

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН ТА ТЕРИТОРІЙ ПРІОРИТЕТНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті досліджується доцільність надання податкових та інших пільг та привілеїв з метою активізації інвестиційної діяльності в Україні, ефективність функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного інвестиційного розвитку.

Expedience of grant of tax and other deductions and privileges with the purpose of investment activity activation in Ukraine, efficiency of the special economic areas and territories of priority investment development functioning are probed in the article.

Ключові слова: спеціальні економічні зони (СЕЗ), території пріоритетного розвитку (ТПР), інвестиції, пільги, привілеї.

ВСТУП

Значні зусилля на законодавчому рівні, спрямовані на приваблення іноземних інвесторів, виявилися марними. Для залучення іноземних інвестицій важливе не так створення пільгових умов для іноземців, як налагодження сприятливого середовища для прибуткового функціонування капіталів у державі, причому однаковою мірою як для вітчизняних, так і зарубіжних. Система регіональних, місцевих і локальних привілеїв, які за своїми масштабами значно переважали надані законодавством на території всієї країни, не змогла зупинити процеси відтоку інвестиційних ресурсів з України, що спостерігається у зв'язку з світовою фінансовою кризою.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою даної статті є оцінка ефективності функціонування СЕЗ і ТПР, обґрунтування недоцільності застосування пільг та привілеїв по всій території країни з метою залучення інвестицій в Україну.

РЕЗУЛЬТАТИ

Першою "ластівкою" у справі створення місцевих пільг для іноземців в Україні була Постанова Президії Верховної Ради України від 9 вересня 1991 р. "Про створення спеціальної економічної зони в м. Одесі". Власне, цією постановою було всього лише вирішено схвалити ініціативу виконавчого комітету Одеської міської ради народних депутатів щодо створення в м. Одесі вільної еко-

номічної зони. Кабінету Міністрів України було доручено разом з іншими органами прискорити розробку проекту Закону України про вільні (спеціальні) економічні зони. Проте ідею одеського "Порто-франко" тоді так і не було реалізовано в повному обсязі. Водночас передбачений парламентською постановою закон досить швидко було розроблено і під назвою "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" затверджено 13 жовтня 1992 р. Закон чітко визначав поняття вільної (спеціальної) економічної зони, що "...являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України".

Можна погодитись, що створення особливо сприятливих умов на певній території може мати наслідком деякий розвиток саме цієї території, але не за рахунок всієї держави.

Власне, ідея диференціації законодавчого поля економічної діяльності по території країни не належить нашій державі. Історія "вільних зон" бере початок з 1510 р., коли іспанський конкістадор Васко Нуньєс де Бальбоа висадився на панамериканському узбережжі і на перешийку, що розділяє два океани, заснував "комерційні порти". У всіх країнах нині є такі зони, від 800 до 1200, у них працюють близько 27 млн осіб [1, с. 54—57]. 143 країни і території світу застосовують особливий режим щодо іноземних інвестицій, і багато з них підтримують такий режим вибірково, неоднако-

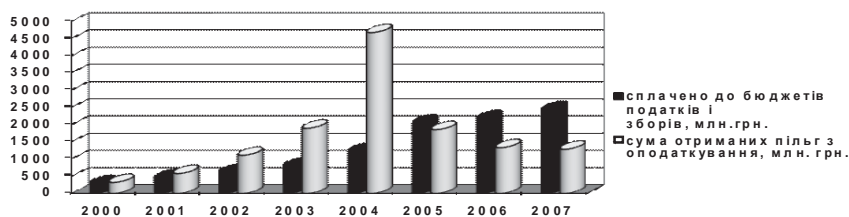


Рис. 1. Обсяг податків та зборів, що сплачені суб'єктами СЕЗ й ТПР до бюджету за період з 2000 по 2007 рр., млн грн. (складено за даними [2])

во по всій країні. Найбільш вагомим аргументом захисників вільних зон є досвід Китаю. Сучасна практика світового господарства налічує близько 30 різновидів спеціальних економічних зон. В Україні набули поширення такі поняття: "територія пріоритетного розвитку" (ТПР), "спеціальна економічна зона" (СЕЗ), "спеціальний режим інвестиційної діяльності". Деякі спеціальні зони передбачаються як промислові СЕЗ — "Донецьк" (Донецька обл.), "Славутич" (Київська обл.), "Яворів" (Львівська обл.), "Миколаїв" (Миколаївська обл.). Інші законодавством створені для здійснення суто зовнішньоторговельної діяльності — "Азов", "Закарпаття", "Інтерпорт-Ковель", "Рені", "Порто-франко" Одеського морського торгового порту, порт "Крим". Дещо відмінно від усіх, за задумом, з 1996 р. функціонує Північно-кримська експериментальна економічна зона "Сиваш" як пілотний проект проведення локального економічного експерименту з відпрацювання елементів СЕЗ.

Згідно з чинним законодавством станом на 1 січня 2007 р. в Україні утворено 11 спеціальних (вільних) економічних зон та 72 території пріоритетного розвитку із спеціальним режимом інвестиційної діяльності в Автономній республіці Крим та 12 областях України. За даними статистичного обстеження, станом на 1 січня 2007 р. у 10 С(В)ЕЗ та 54 ТПР реалізуються 443 проекти, якими передбачено надходження інвестицій в обсязі 5258,4 млн дол. США, з них у С(В)ЕЗ — 1201,9 млн дол. (22,9% загального обсягу), на ТПР — 4056,5 млн дол. (77,1%).

Від початку реалізації проектів залучено 2665,0 млн дол. США інвестицій, що становить 50,7% передбачених обсягів, з них 422,4 млн дол. США (15,8% обсягу надходжень) — у С(В)ЕЗ, 2242,6 млн дол. США (84,2%) — на ТПР. Українськими інвесторами фактично вкладено 1858,0 млн дол. інвестицій (69,7% загального обсягу), іноземними — 807,0 млн дол. (30,%). За 2006 р. відповідно — 478,2 млн дол. (65,5%) та 252,3 млн дол. (34,5%).

У реалізації інвестиційних проектів беруть участь інвестори з 45 країн світу та окремі міжнародні фінансові організації. Найбільші обсяги інвестицій надійшли з Німеччини — 215,5 млн дол. США (26,7% загального обсягу іноземних інвес-

тицій); США — 118,5 млн дол. (14,7%); Кіпру — 73,7 млн дол. (9,1%); Сполученого Королівства — 60,6 млн дол. (7,5%); Польщі — 57,0 млн дол. (7,1%); Японії — 32,3 млн дол. (4,0%); Франції — 30,6 млн дол. (3,8%); Італії — 23,7 млн дол. (2,9%); Швейцарії — 21,0 млн дол. (2,6%); Нідерландських Антильських островів — 18,1 млн дол. США (2,2%) [2].

Суб'єктами СЕЗ та ТПР з початку функціонування сплачено до бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) на суму 10,1 млрд грн. та отримано пільг з оподаткування у сумі 13,1 млрд грн., з них за судовими рішеннями — 8,6 млрд гривень, або 65,6% від загального обсягу отриманих пільг.

Набір пільг для інвесторів, умови надання та терміни їх дії неоднакові не лише в різних видах зон, а і в кожному окремому випадку. Оскільки більшість пільг полягає у попередньому зменшенні податків та інших бюджетних платежів, то результативність запровадження подібних спеціальних режимів варто вимірювати шляхом зіставлення втрат бюджету хоча б з приростом створюваного чистого продукту, який прямо пов'язаний з наданням цих пільг. Адже зрозуміло, що звільнення від податків саме по собі, без будь-яких інших дій, означає збільшення прибутковості тих суб'єктів, на яких це звільнення поширюється, тому поліпшення показників їх рентабельності ще не можна вважати ознакою, що підтверджує доцільність для всієї держави створення пільгових умов для окремого регіону чи підприємства. Важко віднайти приклад, коли б впровадження пільгового режиму сприяло розвитку таких видів діяльності, які б в іншому разі не розвивалися. Вельми сумнівною є раціональність надання пільг цілому регіону, щоб підтримати одне з небагатьох високорентабельних підприємств.

Як правило, інвестиційні проекти, що реалізуються в спеціальних зонах, не відрізняються за рівнем загальнодержавної значимості від тих, що здійснюються в інших регіонах, яким не надано привілеїв.

За обсягами і спрямуванням більшість схвалених в ВЕЗ та ТПР пропозицій щодо капіталовкладень мають певне регіональне значення і, скоріш за все, дійсно сприятимуть вирішенню суто регіональних проблем. Більше того, зовсім не виключено, що всі ці інвестиції здійснюються саме тому, що податкове навантаження в спеціальній зоні не таке велике, як в інших — але це також не виправдовує тієї несправедливості, що тягар утримання держави перекладається на інші регіони. Тобто всі ці приклади мають служити підтвердженням недоцільності створення особливих зон для по-
жвавлення інвестиційної діяльності, а вимог до

Таблиця 1. Динаміка результатів функціонування СЕЗ та ТПР з початку функціонування (складено за даними [2].)

№ з/п	Назва показника	Одиниця виміру	Роки						Усього з початку діяльності
			з початку діяльності станом на 01.01.2003	2003	2004	2005	2006	2007	
1	ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ								
1.1	Кількість інвестиційних проектів, що знаходяться в стадії реалізації	одиниць	486	554	632	547	443	392	392
1.2	Кошторисна вартість інвестиційних проектів, що знаходяться в стадії реалізації	тис. дол. США	2176893,9	2671385,0	4936173,1	5883017,3	5258408,4	4878889,5	4878889,5
1.3	Кількість підприємств, на яких реалізуються інвестиційні проекти	одиниць	437	495	554	470	389	343	343
2	ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ								
2.1	Залучено інвестицій, усього	тис. дол. США	981270,2	497090,4	673224,6	724774,10	730465,50	559617,00	4166441,8
2.2	у тому числі іноземні інвестиції, усього	тис. дол. США	364551,7	118622,7	129162,1	84900,3	252268,2	79776,7	1029281,7
3	ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ								
3.1	Обсяг реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), усього	тис. грн.	15019453,9	13366252,8	22919184,1	23520626,1	22049108,2	26510869,3	123385494,4
3.2	Реалізація продукції на експорт, усього	тис. грн.	4466841,9	4513879,5	7004798,1	7 623 933,7	8364161,3	10683870,4	42657484,9
4	ЗАЙНЯТІСТЬ ТА ДОХОДИ НАСЕЛЕННЯ								
4.1	Кількість новостворених робочих місць, усього	одиниць	36037,0	14539	12593	9487	6716	5794	85166,0
4.2	Кількість збережених робочих місць, усього	одиниць	73733,0	21715	15311	10102	1964	2107	124932,0

Поводження табл. 1

5	РОЗРАХУНКИ З БЮДЖЕТАМИ ТА ДЕРЖАВНИМИ ЦІЛЬОВИМИ ФОНДАМИ								
5.1	Сума отриманих пільг з оподаткування, усього	тис. грн.	2091837,1	1890628,7	4669389,9	1849340,5	1325124,2	1280329,0	13106649,4
	у тому числі:								
5.1.1	податок на прибуток підприємств	тис. грн.	557582,6	407933,4	542108,4	4007,8	0,0	0,0	1511632,2
5.1.2	податок на додану вартість	тис. грн.	519155,7	322923,5	527211,0	214197,2	194878,6	116647,6	1895013,6
5.1.3	ввізне мито	тис. грн.	1009376,8	1136533,5	3570869,2	1615539,1	1127503,7	1145862,9	9605685,2
5.1.4	плата за землю	тис. грн.	5012,2	9622,8	12357,3	5190,0	0,0	732,0	32757,5
5.1.5	інші	тис. грн.	709,8	13615,5	16844,0	10406,4	2741,9	17086,4	61404,0
5.2	Сплачено до бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), усього	тис. грн.	897460,0	473908,9	739362,1	1458627,8	1536344,7	1755361,3	6861065,3
	у тому числі:								
5.2.1	податок на прибуток підприємств	тис. грн.	91907,7	140956,1	182165,8	569556,3	352476,2	361060,2	1698122,2
5.2.2	податок на додану вартість	тис. грн.	473273,5	129 613,4	329 458,7	603 805,6	812 866,2	1020951,5	3369 968,9
5.2.3	податок з доходів фізичних осіб	тис. грн.	222101,9	152903,0	158390,2	179503,4	208814,3	251769,0	1173482,3
5.2.4	плата за землю	тис. грн.	0,0	0,0	14135,8	14687,7	19873,0	19913,9	68610,4
5.2.5	акцизний збір	тис. грн.	0,0	0,0	475,2	4049,4	17825,9	23317,6	45668,1
5.2.6	інші	тис. грн.	110177,0	50436,4	54736,4	87025,4	124489,1	78349,1	505213,4
5.3	Збори (внески) до державних цільових фондів, усього	тис. грн.	547950,1	320006,4	485829,6	588158,5	638239,3	677200,2	3258176,0
5.4	Сальдо надходжень до бюджетів та державних цільових фондів та отриманих податкових пільг	тис. грн.	-646415,5	-1095932,5	-3444198,2	197445,8	849459,8	1152232,6	-2 987408,0
5.5	Не сплачено податків і зборів (обов'язкових платежів) за рішеннями судів, усього	тис. грн.	284460,0	1039877	3403242	1356546	1322117	1262460	8668702
	у тому числі:								
5.5.1	ввізне мито	тис. грн.	261780,0	987374	3265838	1274600	1127453	1145862	8062906,9
5.5.2	податок на додану вартість	тис. грн.	22680,0	52503	137404	81946	194664	116598	605794,9

зменшення податкового навантаження та загального поліпшення умов для бізнесу на всій території України.

Динаміка результатів функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного інвестиційного розвитку в Україні з початку функціонування надана у табл.1.

У нашій країні неодноразово реалізовувалися спроби надання пільг іноземним інвесторам не лише за регіональним принципом, а й за галузевою ознакою. Найбільш показовим прикладом є безпрецедентні пільги інвесторам автомобілебудування. Законом від 19 вересня 1997 р. було введено податкові та інші пільги для автомобілебудівних підприємств, обсяг інвестицій в які становить 150 млн дол. США і більше. Під чинність закону на той час підпадало тільки СП "АвтоЗАЗ-ДЕУ" — власне, пільги і встановлювалися саме з надією відродити виробництво на найбільшому в Україні заводі цієї галузі — ЗАЗ. Причому не просто відродити, а саме з допомогою "Daewoo" було створено такі обставини, внаслідок яких від проекту усунувся іншого претендента — "General Motors". Наявний невеликий попит на автомобілі своєї фірми "ДЕУ" задовольняла з великою вигодою для себе, збираючи машини з готових деталей на підприємстві в Ілліївську, яке взагалі не можна вважати автомобільним заводом, — це просто приміщення, де ставлять на привезені автомобілі попередньо зняті перед завантаженням в іноземному порту вузли і деталі, аби не вважалося, що кордон перетнув готовий автомобіль.

Більш того, коли в 2005 р. влада припиняє дію податкових та митних пільг для автомобілебудівних підприємств, СП "АвтоЗАЗ-ДЕУ" заявляє, що за результатами своєї роботи в цьому році отримує збитки, тобто після скасування пільг відбувається приховування прибутків від оподаткування.

Навіть безпрецедентні за масштабами пільги не відродили українського автомобілебудування. Між тим, спроби виправити справу подальшим збільшенням пільг не припиняються. Всі ці "пільги" не так допомагають виробникам автомобілів, як позбавляють можливості придбання їх для пересічного українця — навіть найдешевша з моделей "ЗАЗ-ДЕУ" перевищує за вартістю нехай не новий, але все одно надійніший за довговічністю імпортований автомобіль.

Нерідко в нашій державі як пільги застосовувався особливий порядок оподаткування конкретних підприємств чи підгалузей. Наприклад, для м'ясної і молочної промисловості впроваджено порядок, коли податок на додану вартість нараховується, але залишається в розпорядженні виробників. Інша форма — надбавка до ціни певного продукту (в електроенергетиці — для добудування Хмельницької АЕС та Дністровської ГАЕС). Ця надбавка цільовим способом концентрується

для фінансування передбаченої мети. У свою чергу для підприємства-виробника вона оподатковується, але податок залишається в розпорядженні підприємств. Нерідко подібні надбавки запроваджуються в обхід законодавства рішеннями певних владних органів для цільового фінансування видатків на їх утримання. Спільною рисою усіх подібних механізмів є перекладення на споживача витрат, не пов'язаних безпосередньо з виробництвом придбаного продукту. Знову-таки відбувається не підтримка економіки всієї країни шляхом стимулювання окремих напрямків, а навпаки — підтримка цих окремих сфер за рахунок придушення інтересів усієї країни.

ВИСНОВКИ

Закінчення термінів реалізації проектів в спеціальному режимі оподаткування, а також припинення реалізації ряду проектів у зв'язку із скасуванням пільгового режиму та відсутність реєстрації нових проектів у СЕЗ та на ТІП призвело до зниження показників щодо залучених інвестицій, у тому числі іноземних, експорту продукції, кількості новостворених та збережених робочих місць. Вважаємо доцільним застосування пільг та привілеїв в окремих депресивних регіонах країни за умови того, що податкові та інші надходження будуть перевищувати суму наданих пільг.

Таким чином, можна стверджувати, що ні локальні, ні регіональні чи галузеві пільги не впливають хоч трохи відчутно на інвестиційну активність світових капіталів в Україні. Цей висновок, у свою чергу, вимагає відшукати той фактор у нормативно-правовому полі, який здійснює реальний гальмівний вплив на інвестиційні процеси. Скоріш за все, цим фактором є не більша чи менша "особливість" спеціального режиму для іноземних інвесторів, а навпаки — той беззаперечний факт, що вони мають діяти з урахуванням реального становища для функціонування бізнесу взагалі, наявного в Україні, а також відсутність зваженої інвестиційної політики розвитку реального сектору економіки. Ніякі пільги не можуть компенсувати того негативного впливу, який здійснює українське середовище на життєдіяльність будь-якого суб'єкта підприємництва — чи то вітчизняного, чи іноземного.

Література:

1. Ковалишин П. Напрями розвитку та вдосконалення діяльності вільних економічних зон // Економіст. — 2001. — № 11. — С. 54—57.
2. Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку України за інвестиційними проектами у 2006 році // Статистичний бюлетень — Державний комітет статистики України, 2007.

Стаття надійшла до редакції 28.04.2009 р.