возможные способы улучшения деятельности СЭЗ в разрезе нормативных актов и институциональной структуры, разрабатывают планы развития и маркетинговые стратегии СЭЗ, утверждают фактическое потребление импортированных товаров в реализации деятельности в соответствии с задачами СЭЗ, отчитываются перед МИР, привлекают инвестиции для строительства объектов инфраструктуры и реализации прочих видов деятельности, осуществляют строительство объектов инфраструктуры в соответствии с утвержденными технико-экономическими обоснованиями на земельных участках, не переданных членам СЭЗ, и организуют деятельность центров оказания государственных услуг на основании принципа «единой остановки». Они также обеспечивают предоставление коммунальных, логистических услуг и услуг технического обслуживания, и участвуют в проектах государственно-частного партнерства. Акиматы осуществляют государственную политику в регионах в отношении функционирования СЭЗ. Они могут инициировать создание СЭЗ. Они участвуют в УК СЭЗ, предоставляют средства для бюджетов УК, предоставляют земельные участки для СЭЗ, содействуют развитию инфраструктуры, осуществляют мониторинг деятельности членов для выполнения условий соглашений о ведении деятельности членами, и анализируют данные мониторинга.

[102] Закон Республики Казахстан «Об инновационном кластере Парка инновационных технологий» № 207-V от 10 июня 2016 года.

Рисунок 3: Существующая институциональная структура для развития специальных экономических зон

Источник: Азиатский Банк Развития

Таблица 5: Основные преференциальные характеристики специальных экономических зон, индустриальных зон, приоритетных и стратегических инвестиционных проектов

Характеристика	Специальные экономическое зоны	Индустриальные зоны	Приоритетные Инвестиционные проекты[a]	Стратегические Инвестиционные проекты[b]
1. Налоговые меры				
Импортные тарифы[c]	Освобождение от уплаты тарифов для импортируемых товаров, когда они (1) ре-экспортируются в другую СЭЗ в государство-член ЕАЭС или (2) используются в СЭЗ в производстве товаров на экспорт.[d]	n.a.	Компания может быть освобождена от уплаты импортных пошлин для импорта оборудования и запасных частей, связанных с реализацией инвестиционного договора в течение 5 лет (Предпринимательский кодекс, статья 287).	Компания может быть освобождена от уплаты импортных пошлин для импорта оборудования и запасных частей, связанных с реализацией инвестиционного договора в течение 5 лет (Предпринимательский кодекс, статья 287).

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 5

Характеристика	Специальные экономическое зоны	Индустриальные зоны	Приоритетные Инвестиционные проекты[a]	Стратегические Инвестиционные проекты[b]
Экспортные тарифы	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Прочие таможенные сборы	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
НДС (стандартная ставка 12%)	Освобождение (для товаров, полностью потребленных в ходе осуществления деятельности в соответствии с целями создания СЭЗ, и включенных в утвержденный правительством список товаров).[f] Одним исключением является СЭЗ «Астана-новый город» касательно товаров является их полное потребление в процессе строительства.	n.p.	n.p.	n.p.
НПЮЛ (стандартная ставка 20%)	Освобождение (на время резидентства компании в СЭЗ)	n.p.	Освобождение на 10 лет	Освобождение на 10 лет
Налог на имущество [g]	Освобождение (на время резидентства компании в СЭЗ)	n.p.	Освобождение на 8 лет	Освобождение на 7 лет
Земельный налог [h]	Освобождение (на время резидентства компании в СЭЗ)	n.p.	Освобождение на 10 лет	Освобождение на 7 лет
Налог за пользование землей	Освобождение (на время резидентства компании в СЭЗ)	n.p.	Освобождение на 10 лет	Освобождение на 7 лет
НДФЛ (стандартная ставка 10%)	n.p.	n.p.	n.p.	n.p
Социальные выплаты работодателей	В СЭЗ «Парк инновационных технологий» компании освобождены от уплаты социального налога на 5 лет. Освобождение предоставляется при условии, если расходы на фонд оплаты труда составляют не менее 50% от годового дохода, и 90% расходов на фонд оплаты труда направляются резидентам Казахстана.	n.p.	n.p.	n.p.
2. Импортные и экспортные квоты и прочие не тарифные меры	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
3. Неналоговые стимулы				

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 5

Характеристика	Специальные экономическое зоны	Индустриальные зоны	Приоритетные Инвестиционные проекты[a]	Стратегические Инвестиционные проекты[b]
Финансовые вливания государственных органов.	да	Существует дорожная карта бизнеса, которая включает финансовые вливания на (i) разработку технического задания, и (ii) инфраструктуру.	Инвестиционные субсидии покрывают до 30% расходов на строительно-монтажные работы и закупку оборудования (за исключением НДС и акцизных пошлин).	
Не финансовые вливания государственных органов	Бесплатное предоставление земли с инфраструктурой с правом выкупа земли после упразднения СЭЗ.	Аренда земли на срок до 49 лет с правом выкупа по истечении срока.	Бесплатная земля на срок до 10 лет. Правительство может предоставлять государственные гранты в размере до 30% расходов на землю, постройки, оборудование, компьютеры, контрольно-измерительные приборы и устройства, транспортные средства (за исключением пассажирских) и промышленную фурнитуру.	
Преференции в государственных закупках	Парк Инновационных Технологий имеет преференцию в пользу закупок от Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына». В рамках преференции в процессе тендеров депозит не требуется.	n.p.	n.p.	n.p.
4. Связи с внутренней экономикой (включая бизнес, образовательные и исследовательские учреждения)	Большая часть продуктов и услуг, создаваемых СЭЗ, направляются на внутренний рынок. Также, «Парк Инновационных Технологий» имеет связи с образовательными учреждениями в Казахстане.	Большая часть связей ИЗ в настоящее время установлены с бизнесом, нежели образовательными или исследовательскими институтами.	n.p.	n.p.

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 5

Характеристика	Специальные экономическое зоны	Индустриальные зоны	Приоритетные Инвестиционные проекты[a]	Стратегические Инвестиционные проекты[b]
5. Упрощенные правила и процедуры (в отношении регистрации бизнеса, согласования инвестиций, налогов и таможни, землепользования, коммунальных услуг, разрешений на работу иностранного персонала и т.д.)	Каждая СЭЗ имеет выделенный орган при Государственном комитете по доходам МФ для решения вопросов таможни и налогов. Существует упрощенная процедура найма иностранных рабочих.	Регулирование концентрируется на использовании земли.	Существует «единая остановка» для решения вопросов инвесторов к Комитету по инвестициям при Министерстве промышленности и новых технологий. Существует упрощенный визовый режим и получение разрешений на работу для иностранных сотрудников.	Существует «единая остановка» для решения вопросов инвесторов к Комитету по инвестициям при Министерстве промышленности и новых технологий. Существует упрощенный визовый режим и получение разрешений на работу для иностранных сотрудников.
6. Разрешенные виды деятельности: положительные и отрицательные списки (списки включенных и исключенных видов деятельности)	Списки видов деятельности СЭЗ являются положительными.	Списки видов деятельности ИЗ являются отрицательными.	Списки приоритетных инвестиционных проектов являются положительными.	Списки стратегических инвестиционных проектов являются положительными.
Производство или услуги	Списки в основном касаются промышленного производства.	Списки в основном касаются промышленного производства.	Списки концентрируются на промышленном производстве.	Списки концентрируются на промышленном производстве.
7. Управляющая компания: государственная или частная	Управляющая компания является частной, но при этом акционером является государство.	Управляющая компания является государственной.	n.a.	n.a.
8. Предоставление инфраструктуры	Государство предоставляет объекты инфраструктуры.	Государство предоставляет объекты инфраструктуры (электроснабжение, отопление, водоснабжение).	n.p.	n.p.
9. Экологические и трудовые стандарты	Трудовой и экологические кодексы и все Президентские указы Республики Казахстан о СЭЗ содержат требования в отношении охраны окружающей среды.	Применимы государственный Трудовой и Экологический Кодексы.	Применимы государственный Трудовой и Экологический Кодексы.	Применимы государственный Трудовой и Экологический Кодексы.
10. Условия, связанные с резидентством				

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 5

Характеристика	Специальные экономическое зоны	Индустриальные зоны	Приоритетные Инвестиционные проекты[a]	Стратегические Инвестиционные проекты[b]
Экспортные требования	Экспортные требования существуют только для СЭЗ «Онтустик», «Павлодар» и «Химический парк Тараз».	n.a.	n.a.	n.a.
Требования к найму местных трудовых сил и использованию местных материалов	Yes	n.a.	n.a.	n.a.

НПЮЛ = налог на прибыль юридических лиц, ЕАЭС = Евразийский Экономический Союз, ИЗ = индустриальная зона, n.a. = не применимо; n.p. = нет преференциального режима, СЭЗ = специальная экономическая зона, тенге = национальная валюта, НДС = налог на добавленную стоимость.

[a] Для получения права на налоговые и прочие преференции, компания должна: (i) быть вновь созданной (не более двух лет с момента создания); (ii) заключить инвестиционный договор; и (iii) ее инвестиции должны составлять не менее 4,24 триллионов тенге (или 2 000 000 месячных расчетных показателей, равных 2 121 тенге в национальном бюджете 2016 года). Закон гласит, что инвестиции должны составлять не менее 4 242 миллиарда тенге (или 2 000 000 месячных расчетных показателей, в 2016 году размер показателя составлял 2 121 тенге), согласно закону о национальном бюджете на дату подачи заявления на получение инвестиционных льгот. Месячный расчетный показатель - это показатель, используемый в Казахстане для расчета социальных пособий и применения штрафных санкций, расчета налогов и прочих платежей в государственный бюджет. Он утверждается Законом «О республиканском бюджете» ежегодно.

[b] Для получения права на налоговые и прочие преференции, инвестиции компании должны: (i) быть включены в список стратегических инвестиционных проектов, утвержденный правительством; и (ii) компания сама должна заключить инвестиционный договор до 1 января 2015 года. Список стратегических инвестиционных проектов был утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении списка стратегических инвестиционных проектов» № 1293 от 1 сентября 2009 г.

[c] Последний (2016 г.) простой средний применимый тариф РНБ составляет 6,9%.

[d] Таможенные пошлины должны отражать положения Евразийского Экономического Союза.

[e] Товары, продаваемые предприятиями, расположенными за пределами зон, предприятиям, расположенным в зонах, не подпадают под возврат НДС.

[f] Товары, произведенные в СЭЗ, облагаются НДС в полной мере при их продаже на внутреннем рынке. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении списков товаров, облагаемых НДС по нулевой ставке, для компаний в СЭЗ, применяется к товарам, полностью потребленным в входе осуществления деятельности, соответствующей задачам создания данной СЭЗ». № 1197 от 14 сентября 2012 г.

[g] Средняя ставка налога на имущество для помещений, используемых для ведения экономической деятельности, в остальных случаях составляет 1,5%.

[h] Ставка налога варьируется от 0,26 доллара до 31,30 долларов за гектар, в зависимости от балла бонитета почв (классификация почвы на основе качества и плодородности).

Источник: Азиатский Банк Развития.

c. Институциональные и правовые последствия вступления Казахстана в Евразийский Экономический Союз для функционирования специальных экономических зон

106. Территория специальной экономической зоны (СЭЗ) является частью таможенной территории Евразийского экономического союза, включающего Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызскую Республику и Российскую Федерацию).[103] Таможенные процедуры свободных таможенных зон следуют правилам и нормативам Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и/или законам Казахстана. Надзор на территории СЭЗ, где применимы процедуры свободной таможенной зоны, осуществляется казахстанскими таможенными органами. Глава III описывает конкретные положения Договора с ЕАЭС в отношении создания и функционирования СЭЗ.

107. Казахстан стал членом Всемирной Торговой Организации (ВТО) 30 ноября 2015 года. Как уже отмечалось выше, компании, зарегистрированные и функционирующие в СЭЗ и/или использующие свободные склады, не должны подвергаться несоответствующим ВТО требованиям по экспортным показателям, торговому балансированию или требованиям к местным трудовым силам. Когда товары не из ЕАЭС импортируются в СЭЗ без уплаты каких-либо таможенных пошлин или налогов, но после этого выпускаются на внутренний рынок Казахстана или на территорию другой страны ЕАЭС, подобные товары подлежат обложению этими налогами и пошлинами. Если этот импорт подвергается повторной

[103] Это применимо с момента ратификации Соглашения о свободных (специальных) экономических зонах на таможенной территории Таможенного союза и процедуре свободной таможенной зоны, согласно Закону Республики Казахстан № 312-IV от 30 июня 2010 г.

переработке (то есть значительно преобразуется) в СЭЗ или свободном складе, пошлины и налоги уплачиваются, когда конечная продукция поступает на остальную территорию Казахстана или другой страны ЕАЭС.[104] Глава III содержит детальную информацию о правовых последствиях ЕАЭС и ВТО для работы СЭЗ.

B. Индустриальные зоны

1. Логика создания индустриальных зон

108. Индустриальная зона (ИЗ) создается для предоставления экономических и структурных условий, способствующих предпринимательству. Конкретные задачи индустриальных зон заключаются в следующем:

(i) содействие ускоренному развитию частного предпринимательства в отрасли;
(ii) снижение стоимости строительства новой инфраструктуры;
(iii) повышение эффективности производства; и
(iv) создание рабочих мест.

109. По данным МНЭ, в 2016 году в 13 областях существовало 42 ИЗ с 332 проектами. Однако лишь 15 из этих ИЗ функционируют и имеют 93 зарегистрированные компании, которые базируются в городе Астана и в Алматинской, Кызылординской и Южно-Казахстанской областях. Существуют три частных ИЗ, ИЗ «Даму» в Алматинской области, ИЗ «СГТ Груп» и ИЗ «Жигермунайсервис» в Атырауской области. Министерство национальной экономики (МНЭ) признает, что лишь некоторые из 42 ИЗ добились ощутимых результатов, из которых ИЗ «Онтустик» считается наиболее успешной.

110. По данным МНЭ, Правительство затратило 99,6 миллиардов тенге на ИЗ, из которых 39,8 миллиардов тенге поступили из местных бюджетов, 8,7 миллиардов тенге из Национального фонда/местных бюджетов, 33.8 миллиардов тенге из национального бюджета и местных бюджетов и 17,3 миллиарда тенге из Национального фонда/национального бюджета/ местных бюджетов.

2. Законы, постановления и прочие законодательные акты в отношении индустриальных зон

111. В Казахстане отсутствует специальный закон об ИЗ. Однако «Предпринимательский кодекс» дает определение «индустриальной зоны» и определяет цели и задачи ИЗ.[105] Согласно Государственной программе инфраструктурного развития «Нурлы Жол» на 2015 - 2019 годы[106], индустриальные зоны служат региональной инфраструктурой для развития малых и средних предприятий и диверсификации региональной экономики. Индустриальные зоны должны консолидировать усилия бизнеса и создать партнерские отношения между малыми, средними и крупными предприятиями, причем крупный бизнес должен выступать в качестве локомотива развития в этих зонах. Создание индустриальных зон зависит от региональной специализации, определяемой Государственной программой по форсированному индустриально-инновационному развитию 2010-2014, и способностей местных предприятий. Программа внедрила государственное финансирование ИЗ на безвозвратной основе. Дорожная карта бизнеса 2020 определяет механизм создания ИЗ.[107]

112. На территории индустриальной зоны располагаются промышленные объекты (производственно-складские объекты, административные офисы), социальные службы (питание, обучение работников, предоставление государственных услуг) и банковские учреждения. Национальный бюджет, при со-финансировании из местного бюджета, финансирует инфраструктуру внутри территории индустриальной зоны. Уполномоченный орган внутри центрального правительства финансирует создание ИЗ после выбора из числа конкурирующих бизнес-предложений.

113. Государственные инфраструктурные проекты, связанные с созданием или развитием индустриальных зон, должны соответствовать следующим критериям:

(i) совокупный объем инвестиций в проект должен составлять не менее 10 триллионов тенге;

---

104 ВТО. 2015a, Обзор обязательств Казахстана. https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/kazakhannex_e.pdf
105 «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» от 29 октября 2015 года, № 375-V;
106 См.: Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении государственной программы инфраструктурного развития Нурлы Жол на 2015-2019 гг.» от 6 апреля 2015 года №130; и внесение изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении списка государственных программ» № 957 от 19 марта 2010 г.
107 Внесение поправок и изменений в Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении единой программы поддержки и развития бизнеса» («Дорожная карта бизнеса 2020») № 556 от 10 июня 2010 г. Изменения и дополнения включали меры по реализации Дорожной карты бизнеса 2020 и аннулированию некоторых решений правительства. Также см: Постановление Правительства Республики Казахстан от 168 от 31 марта 2015 года № 2015.

Рисунок 4: Процедура создания индустриальной зоны

ИЗ = индустриальная зона, МИР = Министерство инвестиций и развития, МНЭ = Министерство национальной экономики, СПК = социально-предпринимательская корпорация
[a] Акимат - местная администрация в Казахстане.
[b] Социально-предпринимательская корпорация - организация, осуществляющая эксплуатацию ИЗ.
Источник: Азиатский Банк Развития.

(ii) стоимость строительства (реконструкции) инфраструктуры - не менее 2 миллиардов тенге, но не более 50% от стоимости проекта или создания индустриальной зоны; и
(iii) список недостающей инфраструктуры утверждается местным региональным координационным советом.

3. Определение индустриальной зоны

114. «Предпринимательский кодекс» определяет индустриальную зону как землю не сельскохозяйственного назначения с инженерными сетями, предоставляемую государством частным предприятиям для размещения и эксплуатации промышленных объектов согласно «Земельному кодексу» и прочим законам Республики Казахстан.[108]

4. Корпоративное управление и роли ключевых заинтересованных сторон

115. Согласно «Дорожной карте бизнеса 2020»,[109] оператором индустриальной зоны является Социально-предпринимательская корпорация (СПК). Помимо функции оператора ИЗ, СПК оказывает поддержку малым и средним предприятиям в зоне и работает над привлечением в нее инвестиций. Согласно «Государственной программе инфраструктурного развития Нурлы Жол на 2015-2019», акиматы должны выбирать СПК на конкурентной основе и позже оценивать эффективность их деятельности.

5. Административные процедуры

a. Относительно особого правового режима международных зон

116. Для ИЗ особого правового режима не предусмотрено. Компании, расположенные в ИЗ, не имеют стимулов в отношении налогов или особых таможенных процедур. Вновь созданные промышленные предприятия на территории ИЗ могут получить возмещение в размере до 30% от суммы, инвестированной в их новые объекты. Однако подобное возмещение не применимо к существующим предприятиям.

b. Роли ключевых заинтересованных сторон

117. Функция разработки политики в отношении ИЗ была передана Министерству инновационного развития (МИР) в 2015 году, а поддержка развития инфраструктуры сохранилась за МНЭ на основании «Дорожной карты бизнеса 2020». МНЭ предоставляет финансирование на основании заявлений акиматов и экспертных заключений МИР. Согласно «Дорожной

[108] «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» от 29 октября 2015 года, № 375-V;
[109] Это относится к отдельным мерам касательно исполнения Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении единой программы поддержки и развития бизнеса» («Дорожная карта бизнеса 2020») № 556 от 10 июня 2010 г.; Постановления Правительства Республики Казахстан №168 от 31 марта 2015 года и аннулирования ряда решений правительства.

карте бизнеса 2020» (ссылка 95), в функции СПК входят:

(i) привлечение промышленных предприятий в ИЗ;
(ii) привлечение инфраструктурных инвестиций в ИЗ;
(iii) содействие вторичному пользованию (например, субаренде) земли и инфраструктуры;
(iv) мониторинг осуществления промышленной деятельности подрядчиками, и аннулирование их контрактов по мере необходимости; и
(v) надзор за деятельностью и техническим содержанием ИЗ.

118. Для обеспечения эффективного управления своими ИЗ, СПК могут создавать управляющие компании (УК) с участием местных и международных организаций. Услуги СПК финансируются из местных государственных бюджетов. Вопросы в отношении источников доходов для УК и объема услуг, которые они предоставляют, все еще обсуждаются.

c. Институциональные и правовые последствия вступления Казахстана в Евразийский Экономический Союз для функционирования существующих ИЗ

119. Особых последствий вступления Казахстана в ЕАЭС для функционирования существующих ИЗ не существует.

C. Основные характеристики специальных экономических зон и индустриальных зон Казахстана

1. Налоговые преференции

120. Участники СЭЗ освобождены от уплаты пошлин на товары, которые импортируются на территорию их СЭЗ и затем экспортируются. Существует освобождение от уплаты тарифов для импортируемых товаров, когда они (i) ре-экспортируются в другую СЭЗ в Казахстане или в государство-член ЕАЭС или (ii) используются в СЭЗ в производстве товаров на экспорт[110]

121. Казахстан взимает экспортные пошлины только за несколько видов товаров.[111] До 1 января 2017 года те участники СЭЗ, которые были зарегистрированы до 1 января 2012 года, были освобождены от таких налогов. Однако, на сегодняшний день, ситуация изменилась. Товары, вывозимые из СЭЗ на остальную часть таможенной территории ЕАЭС, не подлежат обложению экспортными пошлинами. Хотя товары, экспортируемые из СЭЗ в пункт назначения за пределами таможенной территории ЕАЭС, облагаются экспортными пошлинами. Если иностранные товары не имеют статуса продукции, изготовленной в ЕАЭС (например, в случаях простой сборки), они подлежат таможенным пошлинам при вывозе из СЭЗ в пункт назначения на таможенной территории ЕАЭС. Если иностранные товары не используются или не перерабатываются на территории СЭЗ, после реэкспорта в третьи страны, они освобождаются от «реэкспорта» таможенных пошлин. Если иностранные товары, переработанные на территории СЭЗ, экспортируются, то экспортные пошлины должны выплачиваться, на основании «Соглашения о свободных (специальных) экономических зонах и таможенных процедурах свободных экономических зон» от 18 июня 2010 года.[112]

122. НДС равен нулю для товаров, полностью потребленных в ходе осуществления деятельности в соответствии с целями создания СЭЗ, и включенных в утвержденный правительством список товаров.[113] Также была предусмотрена нулевая ставка НДС для товаров, полностью потребленных в процессе строительства СЭЗ «Астана - новый город». Однако товары, произведенные в СЭЗ, облагаются НДС в полной мере при их продаже на внутреннем рынке.

123. Компании, действующие в СЭЗ пользуются нулевой ставкой налога на прибыль юридических лиц (НПЮЛ), налога на добавленную стоимость (НДС), налога на имущество и земельного налога (Таблица 5). Для получения налоговых стимулов существуют несколько условий. Юридические лицо должно быть зарегистрировано как член СЭЗ и налогоплательщик в СЭЗ, и не должно иметь структурных подразделений за пределами СЭЗ. Доход участника СЭЗ от приоритетных видов деятельности СЭЗ должен составлять не менее 90% его совокупного годового дохода. Для компаний в «Парке инновационных технологий» доход участника СЭЗ от товаров и услуг, предоставляемых ими в результате приоритетных

110 Таможенные пошлины должны отражать положения Евразийского Экономического Союза.
111 В 2015 году экспортные пошлины взимались с: сырой кожи и шерсти домашнего скота, лома черных и цветных металлов и отходов, а также нефтепродуктов. Ставки экспортных пошлин на эти товары варьировались от 10% (нечесаная шерсть) до 30% (медные отходы и лом). По-видимому, правительство предпринимает шаги по сокращению перечня товаров, подлежащих экспортным пошлинам.
112 Также см. Закон Республики Узбекистан «О ратификации Соглашения о свободных (специальных) экономических зонах и таможенных процедурах свободных экономических зон» № 312-IV от 30 июня 2010 г.
113 Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении списков товаров, облагаемых НДС по нулевой ставке» № 1197 от 14 сентября 2012 г. Он применяется в СЭЗ и относится ко всем видам деятельности, которые соответствуют задачам создания СЭЗ.

видов деятельности СЭЗ, должен составлять не менее 70%. Это означает, что если более 10% дохода члена СЭЗ поступает от любого не предусмотренного вида деятельности (30% для СЭЗ «ПИТ»), тогда участник теряет все налоговые льготы.

124. Участники СЭЗ «Парк инновационных технологий» дополнительно освобождены от уплаты социального налога на 5 лет при условии, если расходы на фонд оплаты труда составляют не менее 50% от годового дохода, и 90% расходов на фонд оплаты труда направляется резидентам Казахстана. В 2014 году налоговые и таможенные стимулы составили 27,2 миллиардов тенге,[114] в то время как сумма выплаченных налогов в бюджет составила лишь 8,3 миллиардов тенге.

2. Требования к найму местных трудовых сил и экспорту

125. В то время как все СЭЗ, за исключением «Химического парка Тараз», подчиняются местным требованиям о найме месных трудовых сил, только три СЭЗ - «Химический парк Тараз», «Павлодар» и «Онтустик» - имеют экспортные требования в числе целевых показателей, предусмотренных основавшим их законом.

3. Неналоговые стимулы

126. **Финансовые вливания.** Согласно стратегическому плану МИР на 2016-2018 гг. две СЭЗ в управлении министерства («Бурабай» и «ПИТ») и ИЗ в Алатауском районе города Алматы, получают финансирование от МИР. По данным МНЭ, в 2015 году МИР предоставил 4 миллиарда тенге на создание новой ИЗ в Алатауском районе города Алматы. Бюджет на 2016 год предусматривает 2.5 миллиарда тенге для новой ИЗ.[115]

127. Государственная программа по индустриально-инновационному развитию на 2015 - 2019 годы предлагает новые механизмы финансирования инфраструктуры СЭЗ и ИЗ: НУХ «Байтерек» заимствует средства у Национального фонда посредством выпуска облигаций на финансирование программной деятельности. Государственные инвестиции в рамках Программы базируются на двух подходах: возвратные и безвозвратные. Безвозвратный подход используется для финансирования инфраструктуры для СЭЗ и ИЗ, включая ассигнования из Национального фонда, и для финансирования развития и управления СЭЗ. Акиматы могут получать финансовые вливания на (i) разработку технических заданий для ИЗ, и (ii) развитие инфраструктуры ИЗ как предусмотрено в «Дорожной карте бизнеса 2020».

128. **Закупки.** Государственные закупки не предусматривают преференций, кроме СЭЗ «ПИТ». Согласно правилам закупок «Самрук-Казына», тендерная документация предусматривает обязательные критерии для оценки и сравнения конкурсных предложений потенциальных поставщиков из числа участников тендера. К примеру, потенциальный поставщик должен быть членом СЭЗ «ПИТ» и предоставлять товары и услуги, связанные с приоритетными видами деятельности, соответствующими задачам СЭЗ «ПИТ».

129. **Земельные вопросы.** Согласно последним поправкам, Закон «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» позволяет создавать СЭЗ не только на государственной земле, но и на земле, принадлежащей гражданам и/или негосударственным организациям по праву частной собственности. Частные собственники земли могут передавать землю в управляющую компанию СЭЗ во временное платное пользование (в аренду) на условиях контракта.

130. Компания в СЭЗ может получить участок земли бесплатно на все время существования СЭЗ с правом выкупа после окончания срока действия режима СЭЗ. Участники ИЗ могут арендовать землю на 49 лет с правом последующего выкупа. Есть и возможные негативные последствия: это создает стимул для участников запрашивать больше земли, чем им необходимо для реализации своих проектов, в целях спекуляций на промышленной недвижимости. В результате этого ценная промышленная земля может годами стоять неиспользованной.

4. Связи с внутренней экономикой

131. Большая часть продукции и услуг СЭЗ и ИЗ направляется на внутренний рынок. Связи между компаниями в СЭЗ и ИЗ и внутренней экономикой зависят от конкретной деятельности СЭЗ и ИЗ. СЭЗ «Астана - новый город», к примеру, участвовала в строительстве города Астана. ПИТ проводит конкурсы для стартапов молодежи и студентам университетов, и помогает в разработке проектов для местных компаний и банков для дальнейшего расширения связей между членами СЭЗ и ИЗ и внутренним рынком.

---

[114] По данным Национальной палата предпринимателей Казахстана «Атамекен».
[115] Результаты развития ИЗ в регионах. МНЭ 14.06.2016 г.

5. Упрощенные процедуры и правила

132. Каждая СЭЗ имеет Государственную комиссию по доходам при Министерстве финансов для решения вопросов таможни и налогов. Компании в СЭЗ могут приглашать иностранных работников без получения разрешений на работу. Существует упрощенный визовый режим для граждан 19 стран. Центры услуг для инвесторов в каждом регионе предоставляют государственные услуги инвесторам.

6. Разрешенные виды деятельности

133. Разрешенные виды деятельности определены в каждом указе, образующем СЭЗ. Инвестиционные проекты в СЭЗ и ИЗ сконцентрированы, в основном, на промышленном производстве. Списки разрешенных видов деятельности для большинства СЭЗ были расширены для большинства СЭЗ Постановлением правительства № 10 от 20 января 2017 г. (Таблица 4).[116]

7. Управляющие компании

134. Государство стремится привлекать опытные международные компании для управления СЭЗ, отражением чего стали консалтинговые услуги DP World для СЭЗ «Хоргос - восточные ворота». Помимо этого, однако, прогресс в привлечении частных управляющих компаний в СЭЗ и ИЗ минимален. В случае с ИЗ, местные власти не хотят терять контроль над ними.

135. Закон о СЭЗ предусматривает следующие источники финансирования управляющей компании (УК):

(i) оплата услуг, предоставляемых управляющей компанией, членами СЭЗ;
(ii) целевое долговое финансирование;
(iii) доходы от аренды и/или субаренды объектов инфраструктуры, земельных участков и прочего имущества;
(iv) средства, вносимые в уставный капитал; и
(v) прочие доходы от деятельности управляющей компании, не запрещенной национальным законодательством.

136. Наиболее надежным источником финансирования УК на данном этапе является финансирование в виде взносов в уставный капитал от центрального или местного правительства, а также со стороны «Самрук-Казына», который получает средства от Национального фонда. УК «ПИТ», Автономный кластерный фонд Алматы «Тех Гарден», финансируется МИР. В 2016 году на финансирование ПИТ было выделено 4 миллиарда тенге из национального бюджета, но ПИТ также финансируется за счет обязательного 1% сбора с недропользователей, который направляется на НИОКР. По данным МИР, он собрал 900 миллионов тенге с недропользователей в 2016 году. Помимо этого, УК пытаются генерировать свои собственные доходы путем предоставления коммунальных услуг (электричество, газ, вода, логистические услуги) своим членам по конкурентным ставкам.

8. Экологические и трудовые стандарты

137. Указы Президента Республики Казахстан о создании СЭЗ содержат положение, согласно которому: «Реализация деятельности СЭЗ в свете экологического регулирования осуществляется в соответствии с экологическим законодательством Республики Казахстан на основе рационального и эффективного использования природных ресурсов посредством создания условий для перехода к устойчивому развитию и охране окружающей среды на основе баланса экономических, социальных и экологических аспектов качества жизни». Отдельного требования в отношении трудовых стандартов нет. Все компании в СЭЗ и ИЗ должны соблюдать Трудовой кодекс и прочее законодательство в трудовой сфере.

9. Условия, связанные с резидентством

138. Юридическое лицо (включая иностранное), планирующее реализацию проектов в СЭЗ, должно быть членом этой СЭЗ. Следующие типы юридических лиц исключены из членства СЭЗ:

(i) недропользователи;
(ii) организации, производящие подакцизные товары, за исключением организаций, участвующих в производстве и сборке подакцизной продукции в рамках подпараграфа 6) Статьи 279 Налогового Кодекса РК от 10 декабря 2008 г.[117]
(iii) организации, применяющие особый режим налогообложения;
(iv) организации, применяющие (или применявшие) инвестиционные налоговые льготы до вступления в силу Налогового кодекса от 10 декабря 2008 года;

[116] Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении списков приоритетных видов деятельности СЭЗ и объектов, строительство которых предназначено для реализации приоритетных видов деятельности СЭЗ, и о Правилах включения приоритетных видов деятельности в списки приоритетных видов деятельности СЭЗ и строительных объектов в список объектов, строительство которых предназначено для реализации приоритетных видов деятельности СЭЗ» от 20 января 2017 г., №10.

[117] Кодекс Республики Казахстан «О налогах и прочих обязательных платежах в бюджет» №9-IV от 10 декабря 2008 г.

(v) организации, осуществляющие приоритетные инвестиционные проекты и стратегические инвестиционные проекты согласно законам РК в сфере инвестиций; и
(vi) организации, занимающиеся игорной деятельностью.

139. Каждый указ об основании СЭЗ предусматривает требования к найму местных трудовых сил. Термин «казахстанское содержание» также относится к доле товаров и услуг казахстанского происхождения, закупаемых у казахстанских компаний, указанной в инвестиционных соглашениях, договорах о недропользовании или законах. Казахстанское содержание также относится к казахстанским сотрудникам, работающих в проекте. Требования о казахстанском содержании разбиты на три категории:

(i) для деятельности в области недропользования:
(ii) для закупок государственными органами, государственными институтами и юридическими лицами, не менее 50% акций которых принадлежит государству, и их связанными компаниями; и
(iii) для закупок компаниями, связанными с «Самрук - Казына».

D. Приоритетные инвестиционные проекты и стратегические инвестиционные проекты

140. Преимущества работы в СЭЗ не вполне очевидны, особенно с учетом того, что компании не из СЭЗ, подписывающие контракты на приоритетные инвестиционные проекты или стратегические инвестиционные проекты, также могут освобождаться от уплаты налогов (Таблица 5).

1. Приоритетные инвестиционные проекты

141. Компании, осуществляющие проект, включенный в список приоритетных видов деятельности (утверждаемый Правительством), пользуются налоговыми и неналоговыми преференциями. Для получения права на налоговые и прочие преференции, компания должна: (i) быть вновь созданной (не менее 2 лет с момента создания); (ii) заключить инвестиционный договор; и (iii) ее инвестиции должны составлять не менее 2 000 000 месячных расчетных показателей согласно закону о национальном бюджете на дату подачи заявления на получение инвестиционных льгот. Месячный расчетный показатель - это показатель, используемый в Казахстане для расчета социальных пособий и применения штрафных санкций, расчета налогов и прочих платежей в бюджет. Он утверждается Законом «О республиканском бюджете» ежегодно.

142. Компания может быть освобождена от уплаты импортных пошлин для импорта оборудования и запасных частей, связанных с реализацией инвестиционного договора в течение 5 лет («Предпринимательский кодекс», статья 287). Можно получить освобождение от уплаты НПЮЛ, земельного налога и налога на землепользование на период 10 лет, и освобождение от уплаты налога на имущество на период 8 лет.

143. Компании могут получать финансовые вливания государства в виде инвестиционных субсидий в размере до 30% от стоимости строительно-монтажных работ и закупки оборудования (за исключением НДС и акцизных пошлин) Правительство может предоставлять государственные гранты в размере до 30% на землю, постройки, оборудование, компьютеры, контрольно-измерительные приборы и устройства, транспортные средства (за исключением пассажирских) и промышленную фурнитуру. Также существуют нефинансовые взносы в виде бесплатной земли на период до 10 лет.

144. Компании могут использовать «единую остановку» для решения вопросов инвесторов к Комитету по инвестициям при МИР, пользоваться упрощенным визовым режимом и разрешениями на работу для иностранных работников.

2. Стратегические инвестиционные проекты

145. Для получения права на налоговые и прочие преференции, инвестиции компании должны: (i) быть включены в список стратегических инвестиционных проектов, утвержденный правительством; и (ii) компания должна заключить инвестиционный договор до 1 января 2015 года. Список стратегических инвестиционных проектов был утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении списка стратегических инвестиционных проектов» №1293 от 1 сентября 2009 г.

146. Компании, осуществляющие стратегические инвестиционные проекты, освобождаются от НПЮЛ на 10 лет. Данные положения применимы, если дополнительное соглашение к инвестиционному договору на осуществление стратегического инвестиционного проекта предусматривает снижение налога на прибыль юридических лиц на 100%. Также существует нулевая ставка на налог на имущество, земельный налог и налог на землепользование.

Глава V: Свидетельства Эффективности Специальных Экономических И Индустриальных Зон

A. Теоретические наблюдения в отношении эффективности стимулов

147. Как уже упоминалось ранее, налоговые и неналоговые стимулы традиционно были одними из основных инструментов промышленной политики в Азии, включая различные виды экономических зон. В частности, налоговые льготы, включая льготные ставки налога на прибыль юридических лиц, если не полное освобождение от уплаты налогов, или корректировки налоговой базы (включая ускоренную амортизацию и инвестиционные налоговые кредиты) широко используются для привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) – в особенности, экспортно-ориентированными многонациональными корпорациями.[118] Они также использовались для содействия внутреннему производству товаров и услуг в определенных секторах (таких как сельское хозяйство, производство и разные услуги) и сферах деятельности (таких как научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР)). Поэтому неудивительно, что налоговые стимулы также относятся к числу наиболее важных особенностей специальных экономических зон (СЭЗ) Казахстана, несмотря на то, что имеется мало убедительных доказательств того, что такие стимулы являются достаточно рентабельным, чтобы их использование было оправданным.[119]

148. Несмотря на то, что налогообложение не обязательно является одним из основных факторов, определяющих решения инвесторов – инвестиционный климат в целом, гораздо, важнее – было бы удивительно, если бы он не имел некоторое влияние на эти решения.[120] Однако опыт стран, которые оценивают налоговые стимулы, говорит о том, что они (стимулы) редко бывают экономически эффективными – независимо от того, согласуются ли они с правилами ВТО и ЕАЭС или нет. Действительно, как было отмечено в Главе II, большинство эконометрических исследований говорят о том, что упущенные налоговые поступления превышают увеличение инвестиций, вызванное налоговым стимулом. Кроме того, налоговые стимулы рискуют превратиться в субсидирование выгодных инвестиций, которые были бы осуществлены в любом случае. Они также подвержены риску превращения принципиально неудовлетворительных инвестиций в прибыльные, искажая, тем самым, распределение ресурсов и приводя к безвозвратным потерям в ущерб СПФП. Более того, административное усмотрение при управлении стимулами может увеличивать риск злоупотреблений и коррупции. Также имеются убедительные доказательства, которые ставят под сомнение эффективность некоторых налоговых стимулов для инвестиций в зоны свободной торговли из-за отсутствия прозрачности, неясных положений и проблем, связанных с администрированием и управлением налоговыми стимулами.[121]

149. Хотя налоговые каникулы до сих пор широко применяются в Центральной Азии и других регионах, они все же считаются особенно неэффективным видом налоговых льгот по сравнению с налоговыми кредитами[122] или ускоренной амортизацией для

---

[118] В КНР, например, «предприятия с иностранными инвестициями», экспортирующие не менее 70 процентов своей продукции, до недавнего времени имели право на 50-процентное снижение налога на прибыль (или, возможно, даже больше, если они были расположены в специальных зонах) и полный возврат подоходного налога, уплаченного по сумме их прибыли, которая была ими реинвестирована в экспортно-ориентированные предприятия (на протяжении не менее пяти лет подряд).

[119] Одна из причин (кроме отсутствия прозрачности), по которой оказание помощи через налоговую систему часто оказывается предпочтительным, заключается в том, что ее можно поставить в зависимость от рентабельности предприятия-получателя. Однако, если налоговые льготы не подлежат возврату, от них может быть мало пользы для начинающих или быстро растущих компаний, которые пока еще не находятся в таком положении, которое позволяло бы им уплачивать налоги, из-за большого объема их инвестиций относительно доходов.

[120] Результаты ряда эконометрических исследований и данные обследований, проводившихся с восьмидесятых годов двадцатого века, говорят о том, что стимулы являются лишь одним из многих факторов, определяющих инвестиционные решения (см. Вставку 3). Создается впечатление о том, что стимулы влияют на выбор расположения в региональных объединениях – таких как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) (см. «Восточноазиатский ренессанс», Всемирный банк, 2007 г. Вашингтон ОК, стр. 181). В то время как эмпирические данные свидетельствуют о том, что налоги имеют значение для инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции, в развивающихся странах это имеет место с меньшей вероятностью. Одна из причин этого может заключаться в том, что многие страны с низким уровнем дохода не предлагают общие инвестиционные условия для отечественных или большинства транснациональных компаний, в силу, например, неэффективного законодательства, слабой системы управления или судебной системы, отсутствия четко определенных прав собственности, обременительных правил, макроэкономической нестабильности и плохой инфраструктуры. В таких обстоятельствах, налоговые стимулы не могут эффективно уравновешивать такие плохие условия и, большей частью, оказываются неэффективными (см. Т. Кинда, 2014 г., «Поиски ПИИ, не основанных на ресурсах: имеют ли налоги значение?», рабочий документ МВФ №14/15. Вашингтон ОК, МВФ). Однако, в то же время, налоговые льготы могут быть одним из немногих (хотя и вторым лучшим) инструментом для нивелирования странами с низким уровнем доходов неблагоприятных условий, смягчения сбоя рынка (такого как отсутствие доступа к финансам), а также устранения региональных различий.

[121] ОЭСР. «Налогообложение и развитие». http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf.

[122] Такие кредиты могли бы быть возмещаемыми в случае начинающих фирм, поскольку у них часто встречается отрицательная прибыль. Таким образом, они не будут извлекать непосредственную выгоду из налоговых кредитов, которые могут быть использованы только для погашения положительного налогового обязательства. Более эффективным для них был бы налоговый кредит, который возвращается, если возникает отрицательное налоговое обязательство. Тринадцать стран с развитой экономикой используют возмещаемые налоговые льготы для НИОКР – иногда только для малых и средних предприятий. Налоговые стимулы для НИОКР также могут быть использованы для послабления налогов на рабочую силу – таких как налоги на заработную плату или отчисления работодателя в фонд социального обеспечения. Компании извлекают для себя выгоду из этих стимулов, даже если они не сообщают о положительном налогооблагаемом доходе. Бельгия, Франция, Венгрия, Нидерланды и Испания предоставляют такие налоговые льготы. См. МВФ, 2016 г., «Финансовый монитор: действуя сейчас, действуя совместно». Вашингтон ОК, стр. 36, https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf.)

инвестиций.[123] Следовательно, в отсутствие каких-либо достоверных эмпирических доказательств обратного, следует избегать использования налоговых и неналоговых льгот в СЭЗ и ИЗ (или даже в качестве инструмента экономической политики в рамках общей стратегии экономического развития Казахстана).[124] На самом деле, ставка обязательного налога на прибыль юридических лиц в Казахстане, составляющая 20 процентов, во многом совпадает со ставками всех его партнеров по ЕАЭС, за исключением Кыргызской Республики, в которой этот показатель составляет 10%, и ненамного превосходит ставки «дружественного для бизнеса» налога на прибыль юридических лиц в Гонконге, Китай (16,5%) и Сингапуре (17%), практически вся территория которых представляет собой зону свободной торговли (см. Рисунок 6).[125] В конечном счете, низкая ставка корпоративного налога и широкая налоговая база, возможно, более благоприятны для инвестиций, эффективного распределения внутренних ресурсов и, соответственно, СПФП.[126]

150. Международное двойное налогообложение доходов от капитала вряд ли будет способствовать притоку иностранных инвестиций или передаче связанных с ними технологий и управленческих ноу-хау. Наиболее очевидно, что оно возникает в том случае, если доходы от трансграничных инвестиций облагаются налогом как в стране, в которой осуществлена инвестиция («страна-источник»), так и в стране, резидентом которой является инвестор («страна резидента»). Двусторонние налоговые соглашения (в основном, на основе типового соглашения Организации экономического сотрудничества и развития ОЭСР)), количество которых по всему миру составляет порядка 3 600, призваны уменьшить, если не устранить, такое двойное международное налогообложение. Казахстан подписал налоговые соглашения с 49 странами, включая Нидерланды, США, Францию, Японию, КНР и Российскую Федерацию, которые были основными источниками поступающих в страну ПИИ.

151. Налоговые каникулы и снижение ставки налогообложения могут быть использованы для привлечения иностранных инвестиций[127] – особенно из стран, облагающих налогом доходы от

[123] Налоговые каникулы – такие как те, которые предоставляются Правительством Казахстана – являются особенно пагубной формой налоговых льгот, поскольку зачастую предлагают налоговые льготы значительно сверх того, что необходимо для привлечения инвестиций; они также стимулируют трансфертное ценообразование; привлекают только краткосрочные проекты; часто продлеваются; а их издержки и результаты сложно измерить. Льготные ставки налогообложения имеют, в более мягкой форме, многие из этих недостатков – за исключением последнего. Поскольку компании, пользующиеся такими льготными ставками налогообложения, обязаны подавать налоговые декларации, издержки реализации такой политики для государственного бюджета, по крайней мере, являются прозрачными. Ускоренная амортизация и инвестиционные льготы или кредиты, напротив, являются более адресными, точнее нацеливая налоговые льготы на увеличение инвестиций, нежели налоговые каникулы или сниженные ставки, что также позволяет смягчать налоги на экономическую ренту. Например, см. Х. Х. Зи, Дж. Г. Стоцкий и Е. Лей, 2002 г., «Налоговые стимулы для инвестиций в бизнес: руководство для политиков в развивающихся странах», исследование «Мировое развитие», вып. 30 (9), стр. 1497-1516.
Однако в более поздних исследованиях, изучающих неизменную популярность налоговых каникул и пониженных налоговых ставок, освещаются причины, по которым они могут, в определенных случаях, привлекать ПИИ эффективнее, чем ускоренная амортизация или инвестиционные льготы, или кредиты. Наличие в распоряжении многонациональных предприятий эксклюзивных технологий позволяет им зарабатывать значительную ренту, так что они менее восприимчивы к инвестиционным льготам, чем к установленной законом ставке НПЮЛ. Сокращение ставки НПЮЛ и/или налоговые каникулы, возможно, являются более эффективным стимулом для привлечения ПИИ, нежели ускоренная амортизация – в особенности, для привлечения инвестиций с международной мобильностью. В таких обстоятельствах пониженная фиксированная ставка налога на прибыль юридических лиц может оказаться эффективнее налоговых каникул в стимулировании инвестиций, поскольку по истечении последних применяется растущая эффективная налоговая ставка на инвестиции. Принимающие страны могут обнаружить, что лучшая политика привлечения ПИИ, которые не используют ренту, привязанную к местоположению, заключается в предоставлении постоянной пониженной ставки НПЮЛ. Что касается инвестиционной экспансии – пониженная ставка налога на прибыль юридических лиц также имеет преимущество, заключающееся в отсутствии требования вести отдельный учет – как, например, в случае с недавно введенными налоговыми каникулами. По сравнению с налоговыми каникулами, пониженная фиксированная ставка также облегчает оценку налоговых расходов за счет налоговых стимулов, и поэтому является более прозрачной. См. А. Д. Клемм, 2009 г., «Эффективные средние налоговые ставки для постоянных инвестиций», рабочий документ МВФ №08/56. Вашингтон ОК, МВФ.

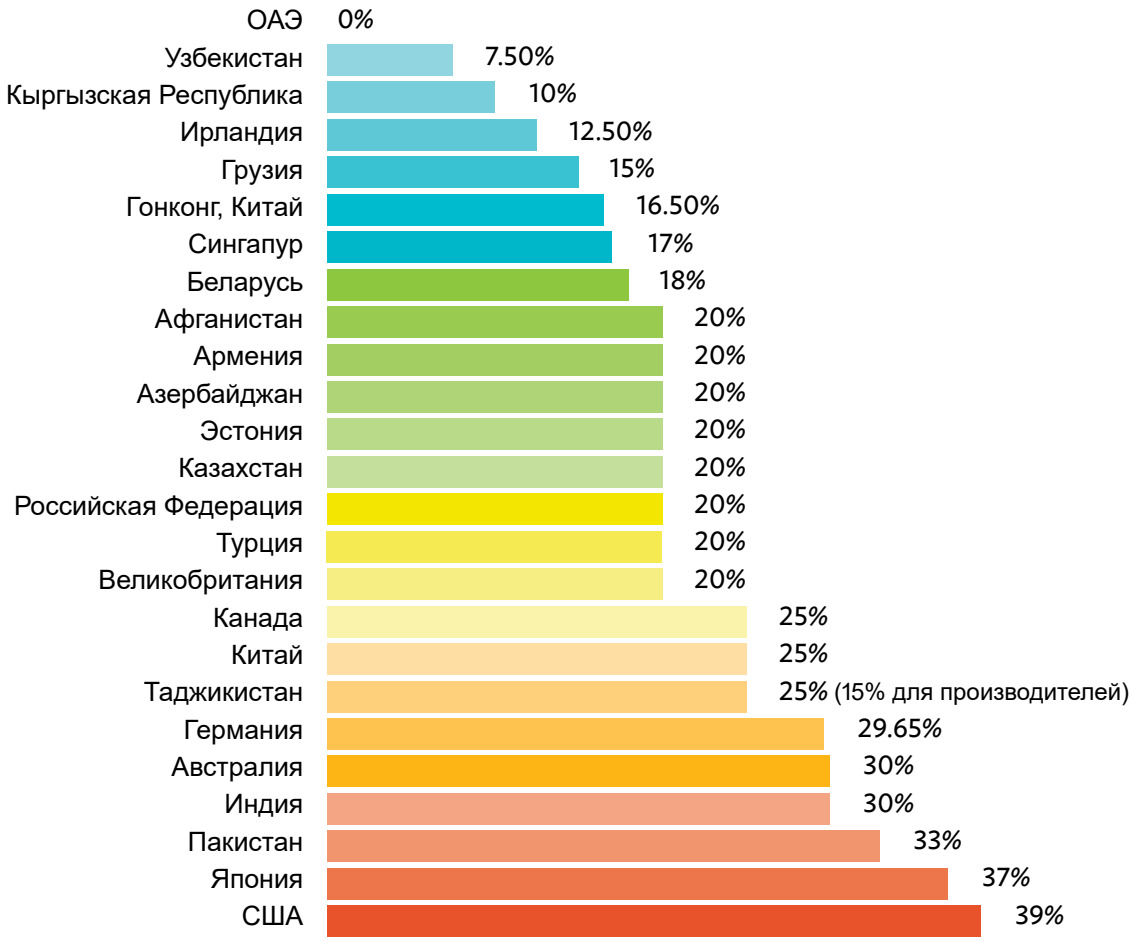
[124] Это относится даже к НИОКР. Исследование, проведенное Комиссией по вопросам производительности Австралии, показало, что общая налоговая льгота для НИОКР выступала, в основном, в качестве «награды» за те исследования, которые фирмы проводили бы в любом случае, а не стимулировала большой объем дополнительных исследований. См. Правительство Австралии. Комиссия по вопросам производительности, 2007 г., «Государственная поддержка науки и инноваций», Отчет о результатах исследования, Канберра. http://www.pc.gov.au/inquiries /completed/science/report/scienceoverview.pdf
С другой стороны, по сравнению с налоговыми льготами, которые применяются ко всем расходам на НИОКР, дополнительные стимулы (выше некоторого базового уровня), как правило, обходятся дешевле, потому что избегают непредвиденных доходов для существующих НИОКР ниже базового уровня. Такие дополнительные схемы используются в Италии, Японии, Южной Корее, Португалии, Испании и Соединенных Штатах Америки. Однако дополнительные стимулы могут быть более сложными и могут повлиять на сроки инвестиций в НИОКР. Они также имеют более высокие затраты на соблюдение требований в процентах от общего объема поддержки, что может сокращать их использование. Поэтому некоторые страны отошли от дополнительных схем или упростили их. См. МВФ, 2016 г., «Финансовый монитор: действуя сейчас, действуя совместно», Вашингтон ОК, стр. 36, https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf.)

[125] EY (это относится к одной или нескольким фирмам-членам сети Ernst & Young Global Limited). 2015 г. Данные о налоге на прибыль юридических лиц в 2015 году. Лондон. EYGM Limited. http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide _corporate_tax_guide_2015/$FILE/Worldwide%20Corporate%20Tax%20Guide%202015.pdf.
Что касается других членов ЦАРЭС, система налогообложения прибыли юридических лиц в Монголии является прогрессивной: годовой налогооблагаемый доход в размере до 3 млрд. тугриков облагается налогом по ставке 10 процентов, а налогооблагаемый доход, превышающий эту сумму, облагается налогом по ставке 25 процентов. В то время как в Туркменистане юридические лица облагаются НПЮЛ в размере 8 процентов (или 2 процентов – в тех случаях, когда компания квалифицируется как субъект малого или среднего предпринимательства), филиалы иностранных юридических лиц, а также компаний, участвующих в нефтегазовых операциях, также облагаются налогом в размере 20 процентов, независимо от правового статуса или формы собственности компании. См. PWC. Сводные данные о налогах по всему миру. http://taxsummaries.pwc.com/uk/taxsummaries/wwts.nsf/ID/Туркменистан-Corporate-Taxes-on-corporate-income).

[126] В рамках мероприятия, проведенного в 2015 году компанией Ernst & Young с участием европейских налоговых директоров, 92 процента участников сказали о том, что предпочли бы низкую налоговую ставку и низкий уровень использования стимулов высокой налоговой ставке и высокому уровню использования стимулов.

[127] В КНР, например, предприятия с иностранными инвестициями облагаются 15-процентным налогом на прибыль юридических лиц на протяжении трех лет после двухлетних налоговых каникул – вместо стандартной 33-процентной ставки, применяемой к полностью отечественным фирмам: соответственно, в плане налогообложения предприятия с иностранными инвестициями находятся в лучшем положении, нежели кыргызские компании.

Рисунок 5: Базовые налоговые ставки на прибыль для юридических лиц, 2015 г.



Источник: http://www.ey.com/publication/vwluassets/worldwide_corporate_tax_guide_2015/$file/worldwide%20corporate%20tax%20guide%202015.pdf

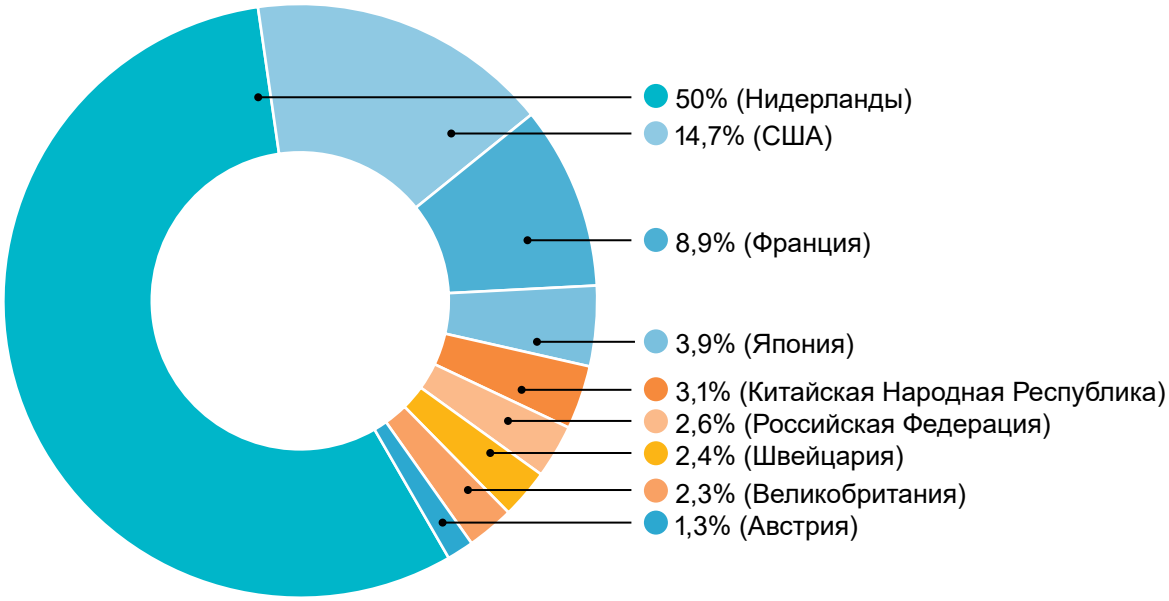
капитала от «источника» или на «территориальной» основе.[128] Но если у импортирующей капитал страны («источника») имеются такие соглашения со страной, в которой проживает иностранный инвестор, при условии, что страна-экспортер капитала облагает налогом доходы от капитала на основе «статуса резидента» (или на «общемировой» основе)[129] – как, например, в случае с КНР, Республикой Корея, Российской Федерацией и США – с которыми Казахстан заключил соглашения о налогообложении, налоговые льготы, предоставляемые такими импортирующими капитал странами как Казахстан, могут оказаться неэффективными. В этих случаях стимулы попросту приводят к переводу средств из казначейства Казахстана в казначейство страны-экспортера капитала (см. Вставку 3), если в договоре не содержатся положения о сохранении налоговых льгот.[130] Такая ситуация не возникает в том случае,

[128] Налогообложение от «источника» (или на «территориальной» основе) отражает принцип нейтральности импорта капитала; то есть, прямое налогообложение не должно влиять на то, кто инвестирует в ту или иную страну. Поэтому нейтральность импорта капитала имеет дело с «конкурентной» нейтральностью. Лишь у немногих стран имеется налоговая система, основанная исключительно на принципе «источника» (или «статуса резидента»).

[129] Такое налогообложение отражает принцип нейтральности экспорта капитала; то есть, прямое налогообложение не должно влиять на решения предприятий или лиц, проживающих в стране, относительно того, куда вкладывать деньги. Таким образом, это снижает угрозу налоговой конкуренции за ПИИ среди стран. Таким образом, нейтральность импорта капитала имеет дело с «географической» нейтральностью и, тем самым, снижает угрозу налоговой конкуренции за ПИИ между разными административно-территориальными единицами. Это достигается посредством обеспечения такого же общего объема внутренних и внешних налогов, как тот, который оплачивается по идентичным инвестициям, независимо от страны, в которой осуществляются такие инвестиции, или от размера налогов, взимаемых зарубежной страной.

[130] «Сохранение налоговых льгот» является средством обеспечения того, чтобы помощь, связанная с налоговыми льготами, которые развивающиеся страны предлагают иностранным инвесторам, не компенсировалась за счет налогообложения в странах происхождения этих инвесторов вследствие использования ими кредитного метода для снятия двойного международного налогообложения. Например, КНР, как правило, настаивает на включении положений о сохранении налоговых льгот в свои соглашения о недопущении двойного налогообложения, заключаемые с развитыми странами. Единственным заметным исключением являются США, которые последовательно отказываются предоставлять такие положения любой стране.

Рисунок 6: Доли стран в общем объеме притока ПИИ Казахстана (2015 г.)



Источник Международный Валютный Фонд. Вашингтон, ОК. МВФ. http://data.imf.org/regular.aspx?key=60564260

если страны-экспортеры капитала облагают налогом прибыль от капитала от «источника» (на «территориальной» основе). Она также не возникает в отсутствие соглашения о недопущении двойного налогообложения между импортирующими капитал странами и странами-экспортерами капитала. В последнем случае, налоговые стимулы могли бы сокращать, если не устранять, препятствия для ПИИ, связанные с международным двойным налогообложением. Однако, за неимением лучшего, могут применяться и налоговые стимулы, поскольку они должны соблюдать принцип наибольшего благоприятствования и, поэтому, предоставляются как заключившим, так и не заключившим соглашение странам. Поэтому для Казахстана было бы целесообразно вести переговоры по соглашениям о недопущении двойного налогообложения со всеми странами, которые являются потенциальными источниками ПИИ, поскольку такие соглашения смягчают, если не устраняют, двойное международное налогообложение и, следовательно, в значительной степени облегчают приток ПИИ.[131]

152. Однако, поскольку другие страны в регионе применяют такие стимулы, вполне понятно, что Казахстан может чувствовать себя вынужденным конкурировать с этими странами за привлечение ПИИ, также предлагая такие стимулы. Поэтому правительствам стран Центрально-азиатского региона было бы целесообразно сотрудничать на региональной основе, во избежание «гонки по нисходящей», которая ставит их всех вместе в менее благоприятные условия, когда они обеспечивают конкурирующие налоговые и неналоговые стимулы для привлечения ПИИ. К тому же, как отмечается выше, законодательно установленная в Казахстане ставка налога на прибыль юридических лиц не расходится с международными показателями. Создание более благоприятных условий для инвестиций включает в себя гораздо больше, нежели предоставление стимулов, экономическая эффективность которых сомнительна.[132]

153. Однако, как уже упоминалось ранее, привлекательность страны для ПИИ зависит от гораздо большего, нежели налоговые и неналоговые

[131] Эти соглашения должны включать в себя не только положения о сохранении налоговых льгот, но и положения о РНБ, с помощью которых на существующие соглашения автоматически распространяется более щедрая помощь в форме двойного международного налогообложения, обсуждаемая любой из сторон в рамках переговоров с третьей страной в последующем соглашении о недопущении двойного налогообложения.

[132] Отсутствие переноса потерь (с процентами) для целей налогообложения представляет собой потенциальный сдерживающий фактор для инвестиций – особенно это касается начинающих компаний в условиях высоких процентных ставок. Такие компании, как правило, не имеют достаточного дохода, который позволял бы им воспользоваться налоговыми положениями, включая процентные отчисления и налоговую скидку на капитальные расходы (а также стимулы), связанные с инвестициями. Разрешение полного переноса потерь (включая проценты) вряд ли можно считать налоговым стимулом.

стимулы. Она также зависит от общей инвестиционной среды и от того, насколько экономически эффективно государством расходуются налоговые поступления на основные «общественные блага», включая основные виды твердой инфраструктуры и мягкие компоненты (как внутри СЭЗ, так и за их пределами) и, в особенности, на образование, которое, возможно, является основой экономического и социального развития.

Вставка 3: Эффективность налоговых стимулов для привлечения прямых иностранных инвестиций

Стимулы для привлечения инвестиций – в частности, налоговые каникулы – уже давно широко используются в качестве инструментов промышленной политики в Центральной и Восточной Азии, а также в других регионах мира. Одной из главных целей этих стимулов является привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и, соответственно, развитие местной промышленности, ориентированной на экспорт. Хотя в отсутствие анализа издержек и результатов трудно судить о том, насколько успешно, в действительности, такие стимулы привлекают ПИИ, эмпирические доказательства из других регионов дают основания сомневаться в эффективности таких мер. Кроме того, в некоторых случаях использование стимулов может быть даже контрпродуктивным.

В первую очередь, стимулы редко оказываются в числе основных факторов, определяющих деловые решения. Это было неоднократно подтверждено результатами опросов предпринимателей. В число других определяющих факторов, которые обычно более важны, входит размер внутреннего рынка и близость к другим рынкам, наличие достаточно квалифицированной рабочей силы (или хотя бы потенциала для обучения работников) при конкурентных ставках заработной платы, гибкость рынка труда, включая способности сокращать кадры или выйти из отрасли без необоснованных последствий, качество и надежность необходимой инфраструктуры, защита прав интеллектуальной собственности, а также стабильная макроэкономическая и правовая среда. Опыт других стран с налоговыми и неналоговыми стимулами говорит о том, что издержки применения таких мер для государства (с точки зрения расходов или недополучаемых налоговых поступлений) могут превышать объемы привлекаемых инвестиций. Более того, совсем непросто определить объем дополнительных инвестиций, которые бы не были реализованы без стимулов.

Снижение налогов для иностранных многонациональных предприятий (МНП), которые облагаются налогом в своих странах исключительно на основе «резидентства», может оказывать небольшое влияние (или вообще может не оказывать никакого влияния) на стимулирование таких фирм инвестировать в страну, предлагая такую налоговую льготу. Они просто приводят к переводу средств из национального казначейства импортирующей капитал страны, предлагающей стимулы, в казначейство страны-экспортера капитала, резидентом которой является МНП. Такие скидки могут обеспечивать эффективное стимулирование лишь в том случае, если: (i) МНП имеют избыточную позицию по иностранным кредитам, (ii) если налоги на репатриированные доходы могут быть отложены, (iii) если страна происхождения МНП освобождает доход из иностранного источника от внутренних налогов, или (iv) если соглашение между страной МНП и страной, куда направляются инвестиции, допускает сохранение налоговых льгот.

Поскольку стимулы действительно привлекают определенные виды инвестиций, они могут приводить к менее эффективному распределению национальных ресурсов, по сравнению с ситуацией, в которой государство бы сохраняло нейтралитет и воздерживалось от влияния на частные решения. Любое неблагоприятное воздействие стимулов на распределение ресурсов будет проявляться в виде более низкой совокупной производительности факторов производства. Убежденность в том, что ПИИ следует оказывать помощь, поскольку они предлагают социальные выгоды (внешние факторы), которые должным образом не учитываются частными инвесторами, по всей видимости, является преувеличением. Большинство преимуществ ПИИ получаются в частном порядке и, следовательно, не нуждаются в стимулах. Кроме того, отсутствуют основания для содействия иностранным инвесторам перед внутренними и, поскольку обычно крайне сложно измерять такие внешние факторы, всегда существует вероятность того, что стимулы окажутся избыточными.

Стимулы, как правило, дорого обходятся государству, включая большие потери в плане налоговых поступлений. Налоговая система, воплощающая в себе множество специальных стимулов, также гораздо более восприимчива к избежанию и уклонению от уплаты налогов, что приводит к еще большим потерям налоговых поступлений. Поэтому стимулы, как правило, ухудшают фискальный баланс, сокращая национальные сбережения и вызывая ухудшение состояния счетов по текущим операциям.

И, наконец, использование инвестиционных стимулов может спровоцировать ответные меры со стороны торговых партнеров. Даже если они не противоречат Соглашению с ВТО по субсидиям и компенсационным мерам, другие страны могут использовать их для того, чтобы оправдывать меры противодействия. В частности, страны могут

Продолжение на следующей странице

Продолжение Вставки 3

реагировать, применяя свои собственные стимулы, что приводит к возникновению ситуации «решения своих проблем за счет соседей». Такая «гонка стимулов» или «шоппинг по стимулам», как правило, вредна для всех затрагиваемых стран. Также вероятно, что такая ситуация ставит в неблагоприятное положение развивающиеся страны, нуждающиеся в налоговых поступлениях для финансирования своих основных потребностей в области развития.

Вместо того чтобы предлагать стимулы для привлечения ПИИ, государства могли бы сосредоточиться на устранении существующих препятствий для инвестиций. Страны часто применяют такое сочетание политических мер, которое одновременно препятствует и поощряет ПИИ. Оптимальным подходом, вероятно, будет рационализация этой политики с целью устранения препятствий.

Наиболее эффективным средством устранения конкретного препятствия для ПИИ, обусловленного международным двойным налогообложением прибыли иностранных компаний, было бы расширение странами-импортерами капитала сети соглашений о недопущении двойного налогообложения, сосредоточенных на тех странах, резидентами которых являются многие из их иностранных инвесторов. Развитие такой сети позволит устранить потребность в налоговых стимулах – в частности, в налоговых каникулах – и будет более эффективным средством привлечения ПИИ.

Источник: М. Дэйли, 2011 г. «Эволюционирование ориентированной вовне экономической политики Азии: некоторые уроки из обзоров торговой политики», рабочий документ сотрудников Всемирной торговой организации (ВТО) ERSD-2011-2012 гг., Женева; ВТО. https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201112_e.htm

B. Эмпирические свидетельства из Казахстана

1. Некоторые ключевые количественные показатели экономических характеристик СЭЗ

154. В то время СЭЗ «Астана-новый город», СЭЗ «Морской порт Актау» (который, по сути, является торгово-логистической СЭЗ) и «Парк инновационных технологий (ПИТ)», по всей видимости, добились некоторых успехов, поскольку на долю первых двух приходится большая часть товаров, производимых в 10 СЭЗ Казахстана, похоже, что остальные семь СЭЗ пока еще не добились серьезного прогресса. Судя по последним имеющимся данным (за 2015 год), в надежности которых существуют сомнения, эти три относительно успешные СЭЗ плюс включая СЭЗ «Сарыарка» достигли определенного успеха. К примеру, они более или менее достигли своих целей в отношении, например, производства, инвестиций (в том числе, ПИИ) и занятости; целевые показатели в отношении этих показателей экономической эффективности используются всеми СЭЗ, хотя точные количественные показатели явно отличаются. СЭЗ «Сарыарка» также достигла своих целей в отношении производства, инвестиций (в том числе, ПИИ) и занятости. Тем не менее, в то время как на долю ПИИ приходится более половины общего объема инвестиций в СЭЗ «Морской порт Актау» и «Сарыарка», ПИИ составляют лишь 6 процентов от общего объема инвестиций в СЭЗ «Астана-новый город».[133] В случае с СЭЗ «ПИТ Алатау» – хотя инвестиции превысили поставленную цель, она, по всей видимости, не смогла привлечь никаких ПИИ, которые потенциально являются основным источником технического прогресса и, соответственно, СПФП. СЭЗ «Бурабай» также достигла поставленных целей в отношении производства, инвестиций и занятости. С другой стороны, она тоже привлекла мало ПИИ, сорвав, тем самым, достижение этой конкретной цели.

155. СЭЗ «Онтустик» превысила целевые показатели экспорта и производства, а также ее скромные целевые показатели ПИИ, но не смогла добиться своих целей, связанных с общим объемом инвестиций и занятостью. Остальные четыре СЭЗ, по большому счету, оказались не в состоянии достичь своих целей. Тем не менее, как СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк», так и СЭЗ «Павлодар» существенно превысили свои плановые показатели занятости.

[133] Более свежие данные говорят о том, что инвестиции в «Морской порт Актау» включали в себя компонент ПИИ.

Таблица 6: Ключевые количественные показатели экономической деятельности СЭЗ по состоянию на 31.12.2015 г.

	СЭЗ Астана-новый город	СЭЗ Морпорт Актау	СЭЗ Бурабай	СЭЗ Хоргос-восточные ворота	СЭЗ Национальный индустриальный нефтехимический технопарк	СЭЗ Сарыарка	СЭЗ Химпарк Тараз	СЭЗ Павлодар	СЭЗ Парк инновационных технологий Алатау	СЭЗ Онтустик	Всего
ВСЕГО инвестиций (млрд. тенге)											
Цель на 2015 г.	1,170.2	26.5	5.0	211.11	567.0	7.0	82.5	67.4	7.0	32.8	2,176.51
Фактически на 31.12.2015	1,826.0	55.8	14,329	28.00	154.00	11.50	3.00	42.6	18.35	27.8	2,181.38
Включая цель по ПИИ на 2015 г.	101.6	9.16	2.50	1,946	58.05	4.9	41.2	12.5	0	2.3	234.16
Включая ПИИ,** фактически на 31.12.2015	113.0	36.70	1,978	0	15.20	6.8	0	0.85	0	4,60	1,79.13
Включая внутренние инвестиции, цель на 2015 г.	1,068.4	17.34	2.5	209.16	508.95	2.10	41.20	54.9	7.0	30.5	1,942.05
Включая внутренние инвестиции, фактически на 31.12.2015	1,713.0	19.10	12.35	28.0	138.80	4.7	3.00	41.75	18.35	23.20	2,002.25
Производство, цель на 2015 г.	233,0 (отличается от Указа – 58,2)	239.2	6,512	0	178.27	5.84	0	5.0	16.	9.8	693.63
Производство, фактически на 31.12.2015	545.3	229.00	24,794	0.088	0.158	9.6	0	4.3	73.10	14.6	900.94
Количество участников											
цель на 2015 г.	41	36	1	12	5	8	7	5	65	7	187
фактически на 31.12.2015	94	30	3	68	14	9	5	6	155	10	394
Количество рабочих мест											
цель на 2015 г.	2,650	1,164	1,970	7,200	264	500	172	500	1,688	3,000	1,9108
фактически на 31.12.2015	3,011	955	2,155	117	397	532	47	904	2,387	2,145	12,650

Продолжение на следующей странице

Продолжение Таблица 6

	СЭЗ Астана-новый город	СЭЗ Морпорт Актау	СЭЗ Бурабай	СЭЗ Хоргос-восточные ворота	СЭЗ Национальный индустриальный нефтехимический технопарк	СЭЗ Сарыарка	СЭЗ Химпарк Тараз	СЭЗ Павлодар	СЭЗ Парк инновационных технологий Алатау	СЭЗ Онтустик	Всего
Доля экспорта в производимой продукции											
цель на 2015 г.	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0	10	n/a	50	n/a
фактически на 31.12.2015	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0	10	n/a	55.0	n/a
Наем местных трудовых сил											
цель на 2015 г.	35% до 2015 г.	50% до 2017 г. 50% до 2015 г.	100% до 2015 г.	75% до 2015 г.	30% до 2017 г. 18% до 2015 г.	18% до 2015 г.	0% до 2015 г.	50% до 2015 г.	50% до 2015 г.	70% до 2015 г.	n/a
фактически на 31.12.2015	58.0%	85%	100%	100%	74.8%	66.3%	0	80%	50%	67.2%	n/a

ПИИ = прямые иностранные инвестиции, СЭЗ = специальная экономическая зона

Источник: «Казах Инвест»

156. Интересно, что во всех СЭЗ, кроме СЭЗ «Химический парк Тараз», имеются плановые показатели по местному содержанию, направленные на импортозамещение, в пределах от 18 до 100 процентов, что, во многом, было достигнуто и, в шести случаях, даже значительно превышено.

157. Также имеются некоторые целевые показатели, специфические для СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «ПИТ». В случае с Астаной, целевой показатель уровня инновационной активности предприятий города Астаны, равный 8%, по-видимому, был достигнут. Однако, что касается цели СЭЗ «ПИТ», включающей в себя создание четырех научно-исследовательских лабораторий и отделов образования в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), кажется, что ни один из них до сих пор не создан.[134]

2. Экспортные показатели и связи с отечественной экономикой

158. Несмотря на малое количество данных об экспорте из СЭЗ, поскольку на долю СЭЗ «Астана» приходится более половины всего объема производства всех СЭЗ, а ее производство, по-видимому, ориентировано, в основном, на внутренний рынок, общая доля десяти СЭЗ в экспорте Казахстана, вероятно, составляет лишь 0,08%. Значительно меньший объем продукции СЭЗ «ПИТ» также, по-видимому, ориентирована, в основном, на внутренний рынок. Однако, что касается лишь двух экономических зон, по которым имеются некоторые экспортные данные, СЭЗ «Онтустик», которая была в числе СЭЗ, посещенных командой специалистов АБР, экспортирует 55 процентов своей продукции, что чуть больше заявленной цели в 50 процентов, в то время как СЭЗ «Павлодар» экспортировала плановые 10 процентов своей продукции.

159. К основным причинам такой ориентированности на внутренний рынок, очевидно, относится сравнительно низкий и медленный темп роста СПФП Казахстана, обусловленный отсутствием технического прогресса, как упоминалось в Главе I. Это является одним из основных системных препятствий для обеспечения международной конкурентоспособности неуглеводородного экспорта Казахстана. Следовательно, у казахских фирм может не оставаться почти никакого выбора, кроме как продавать свою продукцию на внутреннем рынке.

160. Однако сильная ориентированность СЭЗ на внутренний рынок также может быть отчасти обусловлена различными налоговыми льготами, которыми пользуются предприниматели в этих СЭЗ (см. Таблицу 5). В то время как налоговые льготы, которыми пользуются компании, работающие в СЭЗ, могут способствовать повышению эффективности их производства и, тем самым, повышать их международную конкурентоспособность, они также могут ставить отечественных производителей, работающих за пределами СЭЗ, в очень невыгодное положение, по сравнению с теми, которые работают в зонах, если товары, производимые на территории зоны и реализуемые на внутреннем рынке, облагаются такими же тарифами и внутренними налогами. Этот конкурентный недостаток возникает из-за того, что фирмы, работающие на территории зон, используют часть своих льготных налогов при производстве товаров для внутреннего рынка – как неявно (поскольку уплата некоторых налогов может быть отложена до тех пор, пока товары не будут «ввезены на таможенную территорию Казахстана», улучшая, тем самым, денежные потоки[135]), так и в явной форме (поскольку на практике некоторые налоги не уплачиваются совсем).

161. В частности, в то время как товары, производимые фирмами на территории СЭЗ и продаваемые на внутреннем рынке, в принципе, в настоящее время облагаются импортными тарифами и НДС, фирмы, осуществляющие свою деятельность в СЭЗ, освобождены от уплаты налога на прибыль юридических лиц (НПЮЛ), а также от налогов на собственность и землю, что ставит в невыгодное положение фирмы, находящиеся на внутреннем рынке. Из этого следует, что фирмы, поставляющие товары на внутренний рынок с территории свободных экономических зон и из-за их пределов, должны, насколько это возможно, находиться в равных налоговых условиях. Это предполагает обеспечение не только того, чтобы при поступлении на внутренний рынок товары, произведенные в СЭЗ, подчинялись тем же тарифам и НДС, что и товары, которые производятся и продаются на внутреннем рынке, но, и чтобы применялись такие же НПЮЛ и другие налоги. (Однако фирмы на территории СЭЗ будут, по-прежнему, пользоваться преимуществами денежных потоков, возникающих в результате отсрочки уплаты тарифов и НДС). Единый НПЮЛ поставит в равные условия налогообложения всех производителей – находящихся как на территории СЭЗ, так и за их пределами. Эта мера также сократит потенциальные

[134] Однако в феврале 2016 года СЭЗ «ПИТ», товарищество с ограниченной ответственностью «Элтекс Алатау» и университет «Туран» заключили соглашение о создании Учебно-практического центра «Туран-Алатау» (http://www.turan-edu.kz/en/novosti/podpisano-soglashenie-o-sozdanii-uchebnoprakticheskogo-centra-turanalatau-na-baze-specialnoy-ekonomicheskoy-zony-park-innovacionnyh-tehnologiy/). «Казахтелеком» уже строит на территории ПИТ новый ИТ-центр, а Институт нефти и газа, Казахстанско-британский технический университет и Международный университет информационных технологий также начали строить там новые исследовательские центры. Кроме того, СЭЗ «ПИТ Алатау» обсудила меморандум о сотрудничестве со всеми национальными техническими университетами в Алматы с целью поиска новых идей среди студентов и молодых ученых. В 2012 году это способствовало подаче трех новых патентных заявок от Международного института информационных технологий.

[135] Величина отсрочки напрямую связана со ставкой импортного тарифа и процентной ставкой, которая, в случае ключевой учетной ставки Центрального банка, в настоящий момент составляет 10,5 процентов.

потери корпоративных налоговых поступлений в результате применяемого компаниями «креативного» подхода к бухгалтерскому учету, нацеленному на изменение прибыли от операций за пределами зон (где ставка налога составляет 20 процентов) до уровня, применяемого внутри зон (где ставка налога равна нулю), если такая практика не может быть предотвращена путем установления запрета на структурирование компаниями своей группы таким образом, чтобы работать как внутри, так и вне зон, что в настоящее время и происходит в Казахстане.[136] Это будет способствовать недопущению использования СЭЗ в качестве средства для избегания или уклонения от уплаты налогов – как и в Индии, например (см. исследование в следующей Главе). Само собой разумеется, любое ограничение существующих налоговых льгот, предлагаемых производственным фирмам в СЭЗ, привело бы к уменьшению привлекательности зон.

162. Фирмы, занимающиеся производством вне СЭЗ, но желающие интегрировать свою деятельность в глобальные цепи добавления стоимости (и, тем самым, извлекать для себя выгоду из технологий и сопутствующих положительных результатов) фирмы, производящих на территории зоны товары на экспорт, должны иметь право на оперативное получение в полном объеме таких же скидок с налога на реэкспортированные товары и скидок с косвенных внутренних налогов на продажи своих товаров фирмам в зонах, как если бы они сами действительно занимались экспортом своих товаров,[137] при условии, что имеется возможность сдерживания попадания таких товаров из зон обратно на внутренний рынок. В противном случае, промежуточные товары, производимые фирмами за пределами СЭЗ, будут стоить дороже, чем товары, импортированные в зоны из-за рубежа (поскольку тарифы и НДС переносятся вперед), сдерживая, таким образом, приобретение предприятиями СЭЗ товаров у фирм, расположенных на внутреннем рынке. Такое право, которое согласуется с правилами ВТО, было бы особенно полезным для малых и средних предприятий и способствовало бы формированию кластеров вокруг зоны. Важность скидок с налога на реэкспортированные товары неизбежно возрастает в силу повышения применяемой тарифной ставки для стран, пользующихся режимом наибольшего благоприятствования, с 5,9% в 2009 году до 6,9% в 2016 году вследствие принятия Казахстаном единого таможенного тарифа (ЕТТ) ЕАЭС, который, как ожидается, к 2020 году достигнет 8,4%.

163. Ориентированность СЭЗ на внутренний рынок также может быть отчасти обусловлена требованиями в отношении содержания местных ресурсов, нацеленными на стимулирование импортозамещения. На самом деле, во всех СЭЗ, кроме «Химический парк Тараз», требуемая доля использования в производстве местных материалов и ресурсов находится в пределах от 18% до 100%, что, во многом, было достигнуто и, в шести случаях, даже значительно превышено. Хотя неясно, каким именно образом были достигнуты такие цели, возможно благодаря налоговым льготам и другим формам финансовой помощи, зависящим от выполнения требований содержанию местных материалов и ресурсов, как отмечается в Главе III. Однако такая финансовая поддержка может представлять собой запрещенные субсидии – в соответствии с правилами ВТО и ЕАЭС. По правилам ВТО, эти требования должны были прекратить свое действие с 1 января 2017 года.

164. Несмотря на отсутствие эмпирических данных о взаимосвязи между торговлей и экономической деятельностью в Казахстане, такие данные из других стран свидетельствует о том, что отсутствие экспортной ориентации предприятий Казахстана, скорее всего, пагубно сказывается на производительности и, следовательно, заработной плате. Данные из США, например, говорят о том, что в активно экспортирующих отраслях промышленного производства на 51 процент выше рост СПФП, а также на 17 процентов выше добавленная стоимость из расчета на одного работника и средняя заработная плата, по сравнению с неэкспортирующими отраслями промышленности, что вполне согласуется с результатами научных исследований.[138] Аналогичным образом, работники, занятые в сфере предоставления экспортоемких услуг, получают на 15,5 процента больше, чем те, кто занят в сфере неэкспортоемких услуг.[139] Поскольку внутренний рынок Казахстана недостаточно велик для того, чтобы позволить конкурирующим производителям воспользоваться экономией масштаба и получаемым в результате сокращением издержек из расчета

---

136 Говоря более конкретно, согласно «Налоговому кодексу Казахстана», каникулы по НПЮЛ зависят от отсутствия структурных подразделений за пределами СЭЗ.

137 По-видимому, такие скидки и возврат налога на реэкспортированные товары и НДС, в любом случае, осуществляются не только не быстро, но и не в полном объеме – возможно, из-за бюджетных ограничений (см. издание Американской торговой палаты в Казахстане, 2015 г. «Улучшение инвестиционного климата Казахстана: десять основных барьеров, препятствующих иностранным инвестициям». Официальный документ Американской торговой палаты, 2014-2015 гг.).

138 Совет экономических консультантов, 2015 г., Экономический отчет президента, февраль, стр. 307 (https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/cea_2015_erp_complete.pdf). Эти данные основаны на данных статистики внешней торговли Бюро переписи США, совпадающих с базой данных обрабатывающей промышленности. Национальное бюро экономических исследований (Совет экономических консультантов, 2015 г., «Экономические выгоды торговли США», май, стр. 14-15).

139 Д. Райкер, 2015 г., «Экспортоемкие отрасли платят, в среднем, больше: обновленные данные», Отчет Управления экономических исследований №2015-04A, Комиссия по международной торговле США, Вашингтон, ОК.

на единицу продукции, ориентация на внутренний рынок является серьезным препятствием для улучшения СПФП и, соответственно, международной конкурентоспособности. Членство в ЕАЭС увеличит размер "внутреннего" рынка до территории всех стран Евразийского Таможенного Союза, и, следовательно, повысит привлекательность Казахстана для иностранных инвесторов.

3. Инвестиции, ПИИ, занятость и производительность

165. Одной из главных целей СЭЗ (и ИЗ) является привлечение новых инвестиций – в особенности, ПИИ – вместе с сопутствующим трансфером технологий и управленческих ноу-хау, которые являются основными источниками улучшения СПФП. На самом деле, ПИИ являются ключом к обеспечению перехода от индустриальной экономики к экономике, основанной на знаниях. За период с 1994 по 2015 гг. совокупный приток ПИИ в Казахстан был больше, чем во всех странах СНГ, за исключением Грузии (Таблица 7). Тем не менее, большая часть этих ПИИ сосредоточена в нефтегазовом секторе. Ни производство, ни услуги не привлекли большие объемы ПИИ. К 2015 году ПИИ во всех 10 СЭЗ составили лишь 8% от общего объема инвестиций и оказались значительно ниже их общей цели (на одну треть). По этой причине СЭЗ извлекли лишь небольшую пользу из сопутствующих побочных эффектов.[140]

166. Отсутствие успеха СЭЗ в привлечении ПИИ является потенциально серьезным препятствием на пути к обеспечению их долгосрочной жизнеспособности, поскольку ПИИ являются основным источником не только капитала, но и научно-технического прогресса и управленческих ноу-хау и, следовательно, СПФП. Как уже говорилось ранее в этой главе, существуют различные причины неспособности СЭЗ привлекать большие объемы ПИИ. К этим причинам относятся цели в отношении местного содержания и отсутствие опыта в сфере управления и недостаточно квалифицированная рабочая сила. Несмотря на то большое значение, которое придается технологическим и наукоемким СЭЗ, все же не хватает опыта в сфере управления, наряду с техническими навыками и навыками в области маркетинга; при этом, для удовлетворения спроса многие крупные инвесторы полагаются на квалифицированных иностранных рабочих. В случае с СЭЗ «Сарыарка», где фактический приток ПИИ значительно превысил ее (скромные) целевые показатели, один из иностранных инвесторов решает проблему нехватки квалифицированной рабочей силы, отправляя местных работников на обучение в зарубежную головную компанию, обеспечивая, тем самым, передачу технологических и других навыков.

167. Любопытно, что, согласно той же иностранной компании, не было возможности в достаточной степени воспользоваться эффектом масштаба. Другая иностранная компания в СЭЗ «Сарыарка» сообщила о том, что фактический объем производимой ею продукции составлял лишь 40% от оптимального уровня, необходимого для достижения экономии масштаба. Следовательно, в обоих случаях невозможность получить выгоды от экономии масштаба является препятствием на пути повышения СПФП и, таким образом, ограничивает конкурентоспособность этих дочерних компаний – как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Как упоминалось выше, членство Казахстана в ЕАЭС увеличит размер «внутреннего» рынка и, вероятно, решит проблему иностранных компаний в СЭЗ «Сарыарка» и других СЭЗ.

168. В конце 2015 года по всех 10 СЭЗ, по-видимому, насчитывалось 12 650 рабочих мест, что намного ниже целевого показателя в 19 108. По более свежим данным, однако, совокупное число рабочих мест в СЭЗ в 2016 году составило 11 527 (и 9 278 в 2015 году).

4. Рост, производительность и высокооплачиваемые рабочие места

169. Поскольку данных о различиях в заработных платах внутри и за пределами СЭЗ не имелось в наличии, не представлялось возможным

[140] Исследование с использованием данных на уровне фирм и национальных таблиц с данными о производственных ресурсах и производимой продукции по 17 странам Центральной Азии и Восточной Европы, включая Казахстан, за период с 2002 по 2005 гг., касательно воздействия ПИИ на эффективность отечественных фирм в принимающей стране (т.е., так называемых «переливов»), показывают, что: a) обратные переливы (вытекающие из поставок иностранной фирме в принимающей стране или экспорта иностранной фирме) являются последовательно положительными; b) горизонтальные переливы, в основном, незначительны, но позитивны для более старших фирм и фирм в сфере услуг; c) прямые переливы (от закупок у иностранных фирм или импорта) также являются положительными только для более старших фирм и фирм в сфере услуг. Мы не находим подтверждение гипотезы о том, что переливы больше для ПИИ с более передовыми технологиями. Что касается того, варьируют ли переливы в зависимости от «абсорбционной способности» фирмы, исследование показало, что: i) расстояние от границы эффективности имеет тенденцию к снижению горизонтальных переливов в сфере производстве и обратных переливов среди старых фирм; и ii) в то время как фирмы с большей долей рабочей силы с высшим образованием имеют более высокую производительность, они не пользуются большими переливами ПИИ, нежели фирмы с менее образованными работниками. Поэтому переливы ПИИ различаются по секторам и видам фирм. (см. Юрий Городниченко, Ян Свейнар и Кэтрин Террелл, 2007 г., «Когда ПИИ имеют положительные «переливы»? Данные из 17 стран с переходной экономикой», предназначенный для обсуждения документ Института исследования труда №3079, http://ftp.iza.org/dp3079.pdf). Также имеются некоторые свидетельства прямых и обратных вертикальных переливов ПИИ в стратегические отрасли КНР, повышающих рост производительности труда в этих отраслях, наряду с данными о том, что такие переливы, в частности, провоцируют снижения тарифов (в особенности, те, которые связаны с вступлением КНР в ВТО) и корпоративные налоговые каникулы (Луоша Ду, Энн Гаррисон и Гэри Джефферсон, 2014 г. «Переливы ПИИ и промышленная политика: роль тарифов и налоговых каникул», Отчет о мировом развитии, Elsevier, вып. 64(C), стр. 366-383).

подтвердить, были ли заработные платы в зонах относительно высокими. В том случае, если различные характеристики СЭЗ (а также ИЗ) Казахстана действительно привлекают дополнительные инвестиции, предоставляя, тем самым, их работникам больше капитала для работы, это также будет способствовать повышению производительности труда на работающих там предприятиях и, соответственно, заработной платы. Однако дополнительные инвестиции не будут способствовать улучшению СПФП, если (i) это не приводит к увеличению технического прогресса и управленческих ноу-хау (а также обучению на собственном опыте), (ii) не позволяет достигать экономии масштаба, или (iii) не побуждает перераспределение внутренних ресурсов в соответствии со сравнительными преимуществами Казахстана (что отражается в СПФП). Низкий и медленный рост СПФП означает, что, если даже увеличение инвестиций повышает производительность труда, последнее достигается за счет более низкой производительности капитала, что неблагоприятно для инвестиций.

C. Эмпирические данные из других стран

170. Было обнаружено лишь небольшое количество эконометрических исследований относительно возможного влияния СЭЗ на экономические показатели других стран – особенно их СПФП. Однако, как обсуждается в Главе VI, имеются некоторые доказательства, основанные на данных из китайских муниципалитетов, которые говорят о том, что их СЭЗ увеличили на 58% объемы ПИИ на душу населения в форме экспорто-ориентированных промышленных предприятий с иностранными инвестициями (наряду с увеличением заработка местных работников).[141] Большую часть этого притока привлеченных ПИИ в китайские СЭЗ составляли, судя по всему, новые инвестиции, а не инвестиции, просто отвлеченные и перенаправленные от китайских компаний, находящихся за пределами СЭЗ. СЭЗ также повысили на 0,6% показатель роста СПФП муниципалитетов.

171. Дополнительным источником, возможно, актуальных эмпирических данных, является исследование, проведенное АБР в 2015 году с использованием динамической гравитационной модели торговых потоков на основе данных о двусторонней торговле промышленными товарами.[142] Это исследование включает в себя оценку случайных эффектов в обобщенной регрессии методом наименьших квадратов с различными условными переменными, включая переменные, относящиеся к СЭЗ в нескольких странах – Бангладеш, Камбодже, КНР, Индии, Казахстане, Филиппинах и Шри-Ланке – для которых были собраны данные по ряду СЭЗ за период с 1990 по 2014 гг. Исследование АБР говорит о том, что в глобальном масштабе присутствие СЭЗ оказывает незначительное негативное влияние на экспорт, что говорит о неэффективной работе многих зон. Однако анализ представляется несколько противоречивым (и не проливает свет на причинно-следственные связи, а также не дает никаких теоретических объяснений).[143] Например, в то время как результаты этих регрессий показывают, что уровень экспорта азиатских стран с СЭЗ не сильно отличается от уровня экспорта стран, не имеющих СЭЗ, они предполагают, что 10-процентное увеличение количества СЭЗ увеличивает экспорт продукции обрабатывающей промышленности страны на 1,1 процента.

172. Регрессии также показывают, что наличие и независимого органа по делам СЭЗ и национального закона о специальных экономических зонах оказывает положительное влияние на экспорт. Что касается азиатских стран, те, в которых имеется независимый орган по делам СЭЗ, экспортируют на 27 процентов больше, чем те, в которых такого органа нет, а те, в которых имеется законодательство о СЭЗ, экспортируют на 40 процентов больше, чем те, в которых нет такого законодательства. Хотя регрессии действительно подкрепляют точку зрения о том, что независимый орган по делам СЭЗ или ИЗ мог бы оказывать положительное влияние на экспорт, это еще предстоит выяснить в отсутствие данных об экспорте по этим зонам. Исходя из обсуждения с их управляющими компаниями, две из независимых

---

141 Д. Райкер. 2013 г. «Экономическое влияние специальных экономических зон: данные китайских муниципалитетов», «Журнал экономики развития», вып. 101 (C), стр. 133-147.

142 АБР, 2015 г. «Специальная глава: могут ли особые экономические зоны стимулировать экономическое развитие?», Доклад об азиатской экономической интеграции, 2015 г., Манила. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/177205/asian-economic-integration-report-2015.pdf

143 Гравитационная модель пытается объяснить структуру торговли в зависимости от географии и размера рынков. В ней отражены такие реалии, как то, что крупные страны торгуют больше, но зато маленькие страны кажутся более открытыми, и что расстояния и границы мешают торговле в зависимости от относительных размеров страны. Модель также может объяснить взаимодействие с несколькими странами; то есть, чем больше страна A торгует со страной B, тем меньше остается для торговли со страной C. Трения между B и C, соответственно, влияют на торговлю A – либо с B, либо с C. Однако гравитационная модель не имеет в своей основе никакой экономической теории, и поэтому не может дать никаких объяснений. См. Дж. И. Андерсон, 2010 г., Гравитационная модель. Доклад Национального бюро экономических исследований (NBER) №16576. Кембридж, MA http://www.nber.org/papers/w16576.pdf. NBER, 2016 г. «Торговля, скольжение и трение: гравитационная модель». Бостон MA: Бостонский колледж и NBER. https://www2.bc.edu/~anderson/GravitySlides.pdf

СЭЗ Казахстана, а именно: СЭЗ «Онтустик» и СЭЗ «Химический парк Тараз», похоже, экспортируют больше своей продукции, чем остальные восемь СЭЗ.

173. Кроме того, регрессии также показывают, что существование СЭЗ в развивающихся азиатских странах привлекает на 82,4 процента больше ПИИ, чем развивающиеся азиатские страны, у которых нет СЭЗ.

174. Учитывая ограниченность гравитационной модели и несколько противоречивые результаты регрессии (касательно влияния этих зон на экспорт) в исследовании АБР, наряду с отсутствием каких-либо данных по Казахстану (особенно относительно экспорта из таких зон), не ясно, насколько актуальны соответствующие эмпирические данные, обобщенные в этом разделе, для настоящего диагностического исследования. К тому же, с точки зрения политических последствий, не существует универсальной модели, которая бы подходила для всех стран.

175. В другом эмпирическом исследовании гравитационная модель торговли в данном случае использовалась для оценки влияния зон свободной торговли (ЗСТ) с данными о торговле из 122 стран, исключая Казахстан. Результаты этого исследования говорят о том, что воздействие ЗСТ на импорт больше и надежнее, чем их влияние на экспорт.[144] Они также говорят о том, что, применительно к фирмам, участвующим в ГЦНС, которые связаны с импортом сырья и комплектующих для переработки перед их экспортом, ЗСТ в странах-экспортерах увеличивают объемы торговли, компенсируя негативное влияние тарифов на импортируемые производственные ресурсы.[145]

176. В случае с тарифами (и другими собираемыми налогами на импорт), которые повышают стоимость импортируемых ресурсов и, тем самым, негативно сказываются на конкурентоспособности фирм-экспортеров, ЗСТ может устранить это негативное влияние на конкурентоспособность. (Вместе с тем, они увеличивают экспорт всего остального мира). В действительности, ЗСТ устраняют неблагоприятное воздействие, которое тарифы и другие налоги на импорт могут оказывать на экспорт страны, а также на экспорт других стран, которые предоставляют промежуточные товары и компоненты. Однако также существует опасность того, что СЭЗ могут иногда давать странам предлог для сохранения протекционистских барьеров в остальной части своей экономики.

177. Поскольку простая средняя номинальная ставка применяемого в Казахстане тарифа для стран, пользующихся режимом наибольшего благоприятствования (РНБ), была 76,9% в 2016 году; и с учетом того, что средний ЕТТ ЕАЭС, как ожидается, составит 8,4% к 2020 году, роль СЭЗ в компенсации негативного влияния тарифов может стать еще выше. Более того, «действительная» ставка тарифной защиты может оказаться значительно выше номинального уровня.[146]

178. Интересно отметить, что в апреле 2015 года в издании «The Economist» сообщалось о том, что СЭЗ часто терпят неудачу, потому что

---

144 Ж. Сируэн и А. Юджер, 2014 г., «Торговые показатели зон свободной торговли». Серия рабочих документов *«Développement, Institutions et Mondialisation (DIAL)»* №DT/2014/09, Париж, Университет Париж-Дофин.

145 Тарифы на импортируемые промежуточные товары не только снижают уровень участия в ГЦНС, но и ограничивают возможности экономики в части захвата большей доли добавленной стоимости вдоль ГЦНС, как только страна становится членом ГЦНС. Это происходит из-за того, что многократное пересечение границ промежуточными производственными ресурсами усугубляет вредное воздействие данного торгового барьера. На самом деле, в рамках ГЦНС импорт, по сути, представляет собой производственные ресурсы для экспорта, и, соответственно, любой торговый барьер, вводимый страной на свой импорт промежуточных товаров, фактически представляет собой налог на собственный экспорт этой страны. Поэтому упразднение тарифов и других видов торговых барьеров, принесет пользу всем участникам ГЦНС. Снижение участия в ГЦНС также подавляет передачу технологий и знаний, которые, как было показано выше, в разных странах связаны через ГЦНС. См. Р. Пьермартини и С. Рубинова, 2014 г., «Переливы знаний через международные цепочки поставок», серия рабочих документов ВТО ERSD-2014-11, https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201411_e.pdf.

146 При условии, что тариф характеризуется эскалацией – особенно, если речь идет о полуфабрикатах и готовых изделиях – «эффективные» тарифные ставки могут значительно превышать номинальные тарифные ставки. «Фактическая степень протекционизма» (ERP) измеряет защиту, обеспечиваемую всей структурой тарифов, учитывая те тарифы, которыми облагаются производственные ресурсы, а также тарифы на конечные продукты. Она определяется как ERP = (VD – VW)/VW, где VD является добавленной стоимостью в данном секторе при внутренних ценах, которая включает в себя тарифы, а VW является добавленной стоимостью по мировым ценам. Если t – это номинальный тариф на конечный продукт, доля каждого импортируемого производственного ресурса i в общей стоимости конечного продукта равна ai, а номинальный тариф на каждый импортированный производственный ресурс равен ti, то фактическую степень протекционизма можно записать в следующем виде: (t - □aiti)/(1 - □ai). Таким образом, если t = 5 процентов, ti = 1 процент для всех производственных ресурсов, а □ai = 0,6, то ERP составляет 11 процентов. По данным ОЭСР, учет тарифов на всех этапах цепочки поставок усиливает фактическую тарифную ставку – особенно, в таких секторах как коммуникации и электроника, автотранспортные средства, основные металлы и текстильные изделия, которые характеризуются длинными цепочками стоимости и несколькими производственными этапами. См. Аза Йоханссон и Эдуардо Олаберрия. 2014 г. Долгосрочные модели торговли и специализации. Рабочий документ Департамента экономики №1136, ОЭСР. Париж.

создают искажения, требуют больших инвестиций в инфраструктуру и подразумевают недополученные налоговые поступления.[147] Аналогичным образом, в рамках исследования Всемирного банка в 2011 году было обнаружено, что, хотя СЭЗ могут, в краткосрочной перспективе, привлекать иностранные инвестиции и создавать рабочие места, они не в состоянии продолжать делать это, когда изначальные благоприятные условия исчезают.[148] Результаты исследования также показали, что (i) даже когда СЭЗ генерируют экспорт и занятость, они не в состоянии расширять выгоды за пределами своих анклавов, и (ii) что многонациональные предприятия пользуются преимуществами налоговых каникул и другими преимуществами, не создавая при этом большого количества рабочих мест или больших доходов от экспорта.

179. В Главе VI содержатся некоторые дополнительные эмпирические данные, касающиеся экономических показателей СЭЗ в Камбодже, КНР и Индии. КНР, например, часто приводится в качестве примера эффективной политики (налогового) стимулирования. В течение своего переходного периода – с середины 1980-х до середины 2000-х – КНР экспериментировала с широким спектром инструментов промышленной политики, включая налоговые льготы для СЭЗ, снижение налоговых ставок для ПИИ, а также налоговые каникулы для стратегических отраслей. Притоки ПИИ за этот период ускорились, и страна стала главным пунктом назначения для многих транснациональных корпораций. Имеющиеся факты свидетельствуют о том, например, что ряд СЭЗ (которые также пользуются различными неналоговыми льготами) в разных регионах Китая систематически увеличивали свои притоки ПИИ.[149]

Таблица 7: Приток прямых иностранных инвестиций в страны Содружества Независимых Государств, с 1994 по 2015 гг. (% ВВП)

Страна	1994 г.	1999 г.	2004 г.	2009 г.	2015 г.
Армения	6,3	22,8	29,1	43,2	40,4
Азербайджан	3,7[a]	78,7	132,3	16,0	41,0
Беларусь	0,7	9,5	8,9	17,3	32,9
Грузия	3,2	22,5	37,2	69,3	89,4
Казахстан	**16,3**	**47,3**	**51,9**	**62,3**	**69,2**
Кыргызская Республика	4,3	33,8	26,3	30,5	58,5
Молдова	2,5	27,3	32,5	51,0	55,2
Российская Федерация	1,2	9,3	20,7	31,0	19,5
Таджикистан	3,6	10,4	12,1	19,9	27,0
Туркменистан	4,0	21,2	30,9	48,5	90,0
Узбекистан	2,0	3,7	9,2	11,1	15,1
Страны СНГ	1,8	12,8	22,5	33,2	29,3
Страны без выхода к морю	13,1	25,0	34,0	33,7	44,2

СНГ = Содружество Независимых Государств, ВВП = валовой внутренний продукт

[a] Относится к 1995 году.

Источник: Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНИКТАД). Отчет о мировых инвестициях за 2016 год: таблицы в приложении. http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx

147 «The Economist», 2015 г., «Особые экономические зоны: не такие уж и особые», 4 апреля. http://www.economist.com /news/leaders/21647615-world-awash-free-trade-zones-and-their-offshoots-many-are-not-worth-effort-not

148 Т. Фароле и Г. Акинчи (ред.), 2011 г., Особые экономические зоны: прогресс, возникающие проблемы и дальнейшие направления, Вашингтон. http://documents.worldbank.org/curated/en/752011468203980987/pdf/638440PUB0Exto00Box0361527B0PUBLIC0.pdf

149 Л. К. Чэн и Я. К. Кван, 2000 г., «Каковы определяющие факторы размещения прямых иностранных инвестиций? Китайский опыт», «Журнал международной экономики», вып. 5 (2000), стр. 379-400. http://citeseerx.ist.psu .edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.630.4872&rep=rep1&type=pdf

Глава VI: Уроки Других Стран: Успехи И Неудачи

A. Введение

180. Свободные экономические зоны (СЭЗ) распространились по всему миру, но лишь немногие из них оказались безусловно успешными, в то время как многие другие – нет. К последним относится большинство тех СЭЗ, которые существуют в Казахстане и других странах Центральной Азии, однако окончательный вердикт пока не вынесен, так как лишь немногие из них прошли тщательную оценку на предмет их успешности или неудачи.

181. Одна из очевидных историй успеха принадлежит СЭЗ в Китайской Народной Респкблике (КНР) – хотя и не всем из них, поскольку некоторые оказались гораздо более успешными, чем другие. Напротив, опыт СЭЗ в Индии, в целом, считается неудачным. В этой главе мы попытаемся пролить свет на возможные причины успехов и неудач таких зон в других странах, а также извлечь некоторые полезные уроки, помня о том, что не существует универсальной модели, которая бы подходила всем странам. Вполне вероятно, что обстоятельства, способствующие успехам в одних странах, не могут быть полностью воспроизведены в других. Таким же образом, факторы, которые привели к неудаче в одних странах, могли не сработать в других.

182. Опыт СЭЗ в КНР, возможно, особенно актуален для Казахстана, потому что они были успешно использованы в качестве инструментов, позволяющих стране перейти от централизованной плановой экономики к экономике рыночной. Опыт КНР также показателен тем, что его СЭЗ были, частично, вдохновлены успехом Ирландии с ее свободной экономической зоной Шеннон (СЗШ), которая была создана в 1959 году в качестве «эксперимента» в аэропорту Шеннона, и широко признается первой современной экономической зоной (Вставка 4). Опыт Ирландии с ее СЭЗ также может быть актуальным для Казахстана, потому что обе страны находятся на периферии таможенных союзов - одна из этих двух стран окружена морем, а другая не имеет выхода к морю - и они традиционно характеризуются крупномасштабной эмиграцией местного населения из-за нехватки возможностей трудоустройства на родине. Таким образом, обеим этим странам, как и КНР, требовалось привлечение ПИИ (вместе с соответствующими технологиями и управленческими ноу-хау), чтобы формировать возможности для создания более квалифицированных и, соответственно, более высокооплачиваемых рабочих мест.

183. Опыт Индии также представляет особый интерес, потому что считается, что его так называемые СЭЗ китайского стиля оказались, в целом, неудачными. На самом деле, они характеризовались, прежде всего, как средство для избежания уплаты налогов с дополнительным бонусом в виде получения доступа к земле. В качестве еще одной страны для рассмотрения в данной Главе была выбрана Камбоджа, экономические зоны которой были предметом другого недавнего исследования, проведенного АБР. СЭЗ Камбоджи, по всей видимости, имели некоторый успех. Несмотря на то, что извлекаемые уроки, зачастую, переносятся плохо – даже на короткие расстояния, из одной страны в другую, – они все еще могут помочь найти подводные камни, которых необходимо избегать.

B. Опыт Китайской Народной Республики с ее специальными экономическими зонами

1. Происхождение и эволюция специальных экономических зон КНР

184. В случае с КНР, развитие СЭЗ с самого начала являлось неотъемлемой частью его односторонней «политики открытых дверей», принятой на 11-м съезде Коммунистической партии Китая в декабре 1978 года. Эта стратегия экономического развития была направлена на создание условий для постепенного перехода страны из практически закрытой плановой экономики к ориентированной вовне рыночной экономике, прокладывая, тем самым, путь для роста экономики на основе ее индустриализации за счет развития экспорта. Эта политика «открытых дверей», кульминацией которой стало вступление Китая в ВТО в 2001 году, включала в себя открытие экономики для международной торговли и притоков ПИИ – двух основных ингредиентов «восточноазиатского чуда». Вместе с тем, произведенный экспорт, вместе с инвестированием, изначально рассматривались в качестве основных двигателей роста. По этой причине, КНР, большей частью, сторонился политики, направленной на замещение импорта, которая потерпела неудачу в таких странах как Индия – отчасти, потому, что она оказалась несовместимой с появлением глобальных цепочек начисления стоимости (ГЦНС). В июле 1979 года было принято решение о том, что Гуандун и Фуцзянь будут играть ведущую роль в

Вставка 4: Первая современная специальная экономическая зона – свободная зона Шеннон, Ирландия

Свободная зона Шеннон (СЗШ) является одним из основных инструментов внешней стратегии экономического развития Ирландии, которая стимулировала развитие экономики страны.а Расположенный в самой западной точке Европы, аэропорт Шеннон был необходимым пунктом дозаправки и транзита для дальнемагистральных рейсов между Европой и Северной Америкой с самого начала коммерческой трансатлантической авиации. Однако, к концу 1950-х годов, технологические достижения в области аэронавтики означали, что дни этого аэропорта в качестве пункта дозаправки были сочтены, поскольку коммерческие самолеты вскоре должны были достичь такой дальности полетов, которая позволяла бы им миновать Шеннон, что нанесло бы потенциально сокрушительный удар по местной экономике. Нахождение решения в условиях сложившейся кризисной ситуации было вопросом первостепенной важности. Поэтому директор аэропорта Шеннон обратился к Правительству Ирландии с предложением, в котором рекомендовал создание отдельной производственной зоны с особыми налоговыми льготами. Эта зона должна была создать столь необходимые рабочие места и обеспечить некоторый объем воздушного трафика в аэропорту Шеннон.

Результатом стало создание как СЗШ, так и связанной с ней независимой управляющей компании – «Shannon Free Airport Development Company» (SFADCo), правовая база которой предоставляла ей значительную свободу действий. Мандат SFADCo был достаточно широким для того, чтобы дать ей возможность вносить свой вклад в развитие аэропорта Шеннон и его региона. В начале своего существования SFADCo также занималась развитием туристических объектов с целью привлечения туристов, чтобы заменить сократившийся поток транзитных пассажиров.

С самого начала, развитие СЗШ было основано на предоставлении услуг аэропорта, связанных с ремонтом и обслуживанием воздушных судов, наряду с производственными и торговыми операциями, каждая из которых внесла свой вклад в использование или развитие аэропорта. Хотя многие из первых операций не удались, другие увенчались большим успехом. На тот момент особый эффект был получен за счет «кластеризации» – то есть, силы притяжения большой концентрации существующих компаний, успешно работающих в Ирландии, и наличие пула работников с опытом в технологическом секторе, знакомых с культурой крупных американских транснациональных корпораций. И действительно, за короткий промежуток времени большинство американских транснациональных корпораций, заинтересованных в выходе на европейский рынок, создали свою базу в СЭЗ.

В последующие десятилетия непрерывный успех СЗШ обеспечивался: (i) высокой степенью интеграции и скоординированного подхода к развитию, включая сотрудничество с Агентством промышленного развития правительства Ирландии (АПР) [a]; (ii) сосредоточением на обучении, в рамках которого SFADCo предоставляла программы профессионального обучения, включая навыки, приобретенные на расположенных на территории Шеннона заводах, которые создавали обученную рабочую силу для других отраслей ирландской промышленности, и, что еще более важно, для таких проектов, как Национальный технологический парк в Лимерике, который имеет тесные отношения с Университетом Лимерика; (iii) прагматичным методом проб и ошибок, который был нормой при создании новых производств и компаний; и (iv) быстрыми, но гармоничными социально-культурными изменениями на местном уровне. Благодаря своему партнерству с университетом Лимерика, СЗШ также поддерживает Национальный технологический парк.

Интересно, что в 1980 году Цзян Цзэминь, на тот момент старший вице-министр государственной импортно-экспортной администрации КНР, посетил Шеннон, чтобы ознакомиться с работой СЭЗ. К тому времени Шеннон уже давно рассматривался как центр инноваций, включая первую в мире беспошлинную зону, и являлся международным примером успешного проекта, разработанного в результате тестирования различных моделей. За Цзян Цзэминем последовали несколько других китайских лидеров, которые также посетили Шэннон, чтобы изучить его модель и развивать подходящие для Китая идеи. К ним относятся премьеры Чжу Жунцзи и Вэнь Цзябао, вице-премьеры Цзюань Цзюй и Цзэн Пэйянь, а совсем недавно и председатель КНР Си Цзинпин. Однако в то время как население Шеннона выросло до почти 10 000 человек, население Шэньчжэня в настоящее время составляет более 10 миллионов человек.

Спустя 50 лет с момента основания СЗШ, за которые Ирландия стала членом Европейского Сообщества (ныне Европейский Союз), СЗШ продолжает привлекать инвесторов. Начиная с 2014 года, управление и развитие СЗШ находится в ведении «Shannon Group» (преемник SFADCo). «Shannon Group» является государственным предприятием, но при этом обладает полномочиями коммерческого предприятия. В настоящее время на территории СЗШ осуществляют свою деятельность около 100 компаний, включая многие американские (такие как Intel, GE, Symantec и Xerox).

[a] Агентство промышленного развития (АПР) является автономным органом, отвечающим за привлечение ПИИ из крупных международных компаний (в особенности, из США) в высокотехнологичные производственные и обслуживающие предприятия. Таким образом, Ирландия стала магнитом для инвестиций в сферу Интернета/цифровых технологий такими лидерами отрасли как Adobe, Amazon, Apple, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Oracle и Twitter, которые превратили Ирландию в хаб для своих европейских операций. В конце 2013 года объем ПИИ США в Ирландию составил 240 млрд долл., превысив общий объем ПИИ США в страны БРИКС (Бразилия, Российская Федерация, Индия, КНР и Южная Африка).

Источник: Т. Фароле и Г. Акинчи (ред.), 2011 г., «Особые экономические зоны: прогресс, возникающие проблемы и дальнейшие направления». Вашингтон ОК. Всемирный банк. Стр. 186.

открытии страны внешнему миру, и будут применять «специальные и гибкие меры».[150] К августу 1980 года «специальными экономическими зонами» были объявлены Шэньчжэнь, Чжухай и Шаньтоу в провинции Гуандун, а затем, в октябре 1980 года, и Сямэнь в провинции Фуцзянь.

185. Задачи СЭЗ заключались, прежде всего, в привлечения ПИИ, расширении экспорта Китая, а также в ускорении внедрения новых технологий и управленческих ноу-хау. Более конкретно – вера в то, что СЭЗ могут способствовать экономическому развитию, основывалась на предположении о том, что они: (i) преодолевают общую проблему ограниченных ресурсов за счет поддержки крупномасштабных инвестиций; (ii) содействуют дополнительной экспериментации и обучению на основе торговли при поддержке государственной политики; (iii) привлекают ПИИ для стимулирования роста экспортно-ориентированной экономики и создания новых рабочих мест; и (iv) содействуют либерализации экономики (включая торговую, финансовую и институциональную либерализацию) посредством принятия политических мер и инноваций на местах.

186. Четыре китайские СЭЗ были похожи в том, что занимали большие участки земли и были расположены далеко от находящихся в Пекине центральных властей, дабы свести к минимуму политическое вмешательство,[151] но при этом находились в непосредственной близости от базовой инфраструктуры – такой как гонконгские хабы морских и воздушных портов, – а также от потенциальных инвесторов, находящихся как в Гонконге, Китай, так и в китайском Тайбэе. В соответствии с проводимой центральным правительством политикой «открытых дверей», цель этих СЭЗ заключалась в содействии повсеместному, комплексному экономическому развитию, и, для того, чтобы этого добиться, все они пользовались особыми торговыми, инвестиционными и финансовыми льготами, а также высокой степенью автономии, хотя большинство из них принадлежали государству; и некоторые из них участвовали в государственно-частном партнерстве (ГЧП).[152] Им было рекомендовано проводить прагматичную экономическую политику внешней направленности, которая должна была послужить пилотом для инновационной рыночной политики, нацеленной на преодоление ограничений в области развития – таких как волокита, негибкость рынка труда, отсутствие защиты интеллектуальной собственности, а также ограничения на использование земель – каждое из которых представляет собой препятствие осуществлению инвестиций. Если бы такая политика оказалась успешной, то ее можно было бы реализовать более широко – по всей стране. Двумя основными особенностями этой политики были: (i) ликвидация барьеров для торговли и притока ПИИ (и, следовательно, связанных с ними технологий и управленческих ноу-хау), и (ii) вступление КНР в ВТО (после 15 лет переговоров) – в знак признания его открытости мировой экономике и стимулирования роста частного сектора. Таким образом, зоны послужили испытательными площадками для институциональных и политических реформ, позволивших КНР осуществить переход к открытой рыночной экономике внешней направленности. Реформы включали в себя, помимо всего прочего, успешную политику содействия экспорту и ПИИ (в том числе, в инфраструктуру) и развитие дружественной к рынку реализации прав землепользования, планирования и зонирования.

187. Тот факт, что эти, ориентированные на производство, СЭЗ создавались на землях, прилегающих к транспортным узлам, в районах, изобилующих дешевой, хотя и неквалифицированной, рабочей силой для обработки или сборки товаров на экспорт, оказалось жизненно важным для успеха КНР с зонами, проложив, тем самым, путь для индустриализации страны. Сочетание мер политики и правильная комбинация факторов производства в СЭЗ способствовали беспрецедентным темпам роста в КНР. В период с 1980 по 1984 годы, в то время как ежегодные темпы роста ВВП КНР составляли, в среднем, 10 процентов, в Шэньчжэне среднегодовой рост составил 58 процентов; за ним следуют Чжухай (32 процента), Сямэнь (13 процентов) и Шаньтоу (9 процентов). К 1986 году в Шэньчжэне развились зачаточные рынки капитала, рабочей силы, земли, техники, коммуникаций и других факторов производства.[153] Успех этого первоначального открытия экономики КНР в области торговли и инвестиций побудил центральное государство открывать экономику дальше и, соответственно, углублять проводимые реформы. Например, в 1984 году, в рамках программы СЭЗ, центральное правительство создало зоны экономического и технологического развития (ЗЭТР) с несколько более четкими географическими границами и упором на промышленное производство.

---

150 Ю. Енг, Д. Ли и Джи Ки, 2009 г. «Специальные экономические зоны Китая в возрасте 30 лет», Евразийская география и экономика 50 (2): стр. 222-240.

151 Д. Ч. Цзэн, 2015 г., «Глобальный опыт с особыми экономическими зонами: сосредоточенность на Китае и Африке», рабочий документ исследований по вопросам проводимой политики №7240, Вашингтон, Группа Всемирного банка, стр. 4. http://documents.worldbank.org / curated/en/810281468186872492/pdf/WPS7240.pdf

152 АБР, 2015 г. Специальная глава: «Могут ли специальные экономические зоны стимулировать экономическое развитие?» В АБР: Доклад по вопросам азиатской экономической интеграции за 2015 г., Манила, стр. 71. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/177205/asian-economic-integration-report-2015.pdf

153 Ю. Енг, Д. Ли и Джи Ки, 2009 г. «Специальные экономические зоны Китая в возрасте 30 лет», Евразийская география и экономика 50 (2): стр. 222-240.

188. Различие между СЭЗ и ЗЭТР заключается, в основном, в масштабе. СЭЗ нередко занимают гораздо большие площади (в отдельных случаях – целый город или провинцию). С 1984 по 1988 годы было создано 14 ЗЭТР в дополнительных прибрежных городах, а в последующие годы – в городах, расположенных в дельте реки Перл, дельте реки Янцзы, и дельте реки Мин (в провинции Фуцзянь). В 1988 году вся провинция Хайнань была определена в качестве пятой СЭЗ, а в 1989 году такой статус был также присвоен шанхайской *«Shanghai Pudong New Area»* (в 2006 году тяньцзиньская *«Tianjin Binhai New Area»* стала седьмой зоной).

189. Затем, в 1992 году, Государственный совет создал еще 35 ЗЭТР. К концу 2008 года на национальном уровне насчитывалось 54 ЗЭТР, а к марту 2013 года их число выросло до 191 ЗЭТР. В каждой ЗЭТР действует административный комитет, который обычно выбирается органом местного самоуправления, осуществляет контроль за социально-экономическим управлением зоной от имени местной администрации. Помимо вышеупомянутых специальных экономических зон, в Китае есть еще много других типов зон на различных уровнях – таких как высокотехнологичные зоны промышленного развития (ВЗПР), зоны свободной торговли (ЗСТ) и зоны обработки экспорта (ЭПЗ), каждая из которых имеет свою собственную направленность.[154]

190. СЭЗ, несомненно, сыграли важную роль в успешной реализации стратегии экономического развития КНР. В первую очередь, эти зоны – особенно, первые из них –успешно протестировали рыночную экономику и новые институты, а также задали образцы для подражания для всей остальной части страны. К 1992 году концепция открытости экономики распространилась на все прибрежные области и центры всех провинций и автономных районов внутренней части КНР, и по всей стране также начали появляться различные типы СЭЗ. К тому времени, когда Дэн Сяопин совершил в этом году свой знаменитый «южный тур», программа, которая началась с создания первых четырех СЭЗ, была уже, во многих отношениях, реализована. К тому времени «специальные» экономические зоны уже утратили свой статус «специальных».

191. СЭЗ внесли значительный вклад в рост ВВП, занятости и экспорта, привлечение иностранных инвестиций в КНР, а также внедрение новых технологий и современных методов управления и прочие улучшения экономических показателей страны. Результаты недавно проведенных оценок говорят о том, что на долю СЭЗ на национальном уровне (включая все виды зон и индустриальных парков) приходилось около 22 процентов ВВП, около 46 процентов прямых иностранных инвестиций, около 60 процентов экспорта, и более 30 миллионов дополнительных рабочих мест.[155] Результаты проводившегося в течение 23 лет анализа панельных данных по 270 городам на уровне префектур говорят о том, что создание крупной зоны в городе способствовало увеличению его ВВП, в среднем, на 12 процентов от уровня ВВП. Долгосрочным (совокупным) эффектом работы особой экономической зоны может быть увеличение ВВП примерно на 20%.[156] Помимо этого, анализ 321 города на уровне префектуры за период с 1978 по 2007 годы показывает, что: (i) в среднем, программа СЭЗ повысила уровень ПИИ на душу населения на 21,7%, а темпы роста прямых иностранных инвестиций – на 6,9%; (ii) программа СЭЗ создала значительные агломерационные экономики и обеспечила рост технического прогресса городов с первыми СЭЗ (на 1,6%) больше, чем в городах с более поздними СЭЗ; и (iii) программа привела к повышению средней заработной платы работников в городах с СЭЗ на 8% по сравнению с работниками в городах без СЭЗ.[157]

192. Вышеуказанные два исследования не оценивали степень участия СЭЗ в создании «дополнительных» инвестиций, рабочих мест и т.д. Они также не оценивали влияние СЭЗ на совокупную производительность факторов производства (СПФП). Однако оценки, полученные с использованием данных о муниципальных хозяйствах Китая за период с 1978 по 2007 год, показывают, что, защищая права частной собственности и предоставляя льготы, связанные с налогами и сборами за долгосрочное землепользование, СЭЗ увеличили на 58% ПИИ на душу населения в форме ориентированных на экспорт промышленных предприятий с участием иностранного капитала (а также увеличили заработки

---

154 ВЗПР, например, создавались с 1998 года и представляют собой концентрированные зоны, направленные на развитие местных новых, высокотехнологичных производств, ориентированных на внутренний и зарубежные рынки, и опирающихся на основополагающие научно-технические достижения КНР. В настоящее время существует 219 национальных и 30 провинциальных ВЗПР, расположенных, в основном, вблизи ЗЭТР. См. АБР, 2015 г. «Специальная глава: могут ли специальные экономические зоны стимулировать экономическое развитие?» АБР, 2015 год. Доклад по вопросам азиатской экономической интеграции за 2015 год, Манила, стр. 74. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/177205/asian-economic-integration-report-2015.pdf

155 Д. Ч. Цзэн, 2010 г. (ред.), «Создание двигателей для обеспечения роста и конкурентоспособности в Китае: опыт работы со специальными экономическими зонами и промышленными кластерами, Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. https://openknowledge.worldbank.org /bitstream/handle/10986/2501/564470PUB0buil10Box349496B01PUBLIC1.pdf;sequence=1

156 С. Элдер, Л. Шао и А. Зилиботти. 2013 г., «Влияние экономических реформ и промышленной политики в группе китайских городов»", рабочий документ №207, Цюрих, Центр институтов, политики и культуры в процессе развития, Университет Цюриха. http://www.econ.uzh.ch/ipcdp/Papers/ipcdp_wp207.pdf

157 Д. Ч. Цзэн, 2015 г, «Глобальный опыт с особыми экономическими зонами: сосредоточенность на Китае и Африке», рабочий документ исследований по вопросам проводимой политики 7240, Вашингтон ОК, Группа Всемирного банка, стр. 5. http://documents.worldbank.org/curated/en /810281468186872492/pdf/WPS7240.pdf

местных рабочих).[158] Большая часть этого притока ПИИ, привлекаемого в СЭЗ, была представлена новыми инвестициями, а не просто инвестициями, отвлекаемыми из-за пределов СЭЗ. СЭЗ также увеличили рост СПФП муниципалитетов на 0,6%.

193. Поэтому, вероятно, не случайно, что более чем четырехкратный рост СПФП КНР после создания СЭЗ произошел именно благодаря «политике открытых дверей». В то время как относительно низкие темпы экономического роста КНР в 1970-1980 годы (в среднем, 6,1%) объясняются, в основном, медленными темпами роста СПФП (0,45% в год), последующее увеличение роста до 9,4% в период с 1980 по 2014 гг. можно объяснить, в основном, увеличением роста СПФП, достигшего годовой отметки в 4,2% (Рисунок 7). Следовательно, рост СПФП на 3,7% процентных пункта обеспечило большую часть увеличения экономического роста после 1980 года. Причины этого заметного улучшения роста СПФП остаются неясными, хотя и могут отчасти объясняться эффектом масштаба и агломерацией (или кластеризацией), и научно-техническим прогрессом. Действительно, с увеличением расходов на оплату труда, КНР выделяется как страна, передвинувшая свои специальные экономические зоны и экономику в целом из категории трудоемких в категорию производств с интенсивным использованием высококвалифицированного труда и технологий.[159] В любом случае, улучшенный рост СПФП, несомненно, способствовал конкурентоспособности китайского экспорта.

194. Успех СЭЗ на национальном уровне стимулировал ускоренное развитие новых экономических зон органами управления разного уровня. В 2004 году в КНР насчитывалось около 7 000 подобных зон. Для того, чтобы обуздать слепое и, потому, возможно, пагубное расширение СЭЗ, центральное правительство активизировало свои усилия по зачистке недостаточно успешных зон. К концу 2006 года количество СЭЗ было резко сокращено – до 1 568, из которых 222 являются зонами национального уровня, а общая занимаемая ими площадь была сокращена с 38 600 до 9 900 квадратных километров.[160]

195. В настоящее время КНР рассматривает новый вариант СЭЗ с участием трансграничных экономических зон, что особенно актуально для СЭЗ «Хоргос – восточные ворота», находящейся на границе с Казахстаном. Эти зоны требуют большей координации политики между двумя или более странами. Например, китайские провинции Гуанси и Юньнань, которые связаны со странами АСЕАН общими горными хребтами и реками, занимаются строительством трансграничных экономических зон для содействия реализации Соглашения о свободной торговле между Китаем и АСЕАН (CAFTA).[161]

196. В общем и целом, китайские зоны должны были стимулировать производство товаров, а не услуг, однако, похоже, что ситуация меняется. В соответствии с более поздней стратегией экономического развития КНР, которая направлена на восстановление равновесия в экономике посредством ее увода от сильной зависимости от производства товаров (наряду с обеспечением сбережений и привлечением инвестиций) в сторону предоставления услуг (вместе с потреблением), в сентябре 2013 года в КНР начала свою работу Шанхайская (пилотная) зона свободной торговли (ШПЗСТ), основанная на территории четырех существующих зон беспошлинной торговли и занимающая площадь 29 квадратных километров. Задача ШПЗСТ заключалась в дальнейшем тестировании и переработке экономических реформ перед их потенциальным развертыванием по всей стране. Поскольку услуги составляют лишь 14 процентов в общем объеме китайского экспорта, основная задача ШПЗСТ заключается в ослаблении ограничений на иностранные инвестиции в 23 секторах услуг, включая банковские, финансовые услуги, здравоохранение и технологии, с применением такого подхода как «отрицательный список» (хотя список и длинный), вместо применяемого в остальных районах КНР подхода «положительный список». Данная зона также, возможно, будет работать в качестве платформы для ослабления контроля за движением капитала, а также для тестирования полной конвертируемости юаня. С момента создания ШПЗСТ, центральное правительство также одобрило создание 12 других зон свободной торговли (ЗСТ) – в том числе, в южных и восточных провинциях Гуандун и Фуцзянь и в северном портовом городе Тяньцзинь. Правила в последних зонах, как ожидается, будут аналогичны тем, которые применяются в ШПЗСТ, хотя и могут также учитывать особенности их соответствующих регионов. Успех этой новой волны создаваемых зон еще предстоит выяснить.

---

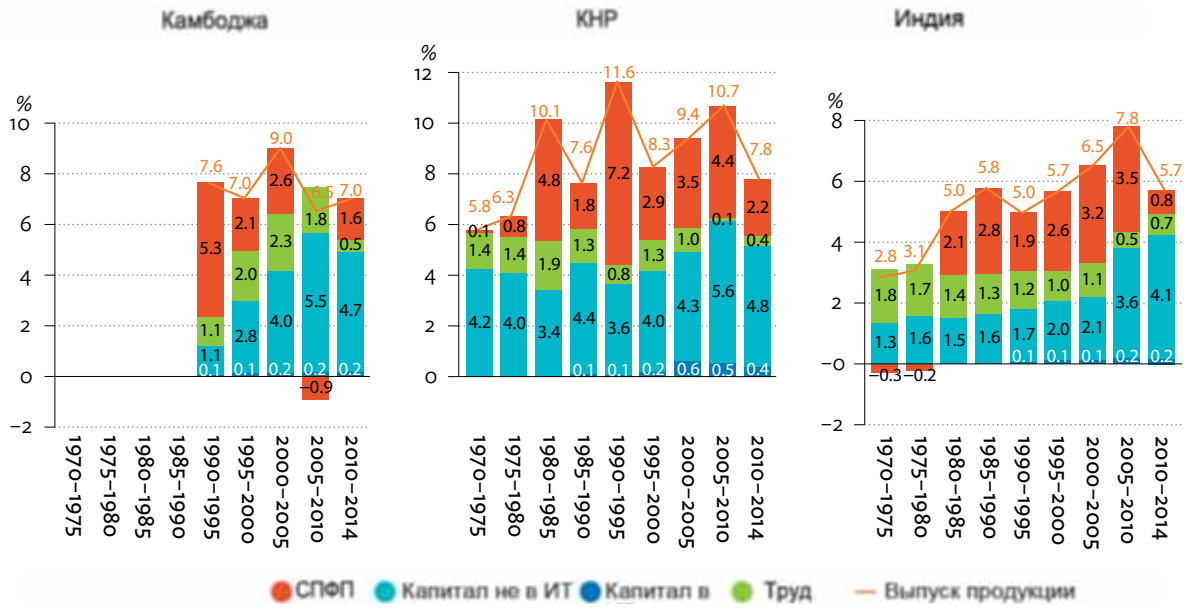
158 Дж. Ван. 2013 г. «Экономическое влияние специальных экономических зон: данные, полученные от китайских муниципалитетов», Журнал экономики развития, том 101 (С), стр. 133-147.

159 В 2007 году участие приняли около половины национальных высокотехнологичных фирм и научно-технологических инкубаторов из 54 ВЗПР, зарегистрировавших около 50 000 патентов на изобретения, в общей сложности, более 70 процентов из которых были зарегистрированы отечественными фирмами. С 1998 г. (с момента образования, ВЗПР) по 2013 г. они производили половину высокотехнологичной валовой промышленной продукции КНР и треть высокотехнологичного экспорта КНР. Кроме того, ЗЭТР отвечают еще за одну треть высокотехнологичного промышленного производства и экспорта страны. См. АБР, Специальная глава; Цзэн «Создание двигателей для обеспечения роста и конкурентоспособности в Китае».

160 Д. Ч. Цзэн, 2010 г. (ред.), «Создание двигателей для обеспечения роста и конкурентоспособности в Китае: опыт со специальными экономическими зонами и промышленными кластерами». Вашингтон ОК, Всемирный банк. https://openknowledge.worldbank.org /bitstream/handle/10986/2501/564470PUB0buil10Box349496B01PUBLIC1.pdf;sequence=1

161 Некоторые из этих зон включают государственно-частное партнерство. См: АБР, Специальная глава, стр. 71.

Рисунок 7: Рост производства, трудозатраты, капитальные затраты и СПФП в Камбодже, КНР и Индии



ИТ = информационные технологии, КНР = Китайская Народная Республика, СПФП = совокупная производительность факторов производства.
Источник: Азиатская организация производительности труда 2016. Книга данных о производительности АОПТ 2016. Токио: Кейо Юниверсити Пресс Инк. http://www.apo-tokyo.org/publications/wp-content/uploads/sites/5/APO-Productivity-Databook-2016.pdf.

197. Трансформация экономики КНР с 1978 года была настолько значительной, что в 2010 году Китай сменил Соединенные Штаты в качестве крупнейшего мирового производителя товаров, а также обогнал Германию, став крупнейшим мировым экспортером, почти 60 процентов экспорта которого производились «предприятиями с иностранными инвестициями» (производительность труда которых была более чем в девять раз выше, по сравнению с остальной экономикой), вторым по величине мировым импортером (после США), а также третьим по величине получателем ПИИ (после США и ЕС). Китай также сместил Японию с позиций второй по величине мировой экономики. Однако, что еще более важно, реальный рост ВВП, который обычно составлял около 10 процентов, ВВП на душу населения увеличился почти в двадцать раз (со 195 долларов США в 1978 году до 3 863 долларов США в 2014 году), и миллионы китайцев преодолели черту бедности, хотя этот процесс и сопровождался ростом неравенства.[162] Экспорто-ориентированная стратегия развития КНР сочетает в себе некоторые ключевые черты, которые являются общими для успешных подходов, ранее принятых другими восточно-азиатскими странами – в частности, Гонконгом (Китай), Японией, Южной Кореей, Тайбэем (Китай) и некоторыми из стран АСЕАН.

2. Уроки, извлеченные из опыта Китайской Народной Республики

198. Хотя успешное использование КНР своих СЭЗ в качестве инструментов политики в стратегии экономического развития может быть сложно воспроизвести в других странах, некоторые из особенностей зон предлагают несколько уроков Казахстану и другим странам Центральной Азии.

199. Наиболее примечательным уроком из опыта Китая стала целеустремленная и последовательная приверженность китайского правительства проведению «политики открытых дверей» (с целью получения, в конечном счете, членства в ВТО). Главной целью этой стратегии экономического развития стало достижение постепенного перехода КНР от закрытой централизованной плановой экономики к рыночной экономике, ориентированной на внешний

[162] По данным Всемирного банка, доля населения Китая, живущего за чертой бедности (менее чем на 1,90 доллара США в день), например, сократилась с 88 процентов в 1981 году до 6,5 процента в 2012 году, а число бедных за этот период сократилось с 878 миллионов до 87 миллионов. См. Всемирный банк: Уровень бедности на уровне 1,90 долл. США/день (ППС за 2011 год) (% населения). http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?page=6. Однако значение коэффициента Джини по КНР ухудшилось с 29,1 в 1981 году до 42,1 в 2010 году – последнем году, за который доступны данные. См. Всемирный банк. Индекс Джини (расчеты Всемирного банка) http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=1.

рынок, прокладывая, тем самым, путь для роста за счет индустриализации на основе экспорта. Роль китайских СЭЗ заключалась в обкатке экономических реформ, необходимых для достижения этой цели. СЭЗ рассматривались как неотъемлемая часть этой экономической стратегии развития с четкими целями, вкупе с процессом мониторинга и оценки.

200. Твердая приверженность китайского правительства реализации этой стратегии экономического развития создала стабильную, благоприятную и скоординированную среду для проведения необходимых экономических реформ, и привела к твердой решимости не допустить, чтобы политическая оппозиция и временные неудачи подорвали экономический эксперимент с СЭЗ. Вместе с тем, институциональные преобразования – в частности, децентрализация управления – помогли создать открытую и благоприятную правовую и политическую среду для функционирования СЭЗ, а также позволили им пользоваться высокой степенью политической и экономической автономии[163] при поддержке со стороны как национальных, так и местных органов управления, что способствовало созданию здорового делового климата.

201. Эффективная правовая база со стабильными, прозрачными и однозначными правилами имеет решающее значение для успеха СЭЗ. Эта основа должна быть достаточно хорошо развитой, чтобы определять роль СЭЗ в контексте национальной стратегии экономического развития, регулирования структуры управления и процедур функционирования СЭЗ, наряду с обеспечением прозрачного руководства для инвесторов касательно их прав на получение различных налоговых и неналоговых льгот. В то время как действующей правовой базы может быть недостаточно для обеспечения успеха программы СЭЗ, ее отсутствие почти неизбежно ведет к провалу программы развития особых экономических зон и, соответственно, к негативному общенациональному воздействию. В этой связи, обнародованное в 1980 году «Положение об особых экономических зонах в провинции Гуандун» (в которой находится город Шэньчжэнь), составляло центральную часть правовой базы КНР в отношении СЭЗ. Утвержденная Национальным народным собранием, она следовала стратегии экономического развития, открытия и привлечения ПИИ в самом широком смысле. В то время как СЭЗ других стран были сосредоточены, в основном, на трудоемком производстве, Статья 4 вышеупомянутых Правил СЭЗ приглашает иностранный капитал к участию «в сферах промышленности, сельского хозяйства, животноводства, аквакультуры, туризма, строительства, жилищного строительства, и исследований и производства с применением высоких технологий, а также в другом бизнесе, представляющих общим интерес для инвесторов и нашей стране».[164] Она также обеспечила основную законодательную базу для создания СЭЗ в других областях страны, хотя, как упоминалось ранее, их число было позднее сокращено.

202. До 2008 года СЭЗ Китая обычно создавались группами по четыре зоны, а затем их число быстро увеличилось. Хотя сейчас существуют сотни СЭЗ, у большинства из них есть четкие цели и задачи в отношении роста ВВП, экспорта, притока ПИИ, доходов и т.д. Эти ожидания оказывают большое давление и налагают большую ответственность на руководство каждой из зон. В то же время, СЭЗ конкурируют между собой. Каждая зона стремится отличиться в плане обслуживания, качества инфраструктуры и возможностей привлечения новых предприятий; и каждая зона работает над достижением намеченных целей развития. Такая конкуренция, возможно, помогла сделать СЭЗ более эффективными и конкурентоспособными.

203. Для обеспечения необходимой поддержки своих СЭЗ, местные органы управления создали не только эффективную нормативную и административную систему, но и сформировали для своих зон базовую инфраструктуру – такую как дороги, водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение, канализация, телефонная связь и порты, которые обычно включали в себя значительный объем государственных инвестиций – особенно на начальных этапах. В дополнение к базовой инфраструктуре, органы местного самоуправления обеспечивали или содействовали предоставлению различных бизнес-услуг для многих СЭЗ – в особенности, ВЗПР и ЗЭТР. Виды услуг включали в себя бухгалтерский учет, юридические услуги, бизнес-планирование, маркетинг, помощь в сфере импорта-экспорта, обучение работников необходимой квалификации и консультирование по вопросам управления.

204. Большой размер китайских СЭЗ оказался важной причиной их первоначального успеха. СЭЗ часто занимали большие площади – иногда целый

---

[163] Может показаться, что большинство СЭЗ в КНР находятся в государственной собственности. Однако некоторые из них находятся полностью в частной собственности, тогда как некоторые из остальных заключают в себе компоненты ГЧП, мотивированного потенциальной синергией между обеспечением государством инфраструктуры, земли и, возможно, финансирования, а также преимущества частного сектора, заключающиеся в менее политизированных структурах управления и превосходных бизнес-моделях. См. АБР Специальная глава, стр. 72.

[164] Правительство Китайской Народной Республики 1980 г. «Положение о специальных экономических зонах в провинции Гуандонг». Пекин, стр. 1-2. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/chn_e /WTACCCHN46_LEG_8.pdf

город или, даже, провинцию – как, например, в случае с провинцией Хайнань. Однако ЗЭТР, которые первоначально создавались в городах, расположенных вдоль побережья и в дельте реки Перл, дельте реки Янцзы и дельте реки Мин, а затем распространились и на внутренние районы, значительно меньше СЭЗ.[165] СЭЗ Шэньчжэнь – самая большая и самая известная из первоначальных СЭЗ – занимает территорию общей площадью 320 квадратных километров. Созданная позднее ШПЗСТ первоначально занимала территорию общей площадью около 28 квадратных километров, однако в 2015 году она была расширена до 120 квадратных километров, чтобы включить в себя Луцзяцзуй, – городской район Шанхая, в котором расположены крупные китайские банки и транснациональные корпорации, – позволяя им, тем самым, получить доступ к льготам и преимуществам ШПЗСТ. Однако в Казахстане может быть сложно воспроизвести крупномасштабные зоны. Вместо этого, более подходящими могут оказаться ЗЭТР, которые нацелены, главным образом, на развитие экспортно-ориентированной высокотехнологичной промышленности.

205. Большинство СЭЗ КНР расположены в прибрежной зоне или вблизи крупных городов с исторически или традиционно сложившейся внешней торговлей или бизнесом, которые, следовательно, более тесно связаны с международным рынком. Эти регионы и города также имеют хороший доступ к основной инфраструктуре, включая морские порты, аэропорты и железные дороги. Преимущество расположения особенно очевидно для СЭЗ в регионах дельте реки Перл, которые, соответственно, расположены близко к Гонконгу, Китай, и дельте реки Мин, поскольку они находились вблизи к китайскому Тайбэю. Большой размер СЭЗ Шэньчжэнь, вкупе с ее расположением на границе с Гонконгом, Китай, обладающим беспошлинным и безналоговым ввозом импортных товаров, а также стремление трудоемких производств снижать свои издержки, позволили этим и другим предприятиям воспользоваться эффектом экономии масштаба и агломерации в рамках СЭЗ, а также связать внутренние и внешние предприятия с глобальными цепочками начисления стоимости (ГЦНС). В то время как Гонконг, Китай, предоставил капитал, технологии, управленческие ноу-хау, материально-техническое обеспечение, а также доступ к мировым рынкам, управленческим ноу-хау, технологиям и навыкам управления, прилегающей к нему регион дельты реки Перл обеспечил рабочую силу, землю и природные ресурсы. Именно это взаимодействие позволило региону Большой дельты реки Перл сравнительно быстро превратиться в одну из крупнейших в мире производственных баз.

206. Неудивительно, что стратегическое расположение и соответствующая инновационная политика в отношении СЭЗ, включая земельные реформы, имели решающее значение для успеха зон. До 1981 года вся земля в городских районах принадлежала государству, в то время как земля в сельской местности находилась в «коллективной» собственности. Земельные реформы включали в себя применение сборов за землепользование в пределах СЭЗ, а также систему «открытых торгов» для выделения земельных участков. Результатом стал современный земельный рынок, изменивший городской облик КНР.

207. ПИИ, привлекаемые извне – в частности, от китайской диаспоры, – сыграли решающую роль в успехе СЭЗ.[166] Вместе с соответствующими технологиями, навыками управления, обучением в процессе практической деятельности и различными побочными экономическими эффектами, эти ПИИ сыграли важную роль в создании местного производственного потенциала. В то же время, когда в 1980-х годах государство начало открывать СЭЗ, Гонконг, Китай, и Макао, Китай, (ставшие, возможно, наиболее открытыми экономиками в мире), а также Тайбэй (Китай) также начали двигаться вверх по цепочке создания стоимости и сокращения зависимости от своего трудоемкого производства, Относительно дешевая рабочая сила и хорошая инфраструктура СЭЗ в сочетании с проводимой государством политикой «открытых дверей», предусматривающей различные стимулы, предоставили диаспоре прекрасную возможность инвестировать в КНР и переносить туда свое производство. Учитывая преимущества, обусловленные общностью культуры, языка и расположением СЭЗ, на ранних этапах существования СЭЗ преобладали именно инвестиции от представителей диаспоры.

208. С целью привлечения в зоны инвестиций отечественных и, в особенности, зарубежных предприятий, государство предлагало различные налоговые и неналоговые льготы, включая финансовые

---

[165] Национальные зоны экономического и технологического развития. Краткое ознакомление с национальными зонами экономического и технологического развития в Китае. http://www.china.org.cn/english/SPORT-c/76751.htm.

[166] С самого начала политики «открытых дверей» в КНР китайцы из диаспоры обеспечивали львиную долю ПИИ, которые были сосредоточены в экспортно-ориентированных секторах. Инвесторы из китайской диаспоры (главным образом, Гонконг, Китай, Макао, Китай, Юго-восточная Азия и Тайбэй (Китай)) не только являлись основным источником ПИИ, но и влияли на концепцию и реализацию СЭЗ. Кроме того, технологии и капитал, которые они вливали в эти СЭЗ, способствовали подъему экспортных отраслей КНР, перевешивая весы проводимой политики в пользу продолжения либерализации и обеспечения открытости. См.: Дж. Ли. 2016 г. Роль китайской диаспоры в возрождении Китая. Восточноазиатский форум, 14 сентября. http://www.eastasiaforum.org/2016/09/14/the-chinese-diasporas-role-in-the-rise-of-china/

и нефинансовые стимулы (например, услуги по принципу «одной остановки»). Налоговые льготы включали в себя амортизационные преференции, освобождение от уплаты импортных/экспортных налогов, а также снижение ставки корпоративного налога (НПЮЛ). Хотя некоторые из таких налоговых льгот предоставлялись всем фирмам, многие из них предоставлялись только для входящих ПИИ. Снижение ставки НПЮЛ для ПИИ было особенно щедрым – ставка налогообложения составляла 15 вместо 30 процентов, взимаемых с отечественных фирм. ПИИ также освобождались от всех местных налогов на прибыль. Однако в 2007 году ставки налога на прибыль были унифицированы на уровне 25 процентов – как для иностранных, так и для отечественных фирм. Кроме того, в связи с недостаточно развитым рынком капитала КНР, банки развития предоставляли субсидированные кредиты, особенно малым и средним предприятиям (МСП), работающим в СЭЗ.

209. Постепенно были отозваны налоговые льготы – особенно, те из них, которые относятся к налогам на прибыль юридических лиц. Вместо этого, зоны начали предоставлять свои собственные субсидии, включая стимулы по уплате подоходного налога высококвалифицированным работникам, что отражает стратегию перехода от привлечения инвестиций к привлечению талантов и знаний. Корпоративные налоговые стимулы применялись более осмотрительно и в очень конкретных формах – в зависимости от типа бизнеса или производственной деятельности – с четкой целью поддержки определенных секторов (таких как высокотехнологичные отрасли) и стимулирования развития МСП.

210. СЭЗ Шэньчжэнь первой создала функционирующий рынок труда. Работающие в зоне компании могли заключать трудовые договоры, обеспеченные правовой санкцией, с конкретными ограничениями сроков действия, могли увольнять неквалифицированных или неэффективных работников; а также могли корректировать размеры заработной платы и компенсаций для привлечения квалифицированных работников; для государственных предприятий это означало конец практики заключения гарантированных трудовых договоров. Другие меры по привлечению квалифицированной рабочей силы – в том числе, из зарубежных китайских диаспор – включали в себя предоставление жилья, финансирование научных исследований, а также субсидии на образование детей. СЭЗ Шэньчжэнь также установила минимальный размер оплаты труда и пакет социального страхования, превосходившие все то, что на тот момент существовало в КНР.

211. Одной из главных сильных сторон китайских СЭЗ является то, что они имеют высокую концентрацию очень квалифицированных рабочих, включая многочисленный научно-исследовательский (НИОКР) персонал – особенно, в ВЗПР и ЗЭТР. В результате этого зоны стали центром генерации, адаптации, распространения и инноваций в области знаний и технологий. Обилие ПИИ дает хорошую возможность для технологического обучения. Местные власти также уделяют большое внимание технологическим знаниям и инновациям, наряду с наукоемкими отраслями. Например, в СЭЗ Шэньчжэнь было создано агентство интеллектуальной собственности и был издан ряд политик и правил, направленных на защиту прав интеллектуальной собственности. Эта СЭЗ также внедрила различные стимулы для поощрения высокотехнологичных производств, расходов на НИОКР и венчурных инвестиций, а также занимается привлечением одаренных и высококвалифицированных технических кадров. Кроме того, СЭЗ тесно связаны с отечественными предприятиями и промышленными кластерами через цепочки поставок или начисления стоимости. Такая связь не только помогает добиться экономии масштаба и агломерации, а также за счет эффективности бизнеса, но и стимулирует синергетическое обучение и повышает международную конкурентоспособность.

212. Кроме того, большинство СЭЗ и индустриальных парков привлекло большое количество иммигрантов со всех концов страны и, в дальнейшем, из-за рубежа, которые надеялись найти работу получше и приобрести новые возможности. Такое сильно мотивированное сообщество мигрантов стремится формировать инновационную и предпринимательскую культуру. Например, в Шэньчжэне мигранты составляют 83 процента от общей численности населения. Кроме того, 21 процент постоянных граждан Шэньчжэня составляют дети и подростки в возрасте до 16 лет, и 62 процента – взрослые в возрасте от 17 до 44 лет.[167] Такая молодая и инновационная культура делает Шэньчжэнь одним из наиболее динамичных СЭЗ в КНР.

213. Что касается других реформ, опробованных в СЭЗ, также следует отметить, что Шэньчжэнь был первым городом в КНР, создавшим центр мониторинга курсов валют, проведшим частичную приватизацию государственных предприятий с помощью планов обмена акциями, разрешившим приход иностранных банков, и создавшим в 1990 году фондовую биржу.

214. Развитие СЭЗ в КНР всегда соответствовало национальной экономической стратегии правительства, процессу институциональных реформ и/или программам территориального развития. Это обеспечивает СЭЗ институциональной поддержкой и необходимой инфраструктурой со стороны государства. В свою очередь, СЭЗ могут использоваться государством в качестве инструментов для достижения экономических и институциональных целей.

215. Согласованная стратегия, включающая в себя продуманную политику в области промышленного развития, соответствующий план землепользования (в таких планах часто применяется такой подход,

[167] АБР. Постоянное представительство в Пакистане, 2007 г. «Специальные экономические зоны и конкурентоспособность: исследование Шэньчжэня, Китай». Исламабад.

как зонирование) и план стимулирования бизнеса, в значительной мере способствует успеху СЭЗ. Такая стратегия обычно влияет на цели и ситуацию в зоне; определяет преимущества и недостатки зоны; использует, создает или формирует сравнительные и конкурентные преимущества зоны; а также укрепляет механизм, включающий в себя промышленный рост, землепользование и развитие инфраструктуры.[168] В последнее время, планирование СЭЗ и индустриальных парков стало более сложным, поскольку сейчас они используются как неотъемлемая часть городского развития с более сбалансированным подходом к промышленному производству и жизнеобеспечению.[169]

C. Опыт Индии и ее специальных экономических зон

1. Происхождение и эволюция специальных экономических зон

216. Хотя Индия стала первой страной в Азии, создавшей в 1965 году экспортно-производственные зоны (ЭПЗ), позднее она попыталась повторить успех КНР посредством отказа от своей собственной провалившейся стратегии экономического развития, которая основывалась на замещении импорта (с присущим ей перекосом в части противодействия экспорту). С целью замещения старой стратегии, Правительство Индии сформулировало «Экспортно-импортную (ЭКСИМ) политику» на период до 2000 года, которая предусматривала конверсию восьми существовавших ЭПЗ в СЭЗ. Цель этой политики заключалась в том, чтобы сделать СЭЗ двигателем экономического роста при поддержке качественной инфраструктуры и с дополнением в форме привлекательного пакета фискальных мер – как на центральном государственном уровне, так и на уровне штатов – с минимальным необходимым регулированием.[170] Эта политика, в которой была изложена нормативно-правовая база развития зон в китайском стиле, была, в конечном счете, оформлена в виде закона об специальных экономических зонах 2005 года и связанных с ним правил, которые были добавлены в 2006 году. Цели этого закона заключались в стимулировании инвестиций – в особенности, входящих ПИИ – и, соответственно, превращении Индии в локомотив производства товаров на экспорт, сокращая, тем самым, большую зависимость Индии от обеспечения экономического роста за счет развития сферы услуг, и, в то же время, развивая инфраструктуру и создавая рабочие места. Эти цели должны были быть достигнуты путем «стимулирования» деятельности СЭЗ за счет применения налоговых льгот и других мер (Таблица 8). Поэтому для успеха требовалось

Таблица 8. Стимулы, предоставляемые компаниям в специальных экономических зонах Индии

Освобождение от импортных тарифов (из ЗВТ и из-за рубежа)
Освобождение от национального налога с продаж
Освобождение от налога на услуги
Освобождение от налога с продаж штата и прочих сборов (например, государственной пошлины и пошлин за электричество), предоставляемое соответствующими правительствами штатов
Освобождение от подоходного налога на 100% для компаний в СЭЗ в первые 5 лет, 50% следующие 5 лет и 50% репатриированной прибыли от экспорта не следующие 5 лет
Внешние коммерческие займы компаний в СЭЗ на сумму до 500 миллионов долларов в год без ограничений по сроку погашения, посредством признанных банковских каналов
Автоматическое одобрение инвестиций со 100% ПИИ
Единое окно для прохождения процедур согласования национального уровня и уровня штатов

ЗВТ = зона внутреннего тарифа, СЭЗ = специальная экономическая зона.

Источник: Всемирная Торговая Организация. 2015 г. Обзор торговой политики: Индия. Таблица 3.14, стр. 69. Женева. https://www.wto.org / english/tratop_e/tpr_e/s313_e.pdf

сотрудничество между Министерством торговли и промышленности (осуществляющим контроль над СЭЗ), Министерством финансов (особенно Центральным департаментом таможенных сборов и акцизов и Департаментом подоходных налогов, при Управлении государственных доходов), а также правительствами штатов и государственными банками, и т.д. СЭЗ могут создаваться центральным правительством или правительствами штатов, либо частными компаниями (включая иностранные компании) в качестве совместных предприятий с участием государства или посредством полностью частных товариществ.

217. Как это часто бывает, одной из главных особенностей этих СЭЗ были налоговые льготы. Они включали в себя освобождение от импортных пошлин, налогов с продаж и налогов на услуги, поступающих в национальный бюджет и бюджеты штатов, а также освобождение от уплаты налогов на доходы юридических лиц от экспорта.[171] Для того, чтобы претендовать на получение таких налоговых льгот, от предприятия-производителя в СЭЗ требуется лишь быть чистым добытчиком иностранной валюты на протяжении пяти лет, а не исключительно экспортером. Таким образом, фирмы

168 И. Женшан и С. Янминг. 2002 г. Индустриальные кластеры и их применение в Китае: прогресс и последствия для городского планирования. Городское планирование. 36 (12). стр. 60–68.

169 И. Женшан и др. 2013 г. Городской профиль: Пекин. Города. 31 (апрель 2013 г.). стр. 491–506.

170 В этом разделе «штат» не является синонимом слова «государство», а, скорее, означает административно-территориальную единицу правительства, поскольку штаты в Индии соответствуют провинциям или регионам КНР.

171 Специальные экономические зоны в Индии. Льготы и стимулы. http://www.sezindia.nic.in/about-fi.asp.

могут использовать СЭЗ для того, чтобы осуществлять поставки в часть своего внутреннего рынка – то есть, быть зоной внутреннего тарифа (ЗВТ) за пределами СЭЗ и экспортно-ориентированных субъектов (ЭОС)[172] и различных технологических парков.[173] (Хотя не существует никаких количественных ограничений на реализуемые в ЗВТ объемы продукции СЭЗ, такие продажи облагаются теми же тарифами и косвенными налогами, какими облагается любой другой импорт в ЗВТ). Следовательно, многие экономисты, включая некоторых в Министерстве финансов, опасались, что вместо стимулирования новых инвестиций СЭЗ будут лишь отвлекать на себя инвестиции, которые были бы осуществлены в любом случае.[174] Вместо нахождения новых источников финансирования для своей плохой инфраструктуры, Индия бы лишь усугубила такими действиями свою ситуацию, лишая себя налоговых поступлений.

218. Также имели место случаи освобождения от оплаты некоторых лицензионных сборов в рамках системы «Лицензия Радж», представляющей собой наследие централизованного планирования. «Лицензия Радж», которая существовала с 1947 по 1990 гг., включала сложную и повсеместно распространенную систему лицензий, правил и сопутствующей им волокиты, которые были необходимы для создания и запуска бизнеса в Индии. В настоящее время промышленным предприятиям все еще необходимо получать для работы около 70 разрешений в год. Для соблюдения трудового законодательства, например, от работодателей требуется вести – и передавать властям – 16 отдельных видов реестров с данными своих работников.[175]

219. Поэтому не удивительно, что, несмотря на высокие ожидания, производительность этих СЭЗ вызывает разочарование. Действительно, два последних доклада, один из которых был составлен контролером счетной палаты (CAG) Индии в 2014 году,[176] а другой – в 2016 году Индийским советом по научным исследованиям в области международных экономических отношений (ICRIER)[177] по заказу Министерства торговли и промышленности, пришли к выводу о том, что СЭЗ не удалось добиться поставленных целей. Действительно, СЭЗ характеризовались, в первую очередь, как средство избежания уплаты налогов с дополнительным бонусом в виде получения доступа к земле.

220. С тех пор как в 2000 году была объявлена политика СЭЗ, было выдано 421 официальное разрешение, но уведомлены лишь 345 СЭЗ, по состоянию на 1 мая 2016 года. К 31 марта 2017 года работали только 218.[178] Из них 21 СЭЗ производили несколько продуктов, 2 занимались разными услугами, а остальные были сосредоточены в конкретных секторах. Экспорт из этих СЭЗ составил 2 359 миллиардов рупий (почти 37 миллиардов долларов) за 2017 финансовый год (ФГ),[179] что меньше чем 3 416 миллиардов рупий (почти 53 миллиарда долларов) в 2016 году, 4 638 миллиардов рупий (68 миллиардов долларов) в 2015 ФГ, и 4 941 миллиард рупий (почти 77 миллиардов долларов) в 2014 ФГ. В то время как в феврале 2006 года общая занятость в СЭЗ составила 134 704 человека, а совокупный объем инвестиций – немногим более 57 миллиардов рупий (888 миллионов долларов), к 30 сентября 2016 года общая занятость составила почти 1,7 млн. человек, а объем инвестиций – 4 067 миллиардов рупий (63 млрд. долл. США). В то время как доля СЭЗ в общем объеме экспорта Индии (включая экспорт услуг) увеличилась с, примерно, 3% в 2006 ФГ до 19,5 процента в 2013 ФГ[180] – с тех пор, экспорт из СЭЗ значительно сократился (до 16,1% в 2015 ФГ).[181] Кроме того, как отмечалось в отчете CAG, не было никаких убедительных доказательств того, что инвестиции и занятость в СЭЗ и экспорт из СЭЗ были дополнительными.

---

172 Схема ЭОС, которая дополняет СЭЗ, регулируется внешнеторговой политикой Индии. ЭОС похожи на СЭЗ, за исключением того, что они могут быть расположены в любой точке страны. Как и в случае с СЭЗ, основными целями схемы ЭОС являются увеличение экспорта и валютных поступлений, содействие передаче новейших технологий, привлечение ПИИ, а также создание дополнительных рабочих мест. В принципе, ЭОС создаются для того, чтобы экспортировать всю свою продукцию. Однако, при определенных условиях, конкретный процент может быть продан в ЗВТ при условии уплаты пошлин (включая антидемпинговые пошлины) и налогов, за некоторыми исключениями. В общем, ЭОС может продавать до 50 процентов стоимости ФОБ экспорта в ЗВТ. Однако ЭОС, производящие драгоценные камни и ювелирные изделия, могут продавать лишь до 10 процентов от стоимости ФОБ экспорта в ЗВТ.

173 К разным типам парков относятся технологические парки по производству электронной аппаратуры, технологические парки по разработке программного обеспечения, а также биотехнологические парки.

174 *The Economist,* 2006 г., «Специальные экономические зоны Индии: денежные коровы», 12 октября. http://www.economist.com/node/8031219

175 А. Казмин. 2014 г., «Агентство Моди решает проблему с индийской лицензией Радж посредством тысячи сокращений», *Financial Times*, 21 сентября. https://www.ft.com/content/5badad82-3ff6-11e4-a381-00144feabdc0

176 Правительство Индии, Департамент доходов, 2014 г., «Показатели работы специальных экономических зон (СЭЗ)», доклад контролера Счетной палаты Индии, №21. Нью Дели. http://www.saiindia.gov.in/sites/default/files/audit_report_files/Union_Performance_Dept_Revenue_Indirect_Taxes_Special_Economic_Zones_ОЭЗs_21_2014.pdf.

177 А. Мухерджи и др. 2016 г. Специальные экономические зоны в Индии: состояние, проблемы и потенциал. Нью-Дели: Индийский совет по исследованиям в области международных экономических отношений (ICRIER) и Спринжер, Индия. http://link.springer.com/book/10.1007/978-81-322-2806-6

178 Правительство Индии, Министерство торговли и промышленности, Департамент торговли. Информационный бюллетень об специальных экономических зонах. http://sezindia.nic.in/writereaddata/pdf/factsheet.pdf

179 Финансовый год в Индии длится с 1 апреля по 31 марта. Указанные финансовые года основаны на окончании календарного года, следовательно, 2017 ФГ относится к периоду с 1 апреля 2016 года по 31 марта 2017 года.

180 А. Аггарвал. 2016 г. Специальные экономические зоны в Индии: двигатели роста или упущенные возможности. Восточноазиатский форум. 19 февраля. http://www.eastasiaforum.org/2016/02/19/special-economic-zones-in-india-growth-engines-or-missed-opportunity/

181 ВТО. 2016b. Статистический отчет о мировой торговле. 2016 г. Женева. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/wts2016_e.pdf

221. В любом случае, другой важный вывод доклада CAG заключался в том, что СЭЗ не удалось достичь ни одной из трех наиболее важных целей Закона о СЭЗ: увеличения доли Индии в мировом экспорте, стимулирования инвестиций (как местных, так и зарубежных), а также создания рабочих мест. Фактические выгоды от СЭЗ не дотянули до целевых показателей эффективности, и достигли 46% вместо 94% – в случае экспорта, 24% вместо 75% – в случае инвестиций, а также 66% вместо 97% – в сфере занятости. Отчет CAG также пришел к выводу о том, что «достижения СЭЗ в стране обеспечиваются несколькими СЭЗ, расположенными в некоторых развитых штатах, большая часть которых была в основном создана до вступления в силу Закона о СЭЗ». Кроме того, в докладе CAG было установлено, что производственная деятельность в СЭЗ снизилась. Другие цели касались землепользования в области обработки на территории СЭЗ (31% вместо 93%), общей задействованной земли (38%) и чистых валютных поступлений (39% вместо 109%). Что касается последнего, то в докладе CAG также обратили внимание на отсутствие своевременного перевода денег в иностранной валюте. Кроме того, в докладе CAG обнаружили, что ряд СЭЗ действовали без необходимой экологической разрешений.

222. Несмотря на очевидную неспособность СЭЗ увеличить долю Индии в мировом экспорте[182] и стимулировать инвестиции (как местные, так и иностранные) и занятость до ожидаемого уровня, Индия претерпела значительные изменения – хотя и не столь впечатляющие, как в КНР.[183] Начиная с 1991 года, правительство проводило односторонние экономические реформы, включая постепенный отказ от замкнутой на саму себя стратегии импортозамещения, протекционистская политика которой имела антиэкспортный уклон. Вместо этого, индийская экономика была открыта для международной торговли и прямых иностранных инвестиций, и при этом экспорт (товаров и услуг), на данный момент, считается одним из основных двигателей роста – наряду с внутренним потреблением и инвестициями. Реальный рост ВВП ускорился – со среднегодовой ставки, в период с 1990 по 1999 гг. составлявшей 5,4 процента, до 7,2 процента в период с 2000 по 2009 гг., и замедлился до 5,7 процента в период с 2010 по 2014 гг. Приблизительно 2,6 процентных пункта этого роста (за два последних периода) было связано с улучшенной СПФП (Рисунок 7). Одновременно с этим, миллионы человек были избавлены от бедности – хотя этот процесс и сопровождался небольшим ростом неравенства.[184]

2. Причины неудачи

a. Отсутствие последовательной и скоординированной стратегии экономического развития

223. Стремление государства заставить политику СЭЗ служить всем социальным и экономическим нуждам, наряду с отсутствием видения дизайна и реализации политики, слабой приверженностью, а также отсутствием экспериментов, в числе прочих проблем, поставило под серьезную угрозу усилия Индии, направленные на достижение индустриализации своей экономики через СЭЗ.[185] Кроме того СЭЗ включали в себя широкий спектр видов деятельности, распространяющихся по различным сферам на уровне министров и различным слоям государства, но отсутствие координации оказалось серьезным препятствием на пути к их успеху. В самом деле, в глазах общественности государство погрязло в междоусобицах за сферы влияния между различными министерствами. Отсутствие сотрудничества со стороны государственных штатов, например, препятствовало инвестициям в СЭЗ. Кроме того, как отмечается в докладе CAG, пробелы в политике в отношении СЭЗ и неэффективность ее реализации (что типично для большинства государственных социальных инициатив и инициатив в области развития) стоили государству ценных доходов и приводили к снижению эффективности проводимой политики.

224. Вследствие этого, в СЭЗ Индии нет практически ничего особенного. И правительство сделало мало для того, чтобы упростить режим регулирования. Напротив, фирмы в СЭЗ сталкиваются с гораздо более ограничительным характером окружающих условий, чем те, которые существуют в отечественной экономике. У них нет никаких особых привилегий, даже с точки зрения основных объектов – таких как механизм «единого окна»

---

[182] В 2015 году доля Индии в мировом *экспорте промышленных товаров* составила лишь 1,6 процента – для сравнения, доля КНР составила 13,83 процента. Напротив, доля Индии в мировом экспорте услуг составила 3,3 процента, а доля КНР – 6,0 процентов. См.: ВТО, Обзор мировой статистики торговли, 2016 г. (https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/wts2016_e.pdf).

[183] В то время как в 1978 году ВВП на душу населения Индии и КНР составлял, соответственно, 303 и 195 долл. США, к 1991 году ВВП на душу населения Индии вырос до 398 долл. США, а ВВП на душу населения КНР – до 501 долл. США; при этом, в 2014 году ВВП на душу населения Индии составил 1 234 долл. США, а Китая – 3 863 долл. США. См. Knoema. ВВП по странам. Статистика от Всемирного банка, 1960-2015 гг. http://knoema.com/mhrzolg/gdp-statistics-from-the-world-bank?country=China и http://knoema.com/mhrzolg/gdp-statistics-from-the-world-bank?country=India.

[184] По данным Всемирного банка, доля населения Индии, живущего за чертой бедности (менее чем на 1,90 доллара США в день), например, сократилась с 52,6% в 1983 году до 21,3% в 2011 году. См. Всемирный банк: Уровень бедности на уровне 1,90 долл. США/день. http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?page=6. Значение коэффициента Джини незначительно ухудшилось – с 31,1 в 1983 году до 33,9% в 2009 году (последний год, за который доступны данные). См. Всемирный банк. Индекс Джини (расчеты Всемирного банка) http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=1.

[185] Финансовый экспресс, 2014 г., «Доклад CAG о СЭЗ: уроки фиаско СЭЗ» 15 декабря (http://www.financialexpress.com/article/fe-columnist/cag-report-on-sezs-lessons-from-the-sez-fiasco/19215/).

или высококачественная инфраструктура. Что касается налогового режима в СЭЗ, то он выглядит менее привлекательно, чем режим за пределами СЭЗ.

225. Важный урок, который вытекает из выводов доклада CAG, заключается в необходимости инициирования политики по СЭЗ с правильным пониманием условий, необходимых для их успеха. Ввиду очевидной неопределенности относительно их возможных результатов, основные направления политики – в том числе, с участием СЭЗ – должны быть инициированы на пилотной или экспериментальной основе и постепенно расширяться, основываясь на результатах этих пилотных проектов. Разработку политики следует понимать не как работу, проводимую раз и навсегда, а, скорее, как ряд шагов, каждый из которых совершенствует политику и ведет к более высокому уровню достижений. Мониторинг и оценка являются двумя важными компонентами этого процесса, обеспечивающими прозрачность; по сути, они должны быть институционализированы путем встраивания в сам процесс разработки политики. Заключив, что предприятия и организации, осуществляющие свою деятельность в СЭЗ, остались в значительной степени бесконтрольными, создавая, тем самым, огромный риск для администрирования доходов, доклад CAG подчеркивает необходимость таких механизмов с акцентом на мониторинг и контроль – в основном, с точки зрения предотвращения нарушений. Однако, что еще более важно, мониторинг и оценка должны служить основой для разработки политики с учетом накопленного опыта.

b. Земельные вопросы

226. Земельное право является одной из самых серьезных проблем для компаний, которые жалуются на то, что оно делает практически невозможным приобретение земли для предприятий. Однако в отчете CAG было обнаружено, что 52 процента отведенной СЭЗ земли остались нетронутыми, даже несмотря на то, что их санкционирование восходит к 2006 году. С учетом того, что лишь 35 процентов земельной площади СЭЗ должны были быть использованы для производства, во многих СЭЗ это требование могло бы просто заложить основу для заключения сделок с недвижимостью, в рамках которых застройщики, стремящиеся приобрести дешевую землю, создают на ней минимальную инфраструктуру, после чего продают ее.[186] По всей видимости, застройщики изначально имели преимущество перед промышленными предприятиями в плане приобретения и управления землей, наряду с получением одобрения СЭЗ. В самом деле, даже у Центрального банка Индии, Резервного банка, кажется, были подозрения относительно классификации кредитов СЭЗ как кредитования «недвижимости», что сделало их относительно дорогими. Кроме того, на фоне фермеров, якобы вынужденных продавать свою землю и лишаться своей деятельности, застройщики, вместе с правительствами штатов, были обвинены в спекуляции.

227. Другая причина провала СЭЗ, которая упоминается в исследовании ICRIER, сопряжена с тем фактом, что Индия предпочла большое число малых СЭЗ без обеспечения надлежащей инфраструктуры за пределами зон (в то время как КНР создала ограниченное число крупных СЭЗ возле портовых объектов). Общая площадь территорий, отведенных под СЭЗ в Индии, в настоящее время составляет всего 51 604 га, то есть 516 квадратных километров. Для сравнения, как уже упоминалось выше, зона КНР в одном лишь Шэньчжэне занимает 320 квадратных километров. Наряду с близостью этой зоны к Гонконгу, Китай, ее размер оказался одним из основных факторов ее изначального успеха.

c. Проблемы с инфраструктурой

228. Одна из основных задач СЭЗ Индии заключалась в устранении «дефицита инфраструктуры»: разбитые дороги, перегруженные порты и перебои в электроснабжении. В самом деле, государство рассчитывало на то, что с предлагаемыми в СЭЗ стимулами, частный сектор внесет большой вклад в инвестиции в инфраструктуру, составляющие 320 миллиардов долларов, которые Индия надеялась привлечь на протяжении последующих пяти лет – с 2005 по 2010 гг. Однако еще одна важная причина отсутствия успеха СЭЗ заключалась в отсутствии внешней инфраструктуры. Для того, чтобы быть успешными, СЭЗ должны быть связаны первоклассными дорогами с морскими портами, аэропортами, железнодорожными путями сообщения, с таможенными органами, применяющими передовую международную практику в области упрощения процедур торговли. В настоящее время этого не происходит. Кроме того, изъяны в доступности и качестве электроснабжения являются не менее важным сдерживающим фактором, поскольку государственные компании – такие, например, как угольная «Coal India» – не в состоянии идти в ногу с ростом спроса на уголь для выработки электроэнергии. В то же время, частные компании жалуются на то, что существующая система государственно-частного партнерства (ГЧП) в инфраструктурных проектах заставляет их принимать на себя слишком много риска.

d. Налогообложение

229. Похоже, что ключевую роль в провале СЭЗ Индии сыграло налогообложение. Как уже упоминалось выше, налоговые льготы – в частности, освобождение от уплаты импортных тарифов, национальных и местных налогов с продаж, а также налога на услуги, наряду с пятилетними корпоративными налоговыми каникулами на доходы от экспорта, были одними из главных особенностей этих СЭЗ.

[186] Правительство Индии. Департамент доходов. 2014 г. Показатели работы специальных экономических зон (СЭЗ): Отчет генерального контролера и аудитора Индии. №21. Нью Дели. Стр. 119. http://www.saiindia.gov.in /sites/default/files/audit_report_files/Union_Performance_Dept_Revenue_Indirect_Taxes_Special_Economic_Zones_OЭЗs_21_2014.pdf Действительно, в отчете CAG было обнаружено, что земли, приобретаемые для государственных целей, впоследствии переадресовывались (до 100 процентов в некоторых случаях) после денотификации (т.е. отмена уведомления о намерении приобрести участок земли).

230. Что касается импортных тарифов – в исследовании ICRIER называются две дополнительные основные причины провала СЭЗ Индии.[187] Первая связана со стимулами, предлагаемыми в рамках внешнеторговой политики, принятой правительством в 2009 году, экспортерам, находящимся за пределами зон. Эти меры включали в себя, например, схему скидок с налога, которая позволяет производителям, находящимся за пределами СЭЗ, получать возмещение тарифов, уплаченных за импортные материалы, используемые в производстве товаров, которые экспортируются. Второй причиной стали заключенные Индией соглашения о свободной торговле с несколькими странами, которые привели к сокращению, если не ликвидации, тарифов на многие виды импортируемой продукции. Эти два события свели на нет значительное преимущество, предусматриваемое тарифными льготами в специальных экономических зонах, учитывая относительно высокую ставку тарифа для стран, пользующихся режимом наибольшего благоприятствования (РНБ), применяемую Индией (в среднем, 13,5 процента в 2014 году – по сравнению с 32 процентами в 2001 году).

231. В соответствии с первоначальной схемой СЭЗ, предприятия и застройщики, осуществляющие свою деятельность на территории СЭЗ, также были освобождены от уплаты налога на распределение дивидендов и минимального альтернативного налога[188] на балансовую прибыль. Одна из наиболее распространенных жалоб на СЭЗ заключалась в том, что им не удалось достичь своей заявленной цели, заключающейся в стимулировании экспорта промышленных товаров. Вместо этого, они стали привлекательными для информационно-технологических (ИТ) компаний (деятельность которых особенно способствует «творческой бухгалтерии» в целях налогообложения), которые вернули себе налоговые льготы, потерянные, когда закончилась индийская программа развития технологических парков по разработке программного обеспечения (STPI).[189] На самом деле, в докладе CAG было обнаружено, что, в то время как 57 процентов СЭЗ страны обслуживали ИТ-сектор, лишь 10 процентов занимались обслуживанием производства.

232. Также имелись признаки того, что компании злоупотребляли налоговой политикой для арбитража в сфере недвижимости. Вследствие этого, льгота по освобождению от уплаты МАН была упразднена в 2011 году, а освобождение от уплаты налога на распределение дивидендов – в 2012 году. Однако, что еще более важно, МАН взимался с балансовой прибыли предприятий СЭЗ по ставке 20 процентов, делая, тем самым, СЭЗ гораздо менее привлекательными с точки зрения налогообложения. В то время как упразднение этих налоговых льгот было, возможно, обусловлено необходимостью борьбы избежанием налогов, если не борьбы с уклонением от их уплаты – тем не менее, оно негативно сказалось на предсказуемости налоговой политики, которая является одним из необходимых условий формирования благоприятного климата для инвестиций, осуществляемых как многонациональными, так и отечественными предприятиями.

233. Еще одна возможная причина неудачи СЭЗ, упомянутая в исследовании ICRIER, заключается в понимании того, что налоговые льготы, предоставляемые СЭЗ, могли нарушать правила Всемирной торговой организации (ВТО), которые запрещают финансовое участие государства или государственных органов – в особенности, тех, которые зависят от экспорта. В то время как предприятия, работающие в СЭЗ, до сих пор пользуются льготами, связанными с подоходным налогом, имеется предполагаемая угроза того, что другие страны могут установить компенсационные пошлины, чтобы свести на нет такие субсидии в виде налоговых льгот, снижая, тем самым, конкурентоспособность экспорта из таких СЭЗ. Действительно, на данный момент приняты 33 компенсационные меры против Индии, - по этому показателю она уступает только КНР (42).

е. Лицензия Радж

234. Густые заросли мелких норм, правил и требований к отчетности способствовали приобретению Индией репутации страны, в которой чрезвычайно сложно вести бизнес. Поэтому, облегчение жизни для компаний является логичным первым шагом на пути к достижению цели, заключающейся в привлечения большего объема инвестиций в промышленность, которая создает рабочие места. В то время как СЭЗ

---

[187] *iGovernment* 2013 г. Почему не сработала политика в отношении СЭЗ в Индии. Исследование ICRIER, 12 декабря.

[188] Основанием для МАН было то, что компании, освобождаемые от налога на прибыль юридических лиц (НПЮЛ), выплачивали огромные дивиденды своим акционерам, многие из которых не платили налоги на эти дивиденды. В связи с этим, считается, что компании должны платить некоторый минимальный налог на прибыль, независимо от того, имели ли они право на получение различных налоговых вычетов и льгот. МАН изначально облагались налогом по низкой ставке, которая была впоследствии увеличена до 20 процентов балансовой прибыли. Это привело к значительному оттоку денежных средств, что сократило объем нераспределенной прибыли для финансирования инвестиций. Даже инфраструктурные секторы – такие как производство электроэнергии и водных ресурсов, а также экспортно-ориентированные отрасли, которые ранее были освобождены от налога на прибыль юридических лиц, были обязаны платить МАН на уровне 20 процентов. Таким образом, освобождение от НПЮЛ в значительной степени искажалось МАН.

[189] Когда Правительство Индии упразднило в 2000 году стимулы для экспортеров, за исключением тех, которые были расположены в зонах обработки экспорта или квалифицировались как экспортно-ориентированные подразделения, инвестиционное поведение в связи с этой реформой практически не изменилось. Действительно, фирмы, лишившиеся своих стимулов, сохранили такой же уровень инвестиций, как и раньше, несмотря на более высокие налоговые ставки – приблизительно такого же уровня, что и в контрольной группе, в которой стимулы были сохранены. Однако сообщаемая прибыль действительно резко отреагировала на потерю стимулов. В частности, сообщалось о том, что прибыли до вычета налогов сократились, в среднем, вдвое в тех фирмах, которые потеряли свои стимулы, несмотря на небольшие изменения в продажах. Напротив, прибыль до налогообложения в тех фирмах, которые сохранили свои стимулы, продемонстрировала рост. Таким образом, компании, по всей видимости, перенесли прибыль из филиалов, перед которыми встала необходимость уплаты более высоких налогов, в те филиалы, которые были освобождены от уплаты налога за счет стимулирования. См. С. Джеймс, «Влияние налоговых ставок на декларируемый доход: анализ реакции индийских налогоплательщиков на изменения в ставках подоходного налога», докторская диссертация, Гарвардский университет, Кембридж, МА. 2007 г.

оптимизировали, в некоторых отношениях, режим регулирования,[190] похоже, что субъекты СЭЗ, тем не менее, сталкиваются с гораздо более ограничительной нормативно-правовой средой, нежели предприятия, осуществляющие свою деятельность в условиях внутренней тарифной зоны. Действительно, в докладе CAG отмечалось, что существует требование множества согласований для СЭЗ, причем лишь около 39 процентов СЭЗ фактически начинают работу после уведомления. Кроме того, 17 штатов не участвовали в принятии закона о СЭЗ с внедрением соответствующего законодательства самого штата, что привело к неэффективности системы «единого окна».

f. Трудовое законодательство

235. В Индии насчитывается более 140 накладывающихся друг на друга законов о труде – 44 на национальном уровне и около 100 на уровне штатов. Как следствие, практическая невозможность увольнения крупными компаниями постоянных штатных работников, например, является одним из больших сдерживающих факторов для крупномасштабного трудоемкого производства. Однако любой намек на разбавление трудового законодательства грозит немедленной ответной реакцией, хотя государство, по-видимому, действительно хочет внедрить подобные изменения, включая разрешение работать большее количество сверхурочных часов, и разрешение женщинам работать на заводах в ночную смену.

g. Недавние изменения

236. По всей видимости, государство планирует возродить экономические зоны в гораздо большем масштабе в качестве прибрежных экономических зон (ПЭЗ).[191] Очевидно, что предусматривается создание двух таких зон, каждая из которых занимает территорию площадью от 2 000 до 3 000 квадратных километров – в отличие от общих 516 квадратных километров, занимаемых 329 СЭЗ Индии, из которых лишь 8 процентов (или 25 СЭЗ) занимают больше двух квадратных километра. Время покажет, каковы будут их функции, и будут ли они хоть немного более успешными, нежели СЭЗ.

D. Опыт Камбоджи и ее специальных экономических зон

237. СЭЗ Камбоджи являются относительно новыми – самая первая из них была создана в 2006 году, в соответствии с нормативно-правовой базой для СЭЗ, принятой в форме государственного подзаконного акта в конце 2005 года.[192] В 2014 году в стране насчитывалось 9 таких зон, и еще 20 получили разрешение начать работу – все эти зоны являются малыми. Цель камбоджийского правительства в создании таких СЭЗ заключалась в содействии диверсификации производственной базы помимо производства одежды, для установления экономических связей между городскими и сельскими районами, наряду с привлечением промышленных инвестиций за пределами Пномпеня.

238. СЭЗ почти полностью находятся в частной собственности и управлении.[193] Это позволило минимизировать большие и, подчас, расточительные затраты, понесенные государственным сектором в создании СЭЗ в других странах. Это также внедряет большую рыночную дисциплину в эксплуатацию СЭЗ и управление их деятельностью, в дополнение к их долгосрочной жизнеспособности. Для того, чтобы создать СЭЗ, оператору требуется, как минимум, 50 га земли (половина квадратного километра), а также необходимо проложить дороги, провести электричество и обеспечить водоснабжение для обслуживания перспективных предприятий.

239. В производственном секторе Камбоджи в значительной степени доминируют производители одежды. Это в меньшей степени относится к ситуации внутри СЭЗ, где производственная база более диверсифицирована, включая более высокую долю фирм, производящих электронику, электротехническую продукции и аксессуары. Так, поставленная правительством при создании СЭЗ задача промышленной диверсификации была, более или менее, достигнута. И если в глобальной швейной промышленности произойдет спад, рабочие места в производственном секторе Камбоджи будут менее уязвимыми перед ним – при условии, что они были диверсифицированы.

240. Опыт Камбоджи на сегодняшний день свидетельствует о том, что фирмы в СЭЗ не являются тесно связанными с внутренней экономикой. На самом деле, они связаны с внутренней экономикой в гораздо меньшей степени, нежели аналогичные фирмы, работающие за пределами зон. Тем не менее, СЭЗ могут иметь значительный демонстрационный эффект. Фирмы в СЭЗ могут демонстрировать, что инвестиции в производство за пределами сектора одежды могут быть успешными – даже несмотря на то, что стимулируемая налоговыми льготами и трудоемкая преференциальная отрасль производства одежды в

---

190 Импорт и экспорт в/из СЭЗ не подлежат обычной таможенной проверке; например, разрешения на экспорт предоставляются на основании самосертификации СЭЗ. Экспорт продукции, произведенной в СЭЗ, не подлежит обязательной проверке перед транспортировкой.

191 С. Ахлувалия. 2016 г. Азбука прибрежных экономических зон. *Deccan Chronicle*. 17 февраля. http://www.deccanchronicle.com/opinion/columnists/170216/the-a-to-z-of-coastal-economic-zones.html.

192 Это практическое исследование основано на недавнем исследовании, проведенном АБР. См.: АБР. 2015 г. Специальная глава: «Как могут специальные экономические зона способствовать экономическому развитию?» АБР. «Отчет об азиатской экономической интеграции» 2015 г. Манила, стр. 118-121.

193 Частичным исключением является небольшая портовая СЭЗ «Сианукville», которая является совместным предприятием, финансируемым за счет кредита Японского агентства по международному сотрудничеству (JICA).

настоящее время доминирует в сфере производства в Камбодже. Развитие СЭЗ также может опосредованно привлекать ПИИ за пределами зон, хотя на это, конечно же, потребуется время.

241. Азиатский банк развития (АБР) обнаружил, что СЭЗ привлекли в Камбоджу значительный объем ПИИ, чего бы в противном случае не случилось, создав, таким образом, около 68 000 рабочих мест с равной или более высокой оплатой труда и лучшими перспективами, по сравнению с альтернативными вариантами, которые существовали бы в противном случае. Таким образом, на долю СЭЗ приходится чуть менее одного процента от общей занятости (и 3,7 процента от общего объема занятости в отраслях обрабатывающей промышленности). По крайней мере, 95 процентов работников обрабатывающей промышленности составляют женщины.

242. Низкие расходы на рабочую силу и, в некоторых случаях, благоприятный тарифный режим, установленный Европейским Союзом и Соединенными Штатами для производимых в Камбодже товаров, являются одними из основных причин, по которым многие фирмы изначально привлекала Камбоджа. Хотя условия занятости в СЭЗ кажутся относительно хорошими, заработная плата редко превышает законодательно установленный минимум, который в настоящее время составляет 100 долл. США в месяц. В противоположность этому, средняя заработная плата по стране составляет от 160 до 180 долл. США в месяц. С ростом реальной заработной платы в последние годы, эпоха дешевой рабочей силы в Камбодже, возможно, приближается к своему завершению. Однако повышение производительности труда могло бы компенсировать рост заработной платы.

243. Исследование среди фирм в СЭЗ было проведено АБР с целью оценки восприятия предпринимателями различных аспектов ведения бизнеса в таких зонах.[194] В числе других факторов, которые описываются ниже, это исследование затрагивало качество и доступность рабочей силы в фирмах. Камбоджийские рабочие могут достигать удовлетворительного уровня производительности, но требуют более высокого уровня подготовки и более длительные периоды адаптации по сравнению с рабочими в соседних Таиланде и Вьетнаме. Уровень грамотности в Камбодже не высок, 30 процентов новых работников, по-видимому, вообще никогда не посещали школу и не умеют читать. Вследствие этого, Камбодже еще только предстоит достичь конкурентоспособности экспорта за пределами низких затрат на рабочую силу за счет повышения производительности и увеличения инвестиций в инновации. В опросе предприятий, проведенном Всемирным банком в рамках одного из своих исследований в 2012 году, также отмечалось отсутствие каких-либо существенных различий в производительности труда или СПФП между фирмами, находящимися в СЭЗ, и за их пределами в Камбодже, хотя добавленная стоимость на единицу продукции в СЭЗ несколько выше.[195] Однако, в экономике в целом, рост СПФП, действительно, обеспечил ускорение – со среднегодовой ставки в 2,6 процента в 2000-2005 годах до 0,9 процента в 2005-2010 годах, а рост СПФП опять вернулся к отметке 1,6 процентов в период с 2010 по 2014 годов (Рисунок 7).

244. Для поддержания международной конкурентоспособности фирм, работающих в специальных экономических зонах, правительство Камбоджи должно не только улучшить качество труда с привлечением больших объемов инвестиций в человеческий капитал, но и нуждается в модернизации инфраструктуры с целью снижения затрат на электроснабжение и транспорт, наряду с повышением их надежности. В случае электроснабжения, например, фирмы, выбирающие расположение в зонах, по контракту обязаны покупать электроэнергию у оператора зоны, даже если имеются более дешевые варианты энергоснабжения из источников, находящихся за пределами СЭЗ. (В СЭЗ «Пномпень» затраты на электроэнергию составляют 0,20 долл. США за киловатт-час – в отличие от 0,07 долл. США за киловатт-час в Таиланде и Вьетнаме). Кроме того, государство должно облегчать торговлю за счет сокращения расходов и задержек в процессе импорта и экспорта. Кроме того, необходимо снижать уровень коррупции и уточнять правила осуществления оплаты государственным органам.

245. Основываясь на данных проведенного АБР обследования СЭЗ, административные услуги, предоставляемые по принципу «одной остановки», в целом уменьшили затраты на соблюдение нормативных требований, но этого недостаточно для руководителей фирм. Ответы опрошенных компаний, базирующихся в СЭЗ, говорят о том, что качество инфраструктуры, коммунальных услуг и государственной политики варьировалось от «среднего» до «хорошего».

246. В свете недавнего интереса КНР к развитию приграничного варианта СЭЗ в сотрудничестве со странами АСЕАН, у Камбоджи, возможно, имеется потенциал установления прочных связей в цепочках добавленной стоимости для риса, кукурузы и других сельскохозяйственных продуктов.

---

194 П. Варр и Дж. Менон. 2015 г. Специальные экономические зоны Камбоджи. Манила АБР: http://www.adb.org/sites/default/files/publication/175236/ewp-459.pdf. Данное исследование опиралось на полевую работу, проведенную в Камбодже в октябре 2014 года, в рамках которой команда специалистов АБР посетила три СЭЗ. Исследование включало в себя личные беседы с предпринимателями, работающими в СЭЗ, и с менеджерами и/или операторами самих СЭЗ. После исследования был проведен опрос – на основании вопросника – среди компаний, работающих в СЭЗ Камбоджи (в октябре и ноябре 2014 года). Всего команда АБР посетила 11 фирм в следующих СЭЗ: «Пномпень» (3 фирмы), «Бавет» (4 фирмы) и «Сианукивиль» (4 фирмы). Команда также встретилась с администраторами СЭЗ в каждом из этих мест.

195 Всемирный банк. 2012 г. Опрос предприятий: с чем сталкивается бизнес. Камбоджа, страновой профиль за 2012 год. Вашингтон, ОК. Группа Всемирного Банка.

Глава VII: Руководящие Принципы Дизайна И Роли Специальных Экономических Зон И Индустриальных Зон

A. Введение

247. В предыдущих главах этого Диагностического исследования были выделены и проанализированы основные особенности существующих специальных экономических зон (СЭЗ) и индустриальных зон (ИЗ) Казахстана. В случае с СЭЗ оценивалась их эффективность в плане достижения своих непосредственных первоначальных целей – в особенности, целей, заключающихся в привлечении ориентированной на экспорт деятельности и инвестиций (включая ПИИ), наряду с созданием рабочих мест.

248. Цель этой оценки заключалась в устранении различных недостатков в характеристиках, функционировании и эффективности существующих СЭЗ и ИЗ с целью формулирования общих руководящих принципов и конкретных ориентиров в соответствии с международными правилами и передовыми практиками. Эти принципы политики и ориентиры призваны обеспечить надежную фискальную и экономическую основу для изменения этих зон в целях повышения эффективности их деятельности и улучшения показателей их экономической эффективности (или их замены более эффективными альтернативами), расширяя, тем самым, роль зон в стратегии экономического развития Казахстана. Такие принципы и ориентиры могут помочь в определении того, что же такое «особое» должно быть в этих зонах, а что не уместно. Очевидно, как СЭЗ, так и ИЗ необходимо адаптироваться к меняющимся условиям международной торговли – особенно, с учетом недавнего вступления Казахстана в ВТО и его членства в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и Программе ЦАРЭС, а также новой инициативы КНР «Один пояс, один путь», и соблюдения правил многосторонней и региональной торговли.

B. Эмпирические данные о работе СЭЗ и ИЗ Казахстана

249. В то время как СЭЗ ПИТ, «Астана-новый город» и «Морской порт Актау», по всей видимости, добились некоторых успехов, поскольку на их долю приходится большая часть товаров, производимых в 10 СЭЗ Казахстана, остальные семь СЭЗ до сих пор не добились серьезных успехов отчасти из-за отсутствия базовой инфраструктуры. Судя по последним имеющимся данным (за 2015 год), три относительно успешные СЭЗ, также включая СЭЗ «Сарыарка» более или менее достигли своих конкретных целей в отношении производства, инвестиций и занятости. Тем не менее, в то время как на долю ПИИ приходится более половины общего объема инвестиций в СЭЗ «Морпорт Актау» и «Сарыарка», ПИИ составляют лишь 6 процентов от общего объема инвестиций в СЭЗ «Астана-новый город».[196] В случае с СЭЗ «ПИТ» – хотя инвестиции превысили поставленную цель, она, по всей видимости, не привлекала никаких ПИИ, которые потенциально являются основным источником технического прогресса и, соответственно, роста СПФП. Несмотря на название, в «ПИТ» не осуществляется никаких НИОКР – только производство. СЭЗ «Бурабай» также достигла поставленных целей в отношении производства, инвестиций и занятости. С другой стороны, она также привлекла мало ПИИ, тем самым потерпев неудачу в отношении этой цели. Среди остальных пяти СЭЗ – «Онтустик» превысила целевые показатели экспорта и производства, а также скромные целевые показатели ПИИ, но она не смогла добиться своих целей, связанных с общим объемом инвестиций и занятостью. Остальные четыре СЭЗ, по большому счету, не смогли достичь своих общих целей. Тем не менее, как СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк», так и СЭЗ «Павлодар» существенно превысили свои плановые показатели занятости. В декабре 2016 года общее количество занятых в СЭЗ составляло всего лишь 11 527 (т.е. снизилось с 12 650 рабочих мест, насчитывавшихся в декабре 2015 года). Таким образом, доли СЭЗ в общем объеме производства, инвестиций (включая ПИИ) и занятости незначительны. Интересно, что при затратах на одну лишь инфраструктуру 10 СЭЗ в 275 млрд. тенге с 2003 года, сопутствующие бюджетные издержки на одно рабочее место составляют почти 24 млн. тенге (приблизительно, 70 000 долл. США), что примерно в 14 раз больше среднегодовой заработной платы в Казахстане.

250. Несмотря на малое количество данных об экспорте из СЭЗ, похоже, что он составил лишь 0,08% в 2016 году. На долю СЭЗ «Астана-новый город» приходится более половины всего объема производства всех СЭЗ, а ее производство полностью ориентировано на внутренний рынок – в особенности, на строительство и развитие новой столицы.

[196] Более свежие данные говорят о том, что в 2016 году среди инвестиций в «Морской порт Актау» присутствовали ПИИ.

Значительно меньший объем продукции СЭЗ «ПИТ» также, по-видимому, ориентирован, в основном, на внутренний рынок. Поскольку внутренний рынок недостаточно велик для того, чтобы позволить конкурирующим производителям воспользоваться экономией масштаба (и агломерации), и, соответственно, сокращать затраты на единицу продукции, ориентированность на внутренний рынок является серьезным препятствием для улучшения СПФП.

251. Сильная ориентированность СЭЗ на внутренний рынок может быть отчасти обусловлена различными налоговыми льготами, которыми пользуются предприятия в зонах. Эти налоговые льготы ставят отечественных производителей, работающих за пределами СЭЗ, в очень невыгодное положение по сравнению с теми, которые работают в зонах. Этот конкурентный недостаток возникает из-за того, что фирмы, работающие на территории СЭЗ, сохраняют часть своих льготных налогов при производстве товаров для внутреннего рынка – как неявно (поскольку уплата некоторых налогов может быть отложена до тех пор, пока товары не будут «ввезены на таможенную территорию Казахстана», улучшая, тем самым, денежные потоки), так и, что важнее, в явной форме (поскольку на практике некоторые налоги – особенно, налог на прибыль юридических лиц – не уплачиваются вовсе). Из этого следует, что фирмы, поставляющие товары на внутренний рынок с территории СЭЗ и из-за их пределов, должны, насколько это возможно, находиться в равных налоговых условиях.

252. В том случае, если фирмы занимаются производством вне СЭЗ, но желают интегрировать свои операции в глобальные цепочки начисления стоимости (ГЦНС) для экспорта (и, соответственно, извлекать для себя выгоду от использования новых технологий и других сопутствующих результатов), они должны иметь право на оперативное получение в полном объеме таких же скидок на тарифы и скидок с косвенных внутренних налогов на продажи своих товаров фирмам, находящимся внутри СЭЗ, как если бы они сами занимались экспортом (при условии, что имеется возможность сдерживания попадания таких товаров из зон обратно на внутренний рынок). В противном случае, промежуточные товары, производимые фирмами за пределами СЭЗ, будут стоить дороже, чем товары, импортируемые в СЭЗ из-за рубежа (поскольку тарифы и НДС переносятся вперед), сдерживая, тем самым, приобретение предприятиями в СЭЗ товаров у фирм, расположенных на внутреннем рынке. Такое право, которое согласуется с правилами ВТО, было бы особенно полезным для малых и средних предприятий, и способствовало бы формированию кластеров вокруг СЭЗ, тем самым – более инклюзивному экономическому развитию.

253. Одна из главных задач СЭЗ заключается в привлечении новых инвестиций – в особенности, ПИИ – вместе с сопутствующим техническим прогрессом и управленческими ноу-хау, которые приходят вместе с ПИИ, и которые являются основными источниками улучшения СПФП. К сожалению, СЭЗ, по большому счету, не удалось привлечь большие объемы ПИИ, которые к 2015 году составили всего лишь 8 процентов всех инвестиций во всех СЭЗ.

254. Тем не менее, как отмечалось выше, нет никаких убедительных доказательств того, что достижения СЭЗ в отношении производства, экспорта, инвестиций или занятости были существенно «дополнительными». Действительно, различные налоговые и неналоговые льготы и обеспечение инфраструктуры могли просто подтолкнуть внутренние и многонациональные предприятия к открытию своих производств в СЭЗ, а не на внутреннем рынке, что видно на примере одного предприятия, которое переместило 90 из 450 сотрудников в СЭЗ «Астана-новый город» из других регионов Казахстана. Однако, в данном случае, в результате налоговых льгот, предприятие, смогло закупить новое оборудование и, тем самым, улучшить качество своей продукции, а также социальные льготы для своих сотрудников.

255. Ориентированность СЭЗ на внутренний рынок также может быть отчасти обусловлена требованиями в отношении местных материалов и ресурсов, нацеленными на стимулирование импортозамещения. Практически, во всех СЭЗ, кроме СЭЗ «Химический парк Тараз», целевая доля использования в производстве местных материалов и ресурсов находится в пределах от 18 до 100 процентов, что, во многом, было достигнуто и, в шести случаях, даже значительно превышено. Хотя неясно, каким именно образом были достигнуты такие цели, если их достижение действительно обусловлено налоговыми льготами или другими формами финансовой помощи, зависящими от правил в отношении местных материалов и ресурсов, такая помощь, возможно, может представлять собой запрещенные субсидии в соответствии с правилами ВТО и ЕАЭС.

C. Уроки из-за рубежа

256. Одна из очевидных историй успеха, которые имеют отношение к СЭЗ, это КНР, хотя и не во всех случаях (около 70% китайских зон оказались неуспешными). Возможно, опыт Китая с его СЭЗ может иметь особую актуальность для Казахстана, поскольку эти зоны успешно использовались для помощи КНР в переходе от централизованно планируемой экономики к экономике рыночной, ориентированной на экспорт и привлечение ПИИ (и сопутствующий трансфер технологий) для формирования возможностей

создания более высококвалифицированных и, следовательно, более высокооплачиваемых рабочих мест. В отличие от этого, СЭЗ Индии, как правило, считаются менее успешными – главным образом, из-за того, что они не выполнили задачи в части экспорта, инвестиций и занятости. В Индии СЭЗ просто использовались в качестве инструментов для того, чтобы избегать или уклоняться от уплаты налогов. При этом СЭЗ Камбоджи, похоже, достигли определенного успеха, согласно исследованию АБР от 2015 года. Хоть они и относительно новые, они, похоже, смогли диверсифицировать, в некоторой степени, производственный сектор страны.

D. Общие принципы

257. В целом, (№1) СЭЗ и ИЗ должны быть неотъемлемой частью скоординированной и согласованной стратегии экономического развития, включая полное сотрудничество между различными министерствами и другими органами на разных уровнях государственного аппарата, с четкими целями и связанными с ними жизнеспособными количественными показателями (как в случае с Казахстаном), в соответствии с целью улучшения СПФП и, таким образом, международной конкурентоспособности казахстанских предприятий. Политика в отношении СЭЗ и ИЗ должна координироваться (но отличаться) от других стратегий – в частности, тех, которые связаны с приоритетными и стратегическими инвестиционными проектами. Эти иные типы политики также предусматривают налоговые и неналоговые преференции (в частности, гранты, составляющие 30% соответствующих инвестиций), хотя подобные преференции могут снижать привлекательность СЭЗ и ИЗ.

258. Поскольку экспортно- и ПИИ-ориентированные фирмы, как правило, имеют более высокую СПФП и, соответственно, выплачивают относительно высокую заработную плату, СЭЗ и ИЗ должны ориентироваться, в основном, на экспорт, нежели местный рынок, и стремится привлекать ПИИ (а также новые технологии и управленческие ноу-хау, обычно их сопровождающие, закладывая, тем самым, основу для интеграции отечественных предприятий в региональные и глобальные цепочки начисления стоимости (ГЦНС)). Соответственно, стратегия экономического развития Казахстана должна избегать индустриализации, базирующейся на импортозамещении, которая провалилась где-либо еще, потому что уделяет мало внимания сравнительным преимуществам стран, негативно сказывается на экономии масштаба, а также сдерживает участие местных компаний в ГЦНС.

259. Помимо общей стратегии экономического развития, (№2) также необходима эффективная институциональная и правовая база специально нацеленная на СЭЗ и ИЗ. Такая база должна быть стабильной, без частых изменений в законодательстве, с чем сталкивается Казахстан, должна быть недискриминационной, однозначной и прозрачной. Такая база должна повышать подотчетность государства, что, в свою очередь, сокращает возможности для административного произвола и коррупции. Такая база должна быть достаточно хорошо развитой для того, чтобы: (i) определять роль особых СЭЗ и ИЗ в контексте национальной стратегии экономического развития; (ii) определять права и обязанности государственных и частных сторон (особенно, касающихся внутренней и внешней инфраструктуры и других объектов); (iii) регулировать структуру управления и операционные процедуры функционирования зон; и (iv) обеспечивать прозрачное руководство инвесторам касательно их права на получение различных налоговых и неналоговых льгот, а также других привилегий.

260. Поскольку Казахстан, в настоящий момент, является членом – как ВТО, так и ЕАЭС, – правовая база СЭЗ и ИЗ, а также различные связанные меры, не должны нарушать неявные правила ВТО или четкие правила ЕАЭС – в особенности, те, которые касаются субсидий. В случае с правилами ВТО, касающимися товаров, например, (№3) любые налоговые льготы или другие виды финансовой помощи, предоставляемые предприятиям, действующим в зонах, не должны зависеть от показателей импортозамещения (в связи с требованием о местных материалах и ресурсах) или экспорта. В противном случае, они, скорее всего, будут представлять собой запрещенные субсидии – в соответствии с Соглашением о субсидиях и компенсационных мерах (ССКМ).

261. Независимо от того, нарушают ли они правила ВТО и ЕАЭС, финансовое благоразумие требует, чтобы особые характеристики СЭЗ и ИЗ, включая государственные расходы на инфраструктуру, вместе с налоговыми и неналоговыми стимулами, и сами зоны обеспечивали эффективность затрат. Поскольку развитие экономических зон неизбежно сопряжено с пробами и ошибками, издержки и преимущества особенностей зон, а также показатели их производительности – в особенности, их рентабельности – должны быть прозрачными (в соответствии с 10 из 100 конкретных шагов, изложенных Президентом Казахстана с целью повышения прозрачности и подотчетности государства). Следовательно, (№4) СЭЗ и ИЗ должны внимательно отслеживаться и периодически оцениваться таким образом, чтобы обеспечивать их экономическую эффективность в решении своих поставленных задач, включая количественные цели.

262. Такие мониторинг и оценка составляют основу для выработки опирающейся на факты политики и государственной подотчетности, а потому требуют сбора данных о расходах, связанных с реализацией заявленных целей в отношении экономических зон, и той степени, в которой были достигнуты указанные цели, прокладывая, тем самым, путь для

их точной настройки, возможного развертывания на национальном уровне или ликвидации. К сожалению, в то время как цели, правовые и институциональные рамки в отношении СЭЗ и ИЗ в Казахстане, а также их основные характеристики, достаточно ясны, имеется мало данных относительно фискальных и прочих издержек СЭЗ и ИЗ, - в частности, упущенных налоговых поступлений вследствие предоставления налоговых льгот, расходов на инфраструктуру и административных расходов, - или экспорте из СЭЗ и ИЗ, за исключением трех из них, которые имели конкретные целевые экспортные показатели. Такое отсутствие данных означает, что политика в отношении этих зон осуществляется, в значительной степени вслепую.[197]

263. Еще одним серьезным препятствием на пути анализа затрат и выгод и, следовательно, прозрачности, с которым столкнулась команда АБР, оказалось затруднение в определении того, насколько «дополнительными» являются экспорт, инвестиции и занятость в зонах. Следовательно, любые данные, полученные из интервью с должностными лицами и резидентами СЭЗ, относительно, например, экспорта, инвестиций и занятости, создаваемых СЭЗ, необходимо интерпретировать с большой осторожностью. Экспорт из СЭЗ, вместе с инвестициями и занятостью в зонах, мог запросто вытеснить экспорт, инвестиции и занятость из остальной части страны. Отсутствие прироста снижает выгоды СЭЗ и ИЗ по сравнению с их издержками и, следовательно, их экономическую эффективность.

264. При оценке зон необходимо проводить четкое разграничение между теми мерами, которые содействуют торговле и привлекают инвестиции путем удаления внутренних искажений рынка, которые влияют на конкуренцию, или путем предоставления услуг в обмен на получение ставок на основе возмещения затрат, и более инициативными мерами (такими как стимулы), которые направлены в пользу определенных видов деятельности и могут, в некоторых случаях, быть обоснованы сбоем внутреннего рынка.

265. Содействие включает в себя удаление препятствий конкуренции и перераспределению внутренних ресурсов на достаточно хорошо функционирующих рынках в соответствии со сравнительными преимуществами и улучшенной конкурентоспособностью Казахстана. И, напротив, стимулы связаны с более сложной задачей, заключающейся в успешном выявлении, измерении и коррекции сбоя рынка, как в случаях экономии масштаба или агломерации, инвестиций в НИОКР, обучения на практике и недостаточного развития финансовых рынков, например. Однако (№5) стимулы должны использоваться только тогда, когда может быть идентифицирована точная причина сбоя рынка, когда существует значительный разрыв между частными и социальными выгодами из-за такого сбоя рынка, и когда жизнеспособный экономически эффективный стимул является лучшим способом устранения такого разрыва без каких-либо существенных непреднамеренных, неблагоприятных последствий. Постольку поскольку они включают в себя финансовые вливания государства или любого государственного органа, (№6) стимулы (включая не только прямые переводы денежных средств, реальных или потенциальных, но и упущенные налоговые поступления и предоставление товаров и услуг) должны быть прозрачными и должны подпадать под положения об «окончании предоставления услуг» и периодическом мониторинге и тщательном анализе для обеспечения экономической эффективности таких стимулов.

266. Соответствующий источник сбоя рынка связан с базовой инфраструктурой, которую, нередко, можно охарактеризовать как «общественные блага». Как отмечено выше (Глава II G), общественные блага порождают положительные «внешние факторы», которые обеспечивают социальные преимущества сверх тех, за которые готовы платить люди или фирмы как за прибыльные. Следовательно, общественное благо, как правило, недополучается на конкурентном рынке. Хотя лишь немногие блага являются чисто «общественными», (№7) государственные инвестиции в базовую инфраструктуру (возможно, в партнерстве с частным сектором) – в том числе, в СЭЗ и ИЗ, или вокруг них – точно являются незаменимым источником СПФП и, следовательно, экономического роста в долгосрочной перспективе. Действительно, эти выгоды в значительной степени мотивировали создание нового Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), цель которого – заполнить инфраструктурный пробел в регионе. Пока отдача от инвестиций в инфраструктуру превышает стоимость финансирования, государственные инвестиции усиливают бюджетный баланс государства. Например, в Кыргызской Республике результаты технико-экономических исследований говорят о том, что внутренняя норма доходности инвестиций в генерацию электроэнергии и строительство дорог с твердым покрытием находится в пределах от 14 до 39 процентов. Это говорит о том, что государственные инвестиции в базовую инфраструктуру – будь то в пределах СЭЗ, ИЗ, или в других регионах Казахстана, – были бы более выгодными в экономическом отношении, нежели налоговые стимулы (в особенности, налоговые каникулы) для инвестиций, дополнительные эффекты которых весьма сомнительны.[198] Отчасти это связно с тем, что налоговые стимулы редко являются основным

[197] Есть некоторые данные о расходах на инфраструктуру каждой из СЭЗ, как и данные об общих государственных доходах, упущенных в результате налоговых преференций (27,2 миллиарда тенге в 2014 году).

[198] Судя по опыту стран, которые оценивают экономическую эффективность своих налоговых стимулов, упущенные налоговые поступления, как правило, превышают рост инвестиций за счет этих стимулов, возможно за счет соответствующим образом разработанных инвестиций в НИОКР.

определяющим фактором для инвестиций. Вместо того, чтобы полагаться исключительно на налоги для финансирования инвестиций в инфраструктуру, модель «пользователь платит» создавала бы стимул для эффективного использования инфраструктуры, а также приносила бы доход для ее обслуживания и последующего обновления. Все это будет, в дальнейшем, способствовать максимальному использованию преимуществ, получаемых от государственной инфраструктуры, включая выгоды для предприятий, расположенных в зонах.

267. Хотя зоны должны быть ориентированы вовне, (№8) тем не менее, следует устанавливать связи с компаниями и рынками в остальной части страны для обеспечения того, чтобы они не были лишь анклавами с небольшими положительными побочными эффектами (особенно, такими как навыки, ноу-хау и технологии) для отечественной экономики. Поэтому предприятия, находящиеся вне зон, должны быть поставлены в условия, как можно более похожие на те, в которых находятся предприятия внутри зон – особенно, если речь идет о налогообложении. Это позволит всем предприятиям Казахстана участвовать в ГЦНС. На самом деле, это выравнивание необходимо поощрять посредством содействия развитию прямых и обратных связей между предприятиями на территории зон и предприятиями за их пределами (а также научно-исследовательскими и образовательными и учебными заведениями, расположенными), чтобы дать СЭЗ и ИЗ возможность стать центрами знаний. Такие центры могут повысить потенциал интеграции местных исследователей, университетов и фирм с иностранными предприятиями в рамках местных сетей, что позволит перейти от индустриальной к более наукоемкой экономике.[199] Связи с образовательными и учебными заведениями особенно важны для обеспечения достаточно образованной и квалифицированной рабочей силы, которая будет более восприимчива к новым технологиям и методам управления.

268. Несмотря на отсутствие данных о СПФП и производительности труда в СЭЗ и ИЗ, производительность будет подвергаться отрицательному воздействию, если предприятия в них являются недостаточно экспортоориентированными, или СЭЗ привлекли недостаточно ПИИ (и трансферов сопутствующих передовых технологий, управленческих ноу-хау и практического обучения). Производительность также подвергается отрицательному воздействию, если работающие в зонах фирмы не способны достичь достаточно большого уровня производства, чтобы воспользоваться преимуществами экономии масштаба (как в случае с двумя зарубежными предприятиями, которые команда посетила в СЭЗ «Сарыарка»). Увеличение объемов инвестиций в человеческий капитал – в частности, в образование и профессиональную подготовку, будет способствовать повышению производительности труда не только в зонах, но и в стране, в целом – особенно, в долгосрочной перспективе. Более образованная и квалифицированная рабочая сила позволила бы сделать зоны и остальную часть страны более привлекательными для ПИИ. В конце концов, образование и обучение стимулируют инновации и позволяют внедрять новые идеи и технологии. Международные эмпирические данные говорят об относительно высокой норме прибыли от инвестиций в образование. Следовательно, (№9) инвестиции в человеческий капитал должны быть одним из основных элементов стратегии экономического развития Казахстана, предполагающим тесное сотрудничество между предприятиями, расположенными в зонах, а также образовательными заведениями и/или учреждениями профессиональной подготовки в остальной части страны. В то же время, государству необходимо решить проблему нехватки квалифицированной рабочей силы за счет облегчения выдачи вида на жительство ключевым сотрудникам и квалифицированным иностранным рабочим – в том числе из стран, не являющихся членами ЕАЭС, как это предусматривается новым законом Казахстана о занятости и иммиграции.

[199] Сингапур является одним из наиболее очевидных примеров успешного экономического развития за счет ПИИ. Начиная с 1980-х годов, основное внимание политики привлечения ПИИ постепенно переключалось с базового производства на наукоемкие виды деятельности. Однако, помимо сосредоточения на инновационных МНК, правительство приступило к реализации новых программ с целью привлечения в страну иностранных университетов, создав, тем самым, конкурентоспособный научный центр. Инициатива «Глобальная школа», начатая в 2002 году для привлечения кампусов зарубежных университетов, направлена на совершенствование национальной системы образования и привлечение международных ученых и студентов. В дополнение к этим усилиям, в 2008 году была создана программа *Campus for Research Excellence and Technological Enterprise* (CREATE) для привлечения научно-исследовательских центров зарубежных университетов. В результате, девять университетов (включая Массачусетский технологический институт и Кембриджский университет) создали новые исследовательские центры в Сингапуре и, в настоящее время, тесно сотрудничают с местными университетами и фирмами. Кроме того, с начала 2000-х годов в Чили произошел сдвиг в политике привлечения ПИИ, причем более пристальное внимание уделялось использованию ПИИ в качестве рычага для создания национального технологического потенциала. В 2000 году правительство Чили приступило к осуществлению программы InvestChile с привлечением грантов в размере до 2 млн. долл. США в попытке воспроизвести успех Ирландии в привлечении ПИИ в высокотехнологичные отрасли. В 2009 году была начата новая схема создания Международных центров передового опыта в области НИОКР, в рамках которой зарубежным университетам и научно-исследовательским институтам предлагаются гранты в размере до 19,5 млн. долл. США на 10-летний период для создания в Чили новых научно-исследовательских центров. К настоящему времени в рамках этой программы создано 13 научно-исследовательских центров из семи стран. См. Х.Гимон. 2016 г. «От обработки экспорта до обработки знаний: модернизация инструментария привлечения ПИИ», *Перспективы ПИИ в Колумбии.* № 186. Нью-Йорк. Колумбийский центр устойчивых инвестиций. http://ccsi.columbia.edu/files/2016/10/No-186-Guimon-FINAL.pdf

269. Кроме того, защита прав интеллектуальной собственности имеет большое значение для передачи технологий и знаний – как правило, в связи с ПИИ – и, следовательно, для развития деловых связей между многонациональными и местными предприятиями, включая малые и средние предприятия (МСП). Поэтому (№10) Казахстан должен обеспечить, чтобы его законы, касающиеся защиты ПИС, соответствовали – или даже были лучше – международным передовым практикам, и чтобы эти законы соблюдались надлежащим образом.

270. Общие экономические выгоды от либерализации торговли и вытекающих из нее структурных преобразований в соответствии со сравнительными преимуществами таковы, что победители могли бы, в принципе, компенсировать потери проигравших, так что благосостояние всех в Казахстане было бы лучше. Однако, поскольку победители не желают или не способны компенсировать проигравшим, со стороны государства может потребоваться стимулирование необходимого перераспределения внутренних ресурсов с целью повышения эффективности процесса адаптации и, тем самым, обеспечить более равномерное распределения выгод от либерализации торговли. Следовательно, некоторая форма помощи в повышении конкурентоспособности на рынке или более масштабное перераспределение доходов должны быть неотъемлемой частью любой стратегии экономического развития, поскольку они помогают обеспечивать инклюзивность выгод СПФП от либерализации торговли, включая СЭЗ и ИЗ, и конечного экономического роста.[200]

E. Особые руководящие принципы

2. Налоговые льготы и корректировки на границе

271. Налоговые льготы являются одной из наиболее характерных особенностей существующих в Казахстане СЭЗ и ИЗ. Однако, для обеспечения целостности системы налогообложения, такие льготы должны быть указаны в Налоговом кодексе (как это имеет место в Казахстане), а не в отдельном законодательстве. Как и нормативно-правовая база, регулирующая такие зоны, налоговые льготы должны быть стабильными, недискриминационными, прозрачными, без двойного толкования, а также согласующимися с правилами ВТО и ЕАЭС.

272. Для того, чтобы поставить фирмы, снабжающие внутренний рынок изнутри и снаружи зон, в равные условия и, тем самым, избежать искажения конкуренции, (№1) продажи товаров и услуг на внутренний рынок фирмами, расположенными в зонах, должны облагаться налогами в полном объеме – в том случае, если речь идет о тарифах и косвенных налогах. В случае инвертированного (перевернутого) тарифа, производители, которые поставляют товары из зон на внутренний рынок, должны иметь возможность выбирать либо тарифную ставку, которая могла бы применяться к ввозимым производственным ресурсам, либо ставку, которая относится к готовой продукции. Такие положения предусматриваются в соответствии с правилами ЕАЭС в отношении экономических зон, которые планируется ввести в силу в 2017 году, и которые, по всей видимости, в настоящее время действуют в Казахстане. Вместе с тем, для содействия экспорту отечественными фирмами, особенно МСП, расположенными за пределами СЭЗ и ИЗ, и, тем самым, развивать производственно-сбытовые цепочки, связывающие фирмы, расположенных внутри зон и за их пределами, (№2) продажи товаров и услуг отечественными фирмами предприятиям, осуществляющим свою деятельность в зонах, должны иметь право на получение в полном объеме скидок с налога на реэкспортированные товары, а также скидок с косвенных внутренних налогов,[201] способствуя, тем самым, упрочению связей между зонами и внутренним рынком.

273. В отсутствие каких-либо достоверных эмпирических доказательств обратного, следует избегать использования прямых налоговых стимулов – в особенности, временного освобождения от уплаты налогов на прибыль юридических лиц (НПЮЛ) – в СЭЗ и ИЗ, поскольку они редко бывают экономически эффективными. Действительно, установленная законом ставка НПЮЛ в Казахстане составляет 20 процентов, что не так уж высоко по международным стандартам, так что нет никакого весомого обоснования дополнительных налоговых стимулов. Однако, поскольку они, тем не менее, считаются необходимыми для поощрения инвестиций в зонах и других местах (и если они не нарушают правила ВТО или ЕАЭС), (№3) прямые налоговые льготы не должны включать налоговые каникулы, и должны ограничиваться, в основном, ускоренной амортизацией или инвестиционными налоговыми кредитами или более щедрым переносом налоговых убытков. Налоговые каникулы, как правило, являются менее эффективными в экономическом отношении и более восприимчивыми к «творческому бухгалтерскому

[200] Общественный форум, рассматривающий повышение инклюзивности торговли, был проведен в ВТО 27-29 сентября 2016 г.
[201] Налоговые скидки и возвраты не должны превышать изначально уплаченные налоги, поскольку излишки будут считаться запрещенными экспортными субсидиями в соответствии с правилами ССКМ.

учету» (направленному на сдвиг прибыли) и, соответственно, избежанию уплаты налогов – особенно, если речь идет о высокотехнологичных фирмах. Само собой разумеется, что СЭЗ и ИЗ не должны использоваться, в первую очередь, в качестве механизмов для избежания уплаты налогов, как это часто делается в Индии. Дабы убедиться в том, что это не так, (№4) прямые налоги, включая стимулы, должны быть одинаковыми – как в зонах, так и за их пределами. Общая система налоговых льгот и/или стимулов позволила бы избежать пагубной налоговой конкуренции между зонами. Она также позволила бы обеспечить более равные условия деятельности между различными зонами, а также между этими зонами и остальной частью страны.

274. Что касается режима налогообложения многонациональных предприятий (№5), Казахстану было бы целесообразно расширить свою сеть налоговых соглашений, чтобы охватить все страны, которые являются потенциальными источниками притока ПИИ. Такие договоры смягчают, если не устраняют, международное двойное налогообложение и, следовательно, в значительной степени облегчают приток ПИИ.

2. Объем финансовых стимулов

275. При условии, что налоговые и неналоговые стимулы используются для поощрения определенных видов деятельности в зонах, связанных с производством товаров, поскольку эти стимулы являются «специфическими» (как может быть в случае использования «положительных» списков, вместо «отрицательных» списков разрешенных видов деятельности) и оказывают отрицательное влияние на торговых партнеров Казахстана, они могут быть «дающими основание для оспаривания» в соответствии с правилами ССКМ и, соответственно, подлежат применению компенсационных мер. Следовательно, вместо того, чтобы пытаться «выбирать победителей», (№6) государство должно определять право на осуществление инвестиций и ведение деятельности в зонах на основе коротких «списков исключений», у которых меньше шансов оказаться «специфическими» (и, следовательно, обеспечивающими возможность оспаривания), нежели на (длинных), нежели на основе положительных списков. (Управляющая компания в СЭЗ «Онтустик» назвала узкий охват приемлемых видов деятельности одним из факторов, сдерживающих инвесторов). Независимо от правил ВТО и ЕАЭС, «отрицательный» список, очевидно, является предпочтительным вариантом, поскольку обеспечивает большую гибкость в адаптации к изменяющейся природе и структуре мировой торговли – например, растущий поток цифровой информации и создание новых технологий производства.[202]

276. Независимо от типа списка, используемого для определения права на осуществление деятельности, учитывая, что услуги составляют все более растущую долю мировой торговли, (№7) государству необходимо разрешить как можно большему количеству компаний, специализирующихся на оказании услуг, вести деятельность в СЭЗ и ИЗ. Правила ВТО в отношении услуг являются гораздо менее строгими, нежели правила в отношении товаров. В частности, Генеральным соглашением о торговле услугами (ГАТС) не предусмотрено никаких мер в отношении услуг, помимо правил о недискриминации и прозрачности.

277. При предоставлении финансовых стимулов (№8) правительствам Казахстана и других стран Центральной Азии было бы целесообразно сотрудничать на региональной основе, во избежание «гонки по нисходящей», которая ставила бы их всех в менее благоприятные условия с фискальной точки зрения, и в которых они бы конкурировали друг с другом, предлагая все большие налоговые и неналоговые стимулы для привлечения ПИИ.

3. Доступ к базовой инфраструктуре

278. Судя по опыту КНР с его зонами, (№9) доступ к высококачественной базовой инфраструктуре

[202] По данным McKinsey Global Institute, трансграничные потоки данных и информации в настоящее время генерируют большую экономическую ценность, нежели мировая торговля товарами. См. Дж. Воетзелетал. 2016 г. Люди в движении. Последствия и возможности, создаваемые мировой миграцией. Лондон. McKinsey Global Institute http://www.mckinsey.com/mgi/our-research. Одним из примеров новой технологии производства является 3D печать, известная как «дополнительное производство» – технология передачи файлов с дизайном продукта через Интернет, с последующей «печатью» товаров на местах, вместо производства товаров в одной стране и их транспортировки в другую. Такая новая технология производства, очевидно, может иметь важные последствия для ГЦНС. Хотя 3D-печать все еще находится в зачаточном состоянии и поэтому очень мало влияет на трансграничную торговлю, это может измениться после того, как высокоскоростная 3D-печать сделает массовое производство с такими принтерами экономически жизнеспособным. Результатом может стать серьезное нарушение глобальных потоков товаров и, следовательно, цепочки начисления стоимости. Согласно недавнему отчету, если нынешний рост инвестиций в трехмерные принтеры будет продолжаться, то к 2060 году 50% промышленных товаров будет печататься. В этом случае ожидается, что мировая торговля упадет на четверть, потому что 3D-принтеры используют намного меньше труда, тем самым уменьшая необходимость импорта промежуточных и конечных товаров из стран с относительно низкой заработной платой. Поскольку автомобильная промышленность, промышленное оборудование и индустрия потребительских товаров являются главными инвесторами в 3D-принтеры, а также крупными игроками в мировой торговле, они, вероятно, возьмут на себя инициативу по пресечению трансграничной торговли. Сниженные объемы торговли означают, что страны с дефицитом торгового баланса в обрабатывающей промышленности сократят дефицит. Это будет более заметно в случае стран, которые импортируют относительно большие объемы продукции из ведущих отраслей промышленности в виде трехмерной печати. В отличие, страны с избыточной обрабатывающей промышленностью будут снижать их излишки, особенно если в настоящее время они экспортируют большие объемы продукции, которая в недалеком будущем будет напечатана на 3D принтерах. (См.: Инг. 2017 г. 3D-печать: угроза глобальной торговле. Амстердам. Https://www.ingwb.com/media/2088633/3d-printing- report-031017.pdf)

является предварительным условием успешного функционирования СЭЗ и ИЗ, а также является важным источником улучшения СПФП. Расположение зон должно быть таким, чтобы они имели свободный доступ к электроэнергии и водоснабжению, портам, железнодорожным путям сообщения, автомобильным дорогам и другим транспортным объектам (включая предусматриваемый коридор между Алматы и Бишкеком); телекоммуникациям (особенно, к Интернету), услугам по утилизации отходов. Тем не менее, предусмотренная базовая инфраструктура все еще не завершена в четырех СЭЗ («Астана», «ПИТ», «Павлодар» и «Тараз»), что уменьшает, если не нивелирует, эффекты других характеристик СЭЗ.

279. Поскольку базовая инфраструктура представляет собой «общественное благо», она должна обеспечиваться государством – возможно, с привлечением некоторого объема частных инвестиций посредством государственно-частного партнерства (ГЧП), включая финансирование, основанное на соответствующей модели «пользователь платит».

4. Управление в зонах

280. Вне зависимости от того, является ли управляющая компания, отвечающая за зоны, государственной или частной (№10), она должна быть достаточно автономной, и работать на коммерческой основе. В любом случае (№11), она должна, насколько это возможно, находиться на самофинансировании, взимая плату, если не по рыночным ценам, то соизмеримо услугам (таким как обеспечение инфраструктуры, производственных объектов и управления), оказываемым управляющей компанией (нежели непосредственное государственное финансирование или, как в случае с ПИТ, взимание 1% от общих годовых доходов недропользователей). Самофинансирование способствует тому, чтобы управляющие компании предоставляли услуги на экономически эффективной и конкурентной основе. Более того, они должны быть более прозрачными и, соответственно, более подотчетными.

281. Однако, в соответствии с финансовым благоразумием, опыт других стран говорит о том, что (№12) частное (а не государственное) владение и управление могут способствовать сдерживанию больших и расточительных трат, которые иногда несет государственный сектор при создании таких зон. Частное владение и управление также обеспечивает более высокую рыночную дисциплину и, следовательно, более высокую эффективность эксплуатации зон, способствуя, тем самым, их долгосрочному существованию. В случае с ГЧП, права и обязанности каждого из государственных и частных партнеров должны быть четко определены – особенно в части финансирования и обеспечения инфраструктуры и объектов – как на территории СЭЗ, так и за ее пределами (особенно, электроснабжение, телекоммуникации, транспортные связи, водоснабжение и утилизация отходов), независимо от того, применяется ли для развития такой инфраструктуры и объектов подход «строительство, эксплуатация, передача» или «строительство, владение, эксплуатация».

282. Независимо от того, являются ли владельцы и управляющие СЭЗ и ИЗ государственными или частными (№13), независимый совет директоров, состоящий из представителей ключевых государственных органов, представителей бизнеса и других заинтересованных сторон, должен создаваться для наблюдения за зонами. Кроме того, (№14) необходимо поощрять как конкуренцию, так и координацию между различными зонами. Конкуренция должна, в основном, отталкиваться от объектов и услуг, предоставляемых на возмещаемой основе, а не на предлагаемых стимулах. Более того, координация может помочь снизить риск пагубной конкуренции между зонами.

283. В отношении услуг (№15), управляющим компаниям должно быть разрешено предоставлять различные коммунальные услуги (включая электроэнергию, телекоммуникации, доступ к Интернету, утилизацию отходов и водоснабжение) предприятиям, расположенным в их СЭЗ, на коммерческой основе (как, например, в СЭЗ «Онтустик»).

5. Размер зоны и землепользование

284. Размер зоны (а также расположение) зон является важным фактором, определяющим успех. Как в случае с Китаем, (№16) участки расположения зон также должны быть достаточно большими для того, чтобы иметь возможность размещения предприятий – особенно таких, которые участвуют в производстве, и для которых экономия масштаба и/или агломерация являются важными источниками роста СПФП и снижения затрат. Это позволяет им конкурировать на экспортном, а также на внутреннем рынке (без вышеозначенных налоговых льгот). Достаточно большая территория также оставляет место для «кластеризации» компаний внутри зон и в непосредственной близости от них.

285. Важность преобразования земель, находящихся в государственной собственности, из земель сельскохозяйственного назначения в промышленные земли, наряду с сопутствующей задачей развития эффективного рынка для распределения и использования земель (включая цены, арендную

плату и т.д..), (№17) требует планирования землепользования, зонирования и обустройства, наряду с развитием соответствующей базовой инфраструктуры, со стороны государства.

6. Упрощение и упорядочение правил и процедур

286. В дополнение к упрощению и упорядочению правил и процедур государством, там, где это возможно, (№18) в каждой СЭЗ необходимо создавать системы «единого окна» или «одной остановки» в целях содействия соблюдению внутренних правил (включая правила, касающиеся одобрения инвестиций, регистрации бизнеса, налогообложения, таможенного контроля, землепользования и собственности, зданий, доступа к основной инфраструктуре, лицензирования, здравоохранения и безопасности, вида на жительство для ключевого персонала и квалифицированных иностранных рабочих, экологических и трудовых норм, а также доступа к иностранной валюте), наряду с оказанием помощи в получении сопутствующих согласований, лицензий и разрешений. Более того, (№19) законы и нормативные акты, касающиеся труда (включая условия, охрану труда, и технику безопасности), а также экологические стандарты в зоне, должны соответствовать – если не быть лучше – национальным законам и передовой международной практике. Эмпирические данные говорят о том, что такие стандарты должны способствовать повышению производительности труда.[203]

7. Внутреннее и региональное сотрудничество между зонами

287. Поскольку между СЭЗ и ИЗ в Казахстане или между ними и аналогичными зонами в соседних странах наблюдался низкий уровень сотрудничества, недавние изменения в законодательстве о СЭЗ Казахстана предусматривают, помимо прочего, создание единого Координационного центра для развития всех СЭЗ (под эгидой «Казнексинвест»). Соответственно, цель поездки команды специалистов АБР в Астану в июне 2016 года, в связи с проведением настоящего Диагностического исследования, заключалась в инициировании площадки для координации, не только среди СЭЗ, но и среди ИЗ, а также других важных заинтересованных сторон в государственном и частном секторе.

288. Для содействия сотрудничеству между СЭЗ и ИЗ и схожими зонами в соседних странах, на 13-й Министерской конференции ЦАРЭС, состоявшейся в ноябре 2014 года, была одобрена рамочная концепция развития экономического коридора и стратегия практической реализации этой рамочной концепции посредством подписания меморандума о взаимопонимании по Инициативе «Коридора Алматы-Бишкек» – первого примера регионального сотрудничества на уровне городов между Казахстаном и Кыргызской Республикой. Подобное сотрудничество между двумя странами могло бы с пользой включать в себя сотрудничество между соответствующими экономическими зонами, а также с зонами в других странах, расположенными вдоль Нового Шелкового пути.

F. Заключительные комментарии

289. Несмотря на желаемую стабильность законодательства, СЭЗ и ИЗ Казахстана и, на самом деле, стратегия его экономического развития, должны быть достаточно гибкими для того, чтобы адаптироваться к региональным и глобальным изменениям в экономической обстановке, особенно в области международной торговли, наряду с изменениями во внутренней среде, таким как переход Казахстана к более наукоемкой экономике.[204] Изменения в международной торговле заключаются в следующем: увеличение роли сектора услуг; «оцифровывание», открывшее странам с развивающейся экономикой, малому бизнесу и частным лицам двери для непосредственного участия в региональной и глобальной торговле;[205] замедление годового роста мировой торговли с 2010 года до всего

---

[203] Например, см.: Т. Чан и др. 2016 г. Влияние загрязнения на производительность труда: данные от сотрудников колл-центров в Китае. Рабочие материалы NBER. №22328. Кембридж, MA: NBER. http://www.nber.org/papers/w22328

[204] Как упоминалось в сноске 202, трансграничные потоки данных и другой информации в настоящее время генерируют большую экономическую ценность, чем торговля товарами. Более того, темпы роста электронной торговли оказались настолько велики, что Соглашение о Транс-тихоокеанском стратегическом экономическом партнерстве недавно открыло для себя новые горизонты, после того как участники переговоров согласовали исчерпывающие правила (в Главе 14, касающейся электронной торговли), которые сильно содействуют либерализации потоков Интернет-торговли и увеличения масштабов торговли и инвестиций через киберпространство. Следует отметить, что финансовые услуги являются особенно информационноемкими.

[205] Дж. Манийка и С. Лунд. 2016 г. Глобализация и простой человек. McKinsey Global Institute. Январь. http://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/globalization-for-the-little-guy

лишь 1,7% в 2016 году, свидетельствующее о том, что предприниматели становятся менее склонными к формированию трансграничных цепочек поставок (которые, в основном, связаны с производством);[206] углубление региональной интеграции благодаря ЕАЭС и новому Шелковому пути; а также недавняя остановка либерализации и роста мировой торговли, наряду с сопутствующим сокращением объемов поступлений ПИИ – с пикового значения, составившего 1,9 трлн. долл. США в 2007 году, до 1,2 трлн. долл. США в 2014 году.[207] Замедление роста глобальной торговли, наряду с сокращением потоков ПИИ, сопровождалось глобальным замедлением темпов роста СПФП, который снизился с годового показателя в 0,9% в 1999-2006 гг. до 0,1% в 2007-2013 гг., и вообще прекратился в 2013 и 2014 гг., прежде чем продемонстрировать отрицательное значение в 0,3% в 2015 году. По мере развития экономической среды и соответствующих фундаментальных основ, определяющих структуру развития мировой торговли, СЭЗ и ИЗ необходимо будет адаптироваться соответствующим образом (также в ответ на периодические оценки их деятельности).

290. СЭЗ и ИЗ, возможно, могли бы сыграть полезную роль в прокладывании пути для реализации Соглашения об упрощении процедур торговли ВТО, которое было ратифицировано правительством. Данное Соглашение поможет еще сильнее интегрировать Казахстан в глобальную торговую систему за счет сокращения нетарифных, а также тарифных барьеров в торговле. Удаление нетарифных барьеров представляет особую важность в случае услуг. Для этого потребуется более согласованное и менее ограничительное регулирование и сосредоточение усилий на преодолении препятствий, мешающих привлечению ПИИ, что было основным способом повышения торговли услугами (хотя эта ситуация, похоже, меняется в связи с увеличением трансграничных потоков цифровой информации).

291. Зоны Казахстана также необходимо будет адаптировать к усилившейся конкуренции и возможной переориентации торговли в результате вступления страны в ЕАЭС. Например, вступление в ЕАЭС привело к увеличению средней ставки применяемого тарифа РНБ с 5,9% в 2009 году до 6,9% в 2016 году вследствие принятия единого таможенного тарифа (ЕТТ). Поскольку, как ожидается, к 2020 году средний размер ЕТТ вырастет до 8,4%, возможная роль зон в компенсировании неблагоприятных эффектов тарифа может стать еще более важной. Тарифы (а также другие собираемые налоги на импорт) повышают стоимость импортируемых ресурсов и, тем самым, негативно сказываются на конкурентоспособности фирм-экспортеров в Казахстане и препятствуют их интеграции в глобальные цепочки начисления стоимости (ГЦНС). Поэтому освобождение СЭЗ от уплаты тарифов может смягчать неблагоприятное воздействие импортных пошлин на экспорт в другие страны в ЕАЭС (откладывая платежи); а также устранять неблагоприятное воздействие на экспорт в страны за пределами ЕАЭС.

292. Наконец, СЭЗ и ИЗ могли бы помочь стимулировать экспериментирование в казахстанской экономике – в противном случае, недостаточно ориентированной на рынок. Неудача некоторых зон может показаться той ценой, которую стоит заплатить, если остальные окажутся успешными. Но для обеспечения их экономической эффективности потребуется терпение, планирование, мониторинг и оценка. В любом случае, зоны всегда менее предпочтительны, чем масштабные реформы, которые уменьшают препятствия на пути торговли и ПИИ, повышая, тем самым, производительность и экспортную конкурентоспособность казахстанских предприятий.

---

[206] Китайские производители, например, все чаще производят многие из тех промежуточных комплектующих, которые они когда-то импортировали для сборки. Такие изменения, которые воспроизводятся в США и других странах, оказывают глобальное влияние, поскольку автопроизводители и другие компании начали переносить производство «ближе к дому» или сосредотачивать его на более крупных рынках. Эти изменения начинают проявляться в собираемых данных, свидетельствующих о том, что в последние годы глобальное потребление многих готовых изделий – таких как автомобили и фармацевтические препараты – опережает рост торговли этими товарами, в то время как торговля многими промежуточными товарами (такими как ткани и электрические детали) замедлилась.

[207] См., например: Г. К. Хуфбауэр и Е. Юнг. 2016 г. Почему торговля перестала расти? Недостаточно либерализации и много микрозащиты. Институт международной экономики Петерсона. 23 марта https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/why-has-trade-stopped-growing-not-much-liberalization-and-lots.

Рисунок 8. Общие и особые руководящие принципы

Общие руководящие принципы для Казахстана

Зоны/парки должны быть интегрированы и связаны со стратегией экономического развития	Четкие задачи с осуществимыми количественными целевыми показателями для улучшения СПФП
Эффективная институциональная и законодательная база	Стабильные, недискриминационные, без двойного толкования и прозрачные правила для повышения подотчетности государства и сокращения возможностей для административного усмотрения и коррупции
Роль политики о зоне/парке в контексте стратегии национального развития	Стратегические рамки определяют права и обязанности государственных и частных сторон, регулируют структуру управления и порядок деятельности зон/парков и направляют инвесторов на получение налоговых, неналоговых и других преференций.
Выгоды и затраты от инвестиций должны быть прозрачными	Прозрачность позволяет сравнивать, например, затраты и выгоды в связи с базовой инфраструктурой
Тщательный мониторинг и периодическая оценка	Характеристики зон/парков и их показатели прозрачны, тщательно контролируются и периодически оцениваются для обеспечения экономической эффективности
Разумное использование стимулов	Экономически эффективные стимулы направлены на решение проблем со сбоем рынка, не вызывая непредвиденных неблагоприятных последствий
Инвестиции в базовую инфраструктуру	Продвижение СПФП и экономического роста за счет инвестиций в базовую инфраструктуру (государственную или ГЧП)
Прозрачные, привязанные к срокам стимулы	Прозрачные стимулы, которые подпадают под «окончание предоставления услуг» и периодический мониторинг вместе с тщательным анализом затрат и выгод, обеспечивают их экономическую эффективность в соответствии с принципом финансового благоразумия
Сотрудничество между предприятиями внутри зон с другими предприятиями, учебными и научно-исследовательскими учреждениями за пределами зон	Связи содействуют распространению выгод, особенно навыков, ноу-хау и технологий, во внутренней экономике, а также помогают компаниям внутри зон.
Инклюзивное повышение производительности и экономический рост	Помощь в повышении конкурентоспособности на рынке или перераспределении доходов обеспечивает, что выгоды от либерализации торговли (включая использование зон/парков) и экономический рост являются инклюзивными

Специфические руководящие принципы для Казахстана

Налоговые преференции

1. Налоговые преференции должны указываться в Налоговом кодексе, а не в специальном законодательстве о СЭЗ.
2. Налоговые преференции должны быть стабильными, недискриминационными, прозрачными и не иметь двойного толкования.
3. Налоговые льготы (или другие виды субсидий) в зонах/парках не должны зависеть от эффективности экспорта или требований о найме местных трудовых сил в соответствии с правилами ВТО.
4. (Короткие) «отрицательные» списки с меньшей вероятностью будут «специфическими» и, следовательно, «действующими», чем (длинные) «положительные» списки.
5. По возможности, в зонах/парках должен предоставляться широкий спектр услуг, чтобы создать одинаковые условия для компаний, поставляющих продукцию на внутренний рынок изнутри и за-за пределов зон/парков.
6. Продажа товаров и услуг на внутреннем рынке компаниями, расположенными в зонах/парках, должна подпадать под полное налогообложение в отношении тарифов и косвенных налогов.
7. Продажа товаров и услуг со стороны отечественных компаний предприятиям, расположенным в зонах, должна подпадать под полное снижение тарифов и скидки на косвенные внутренние налоги для облегчения связей с внутренним рынком.
8. Налоговые льготы должны ограничиваться ускоренной амортизацией или инвестиционными налоговыми кредитами и не включать налоговые каникулы.
9. Прямые налоги должны быть одинаковыми как внутри и за пределами зон/ парков, чтобы обеспечивать равные условия игры.
10. Правительствам стран Центральной Азии следует сотрудничать на региональной основе, чтобы избегать «гонки по нисходящей»,
11. Расширить сеть налоговых соглашений со всеми странами, которые являются потенциальными источниками входящих ПИИ для устранения международного двойного налогообложения.

Управление зонами/парками

12. Орган, осуществляющий надзор за зонами/парками, должен быть достаточно автономным и работать на коммерческой основе, будь то в государственной или частной собственности.
13. Зоны/парки должны быть самофинансируемыми, взимать плату, если не по рыночным ценам, то соизмеримую с услугами, оказываемыми управляющей компанией, чтобы обеспечивать предоставление таких услуг на рентабельной и конкурентной основе.
14. Частная собственность и управление помогают сдерживать расточительные расходы, которые несет государство на создание таких зон/парков в других странах.
15. Для наблюдения за зонами/парками следует создать независимый совет директоров (состоящий из представителей ключевых государственных органов, представителей бизнеса и других заинтересованных сторон).
16. Следует поощрять конкуренцию и координацию между различными зонами.
17. Управляющим компаниям должно быть разрешено предоставлять различные коммунальные услуги предприятиям, расположенным в зонах/парках, на коммерческой основе.

Доступ к базовой инфраструктуре

18. Доступ к высококачественной базовой инфраструктуре (электричество, водоснабжение, транспортные средства, телекоммуникации и удаление отходов) является условием для успешной эксплуатации существующих зон/парков.

Месторасположение, размеры и использование земель

19. Зоны/парки должны быть расположены вблизи высококачественной инфраструктуры.
20. Участки зоны/парка должны быть достаточно большими для размещения предприятий, для которых экономия масштаба является важным источником роста производительности и сокращения затрат
21. Преобразование земель, принадлежащих государству из сельскохозяйственных в промышленные, требует планирования землепользования, зонирования и обустройства, наряду с развитием базовой инфраструктуры.

Упрощение и рационализация регулирования

22. Предприятия «единого окна» или «одной остановки» должны создаваться в каждой зоне/парке, которые облегчат получение соответствующих согласований, лицензий и разрешений и соблюдение внутренних правил
23. Трудовое законодательство и нормативные положения (включая условия труда и технику безопасности), а также экологические стандарты должны соответствовать национальному законодательству и передовой международной практике.

Новые технологии и охрана интеллектуальной собственности

24. Законы об ОИС должны соответствовать надлежащим требованиям международной передовой практики.

Человеческий капитал

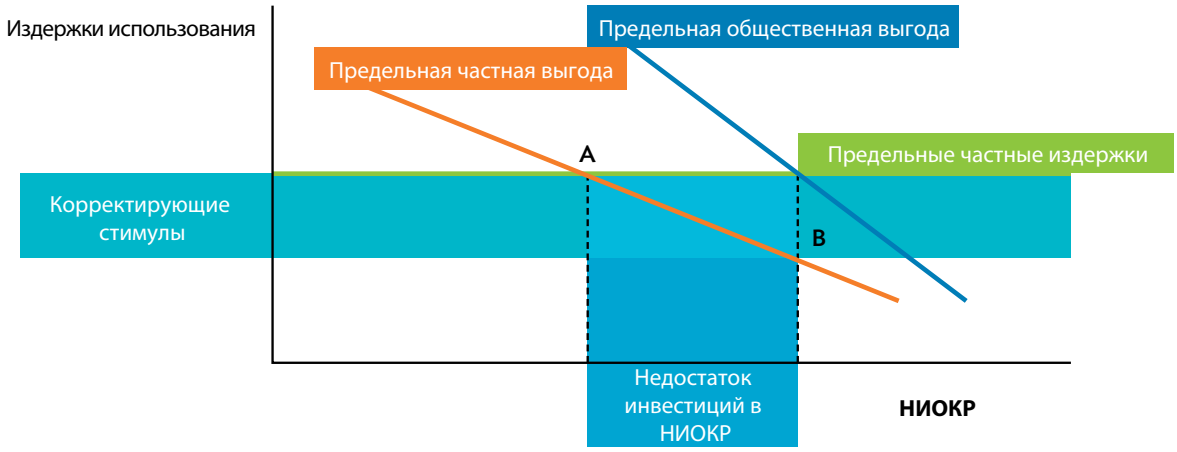
25. Инвестировать в человеческий капитал за счет тесного сотрудничества между предприятиями, расположенными в зонах/парках и учебными и профессионально-техническими учреждениями.
26. Упростить выдачу вида на жительство ключевым сотрудникам и квалифицированным работникам из других стран для устранения проблемы с нехваткой квалифицированной рабочей силы.

Региональное сотрудничество и трансграничные экономические зоны

27. Рамочная инициатива коридора Алматы-Бишкек должна включать сотрудничество между зонами/парками двух стран.
28. Исследовать возможности создания условий для трансграничной СЭЗ не только с КНР, но и с другими соседними странами, расположенными вдоль Нового Шелкового пути.

Приложение: Корректирующие Налоговые Стимулы В Сфере Ниокр

Недостаток инвестиций в исследования и разработки (НИОКР) и эффективные корректирующие стимулы



Источник: Международный валютный фонд (МВФ). 2016. Фискальный монитор: действуем вместе, действуем сейчас. Вашингтон, https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf.

1. В настоящем приложении представлена ориентировочная оценка возможного недофинансирования инвестиций в частные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР). Оно сочетает в себе простую аналитическую структуру с согласованными прогнозами из эмпирической литературы.[1]

2. Рассмотрим неоклассическую структуру, в которой инвестиции отдельной фирмы в НИОКР определяются обычным условием оптимальности, заключающемся в том, что предельные частные издержки (mpc) (или издержки для пользователя, u) равны предельной частной выгоде (mpb). При условии, что u является константой, сокращение отдачи от масштаба по отношению к капиталу НИОКР определяет оптимальный объем частных НИОКР (точка A). Далее, предположим, что предельная социальная выгода (msb) превышает mpb в два раза, – как предполагает эмпирическая литература, – и что внешние факторы демонстрируют такую же убывающую отдачу от масштаба, что и mpb. В таком случае, оптимальный в социальном отношении результат будет следующим: mpc = msb = 2 × mpb, или ½u = mpb. Таким образом, фирмы должны продолжать проводить НИОКР – до тех пор, пока mpb не будет равна половине издержек для пользователя (точка B). Государство может стимулировать достижение фирмами такого уровня НИОКР посредством применения корректирующего налогового стимула, который сокращает издержки для пользователя на 50 процентов.

3. В базе данных ОЭСР «Шкала оценки науки, технологий и промышленности» за 2015 год имеются фактические показатели субсидий для НИОКР по 36 странам за 2015 год.[2] Эти показатели взяты из так называемого B-индекса, отражающего субсидию для НИОКР как процент издержек для пользователя. Невзвешенное значение средней субсидии в выборке составляет 12 процентов. Поэтому фактический корректирующий фискальный стимул (50% издержек для пользователя) будет требовать увеличения уровня субсидий, в среднем, на 38 процентов издержек для пользователя. В

[1] Данное приложение адаптировано из Главы 2 доклада Международного валютного фонда (МВФ) «Финансовый монитор: действуя сейчас, действуя совместно», 2016 г. Вашингтон. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf

[2] Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Демонстрационная таблица ОЭСР «Наука, техника и промышленность». 2015 г. http://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-industry-scoreboard-20725345.htm

обширной литературе на эту тему оценивается чувствительность частных НИОКР к издержкам для пользователя и, в среднем, указывается значение согласованной эластичности в долгосрочной перспективе, составляющее около -1. Эти результаты означают, что при текущих фактических ставках субсидий, недофинансирование инвестиций в НИОКР составляет, в среднем, 38 процентов.

4. B-индекс представляет собой экспериментальный показатель, который требует применение целого ряда допущений. Альтернативная мера оценки эффективной субсидии основана на государственном финансировании частных НИОКР в процентном отношении к расходам на НИОКР. Среднее невзвешенное значение по 37 странам в 2013 году предполагает, что эффективная ставка субсидий составляет 14 процентов и, соответственно, близка к выведенными выше 12 процентам. Средние расходы государства на поддержку частных НИОКР составляют 0,15 процента ВВП. Пропорциональное расширение эффективной субсидии до эффективного уровня, составляющего 50 процентов, повлечет за собой увеличение государственной поддержки в размере 0,38 процента ВВП.

5. Разумеется, эти расчеты основываются на ряде упрощающих предположений –совершенных рыночных условиях, снижении эффекта экономии от масштаба для частных НИОКР, внешних факторах, которые изменяются пропорционально изменению частной ставке доходности, а также на отсутствии искажающего налогообложения. Издержки использования НИОКР поддерживаются на постоянном уровне, в то время как заработная плата исследователей может расти в свете их неэластичного предложения (по меньшей мере, в краткосрочной перспективе), стимулируя, тем самым, увеличение пользовательских издержек. Приближения первого порядка также не учитывают возможные нелинейности – например, в отношении эффективности субсидий или воздействия на валовый внутренний продукт (ВВП). Поэтому полученные результаты должны интерпретироваться с осторожностью и использоваться исключительно в иллюстративных целях.

Диагностическое исследование Специальных экономических зон и Индустриальных зон Казахстана

Данное диагностическое исследование предоставляет обзор характеристик, функций и эффективности существующих специальных экономических зон Казахстана (СЭЗ), и, в гораздо меньшей степени, его индустриальных зон (ИЗ) для выявления и исправления их недостатков и выработки руководств в соответствии с международными правилами и лучшей практикой в целях увеличения их вклада в успех стратегии экономического развития страны.

Основное внимание уделено СЭЗ, поскольку функционирующие ИЗ пока немногочисленны. Основная цель заключается в выделении основных функций СЭЗ и ИЗ; в случае с СЭЗ, исследование также оценивает их показатели на фоне конкретных численных целей. Эти цели имеют непосредственное отношение к задачам СЭЗ в области повышения занятости и привлечения ориентированной на экспорт деятельности, а также инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ), и результирующее приобретение новых технологий. В то же время, данное диагностическое исследование предоставляет руководство в отношении того, как можно изменить существуюшие СЭЗ (и ИЗ) для улучшения их рентабельности.

О программе Центрально-Азиатское Региональное Экономическое Сотрудничество

Программа Центрально-Азиатское Региональное Экономическое Сотрудничество представляет собой партнерство 11 стран-участниц и партнеров по развитию, работающих совместно для продвижения развития через сотрудничество в интересах ускорения экономического роста и сокращения бедности. Она руководствуется общим видением «Хорошие соседи, хорошие партнеры, хорошие перспективы». В число стран ЦАРЭС входят Афганистан, Азербайджан, Китайская Народная Республика, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. АБР выполняет роль Секретариата ЦАРЭС.

Об Азиатском Банке Развития

Видение АБР – это Азиатско-Тихоокеанский регион, свободный от бедности. Его миссия заключается в оказании помощи своим членам из числа развивающихся стран и повышении качества жизни их народов. Несмотря на многочисленные примеры успеха в регионе, в нем проживает большая часть бедных в мире. АБР привержен сокращению бедности посредством инклюзивного экономического роста, экологически устойчивого роста и региональной интеграции.

Базирующийся в Маниле, АБР принадлежит 67 государствам-членам, включая 48 стран региона. Его основными инструментами оказания помощи государствам-членам из числа развивающихся стран являются политический диалог, кредиты, капитальные инвестиции, гарантии, гранты и техническая помощь.

СЕКРЕТАРИАТ ЦАРЭС
www.carecprogram.org

ASIAN DEVELOPMENT BANK
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines
www.adb.org