

Валерій ГЕЄЦЬ, академік НАН України,
Володимир СЕМИНОЖЕНКО, академік НАН України

СПЕЦІАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ ЗОНИ: «ЧОРНІ ДІРИ» ЧИ ТОЧКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ?

(опубліковано у газеті "Дзеркало тижня" № 14 (623),
18-24 листопада 2006 року)

Найактуальнішим та найбільш резонансним у процесі прийняття бюджету на 2007 рік є питання СЕЗ та ТПР. Уряд їх захищає, а опозиція нещадно критикує, вбачаючи у них «чорні діри» держбюджету та механізм лобіювання інтересів окремих промислових або регіональних груп. Хто ж правий? Яку роль у економіці насправді відіграють та мають відігравати спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку? Автори цієї статті, які вже багато років обстоюють необхідність структурної модернізації вітчизняної економіки, спробували дати вичерпний аналіз проблеми СЕЗ у контексті світових та національних економічних тенденцій.

Світовий досвід

Світова економіка знає чимало модифікацій того, що в Україні прийнято називати СЕЗ: вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, зони вільного підприємництва, зони спільного підприємництва, особливі економічні райони, зони зовнішньої торгівлі, промислово-підприємницькі зони, сервісні зони, зони розвитку експорту, технологічні парки, технополіси, вільні митні зони і т. ін. Усі ці економічні форми, об'єднані загальним принципом анклавного стимулювання інвестицій, можна класифікувати за двома основними блоками. Перший, експортно-виробничий, має на меті забезпечення достатніх темпів наздоганяючого економічного розвитку. Найбільш поширені такі зони у країнах, що розвиваються (азійський, африканський, латиноамериканський регіони, Східна Європа). Другий блок — науково-технологічний — включає технополіси, технопарки, науково-технічні зони, котрі створюються з амбіційними цілями випереджального економічного зростання. Наприклад, Нідерланди мають 45 технополісів, Німеччина — 50. У Великобританії діють 25 зон і технопарків, в Японії — 20 науково-технічних зон.

Вибір різновиду СЕЗ зазвичай зумовлюється низкою факторів, зокрема наявністю регіонально-економічних диспропорцій, депресивних територій, зональних надлишків незатребуваної робочої сили, необхідністю стимулювання певних галузей промисловості тощо. Проблема СЕЗ має й геополітичний вимір, а саме: перспективи інтеграції держави у сучасну світову економіку, визначення її місця у глобальному поділі праці.

Цікаво, що перший різновид СЕЗ — зона зовнішньої торгівлі, де діяли знижені імпорتنі тарифи на комплектуючі для виробництва автомобілів, — з'явився у США у 1934 році у період Великої депресії. Американський уряд прагнув активізувати участь своєї держави у світовій економіці і подолати безробіття. Сьогодні на території США діють понад 200 зон та субзон. В Японії функціонує зона розвитку імпорту, де підприємствам, що працюють з імпортними вантажами,

надаються дешеві (до 3% річних) кредити. Такі СЕЗ організовані за принципом «одна зона — одна пільга». Але є й більш складні форми.

Наприклад, вражаючі економічні успіхи Китаю значною мірою пов'язані з розвитком п'яти особливих економічних районів, створених ще у 80-х роках минулого століття. У 1990 році до них приєдналися також найбільш успішний за економічними результатами Пудун у Шанхаї та 14 міст зі статусом відкритих приморських територій. У китайських СЕЗах одночасно використовуються митні, податкові пільги та знижена вартість оренди землі. Надання пільг також пов'язують із терміном реалізації того чи іншого територіального проекту. Таким чином, в міру ускладнення економічно-промислових цілей, для вирішення яких і створюються СЕЗи, має ускладнюватися й система стимулюючих механізмів.

До речі, ООН у своїй доповіді *The Role of Export Processing Zones and Similar Arrangements in Economic Development* (1990) визнала спеціальні економічні зони одним із вагомих надбань другої половини ХХ століття, адже вони відіграли видатну роль в економічній інтеграції та прискореному використанні інновацій. Сьогодні у світі існує близько двох тисяч вільних економічних зон. 11 СЕЗ і 72 ТПП розташовані на території України.

Отже, цю статтю можна було б і не писати, якби висновок світової спільноти щодо використання інструментів спеціальних (вільних) економічних зон був настільки ж однозначним і для України.

Дещо про завдання та перспективи розвитку

Протягом 2000—2006 років в Україні фіксується стабільне зростання економічних показників. Навіть враховуючи уповільнення динаміки у 2005 році, в середньому темпи зростання ВВП становлять 6—7%. На тлі інших країн з перехідною економікою, у тому числі Польщі, Угорщини та інших малаєвропейців, це достойна арифметика. При цьому і показники інфляції, і ступінь збалансованості бюджету, і розмір державного зовнішнього боргу перебувають у межах, що дають змогу зберегти макроекономічну стабільність. Утім, це необхідна, але далеко не достатня умова для забезпечення довгострокового економічного зростання, і вона жодним чином не страхує Україну від консервації економічної другорядності і статусу ресурсного доважка до ядра розвинутих економік регіону.

Зберегти стабільно високі темпи економічного зростання для України не проблема. Проблема — наповнити це зростання сучасним змістом. Наша держава стрімко втрачає природні конкурентні переваги: географічні, промислово-економічні, ресурсні, гуманітарні. Компенсувати ці втрати можна лише шляхом здійснення технологічно-модернізаційної революції у промисловості та інноваційної — в економіці загалом.

Згідно з передовими темпами розповсюдження інновацій, яким не відповідають навіть європейські країни, технологічне оновлення економіки України потребує капіталовкладень на рівні 500 млрд. дол. Для порівняння: за підсумками 2005 року сума інвестицій в основний капітал у нашій країні становила 18—19 млрд. дол. у поточних цінах у розрахунку за середньорічним обмінним курсом. Інвестуючи такими темпами, Україна модернізуватиме економіку «тридцять лет и три года».

Єдиним виходом для України із фінансового глухого кута (адже півтрильйона інвестицій — це фантастика) є визначення точок економічного зростання і цілеспрямоване інвестування саме в них. Однак, як показує практика, ми здатні «нахмічати» й тут. Лише одних пріоритетних державних програм в Україні

прийнято 400, однак жодна з них не фінансується у повному обсязі. Переважно — від 0 до 30%, інколи — наполовину.

Отже, спроба нового уряду зробити крок у напрямку активізації інвестиційно-інноваційної політики водночас і радує, і насторожує. Адже сальдо вдалих і невдалих інноваційних спроб в Україні поки що є від'ємним. Однак це не означає, що ці спроби потрібно залишити назавжди. Підсумки засідання круглого столу в Інституті економіки та прогнозування НАН України за участю державного та бізнесового істеблїшменту, представників академічної та вузівської науки, журналістів газети «Дзеркало тижня» яскраво це продемонстрували.

Українські СЕЗи: метод спроб і помилок

Бути чи не бути СЕЗам в Україні? Навколо цього питання зламано чимало політичних списів. Позиція «проти» базується на таких аргументах. Результати діяльності територій зі спеціальним режимом оподаткування виявилися досить неоднорідними і не завжди виправдали очікування. За весь період функціонування СЕЗ і ТПП очікувалося досягти таких показників: залучення інвестицій — понад 17,1 млрд. дол. (фактично — 2,1 млрд., або 12,2% від запланованого); створення нових та збереження існуючих робочих місць — 387,4 тис. (фактично — 137,7 тис. або 35,5% від запланованого). Загалом обсяг використаних суб'єктами спецрежимів внутрішніх та зовнішніх інвестицій становив 9,8 млрд. гривень при розмірі наданих податкових пільг у 8,4 млрд. гривень.

Найбільше інвестицій залучено у Донбас — 53,7% від загального обсягу. Лише чверть з них — іноземні. Решта пов'язані з реінвестуванням прибутку вітчизняними підприємствами. При цьому більшість проектів припадає на традиційні для України галузі — металургію, будівництво, вугільну промисловість. Крім того, вільні економічні зони часто використовувалися для реалізації сумнівних схем імпорту (наприклад, м'яса).

Прихильники СЕЗів, навпаки, стверджують, що зони позитивно впливають на економіку та інвестиційний клімат. За даними Інституту регіональних досліджень НАН України, станом на 01.01.2005 року від початку функціонування органами управління СЕЗ та ТПП затверджено 768 інвестиційних проектів, у тому числі на ТПП — 556, у СЕЗ — 212, загальна кошторисна вартість яких становить 6,67 млрд. дол. США. Найбільшу частку в освоєних інвестиціях становить обладнання — 5,2 млрд. грн. (53,1%), кошти — 1,5 млрд. (15,3%), сировина та матеріали — 0,87 млрд. грн. (8,9%). Створено 52,1 тис. та збережено 85,5 тис. робочих місць; реалізовано товарів, робіт, послуг на суму 45,4 млрд. грн., зокрема на експорт — 15,8 млрд. грн. (34,8% від загального обсягу реалізованої продукції).

У період 2000—2004 років зростання інвестицій випереджало зростання ВВП у середньому в 2,5 разу. В 2005 році, зі скасуванням СЕЗ, це співвідношення знизилося до 0,7.

Зафіксовано загальну позитивну динаміку інтегрованої питомої ваги розвитку СЕЗ у комплексі загальнонаціональної економіки. За період з 1994 по 2003 роки вона збільшилася з 1,9 до 7,31%. Середнє значення для регіонів, у яких розміщені СЕЗ, за 1999—2002 роки зросло з 5,98 до 9,81%. У лідери вийшли Закарпатська, Донецька, Львівська області, АР Крим та Київ.

В адвокатів СЕЗів навіть є «вбивча» відповідь тим, хто вбачає у вільних економічних зонах лише інструмент тіншової економіки, контрабанди і «відмивання грошей». Наприклад, приватизацію в Україні жодним чином не

можна назвати прозорою, чесною, а подекуди й законною. Однак нікому не спало на думку заборонити її на цій підставі. Адже без приватизації не може бути ринкової економіки.

Кому ж має повірити наш шановний читач? Тим, хто прагне заборонити СЕЗи раз і назавжди як абсолютне економічне лихо, або тим, хто вважає їх українським економічним дивом? Не праві і ті й інші. СЕЗ у їхньому нинішньому вигляді мають серйозні системні вади. Але це означає, що ці зони треба не забороняти, а вдосконалювати як апробований світовою практикою інструмент селективного стимулювання ділової та економічної активності.

Тут будуть доречними узагальнюючі висновки.

1. Законодавча база діяльності СЕЗ, ТПР, технопарків потребує впорядкування й вдосконалення.

Закон «Про загальні принципи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», прийнятий у 1992 році, визначає лише загальні принципи їхньої роботи і не задає критеріїв ефективності. А рамкового закону про ТПР взагалі не існує. Території пріоритетного розвитку, які за визначенням мали б залучати інвестиції у депресивні регіони, не отримали законодавчо визначених критеріїв. Тому, статус ТПР могли отримати усі бажаючі за інвестицію або «інвестицію» у 250 тис. дол.

СЕЗ і ТПР створювалися «вручну». Особливості більшості зон, у тому числі й податковий режим, визначалися окремими законами або указами президента. Якихось специфічних вимог до компаній, що бажали стати суб'єктами спеціального податкового режиму, не висувалося. Потенційний інвестор мусив лише надати бізнес-план на розгляд адміністрації спецзони. Це не могло не вносити певної суперечливості в законодавчу базу і зрештою стало підґрунтям для критики СЕЗ як «чорних дірок із відкачування бюджетних ресурсів».

2. Політика держави щодо «зон» має бути стабільною, передбачуваною і послідовною.

Водночас до світової практики, спеціальні економічні зони — це території зі спеціальними митними або податковими умовами, що стимулюють імпорт комплектуючих та експорт готової високотехнологічної(!) продукції. Однак наші СЕЗи не залучали іноземних інвестицій під високотехнологічне виробництво. Лише третина інвестицій у СЕЗ і ТПР станом на 1 січня 2005 року були іноземними.

Низька активність іноземців пояснюється нестабільністю умов ведення бізнесу в Україні загалом і в спецзонах зокрема. Наприклад, у 1999 році було запроваджено мораторій на створення нових СЕЗ і ТПР, а пізніше — й на нові інвестпроекти в межах існуючих зон. Такі законодавчі кульбіти, звісно ж, унеможливають для інвесторів отримання прибутку не тільки у довгостроковій, але й навіть у короткій перспективі. А наші СЕЗи до виробництва та експорту високотехнологічної продукції відношення фактично не мали.

Ще один аргумент. Результати досліджень Ради з вивчення продуктивних сил України засвідчили, що ніяких бюджетних трансфертів на розвиток зональних утворень взагалі не здійснювалося. Насправді це не досягнення, а одна з причин низької ефективності СЕЗ. Наприклад, Китай «...зміг залучити інвесторів тільки після виконання величезної будівельної програми зі створення у своїх СЕЗ

найсучаснішої інфраструктури: дороги, зв'язок, готелі. До 80% усіх затрат лягли на бюджет країни, а іноземні інвестиції прийшли у ВЕЗ після створення необхідних для ведення бізнесу умов» (Експерт. — 2002. — № 28.). А Україна? Україна, по суті, кинула СЕЗи напризволяще, не здійснивши відповідного контролю за реалізацією проектів. І чомусь це стало приводом стверджувати: «Ні, нам світовий досвід не підходить».

Лише у 3% проектах, які реалізовувалися у СЕЗ та на ТПР, було виконано всі інвестиційні зобов'язання. Що це означає? Тільки те, що навіть такі обсяги виконання проектів у СЕЗ та на ТПР дали відчутний позитивний ефект для економіки України та окремих регіонів. А якби були виконані всі? А якби не було відкритих залякувань про перспективи зон? А якби держава долучилася до СЕЗ із інфраструктурним розвитком, як це зробив Китай?

3. Діяльність «зон» має підлягати постійному, жорсткому контролю і моніторингу.

До функціонування СЕЗ і ТПР треба підійти виважено, з урахуванням ефективності реалізації конкретних інвестиційних проектів. За підсумками попереднього періоду зафіксовано значну нерівномірність результатів між окремими СЕЗ і ТПР. Так, у СЕЗ «Порт Крим» залучено інвестицій на рівні 0,2% від очікуваного та організовано робочих місць 0,3% від очікуваного; у СЕЗ «Донецьк» — 1,2 і 3,2% відповідно; у ТПР м. Шостка — 0,7 і 24,8% відповідно; у ТПР Луганської області — 2,9 і 23,2% відповідно. Водночас, наприклад, для СЕЗ «Яворів» ці показники становлять 23,7 і 102,4% відповідно; для СЕЗ «Порто-франко» — 24,8 і 160,4%; для ТПР Волинської області — 55,9 і 45,2% від запланованого.

Оптимально поєднати контролюючу і стимулюючу роль держави в економіці можна через запровадження промислових парків, які будуть організовані не за територіальним, а за функціональним принципом і в частині реалізації інвестиційних проектів діятимуть аналогічно технопаркам. Метою діяльності промпарків має стати модернізація існуючих та створення нових виробництв. Стимулюючим механізмом у рамках промислових парків є надання пільг не територіям, а під реалізацію конкретних проектів. Це зробить діяльність промпарків водночас ефективною і прозорою та доступною для державного контролю і незалежного аудиту на будь-якій стадії.

Наприкінці хочемо провести просту аналогію. СЕЗ, ТПР, технопарки — це не моральні категорії у політиці, а конкретні інструменти економічного зростання. І, як і будь-який інший інструмент, вони вимагають певної майстерності гри. Незнання нотної грамоти економіки не дає права ані руйнувати інструменти, ані грати на них «собачі вальси».

<http://www.zn.kiev.ua/ie/show/623/55122/>