

*Н. І. КОЛОМІЙЧЕНКО, старш. викл., докторант
(Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ)*

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ВІЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 10, с. 146–150

Розглядаються результати впровадження в економіку України вільних економічних зон. За роки незалежності держави накопичені певні спостереження за діяльністю цих зон. Протягом останнього року було зроблено багато критичних зауважень щодо існування вільних економічних зон. На основі аналізу проблем сформульовані висновки щодо розвитку вільних економічних зон в Україні.

Одним зі шляхів підвищення конкурентоспроможності продукції може бути створення, так би мовити, “оранжерей” для розвитку і процвітання вітчизняних підприємств. Ними повинні стати так звані *вільні економічні зони* зі спеціальним правовим режимом економічної діяльності, що спрямований на забезпечення якнайкращих умов для підприємництва. Насамперед це пільгові інвестиційні режими щодо оподаткування. В Україні під *вільними економічними зонами* мається на увазі 11 спеціальних економічних зон (СЕЗ), 66 територій пріоритетного розвитку (ТПР) у 9 регіонах країни та 8 технопарків, тобто спеціальний режим поширений на 10 % території країни [11, 16; 6, 22].

Починаючи з 1992 р. в Україні послідовно формувалась необхідна нормативно-правова база. Верховна Рада України 13 жовтня 1992 р. прийняла Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, яким було покладено початок нового етапу розвитку економіки регіонів України та держави загалом за допомогою цього економічного важеля, який добре відомий у світовій практиці. З того часу прийнято близько 20 законів щодо окремих спеціальних зон і майже 30 нормативних актів [9, 12]. Зазначений Закон визначає найзагальніші моменти існування зон будь-яких типів. Спеціальних же законодавчих актів, які б регламентували створення і функціонування територій пріоритетного розвитку зі

спеціальним режимом інвестиційної діяльності, в Україні не існує. Проте зазначимо, що у процесі практичної організаційної роботи було прийнято понад 10 законів та цілу низку нормативно-правових актів, які регламентують конкретні аспекти діяльності ТПР.

Визначальними є дві постанови Кабінету Міністрів України — “Про концесію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні” від 14.03.94 і “Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 24.09.99.

Єдині підходи до підготовки проектних документів забезпечуються Типовими методичними рекомендаціями з розробки техніко-економічного обґрунтування спеціальних (вільних) економічних зон. Процедура моніторингу та оцінювання результатів розвитку СЕЗ і ТПР визначає документ — Порядок здійснення моніторингу за функціонуванням спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та дотримання умов спеціальних режимів їх діяльності, затверджений спільним наказом Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Державної податкової інспекції і Державної митної служби України. Для регулярного стеження за процесами, що відбуваються в СЕЗ і на ТПР, а також з метою нагромадження вірогідної інформації про їх розвиток запроваджено державну статистичну звітність (наказ Державного комі-

тету статистики України від 06.06.2000). Щорічне здійснення комплексного аналізу функціонування зон і територій зі спеціальним режимом регламентує відповідна постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.01.

Зазначеними законодавчими та нормативними актами передбачається розв'язати комплекс завдань для подолання депресивного характеру регіональної економіки; стимулювання структурних перетворень; активізації підприємницької діяльності; вирішення проблем зайнятості економічно активного населення; залучення іноземних інвестицій; нарощування експорту і збільшення поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг; залучення і впровадження нових технологій, а відтак і підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції; поліпшення використання природних і трудових ресурсів.

Чи вирішені ці проблеми?

У серпні 2002 р. Міністерство економіки України підготувало звіт про діяльність СЕЗ і ТПР за 2001 р. і затвердило його на засіданні Кабінету Міністрів України. Згідно зі звітом темпи залучення інвестицій у 2001 р. підвищились на 18,8 % (269,6 млн дол. порівняно з 227 млн дол. у 2000 р.). За три роки — 1999–2001 — СЕЗ і ТПР дали змогу залучити на депресивні території 678 млн дол. інвестувань, що у 2,5 раза більше, ніж по країні загалом. Створено 60,1 тис. робочих місць (у 2000 р. — 23,8 тис.) із середньою заробітною платою понад 150 дол. Темпи зростання обсягів виробництва вражаючі — 300 % за 1999–2001 рр. (по Україні — 113 %) [11, 16; 12, 7]. Щоправда, стосовно останнього показника можна почути багато для скептичних зауважень, оскільки базою для порівняння взято кризовий 1992 р.

Відповідно до територіального масштабу, ресурсного потенціалу та вирішуваних соціально-економічних завдань лідирують ТПР, де зареєстровано 68 % інвестиційних проектів за кількістю і 75 % за вартістю. Найпривабливішими для інвестування виявились хімічна та харчова галузі промисловості (17 %), транспорт і зв'язок (12 %), металургійна (9 %), вугільна, машинобудівна та легка промисловість (6 %).

Питома вага іноземних інвестицій у 1998–2000 рр. на територіях особливих економічних утворень становила 43 %. Динаміка іноземного інвестування була позитивною. У ході розбудови СЕЗ і ТПР їх вплив на процеси іноземного інвестування підвищився від 0,2 % сукупних залучених інвестицій для держави загалом та 0,6 % для регіонів відповідно до 18,6 і 40,8 %. Основ-

ними інвесторами є компанії з Угорщини, Великої Британії, США і Нідерландів.

У розвитку СЕЗ і ТПР простежується також інноваційна складова. Наприклад, реалізується 62 інноваційних проекти сукупною вартістю 121 млн грн. Питома вага інноваційних витрат у залучених інвестиціях становить 6 % [9, 15–16].

Здається, наведена інформація є позитивною. Проте як результат згаданого звіту Міністерства економіки України було прийнято рішення — нових зон не створювати до 1 січня 2005 р., що затверджено відповідною постановою Кабінету Міністрів України (серпень 2002 р.). Чи можна вважати цей мораторій лише поступкою вимогам FАТF (відсутність чергового траншу від Міжнародного валютного фонду пояснюється відмовою України закрити СЕЗ)? Мабуть, ні, бо надто багато є також негативних висновків щодо існування в Україні таких вільних економічних зон.

За нашими спостереженнями, основною претензією є необгрунтоване уникнення податків. Існує навіть вираз: “Прийди в зону — купи метр кордону”. Імпорт товарів через СЕЗ (законодавством передбачено існування вільних митних зон і портів, митних складів і транзитних зон, де товари не обкладаються податками) шкодить вітчизняному виробнику. Компанії, що працюють у цій сфері, все одно, що купили метр кордону: не сплачуючи податків, вони заробляють мільярди на продажу іноземних товарів в Україні — від прального порошку до імпортних ліків. Статистика з цього питання така: у 1999 р. було надано пільг підприємствам вільних економічних зон на 92 млн грн, ними ж сплачено податків і відрахувань в державні фонди 66 млн грн, у 2000 р. — відповідно 316 і 285 млн грн, у 2001 р. — 574 і 457 млн грн [12, 7]. Спеціальні інвестиційні режими перетворились на коридори для безмитного ввезення імпортних товарів. Особливо негативним фактором є ввезення продовольчих товарів (м'яса, молочної продукції, цукру). Згідно з офіційними даними в бюджети всіх рівнів протягом першого півріччя 2002 р. у межах реалізації інвестиційних проектів надійшло 236,1 млн грн, тобто обсяги надходжень зменшилися на 29 % порівняно з відповідним періодом 2001 р. Із загальної суми надходжень ПДВ становить 55,9 млн грн, податок на прибуток — 32,7 млн грн. При цьому “хронічно” збільшується частка імпортного мита в загальній сумі наданих пільг: у першому півріччі 2002 р. — 45 % [6, 21–22]. Нині використання “імпортного вікна” СЕЗ/ТПР — одна із загальноновизнаних форм мінімізації опо-

даткування. Так, зареєстровані в СЕЗ підприємства безмитно ввозять продукцію і здійснюють незначний, переважно кінцевий, етап технологічного циклу виробництва товару. Далі цей товар уже без перешкод просувається територією країни, створюючи умови для поширення недобросовісної конкуренції. Таким чином, вільні економічні зони, які повинні підвищувати конкурентоспроможність вітчизняних товарів, виробляючи їх за новітніми технологіями, натомість наводнюють ринок товарами, які через пільгове оподаткування витісняють вітчизняний товар, вироблений не в зоні, але не гіршої якості. Згідно з даними уряду, із продукції, виробленої СЕЗ, обсягом 7,1 млрд грн лише третина (переважно сировина) експортується [11, 16]. Тому й зрозумілою є жорстка позиція Державної податкової адміністрації України щодо СЕЗ, яка влітку 2002 р. застосувала власну методику розрахунку ефективності функціонування СЕЗ і дійшла висновку: діяльність більшості зон неефективна. Так, згідно з її висновками, проекти в СЕЗ забезпечені інвестуванням менш як на третину від заявленого. При цьому невідомо, куди витрачають гроші пільговики: грошовий обіг 506 затверджених у таких зонах інвестиційних проектів становив 2,2 млрд дол., з яких лише 694 млн дол. — інвестиції. Отже, прибуток, який отримують підприємства в результаті реалізації інвестиційних проектів в СЕЗ, звільняється від оподаткування невиправдано [6, 20].

Результати 2002 р. виявили тенденцію невиконання прогнозних показників розвитку СЕЗ і ТПР. Зокрема, залучено лише 27,6 % інвестицій від передбачених на 2002 р. (453,5 млн дол.), у тому числі іноземних — 16,9 % передбаченого обсягу; випущено продукції на рівні 37,6 % передбаченого обсягу 8,8 млрд грн, створено і збережено близько 7 тис. робочих місць, або 9,5 % передбачених проектами [6, 22].

Аналітики звертають також увагу на незначну вагу кожного інвестиційного проекту в СЕЗ — більшість з них становить 1–7 млн дол. із середнім строком окупності 5 років. Основний обсяг отриманої у процесі реалізації проектів продукції у 2001 р. припадає на три доволі традиційні для України сфери — металургія і обробка металу (26 %), промисловість видобування (19 %), харчова і переробна (17 %) [12, 7]. Звичайно, це не відповідає інформаційним технологіям XXI ст.

Прикро, що на багатьох важливих виробництвах звичайним явищем став толінг. Тимчасовий власник вивозить велику частину доходу, не

оновлюючи основних фондів, що призводить до передчасного зносу устаткування. А бюджет не отримує податків, які держава могла б використати на програми з модернізації виробництва.

На жаль, не виконано екологічних завдань щодо створення СЕЗ — частка Житомирської радіаційної області надзвичайно мала (1 % за розподілом засвоєних інвестувань на 1 червня 2002 р.). Якщо ж узяти лідерів СЕЗ, а перше місце посідає Донецька область (60 %) [6, 20], то тут так само наявне невиконання соціальних завдань — не йдуть гроші в малі шахтарські міста, які найбільше потерпають від безробіття. Зокрема, 42 % загального обсягу інвестицій, отриманих ТПР у Донецькій області, припадає власне на обласний центр, по 12 % — на Єнакієве та Горловку, тоді як показники у Сніжному, Костянтинівці, Червоному Лимані та Вугледарі неістотні або взагалі нульові.

Отже, які висновки можна зробити з наведених даних, що є надто суперечливими, як зважити всі “за” і “проти” вільних економічних зон? Коли вони створювалися, обґрунтування зводилися врешті-решт до двох положень: зони і території — це інструмент або для виживання (коли йдеться про депресивні регіони), або для стрімкого інноваційного і технологічного прориву (для великих міст з відповідним потенціалом). І в будь-якому разі — це своєрідний полігон для випробувань механізмів та процедур роботи з інвесторами, які в подальшому можна буде перенести на територію всієї країни. При цьому будь-які аналогії з орендою “метра кордону” розцінювались як підступи ворогів регіонального розвитку.

Спробуємо розглянути основні претензії до функціонування вільних економічних зон.

1. Полеміки, коли одна сторона стверджувала: “Через СЕЗ в Україну надходить товар без оподаткування”, а інша заперечувала: “Нехай це найпростіше виробництво — банальна “скрутка”, головне, що у людей у депресивних зонах з’явилася робота”, відійшли в минуле як максималістські, а отже, неправильні рішення. Кабінетом Міністрів України 28 листопада 2001 р. прийнято законопроект “Про внесення змін і доповнень до законів України щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку”. Саме цим проектом передбачалося врегулювати проблемні моменти, що виникають внаслідок неоднозначного тлумачення термінів “устаткування”, “обладнання”,

“комплектуючі” щодо надання пільг із ввезення на митну територію України відповідних товарів для потреб реалізації інвестиційних проектів. Саме через прийняття такого закону можна було б сподіватися на виробництво продукції високих технологій, яка б посіла відповідне місце на світовому ринку. Цей законопроект 3 грудня 2001 р. було подано Верховній Раді України, де він і розглядається понині. А тим часом тільки за перший квартал 2002 р. п'ять підприємств Донецької області отримали пільги щодо сплати ввізного мита на суму 106 млн грн на... м'ясо [12, 7]! Чия в цьому провина — власне вільних зон чи певних депутатів з їх лоббістськими здібностями?

Але заради справедливості зазначимо, що у законотворчому процесі щодо вільних зон все ж таки відбулися певні зрушення. Так, 24 грудня 2002 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін у Закон України “Про податок на додану вартість”» № 346-IV. Зміна полягає в тому, що пільги з ПДВ “... встановлені для платників, які знаходяться на території вільних та інших спеціальних зон, режим яких відрізняється від загального, надаються з урахуванням того, що цей режим не поширюється на операції з продажу підакцизних товарів і товарів 1–24 груп Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, а також на операції із ввезення (пересилання) на митну територію зазначених товарів”. Закон набрав чинності з 1 січня 2003 р.

Цілком зрозуміло, що для того щоб “разом з водою не виплеснути дитини”, у законотворчому процесі необхідно вибрати тенденцію, яка б сприяла найкращому вирішенню проблеми, відповідала насамперед інтересам суспільства загалом. Тому вчасне і гнучке реагування на запити сьогодення вітчизняних законодавців повинно розв'язати проблему невиправданих податкових пільг у вільних економічних зонах, забезпечуючи розвиток тих, хто проявив себе не тільки як їх споживач, а й як підприємець.

2. Чому вітчизняні вільні економічні зони не запрацювали так, як вони працюють в усьому світі?

Українські СЕЗ мають надто велику площу, що часто дорівнює половині області. Простежити, що відбувається на таких просторах, дуже важко, тому за таких умов чиновництво має надто великі повноваження. Діяльність підприємця СЕЗ залежить від сотень бюрократичних установ — місцевих рад, адміністрацій, органу управління СЕЗ. Для реалізації інвестиційного проекту та надання пільг необхідно отримати схвалення Кабінету Міністрів України (в інших країнах достатньо повідомлення в місцевий орган

управління зоною). Зрозуміло, що за такої гіперцентралізації надто важко пробитися в СЕЗ середньому капіталу або бізнесу, що не має “дружніх стосунків” з державними структурами. Як стверджують експерти, засновниками найприбутковіших компаній, які завдяки СЕЗ безмитно торгують імпортом, є вузьке коло осіб, наближених до уряду і адміністрації Президента України [11, 17].

Порівнюючи використання механізму вільних економічних зон за кордоном, ми забуваємо про дуже суттєві розбіжності щодо підходів. Наприклад, про необхідність достатнього розвитку інфраструктури (транспорту, телекомунікацій, тощо). Світовий досвід свідчить про те, що ефективне функціонування СЕЗ можливе тільки за його високого рівня. Зазвичай іноземні компанії запрошуються в зону лише після створення необхідної інфраструктури. А ми чекаємо, що самі інвестори створять її для себе. Так, на комплексне облаштування одного квадратного кілометра СЕЗ у країнах світу припадає 20–70 млн дол. У Китаї, де найвищий рівень показників СЕЗ, на кожні 10 дол. інвестицій у СЕЗ припадає 6 дол. державних капіталовкладень у розвиток інфраструктури [6, 23]. Іншими словами, для отримання прибутків у майбутньому необхідно дещо вкласти сьогодні, тим паче, що ці вкладення залишаться на території країни незалежно від того, хто розпочинає підприємницьку діяльність у СЕЗ.

3. Усіх, хто стикався зі статистикою щодо вільних економічних зон, вражає розбіжність в оцінках. Як зазначалося раніше, спостерігалось на 300 % збільшення обсягів виробництва, з одного боку, і залучення лише 27,6 % інвестицій від передбачуваних на 2002 р. — з іншого; одна оцінка у Міністерства економіки України, зовсім інша — у Державної податкової адміністрації України. Усе це свідчить про необхідність створення єдиної сукупності критеріїв, досягнення якої стане свідомством негативних тенденцій. Спеціалісти Українського інституту реформ пропонують так звані *критерії ефективності*: якщо певна СЕЗ або ТПР за певний період не досягає мінімального рівня показників, необхідно розглянути питання про доцільність функціонування такої СЕЗ/ТПР. Чітко формалізовані критерії дадуть змогу уникнути політичних спекуляцій щодо оцінок їх функціонування. Звичайно, універсальних критеріїв бути не може, необхідно враховувати спеціалізацію зон. Перша група — комплексні виробничо-експортні СЕЗ “Яворів”, “Славутич”, “Донецьк”, “Закарпаття”, “Миколаїв”, друга — рекреаційні СЕЗ “Курортполіс Труска-

вель”, третя — митні і транзитні СЕЗ “Інтерпорт Ковель”, “Азов”, “Порт Крим”, “Порто-Франко”, “Рені”. Нині спеціалісти Інституту реформ розробили критерій лише для першої групи. Серед них найефективнішими є “Яворів”, “Донецьк” і “Закарпаття”.

Отже, з огляду на викладене доходимо висновку, що дорікання, які останнім часом часто лунають з високих трибун і зі шпальт багатьох поважних видань на адресу вільних економічних зон, пов’язані здебільшого з прорахунками у законодавстві України, невизначеністю підходів до їх створення та відсутністю чітких критеріїв оцінювання. Власне, можна стверджувати, що ці утворення, які зарекомендували себе як ефективні підйоми для кризової економіки в усьому світі, необхідні українській економіці. Одне з найважливіших завдань, яке вони повинні й можуть розв’язати, — підвищити конкурентоспроможність вітчизняної продукції шляхом залучення інвестиційних проектів, створення підприємств світових стандартів і впровадження сучасних технологій.



Література

1. Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13 жовтня 1992 р. // ВВР України. — 1992.
2. Закон України «Про внесення змін у Закон України “Про податок на додану вартість”» № 346-IV від 24 грудня 2002 р. // ВВР України. — 2002.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні” від 14 березня 1994 р.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 24 вересня 1999 р.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок проведення результатів аналізу функціонування спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку” від 28 лютого 2001 р.
6. Клименко І. Зони ризика // Комп&ньоН. — 2002. — № 51–52.
7. Крапивенко Д. Президент проти українських “офшорів” // Галицькі контракти. — 2003. — № 6.
8. Лісова О. Правові основи створення і функціонування вільних економічних зон в Україні // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 6.
9. Пила В., Чмир О., Загородній В. Про перспективи спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в Україні // Економіка України. — 2002. — № 4.
10. Сіваченко І. Ю., Кухарська Н. О., Левицький М. А. Вільні економічні зони. — К.: Ніка-Центр, 2002.
11. Степаненко С. Бізнес у зоні // Галицькі контракти. — 2002. — № 37.
12. Яценко Н. Несвободные от закономерности // Зеркало недели. — 2002. — № 34.