

РОЗДІЛ V

Регіональна економіка

УДК 336 (075.8)

О. А. Івашко – аспірант Тернопільського національного економічного університету

Території пріоритетного розвитку: необхідність, механізм формування і функціонування

У статті висвітлено теоретичні засади функціонування територій пріоритетного розвитку; розглянуто механізм їх функціонування. Подано пропозиції щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні; запропоновано шляхи активізації інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку.

Ключові слова: територія пріоритетного розвитку, фінансовий механізм, інвестиційна активність.

Івашко Е. А. Территории приоритетного развития: необходимость, механизм формирования и функционирования. В статье освещены теоретические основы функционирования территорий приоритетного развития; рассмотрен механизм их функционирования. Даны предложения по улучшению инвестиционного климата в Украине; предложены пути активизации инвестиционной деятельности на территориях приоритетного развития.

Ключевые слова: территория приоритетного развития, финансовый механизм, инвестиционная активность.

Ivashko O. Priority Development Territories: Necessity, Mechanism of Forming and Functioning. In the article the theoretical bases of functioning of priority development territories are reflected; the mechanism of their functioning is considered. Suggestions are given in relation to the improvement of investment climate in Ukraine; the ways of activation of investment activity are offered on of priority development territories.

Key words: priority development territories, financial mechanism, investment activity.

Реформування економіки України вимагає застосування нових форм регіонального розвитку, що базуються на можливості регіонів використовувати наявні ресурси і переваги. Зміна соціально-економічних умов господарювання визначає нові підходи до оцінки інвестиційного потенціалу регіонів. Найбільш перспективною формою регіонального розвитку, яка використовується країнами як з розвинутою, так і перехідною економікою, є створення спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ). Крім цього, місцевими органами влади вводяться спеціальні режими інвестиційної діяльності – території пріоритетного розвитку (ТПР).

Актуальним завданням держави є активізація інвестиційної діяльності та значне нарощування обсягів інвестицій. Разом із тим, необхідність структурної перебудови економіки та прискорення темпів її росту вимагають не лише збільшення обсягів інвестицій, а й більшою мірою підвищення їх ефективності. Збільшення притоку інвестицій у ТПР повинно бути пріоритетним напрямом діяльності державних органів влади.

Значний вклад у розвиток сучасної теорії інвестиційної активності та розвитку СЕЗ і ТПР зробили представники зарубіжних та української шкіл, а саме У. Цзинлянь, Дун Фужер, Лю Гогуан, А. Амоша, А. Барановський, О. Білорус та ін. У розробку теоретичних основ та вирішення складних проблем функціонування СЕЗ і ТПР у період кардинальних ринкових перетворень внесли свій вклад такі вітчизняні вчені, як В. О. Діргачев, В. С. Передерів, В. І. Пила, Є. В. Савельєв, І. Ю. Сіваченко, В. Р. Сіденко, О. С. Чмир та ін. У їхніх працях значну увагу приділено територіальним і економічним передумовам створення СЕЗ і ТПР, питанням формування ефективної моделі механізму управління економічними процесами, доцільності залучення зовнішніх і внутрішніх інвесторів.

Відаючи належне високому рівню наукових робіт названих авторів, зазначимо, що в їхніх дослідженнях питання функціонування фінансового механізму ТПР здебільшого мають фрагментарний характер. Крім того, на майже практично відсутній комплексний аналіз соціально-економічних ефектів інвестиційної діяльності на ТПР та альтернативних стратегічних пріоритетів активізації інвестиційної діяльності.

Таким чином, метою написання цієї статті є поглиблення теоретичних засад функціонування ТПР та обґрунтування спеціального режиму інвестиційної діяльності на ТПР, обґрунтування цілісної системи практичних рекомендацій, спрямованих на підвищення інвестиційної активності через відновлення фінансово-господарської діяльності на ТПР як інструменту економічної безпеки регіону.

На суспільно-психологічному рівні ТПР розглядається як територія, що запроваджується з метою вирішення проблем депресивних регіонів держави, на яких відбувається занепад виробничої інфраструктури і панує повне безробіття.

Однак із позицій нормативно-правового регулювання територія пріоритетного розвитку трактується як територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні та екологічні умови, незадовільний стан зайнятості населення і на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць [2, 2].

Метою запровадження спеціального режиму інвестування на територіях із несприятливими соціально-економічними та екологічними умовами є залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для збереження існуючих та створення нових робочих місць, упровадження нових технологій, розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення обсягу високоякісних товарів та послуг, створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури [1, 14].

Із 1992 року Україна приєдналася до майже 30 країн світу, на території яких існують вільні економічні зони та території пріоритетного розвитку. Донедавна (до 2006 року) в Україні діяли різні за масштабом території пріоритетного розвитку в дев'яти регіонах, у яких формувався особливий режим здійснення підприємницької діяльності, встановлений окремо для кожної ТПР, а саме:

- ТПР в Автономній Республіці Крим;
- ТПР у Волинській області;
- ТПР у Донецькій області;
- ТПР у Житомирській області;
- ТПР у Закарпатській області;
- ТПР у Луганській області;
- ТПР у м. Харкові;
- ТПР у Чернігівській області;
- ТПР у м. Шостка Сумської області.

За період функціонування ТПР у Волинській області було зареєстровано 24 інвестиційних проекти загальною кошторисною вартістю 47 млн дол. США. Основну частку інвестицій залучено в такі галузі промисловості, як харчова промисловість – 13,4 % (4,3 млн дол. США), інше виробництво, не віднесене до інших угруповань, – 72,6 % (23,5 млн дол. США), целюлозно-паперова промисловість – 2,4 % (786 тис. дол. США), деревообробна промисловість – 3,3 % (1,07 млн дол. США), виробництво гумових та пластмасових виробів – 2 % (631 тис. дол. США), машинобудування – 4,4 % (1,43 млн дол. США).

Надходження до бюджетів від реалізації інвестиційних проектів суб'єктами ТПР за весь період її існування склали 59,3 млн гривень. У 2006 році, у зв'язку з відміною пільг для підприємств-суб'єктів ТПР, до бюджетів усіх рівнів та цільових фондів надійшло 35 782,8 тис. грн (66 % від загальної кількості, що надійшло з початку функціонування ТПР у Волинській області). Основний податок, сплачений підприємствами, це податок на додану вартість. Його частка у загальній сумі сплати склала 90 %. При цьому були отримані пільги в обсязі 66,3 млн грн, з них у 2004 році – 13,7 млн гривень. А тому сальдо отриманих пільг і надходжень до бюджетів було від'ємним. Проте ці пільги мали тимчасовий характер, і в перспективі очікувалося максимальне надходження податків до бюджетів від функціонування ТПР. Разом із тим, вже в 2005 році надходження до бюджетів перевищили суми пільг на 6,6 млн грн. А в 2006–2007 роках суб'єкти підприємницької діяльності, що реалізували інвестиційні проекти на ТПР, пільгами не користувалися. Тому сальдо надходжень до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів було плюсове і склало 42 719,8 тис. грн [5].

Слід зазначити, що на одного жителя міста (на ТПР у Волинській області) припадає інвестицій на 212,9 дол. США, з них 168,6 дол. США іноземних інвестицій.

Загальний обсяг залучених інвестицій по ТПР у Волинській області станом на 1 січня 2007 року складає 32,3 млн дол. США, створено 1 721 робоче місце, що, відповідно, дозволило зберегти інфраструктуру будівельних, транспортних та інших галузей. Спостерігається значний позитивний вплив результатів роботи в режимі ТПР на соціальне життя населення і загальний добробут міста. А саме знизився рівень безробіття. Станом на 01.01.2000 року він становив 9,6 %; на 01.01.2001 року – 7,7 %; на 01.01.2002 року – 6,7 %; на 01.01.2003 року – 4,5 %; на 01.01.2004 – 4 %; на 01.01.2007 – 2,8 % [5].

Важливо зазначити, що всі інвестиційні проекти в рамках СЕЗ і ТПР реалізовувалися на основі окремих договорів із місцевою владою. Відповідно кожна зі сторін взяла на себе певні зобов'язання. Мінфін проаналізував стан виконання суб'єктами СЕЗ і ТПР планових показників – обсяг вкладених інвестицій, кількість нових робочих місць, обсяг виготовленої продукції, сплату до бюджетів, податкові пільги та ін. – виявив, що лише чотири підприємства виконали свої плани з кожного із показників. При цьому не було досліджено стан виконання договірних зобов'язань державою, частина з яких безпосередньо вплинула на діяльність суб'єктів. А тому іноземні компанії – суб'єкти СЕЗ і ТПР – вже сьогодні переносять свої виробничі потужності з України на території сусідніх держав (Росії, Словаччини, Польщі та ін.) [4].

Таким чином, реалізацію інвестиційних проектів було розпочато на більшості територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності. Органами управління ТПР було затверджено 260 інвестиційних проектів загальною кошторисною вартістю понад 1,3 млрд доларів, якими передбачалося створення більш як 25 тисяч нових та збереження 37 тисяч існуючих робочих місць [6, 223].

Для більшості країн світу, у тому числі й для України, загальною метою створення ТПР є активізація економічного розвитку в депресивних регіонах; полегшення процесу залучення новітніх технологій у національну економіку, що прискорює підвищення конкурентоспроможності товарів і послуг; створення нових робочих місць і розв'язання, таким чином, проблем зайнятості; стимулювання надходжень іноземного капіталу; розширення експортної бази; поліпшення платіжного балансу країни за рахунок надходжень в іноземній валюті; ефективне використання місцевих ресурсів; стимулювання ринкових перетворень.

Спільною рисою більшості українських ТПР була вимога значних за обсягом інвестицій для отримання пільг з оподаткування (у багатьох випадках – від 250 тис. до одного млн дол. США і більше). Гранична межа мінімального вкладення інвестицій свідчить про те, що інвестиційні проекти, які реалізувалися, були призначені передусім для великого бізнесу. Зробивши, таким чином, ставку на великих інвесторів, законодавці не врахували інтереси 99 % вітчизняних підприємців. У результаті підтримка промислових гігантів за допомогою ТПР на фоні посилення податкового навантаження на дрібний бізнес негативно позначилася на внутрішньому ринку споживчих товарів. Тому в майбутньому, при відновленні ТПР, доцільним є перегляд такої норми в бік її зменшення з метою створення більш суттєвих стимулів для інвестування в ці зони з боку малих і середніх підприємств.

Відповідно до вищевказаного, виділимо головні застереження щодо економічної доцільності запровадження ТПР в Україні:

- по-перше, запровадження великої кількості ТПР створює можливості для безмитного імпорту товарів;
- по-друге, надання пільг окремим підприємствам обертається додатковим податковим тягарем для всіх інших;
- по-третє, суб'єкти ТПР не сплачують податків, що в кінцевому результаті позначається на фіскальній достатності бюджету [8, 9].

Низький рівень інвестиційної привабливості, а отже, неефективність діяльності певної частини утворених в Україні ТПР було зумовлено недосконалою урядовою політикою, зокрема нестабільністю та непрозорістю законодавчого регулювання, що призвело до розвитку корупції та зловживання пільгами. А це, відповідно, призвело до призупинення діяльності на ТПР у 2005 році.

Утім, практичний досвід показує, що для потенційних інвесторів головне не пільги, а державні гарантії загальної законодавчої стабільності. Українські ТПР були непривабливими для інвесторів

також через відсутність ефективного менеджменту на етапі формування та через неякісне їх планування, а саме: невдалий вибір місця для ТПР (територія зі слабкорозвинутою інфраструктурою, недостатньою кількістю природних та трудових ресурсів, не досить містким ринком) та нерационально визначений розмір зони, що потребує чималих початкових капіталовкладень на створення інфраструктури.

Розглядаючи підходи до вирішення цієї проблеми, слід взяти до уваги досвід країн світу щодо використання ТПР. По-перше, навіть за умов створення сприятливого середовища для діяльності інвесторів на ТПР та наявності стабільної стратегії економічного розвитку країни і законодавчої бази позитивних результатів діяльності на території можна очікувати лише через п'ять років. По-друге, світова практика підтверджує позитивний вплив територій пріоритетного розвитку на розвиток регіонів як інструменту досягнення збалансованого та стабільного розвитку регіонів та країни загалом. Це свідчить про чіткі переваги від запровадження ТПР у середньо- та довгостроковій перспективі, що не було враховано в Україні.

Окрім вищезазначеного, слід зазначити, що з початку 2000 року в Україні активізувалися дебати щодо доцільності запровадження ТПР і, зокрема, у частині надання їм визначених законодавством пільг з оподаткування. Так, Законами України “Про Державний бюджет України на 2004, 2005 2006 і 2007 роки” було запроваджено мораторій на створення нових і розширення діючих спеціальних (вільних) економічних зон та спеціальних режимів інвестиційної діяльності на нових територіях. Також устанавлюється мораторій на розгляд та схвалення (затвердження) нових інвестиційних проектів у В(С)ЕЗ та на ТПР.

Створення і успішна діяльність ТПР неможлива без формування спеціального господарського механізму, який означає встановлення особливого режиму господарювання з використанням як адміністративних, так і економічних важелів. Діяльність ТПР базується на своєрідному фінансовому механізмі, який реалізується за допомогою різних фінансових важелів, стимулів, санкцій та нормативно-правового забезпечення (див. рис. 1).

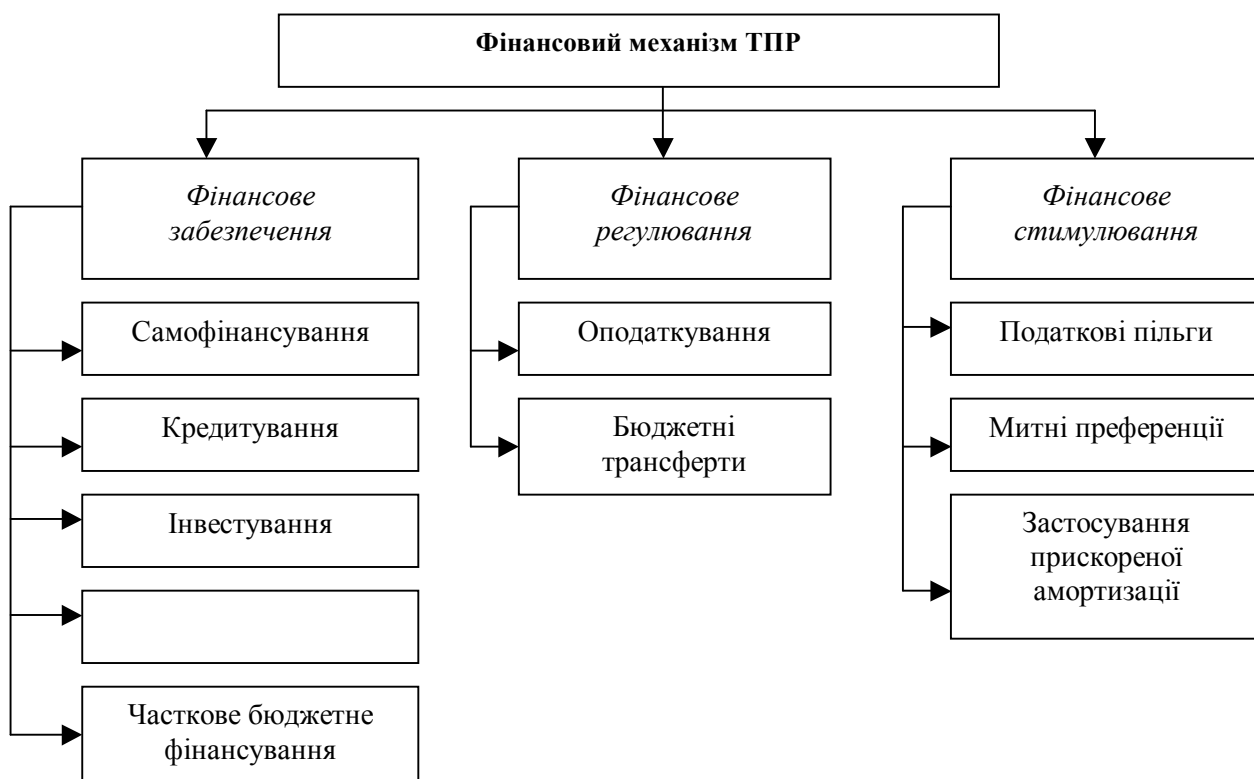


Рис. 1. Фінансовий механізм ТПР*

* Складено автором

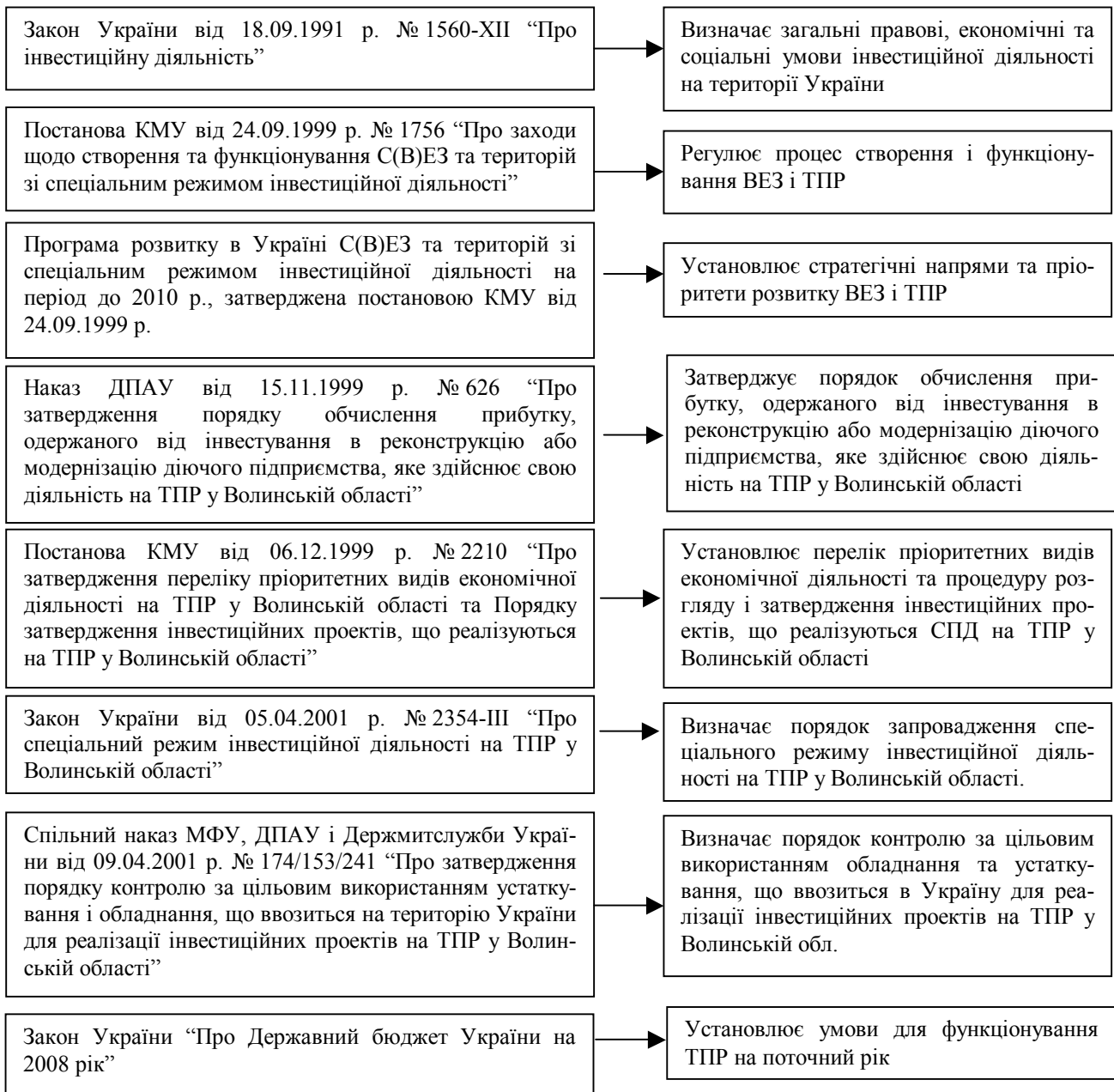


Рис. 2. *Нормативно-правове забезпечення механізму функціонування та процедура здійснення інвестування на ТПР**

* Складено і систематизовано автором

В Україні порядок, умови, механізм функціонування і процедура здійснення інвестицій на ТПР забезпечується такими нормативно-правовими документами (див. рис. 2). Основними з них є:

- Постанова КМУ “Про заходи щодо створення та функціонування С(В)ЕЗ та територій зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності”;
- Закон України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на ТПР у Волинській області”;
- Закон України “Про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період”;
- інші.

Світовий досвід показує, що за рахунок власних коштів фінансування ТПР неможливе. Отож фінансування проекту створення ТПР може здійснюватися за рахунок іноземної позики, а також шляхом укладення угод із зарубіжними приватними інвесторами. Досить широко в зарубіжній

практиці використовується також метод податкових кредитів, що передбачає вільне розпорядження податковими платежами органами управління ТПР на визначений термін [3, 144].

Проте, щоб залучити необхідні кошти на ТПР, необхідно створити такі умови, які б зацікавили потенційних інвесторів вкладати кошти в ту чи іншу пріоритетну галузь чи вид діяльності. Конкретними формами прояву таких стимулів для інвесторів є фінансові, у тому числі податкові пільги.

До суб'єктів підприємницької діяльності під час реалізації ними інвестиційних проектів застосовувався спеціальний правовий режим підприємницької діяльності та надавалися пільги щодо сплати ввізного мита, податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств [2, 10].

Пільгове оподаткування передбачає звільнення від сплати податку на додану вартість на період реалізації затверджених інвестиційних проектів, але не більше ніж на п'ять років. Разом із тим, звільняється на три роки від оподаткування прибуток (у частині, одержаній від освоєння інвестицій) новоствореного, перепрофільованого, реструктуризованого, реконструйованого підприємства, що реалізує на території пріоритетного розвитку затверджений інвестиційний проект вартістю, еквівалентною не менше ніж 250 тисяч доларів США. Прибуток таких підприємств, одержаний від реалізації інвестиційного проекту з четвертого по шостий рік включно, оподатковується за ставкою в розмірі 50 відсотків діючої ставки.

Питання митного оподаткування в діяльності ТПР є прерогативою держави. Вона встановлює пільговий режим митного оподаткування і податків на зовнішньоекономічні зв'язки підприємств ТПР, здійснює митний контроль на кордонах ТПР (внутрішній і зовнішній).

Так, звільняються від сплати ввізного мита на період реалізації затверджених інвестиційних проектів, але не більше ніж на п'ять років, суб'єкти підприємницької діяльності, які ввозять на митну територію України – територію пріоритетного розвитку – для потреб власного виробництва, пов'язаного з реалізацією цих інвестиційних проектів, матеріали та сировину, перелік та обсяги ввезення яких визначаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Однак вважається, що набагато ефективнішим стимулом, ніж звільнення від сплати податків, може бути фінансування за зниженими процентними ставками, оскільки підприємства ТПР фінансують значну частину свого основного капіталу за допомогою позик.

Використовуються також інші стимули, які значно відрізняються у різних ВЕЗ і ТПР. До них належать капітальні субсидії, за допомогою яких країна, що приймає, так чи інакше покриває частину вартості основного капіталу для здійснення проекту або вартості підготовки робочої сили. Субсидії можуть також набувати форму проценту асигнувань на орендну плату, спеціальних послуг з маркетингу, розробки виробів тощо [6, 80].

Разом із тим, слід зазначити, що при розробці політичної лінії щодо стимулів для ТПР необхідно враховувати такі аспекти:

- стимули доцільно планувати таким чином, щоб приваблювати підприємства обробної промисловості;
- якщо прийнято рішення про застосування стимулів, вони повинні бути: прості та недвозначні; конкретні та незмінні для кожного підприємства. Більше того, потреба в них найвища у початкові роки, коли перешкоди значні, а віра в ТПР ще слабка;
- державні стимули не повинні завдати шкоди чистій прибутковості операцій у довгостроковому плані. Стимули слід розглядати лише як додаткові заходи, які заохочують спрямування інвестиційних ресурсів у ТПР.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що для подальшої активізації інвестиційних процесів на ТПР необхідно забезпечити:

по-перше, розроблення і виконання стратегічних та поточних програм розвитку кожної території, де в свій час було запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності;

по-друге, стимулювання інвестицій у пріоритетні галузі економіки, сприяння впровадженню новітніх технологій та виробництву конкурентоспроможної на зовнішньому ринку продукції шляхом оптимізації пріоритетних видів економічної діяльності.

У процесі структурних перетворень у галузях економіки, паралельно із активізацією залучення іноземних інвестицій на ТПР, необхідно забезпечити:

1) зміни у спрямуванні капітальних вкладень шляхом переорієнтації інвестицій у високотехнологічні, наукоємні галузі, забезпечення державної підтримки виробництва високотехнологічної

продукції та розвитку малого і середнього бізнесу за рахунок відшкодування з державного бюджету частини ставок за банківськими кредитами;

2) розширення прав суб'єктів господарської діяльності з формування та використання власних амортизаційних коштів;

3) спрямування державних інвестицій на поновлення основних фондів пріоритетних галузей економіки;

4) інноваційне інвестування підприємств за рахунок коштів, одержуваних від приватизації об'єктів державної власності;

5) впровадження ресурсо- та енергозберігаючих техніки і технологій;

6) поглиблення ринкових перетворень, формування конкурентного середовища та зміцнення приватної власності, реформування аграрних відносин;

7) розширення внутрішнього ринку, зміцнення ринкової інфраструктури, виконання регіональних програм забезпечення ефективного функціонування ринків, здійснення заходів, спрямованих на розвиток сфери побутового обслуговування населення, надання широкого спектру туристичних послуг;

8) обґрунтований захист вітчизняного виробника;

9) пропагування через засоби масової інформації позитивного досвіду залучення інвестицій в економіку країни та ефективних результатів використання інвестиційного капіталу [1, 20].

Для розв'язання проблем зайнятості на ТПР доцільно передбачити:

– продовження роботи з реструктуризації державних підприємств шляхом залучення інвестицій для розвитку підприємництва у виробничій сфері за умови забезпечення модернізації застарілих і створення нових високопродуктивних робочих місць, а також забезпечення ефективного функціонування підприємств у післяприватизаційний період;

– запровадження сприятливого інвестиційного режиму для підприємств, які створюють нові робочі місця, у тому числі для неконкурентоспроможних на ринку праці категорій населення;

– надання державної підтримки районам, у яких склалася критична ситуація на ринку праці, шляхом запровадження особливих режимів приватизації, інвестування та кредитування, а також розроблення і впровадження механізму залучення коштів іноземних кредитних ліній та міжнародної технічної допомоги.

З усього вищевикладеного випливає, що проблематика функціонування ТПР, так само як і СЕЗ, лежить не в площині їх існування як таких, а часто-густо в неефективному керівництві та ненадлежаньому контролі за ними, неправильному визначенні пріоритетів та стратегічних орієнтирів окремих регіонів. Відтак, питання активізації інвестиційної діяльності на ТПР, стратегічного розвитку останніх зміщуються у площину забезпечення національної економічної безпеки.

Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки” від 28.12.2001 р.– № 1801.
2. Закон України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області” від 05.04.2001 р. № 2354-III.
3. Данько Т. П., Окрут З. М. Свободные экономические зоны в мировом хозяйстве: Учеб. пособ. / Рос. экон. акад. им. Г. В. Плеханова.– М.: ИНФРА, 1998.– 168 с.
4. Економічні Есе Інституту реформ. Спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку України.– К.: Б. в., 2005.
5. Звіт про роботу Ради з питань ТПР у Волинській області за 2006–2007 рр.
6. Сіваченко І. Ю., Кухарська Н. О., Левицький М. А. Вільні економічні зони. Навч. посіб.– К.: Дакор; Алерта, 2002.– 480 с.
7. Стащук О. В. особливості інвестування в економіку Волинської області / Матеріали XIII Міжнар. наук.-практ. конфер. “Проблеми і перспективи функціонування інноваційної системи держави в умовах глобалізації”.– Луцьк: РВВ “Вежа” ВДУ ім. Лесі Українки.– 2007.– С. 191–195.
8. Сюй Лін Ши. Організаційно-економічні умови залучення іноземних інвестицій у вільні економічні зони: Автореф. дис. ... канд. екон. наук.– Донецьк, 2002.– 18 с.
9. Чмир О. С. Спеціальні економічні зони й території пріоритетного розвитку (науково-методичні аспекти) / Наук.-дослідний економічний ін-т М-ва економіки України.– К.: НДЕІ М-ва економіки України, 2001.– 274 с.

10. Чмир О. С. Проблеми та ризики розбудови спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в Україні // Регіональна економіка.– 2002.– № 1.– С. 135–143.
11. www.stat.gov.ua.
12. www.kmu.gov.ua.
13. www.me.gov.ua.

Статтю подано до редколегії
06.09.2008 р.