



СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО ТА МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

*Чмир О.С.,
завідувач сектором проблем
формування СЕЗ НДЕІ Мінекономіки
України, доктор економічних наук,
старший науковий співробітник*

*Гарасюк О.А.,
докторант НДЕІ Мінекономіки
України, кандидат економічних наук*

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНИХ ЗАСАД КОМПЛЕКСНОГО АНАЛІЗУ РЕЗУЛЬТАТІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ СЕЗ І ТПР

Постановою Кабінету Міністрів України № 184, прийнятою 28 січня 2001 року, був визначений “Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” (далі – “Порядок”)¹. На виконання цієї постанови щорічно протягом останніх п’яти років проводиться відповідний аналіз, результати якого з необхідними висновками та пропозиціями подаються на розгляд Уряду. Набутий за цей час центральними та місцевими органами виконавчої влади досвід узагальнення результатів діяльності українських СЕЗ і ТПР свідчить про необхідність уточнення окремих положень чинного порядку проведення аналізу. Це підтверджують звернення органів управління СЕЗ і ТПР, Міністерства економіки Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій, а також рішення, прийняті уповноваженими центральними органами виконавчої влади² та наші власні дослідження³.

Ми опрацювали ряд пропозицій, спрямованих на удосконалення методології аналізу СЕЗ і ТПР, викладенню яких і присвячена ця стаття. Названою вище постановою визначено організаційні засади, принципи та процедури проведення аналізу результатів функціонування

¹ Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.01 № 184 // Офіційний вісник України. – 2001. - №9. – Ст.362. – С.232.

² Протокольне доручення наради у Прем’єр-міністра України В.Ф.Януковича “Про результати функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 28.03.2003; Рішення спільної парламентсько-урядової комісії з комплексного дослідження і узагальнення досвіду функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 09.07.2003 (протокол №1); Про аналіз результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності в 2001 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.02 №1241 // www.rada.gov.ua; Пропозиції щодо врегулювання проблемних питань функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності, підготовлені Комісією, утвореною розпорядженням Президента України від 27.06.03 №184 для проведення комплексного аналізу результатів функціонування СЕЗ і ТПР.

³ Методологія комплексного аналізу розбудови в Україні СЕЗ і ТПР та її практична апробація // Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць. / Наук.ред. І.К.Бондар. – К., 2004. – Вип.7 (38). – С. 70-78; Вип.8 (39). – С.20-28; Удосконалення методики проведення результатів функціонування СЕЗ і ТПР: Звіт про НДР (річний) / Наук.-досл.екон. ін-т Мін-ва економіки України. - №0103V008150; Інв.№ 15-03. – К., 2003. – 100 с.



в Україні СЕЗ і ТПР (рис. 1). Зокрема, передбачено, що збір інформації від підприємств-суб'єктів СЕЗ і ТПР здійснюють місцеві органи виконавчої влади, які узагальнюють отримані відомості про фактичні результати виконання інвестиційних проєктів, прогнозують розвиток особливих територіально-господарських утворень, проводять аналіз та розробляють пропозиції з регулювання СЕЗ і ТПР, коригування їх режиму, пріоритетів і т.п. Результати проведеного аналізу разом із комплектом заповнених підприємствами форм спеціальної звітності (у трьох розрізах: план, факт, прогноз) направляються для розгляду уповноваженим центральним органам виконавчої влади. Останні згідно компетенції здійснюють відповідну оцінку за окремими напрямками та роблять певні висновки. Ці висновки стосуються загальної ефективності особливих територіально-господарських утворень, що функціонують в Україні, регіональних систем СЕЗ і ТПР (в масштабі областей), а також містять оцінку кожної окремої зони і території через віднесення їх до однієї з визначених Урядом класифікаційних груп.

Як відомо, Постановою Уряду визнано за доцільне розподіляти усі функціонуючі СЕЗ і ТПР на 3 групи⁴.

До першої відносяться СЕЗ і ТПР, де: “у повному обсязі проведено необхідні організаційні заходи щодо забезпечення їх ефективного функціонування; виконуються завдання, поставлені під час заснування конкретної СЕЗ і ТПР; сформовано позитивні тенденції соціально-економічного розвитку, які дають підстави прогнозувати нарощування показників діяльності СЕЗ і ТПР”. Діяльність таких особливих територіально-господарських утворень “оцінюється позитивно, спеціальний режим визнається цілком обґрунтованим і достатнім для отримання позитивних результатів”. На цій підставі уповноважені центральні органи пропонують Уряду зберегти дію спеціального режиму та продовжувати розвивати СЕЗ і ТПР.

До другої групи включають зони і території зі спецрежимом, якщо в них: “спостерігаються позитивні тенденції соціально-економічного розвитку, але потенціал для отримання позитивних результатів не задіяний повністю з певних причин (короткий термін практичної діяльності, недостатнє нормативно-правове забезпечення, порівняно незначна інвестиційна привабливість регіону, недостатня забезпеченість інфраструктурою тощо); не в повному обсязі проведено організаційні заходи щодо забезпечення ефективного функціонування СЕЗ і ТПР; поетапне виконання завдань, поставлених під час заснування конкретної СЕЗ і ТПР, можливе після проведення додаткових організаційних, інформаційних та інших заходів”. По відношенню до цієї групи пропонується визначити “випробувальний термін”, після закінчення якого проводиться додатковий аналіз та визначається доцільність збереження спеціального режиму.

До третьої групи належать ті СЕЗ і ТПР, у яких: “відсутні позитивні тенденції соціально-економічного розвитку; не виконуються завдання, поставлені під час заснування конкретної СЕЗ і ТПР; організаційні заходи щодо забезпечення ефективного функціонування виконувалися незадовільно. Функціонування таких СЕЗ і ТПР оцінюється негативно, застосування спеціального режиму визнається неефективним для регіону”. Подібний висновок слугує підставою для скасування дії спецрежиму, тобто фактично означає ліквідацію конкретних особливих територіально-господарських утворень.

Паралельно з роботою по аналізу, Міністерство економіки також взаємодіє з Антимонопольним комітетом з приводу контролю за суб'єктами підприємництва СЕЗ і ТПР, які порушують антимонопольне законодавство та законодавство про захист економічної конкуренції.

⁴ Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.01 № 184 //Офіційний вісник України. – 2001. - №99. – Ст.362. – С.232.

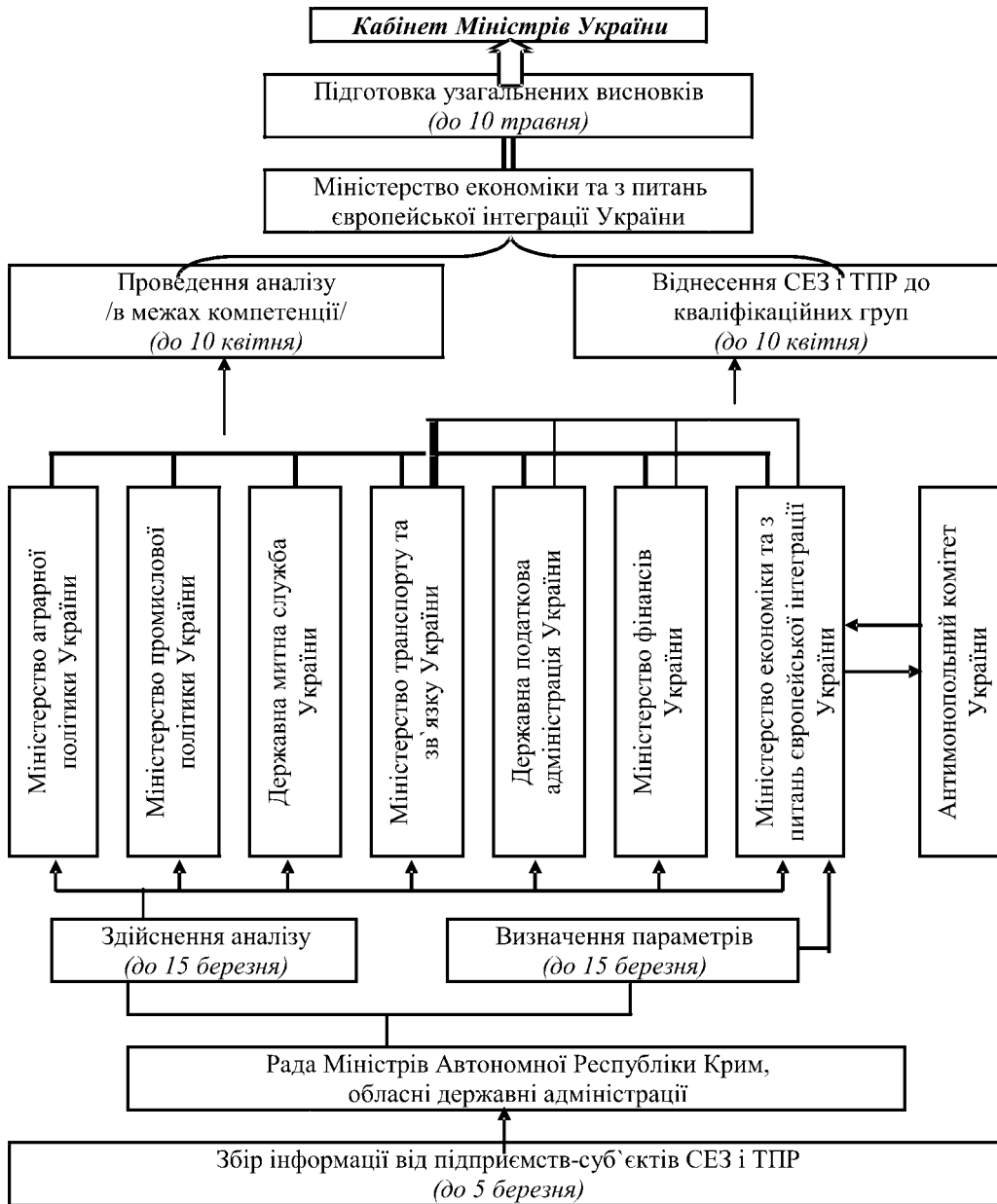


Рис. 1. Процедура проведення аналізу функціонування СЕЗ і ТПР



Зведений на підставі аналітичних матеріалів обласних державних адміністрацій та уповноважених 7 центральних органів виконавчої влади висновок щодо діяльності в Україні вільних зон і територій пріоритетного розвитку робить Міністерство економіки. Воно ж подає результати щорічного комплексного аналізу на розгляд Уряду.

Слід зазначити, що після затвердження базового варіанту порядку проведення аналізу, він уточнювався двічі. На першому етапі (27.12.2001 р.) терміни подання звітності були відкориговані таким чином, щоб вони співпадали з встановленими для загальної статистичної і податкової звітності та дозволяли провести уповноваженим органам якісний повноцінний аналіз отриманих результатів⁴. На другому етапі (08.09.2004) уточнено перелік центральних органів виконавчої влади⁵, на які покладається проведення аналізу результатів функціонування СЕЗ і ТПР; уточнено вимоги до аналітичної записки та напрямків оцінювання отриманих результатів; розмежовано завдання окремих органів у проведенні аналізу⁶.

Крім організаційних та процедурних питань, Постановою Уряду у пунктах 2, 4, 5, 8 “Порядку” вичерпно сформульовані такі ключові моменти, як співвідношення між базовими поняттями аналізу (“напрямки”, “показники” та “параметри”); таксономічні одиниці; основні принципи та напрямки аналізу соціально-економічних наслідків діяльності СЕЗ і ТПР⁷. Детальні вимоги до складу та розподілу показників, застосовуваних у процесі аналізу, формату їх зведення та представлення, порядок розрахунку тощо, були викладені у п’яти додатках до постанови. Але вони втратили чинність з 08.09.2004 р.

У вересні 2004 року Уряд зажадав від Міністерства економіки та інших уповноважених центральних органів виконавчої влади не пізніше 1 грудня 2004 р. узгодити і затвердити “критерії оцінки, основні параметри та показники діяльності спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності”⁸. Фактично мають бути деталізовані вимоги до узагальнення та оцінки даних, визначені критерії та принципи здійснення аналізу, переглянуті раніше запроваджені додатки 1-5 до постанови, у яких містився перелік показників та параметрів функціонування СЕЗ і ТПР.

Розроблені нами пропозиції щодо формування оновленої методики проведення аналізу пов’язані з реалізацією чотирьох основних напрямків, які будуть розглянуті нижче. Загальна схема необхідної, на наш погляд, модернізації “Порядку”, представлена на рис.2, в якому запропоновані зміни і доповнення до чинної схеми аналізу помічені заливкою сірого кольору.

Враховуючи завдання удосконалення аналізу та поглибленого вивчення базових тенденцій і впливу особливих територіально-господарських утворень на регіони розташування та економіку України, а також проголошені новою редакцією “Порядку” акценти на соціальних, екологічних, зовнішньоекономічних та якісних характеристиках слід переглянути раніше застосовувані показники.

⁴ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. №184: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.01 №1737 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 52. – Ст. 2354. - С.77.

⁵ на рис.1 нововведення другого етапу відмічені заливкою сірого кольору

⁶ Про внесення змін до Порядку проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів від 08.09.04 № 1167 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 36. – Ст. 2392. - С.21.

⁷ Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.01 № 184 //Офіційний вісник України. – 2001. - №9. – Ст.362. – С.232.

⁸ Про внесення змін до Порядку проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів від 08.09.04 № 1167 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 36. – Ст. 2392. - С.21.



Ми пропонуємо *модернізувати розроблені раніше та відпрацьовані на практиці додатки 1-5, розширити їх* за рахунок висвітлення таких напрямків розвитку СЕЗ і ТПР, як інновації, зайнятість та доходи населення, модернізація підприємств, стандартизація виробництва.

Зокрема, слід *виключити* показники:

- залучено іноземних інвестицій у суднобудування, машинобудування, хімічне виробництво;

- упроваджено інновацій (нових технологій, технологічних ліній, машин, обладнання, устаткування), усього та зокрема - у сфері лікування та оздоровлення;

- вироблено продукції суднобудування;

- надано послуг з доставки, зберігання, дороблення експортно-імпортних і транзитних вантажів;

- питома вага інвестицій у створення, модернізацію або реконструкцію закладів охорони здоров'я, відпочинку та туризму до загального обсягу освоєних інвестицій.

Разом з тим, необхідно *ввести додатково* такі показники:

- кількість та кошторисна вартість інвестиційних та інноваційних проектів, що знаходяться в стадії реалізації;

- кількість підприємств, на яких реалізуються інвестиційні та інноваційні проекти;

- кількість інноваційно активних проектів;

- кількість інноваційно активних підприємств;

- освоєно нових видів продукції;

- загальна сума витрат на продуктові інновації;

- кількість підприємств, на яких здійснювались продуктові інновації;

- впроваджено нових технологічних процесів;

- витрати на процесові інновації;

- кількість підприємств, на яких здійснювались процесові інновації;

- кількість придбаних (переданих) нових технологій (технічних досягнень);

- загальна сума витрат на технологічні інновації;

- кількість підприємств, які здійснювали витрати на технологічні інновації;

- обсяг виробленої інноваційної продукції;

- обсяг реалізованої інноваційної продукції (усього, у т.ч. за межі України, включаючи країни СНД);

- реалізовано продукції (усього, у т.ч. на внутрішній ринок України (включаючи внутрішньообласний ринок) та на експорт);

- вироблено продукції за видами у натуральному вираженні;

- дохід (виручка) від реалізації продукції;

- чистий прибуток/збиток;

- кількість підприємств, зареєстрованих в системі управління якістю на відповідність міжнародним стандартам серії ISO 9000;

- середньооблікова чисельність штатних працівників;

- фонд оплати праці;

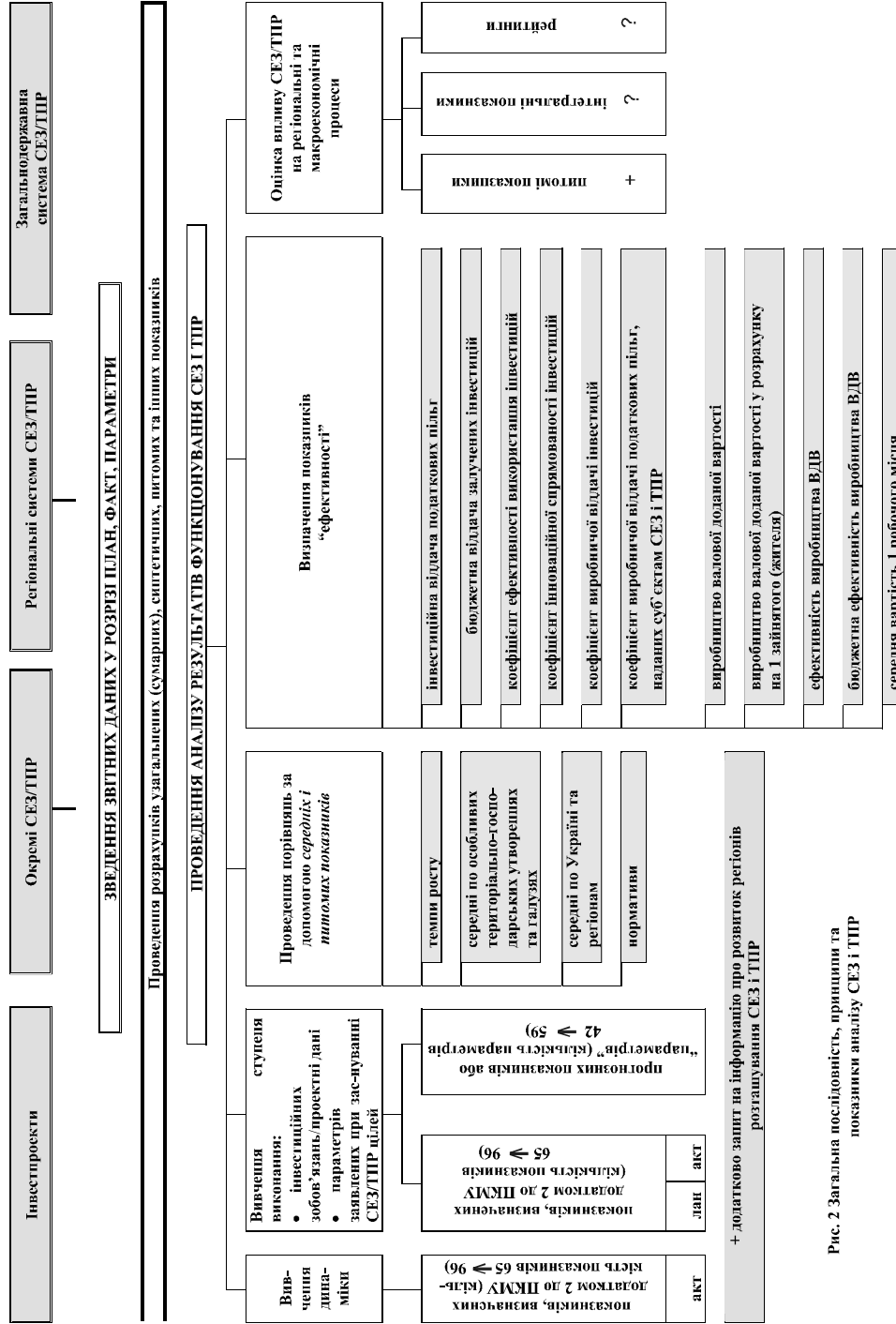


Рис. 2 Загальна послідовність, прийоми та показники аналізу СЕЗ і ТІПР



- кількість підприємств, зареєстрованих в системі управління навколишнім природним середовищем на відповідність міжнародним стандартам серії ISO 14000.

Разом з тим, є сенс говорити про оптимізацію переліку показників та відмову від дублювання статистичної і спеціальної звітності. Але в рамках чинної редакції Постанови Кабінету Міністрів № 184 від 28.02.2004 р. такі дії не представляються можливими без суттєвого удосконалення взаємовідносин "підприємство" "статистичні органи" "уповноважені центральні органи виконавчої влади". Хоча слід визнати, що об'єднання зусиль органів управління СЕЗ і ТПР, обласних державних адміністрацій та Державного комітету статистики могло б кардинально удосконалити саму технологію проведення аналізу і дозволило б повністю відмовитись від дублювання інформаційних систем.

Другим важливим напрямком удосконалення порядку проведення аналізу має стати утвердження певних принципів проведення порівнянь. Співставлення або порівняння характеризуватиме динаміку розвитку СЕЗ і ТПР, ступінь виконання поставлених завдань, демонструватиме співвідношення з граничними показниками та чинними нормативами; визначатиме позицію особливих територіально-господарських утворень у зовнішньому оточенні (маються на увазі регіони розташування та економіка держави в цілому).

Для втілення цього завдання необхідно зробити легітимним запит на вихідну інформацію про розвиток областей та адміністративно-територіальних одиниць, де безпосередньо розташовані зони і території зі спецрежимом. Зрозуміло, що такі дії певним чином ускладнять роботу обласних державних адміністрацій з підготовки щорічного аналізу та перевантажить масив вихідної інформації. Щоб уникнути подібного роду проблем, на наш погляд, необхідно розробити спеціальну комп'ютерну програму з побудови бази даних про розвиток СЕЗ, ТПР і регіонів їх розташування. Вона повинна бути повністю ув'язана з базою даних обласних державних адміністрацій або (у найкращому разі) обласних управлінь та Державного комітету статистики України. Додаткове залучення даних про регіональний розвиток разом із фактичними показниками діяльності СЕЗ і ТПР, на наш погляд, дасть можливість методологічно вірно здійснювати розрахунки при переході на вищі рівні аналізу: мікропроект СЕЗ і ТПР монопроект мультипроект мегапроект.

Слід також зазначити, що отримання доступу до комплексної бази даних про СЕЗ, ТПР, регіони та українську економіку в цілому, дозволить через розрахунок питомих величин визначати вплив СЕЗ і ТПР на територію розташування та економіку держави, що передбачено нами для наступного, четвертого напрямку удосконалення методики.

Третій напрямок удосконалення "Порядку" ми пов'язуємо із встановленням переліку та визначенням порядку розрахунку системи оціночних показників ефективності. До їх складу ми пропонуємо включити такі показники:

- | | | |
|--|-----|---|
| 1) інвестиційна віддача податкових пільг у СЕЗ і ТПР | = | $\frac{\text{інвестиції}}{\text{пільги}}$ |
| 2) бюджетна віддача залучених інвестицій у СЕЗ і ТПР | = | $\frac{\text{надходження до бюджету}}{\text{інвестиції}}$ |
| 3) середня вартість одного інвестиційного проекту, що реалізується у СЕЗ і ТПР | = | $\frac{\text{інвестиції}}{\text{кількість проектів}}$ |
| 4) частка відчужених інвестицій в залучених інвестиціях у СЕЗ і ТПР | = | $\frac{\text{відчужені інвестиції}}{\text{залучені інвестиції}}$ |
| | = | $\frac{\text{фактично використані інвестиції}}{\text{залучені інвестиції}}$ |
| 5) коефіцієнт ефективності використання інвестицій у СЕЗ і ТПР | або | $\frac{\text{залучені інвестиції} - \text{відчужені інвестиції}}{\text{залучені інвестиції}}$ |



6) прями іноземні інвестиції в СЕЗ і ТПР на душу населення адміністративно-територіальних одиниць, де безпосередньо розташовані СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{іноземні інвестиції}}{\text{чисельність населення}}$$

7) інвестиції в основний капітал СЕЗ і ТПР на душу населення адміністративно-територіальних одиниць, де безпосередньо розташовані СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{інвестиції в основний капітал}}{\text{чисельність населення}}$$

8) частка інноваційних проектів у загальній кількості проектів, що реалізуються в СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{інноваційні проекти}}{\text{всього проектів}}$$

9) середня вартість інноваційних проектів

$$= \frac{\text{вартість інноваційних проектів}}{\text{кількість інноваційних проектів}}$$

10) коефіцієнт інноваційної спрямованості інвестицій у СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{інновації}}{\text{інвестиції}}$$

11) коефіцієнт виробничої віддачі інвестицій у СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{виробництво}}{\text{інвестиції}}$$

12) коефіцієнт виробничої віддачі податкових пільг, наданих суб'єктам СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{виробництво}}{\text{податкові пільги}}$$

13) виробництво валової доданої вартості у СЕЗ і ТПР

$$= \frac{(\text{ФОП} + \text{прибуток до оподаткування} + \text{податки на виробництво})}{\text{виробництво}}$$

6) прями іноземні інвестиції в СЕЗ і ТПР на душу населення адміністративно-територіальних одиниць, де безпосередньо розташовані СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{іноземні інвестиції}}{\text{чисельність населення}}$$

7) інвестиції в основний капітал СЕЗ і ТПР на душу населення адміністративно-територіальних одиниць, де безпосередньо розташовані СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{інвестиції в основний капітал}}{\text{чисельність населення}}$$

8) частка інноваційних проектів у загальній кількості проектів, що реалізуються в СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{інноваційні проекти}}{\text{всього проектів}}$$

9) середня вартість інноваційних проектів

$$= \frac{\text{вартість інноваційних проектів}}{\text{кількість інноваційних проектів}}$$

10) коефіцієнт інноваційної спрямованості інвестицій у СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{інновації}}{\text{інвестиції}}$$

11) коефіцієнт виробничої віддачі інвестицій у СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{виробництво}}{\text{інвестиції}}$$

12) коефіцієнт виробничої віддачі податкових пільг, наданих суб'єктам СЕЗ і ТПР

$$= \frac{\text{виробництво}}{\text{податкові пільги}}$$

13) виробництво валової доданої вартості у СЕЗ і ТПР

$$= \frac{(\text{ФОП} + \text{прибуток до оподаткування} + \text{податки на виробництво})}{\text{виробництво}}$$



Четвертий напрямок пов'язаний з аналізом виконання інвестиційних зобов'язань. На регіональному рівні уповноважені органи управління СЕЗ і ТПР, обласні державні адміністрації та їх фінансові органи, державні податкові інспекції, а на державному - Міністерство економіки, Міністерство фінансів та ДПА, відповідно до своєї компетенції повинні відслідковувати виконання інвестиційних зобов'язань, забезпечувати не порушення інтересів держави, яка надає підприємствам зон і територій можливість користування пільгами.

Запровадженням у 2001 році "Порядком..." було передбачено проведення порівнянь між проектними показниками та фактичними результатами виконання інвестиційних проектів (додаток 3 - план/факт/різниця). Застосований підхід мав одну методологічну ваду: він дозволяв отримувати відомості та порівнювати показники у зведених матрицях, якими не відокремлюються різні етапи виконання проектів. Таким чином, у даних по окремих СЕЗ і ТПР, регіону (адміністративно-територіальна одиниця, область) та державі в цілому ми маємо можливість аналізувати усереднені показники. Вони певним чином характеризують загальну картину, дозволяють робити організаційні та правові висновки.

Згідно даних, опублікованих Мінекономіки⁹, рівень виконання інвестиційних зобов'язань залишається незадовільним. В частині залучення інвестицій найгірші показники мають СЕЗ "Донецьк" (2,6%), СЕЗ "Рені" (3,4%), СЕЗ "Славутич" (24,2%); СЕЗ "Порто-франко" (26,7%); щодо обсягів виробництва - СЕЗ "Порто-франко" (4,9%), СЕЗ "Славутич" (13,3%), ТПР у Луганській (23,8%), Волинській (25,2%) та Житомирській (26,7%) областях; щодо створення робочих місць - СЕЗ "Рені" (2,7%), ТПР у Чернігівській області (46,3%). Недостатньою є і фінансова дисципліна: ступінь виконання зобов'язань по сплаті у бюджет податків, зборів та інших обов'язкових платежів становить лише 29%.

Однак, доступні нам згідно чинного "Порядку" показники не характеризують ступінь виконання інвестиційних зобов'язань тими проектами, які протягом року, що аналізується, виходять з роботи у спецрежимі¹⁰.

Отже, необхідно забезпечити своєчасний контроль за виконанням інвесторами зобов'язань, взятих у договорах-контрактах, та ефективність наданих режимом СЕЗ і ТПР пільг.

Чинні системи поточного спостереження за розвитком СЕЗ і ТПР дозволяють вирішувати це завдання у декілька способів.

Перший та найбільш ефективний - застосування системи державної статистичної звітності №1-ІП-квартальна, запровадженої Наказом Державного комітету статистики №184 від 06.06.2000 р¹¹.

Цей шлях є малозатратним, оскільки повністю вписується у діючу структуру форми державної статистичної звітності та комплекс електронної обробки статистичної інформації; не спричиняє дублювання інформаційних потоків.

Разом з цим, слід вказати і на недоліки, до яких відносяться: по-перше, недоступність інформації по окремих проектах у розрізі СЕЗ і ТПР та областей - для місцевих органів (спеціалізованих органів управління СЕЗ і ТПР та обласних державних адміністрацій); по-друге, подання інформації до Міністерства економіки з певним запізненням по відношенню до термінів підготовки і подання зведених матеріалів на розгляд Уряду. Ці недоліки, якщо їх не подолати належним чином, будуть ускладнювати аналіз, поточний контроль та прийняття відповідних управлінських рішень.

⁹ [http://www/me.gov.ua](http://www.me.gov.ua)

¹⁰ з причини завершення стандартного терміну дії пільг або дострокового припинення виконання узгодженого бізнес-плану, відчуження інвестиції тощо.

¹¹ Про затвердження форми державної статистичної звітності №1-ІП та Інструкції про порядок її складання: Наказ Державного комітету статистики України від 06.06.00 № 184 // Офіційний вісник України. - 2000. - №29. - Ст.1239. - С.258.



Для варіанту використання ресурсів Державного комітету статистики щодо збору та зведення необхідної інформації слід:

1) звернутись до Державного комітету статистики з пропозиціями такого характеру:

1.1) внести зміни до форми №1-ІП квартална державної статистичної звітності, доповнивши розділ I "Інформація про інвестиційний проект" пунктом 8 "Дата завершення інвестиційного проекту / Дата припинення дії спеціального режиму", та присвоїти пунктам 9 і 10 номери 10 і 11 відповідно;

1.2) внести відповідні зміни до комплексу електронної обробки статистичної інформації (КЕОІ форми №1-ІП квартална), забезпечивши відокремлення у річних звітах масиву інформації по проектах, які у звітному році припинили роботу з використанням спецрежиму СЕЗ чи ТПР, а також проектах, по яких відбувалось відчуження інвестицій чи мало місце припинення виробництва;

1.3) забезпечити своєчасне подання відомостей про вказані проекти¹²:

обласним державним адміністраціям, - обласними управліннями статистики (у розрізі області в цілому та окремих СЕЗ і ТПР у розгорнутому форматі);

Міністерству економіки, - Державним комітетом статистики

(у розрізі окремих зон і територій зі спецрежимом, груп СЕЗ і ТПР, областей, України в цілому).

2) доручити місцевим державним адміністраціям:

2.1) внести уточнення до договорів (контрактів) з підприємствами, що реалізують інвестиційні проекти у СЕЗ чи ТПР, яким передбачити надання дозволу органам статистики представляти первинні дані щодо реалізації інвестиційних проектів центральним та місцевим органам державної виконавчої влади, а саме - обласним державним адміністраціям (за місцем розташування підприємств, які реалізують інвестиційні проекти у СЕЗ і ТПР), Міністерству економіки України, Міністерству фінансів України, Державній податковій адміністрації України, - як це передбачено статтею 22 Закону України "Про державну статистику";

2.2) щорічно у аналітичних матеріалах про результати функціонування СЕЗ і ТПР висвітлювати питання:

ступеня виконання інвестиційних зобов'язань по проектах, які у звітному році припинили роботу¹³ з використанням спецрежиму СЕЗ чи ТПР;

заходів, що були (або мають бути) реалізовані у зв'язку з порушенням умов договорів (контрактів).

3) доручити Міністерству економіки, Міністерству фінансів та Державній податковій адміністрації України у межах своєї компетенції аналізувати ступінь виконання інвестиційних зобов'язань по проектах, які у звітному році припинили роботу з використанням спецрежиму СЕЗ чи ТПР та розробляти пропозиції щодо заходів, необхідних для коригування ситуації, що склалась.

Другий спосіб пов'язаний з перенесенням основного навантаження щодо контролю за виконанням інвестиційних проектів виключно на місцеві державні адміністрації. Це співпадає з їх повноваженнями та активізує співробітництво з державними податковими органами на місцях з приводу контролю за правильністю наданих пільг. Крім того, це дозволить своєчасно коригувати взаємовідносини з підприємствами, які виходять зі спецрежиму, не виконавши свої зобов'язання щодо залучення інвестицій та сплати податків.

¹² первинних даних та статистичної інформації на паперових та електронних носіях.

¹³ Критерії: завершення терміну проекту; відчуження раніше внесеної інвестиції; припинення виробництва



Для реалізації даного підходу необхідно зробити наступне.

По-перше, слід зобов'язати обласні державні адміністрації або уповноважені органи управління СЕЗ і ТПР на місцях запровадити та постійно підтримувати базу даних затверджених інвестиційних проєктів у двох форматах: "передбачено проєктом (бізнес-планом)" та "фактичні відомості про реалізацію інвестиційного проєкту". Усі відомості повинні бути представлені наростаючим підсумком.

Ключовими позиціями для відслідковування розвитку кожного інвестпроєкту мають стати показники, ідентифіковані постановою як "параметри".

Запровадження таких баз даних дозволить постійно контролювати виконання інвестиційних зобов'язань та своєчасно коригувати дії органів, уповноважених управляти розвитком СЕЗ і ТПР.

По-друге, пропонується оформити, як і у попередньому варіанті, письмовий дозвіл суб'єктів підприємництва, що реалізують інвестиційні проєкти у СЕЗ і ТПР, - на отримання доступу до форм статистичної звітності. При цьому додаткового коригування форми № 1-П-квартальна не потрібно. Надання місцевим органам цієї інформації дозволить суттєво спростити систему збору інформації, уникнути дублювання, забезпечить співставність даних спостереження та зменшить навантаження на суб'єктів підприємництва, які працюють у режимі СЕЗ і ТПР.

Якщо варіант обміну інформацією з органами державної статистики виявиться неприйнятним з будь-яких об'єктивних причин, необхідно користуватись первинною інформацією про реалізацію інвестиційних проєктів, що збирається відповідно до "Порядку".

На підставі цієї інформації слід проводити співставлення ступеня виконання зобов'язань по кожному з проєктів, затверджених до реалізації, а також здійснювати узагальнення по сукупності усіх проєктів в межах

СЕЗ і ТПР та області.

Окремо мають аналізуватись ті проєкти, які протягом звітного періоду завершують свою роботу у пільговому режимі інвестиційної діяльності. Вимоги до такого аналізу викладені вище.

Третій спосіб впливає з відповідного доручення Уряду (пункт 2)¹⁴ та пов'язаний з удосконаленням методології щорічного аналізу результатів функціонування СЕЗ і ТПР. Він збігається з основними рисами попереднього варіанту. Згідно з ним завдання щодо посилення контролю за проєктами, термін реалізації яких завершено, покладається на обласні державні адміністрації, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів та Державну податкову адміністрацію України.

Схема його реалізації полягає у наступному. Спільним наказом уповноважених центральних органів виконавчої влади, який буде виданий не пізніше 1 грудня поточного року¹⁵ необхідно передбачити:

а) запровадження спеціальної форми первинної та зведеної інформації щодо планових та фактичних показників виконання інвестиційних проєктів (бізнес-планів) по тих проєктах, які протягом звітного періоду завершують свою роботу у пільговому режимі інвестиційної діяльності (додаток 2);

¹⁴ Про внесення змін до Порядку проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів від 08.09.04 № 1167 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 36. – Ст. 2392. - С.21.

¹⁵ як це передбачено Постановою Кабінету Міністрів України №1167 від 08.09.2004 р.



б) обов'язковість проведення Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Міністерством економіки, Міністерством фінансів, Державною податковою адміністрацією, - аналізу ступеня виконання інвестиційних проектів, які протягом звітного періоду завершують свою роботу в пільговому режимі інвестиційної діяльності, а також розробку відповідних пропозицій щодо покращання ситуації та посилення контролю за дотримання умов, передбачених договорами (контрактами).

Цей варіант не потребує додаткових витрат на формування баз даних, узгодження схем взаємодії з органами державної статистики та будується на засадах чинної методики¹⁶.

Але два останніх варіанти мають суттєвий недолік, який полягає у тому, що відомості збираються та подаються не наростаючим підсумком, а за звітний рік. Отже, для того, щоб співставити зобов'язання згідно бізнес-планів та фактичні результати, необхідно буде застосовувати форми зведення первинних даних (додаток 2) за всі роки виконання проектів¹⁷ та додатково формувати за аналогічною формою додаток, в якому зводити основні прогностичні показники проектів.

Крім того, слід звернути увагу на ще один важливий момент. Протягом останніх років обговорюється питання: чи слід у процесі щорічного аналізу враховувати інформацію про проекти, які з об'єктивних причин вийшли зі спецрежиму, але продовжують своє функціонування? Ця проблема вже попередньо розглядалась нами¹⁸.

На наш погляд, необхідно визначити критерії віднесення проектів до числа тих, що продовжують виконуватись після виходу з пільгового режиму, а також провести спеціальне опитування серед спеціалістів органів управління СЕЗ і ТПР, обласних державних адміністрацій і підприємств-суб'єктів.

Ми ж пропонуємо розглядати такі критерії якості:

1) невилучення інвестицій або вилучення у половинному розмірі раніше внесених інвестицій згідно договору (контракту);

2) незалучення інвестицій або додаткове їх залучення у обсязі, що не перевищує 50% раніше внесених згідно договору (контракту);

3) здійснення виробництва продукції у тотожних або зростаючих обсягах без суттєвої зміни асортименту.

Слід також з'ясувати у фахівців і підприємців наступне питання: якщо проект буде реалізовуватись після виходу з режиму пільг, то: 1) чи згодні підприємства, де цей проект реалізується, продовжувати звітувати перед органами управління; 2) чи будуть ці підприємства мати достовірні відомості по проекту, щодо якого буде припинено ведення обособленого бухгалтерського обліку; 3) чи правильним буде перенесення на фактичний термін виконання інвестпроекту відомостей, які характеризували проект у останній рік його роботи у спецрежимі та чи є сенс проводити коригування зазначених показників на темпи фактичного зростання

¹⁶ Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.01 № 184 //Офіційний вісник України. – 2001. - №9. – Ст.362. – С.232; Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. №184: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.01 №1737 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 52. – Ст. 2354. - С.77; Про внесення змін до Порядку проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів від 08.09.04 № 1167 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 36. – Ст. 2392. - С.21.

¹⁷ фактично – архівні відомості

¹⁸ Удосконалення методики проведення результатів функціонування СЕЗ і ТПР: Звіт про НДР (річний)/Наук.-досл.екон. ін-т Мін-ва економіки України. - №0103V008150; Інв.№ 15-03. – К., 2003. – 100 с.



виробництва¹⁹.

Також слід звернути увагу на моменти, які цілком можуть бути трансформовані у окремі напрямки удосконалення "Порядку". Йдеться про оцінку впливу СЕЗ і ТПР на регіональний та макроекономічний розвиток через розрахунок так званого "ефекту впливу" підприємств зон і територій та інших суб'єктів підприємництва, - як в межах особливих територіально-господарських утворень, так і поза ними. Найбільш простим і наочним шляхом для цього може стати визначення питомої ваги СЕЗ і ТПР у аналогічних показниках окремих адміністративно-територіальних одиниць, областей та України в цілому. Більш складні розрахунки пропонується здійснювати за допомогою інтегральних показників, рейтингових оцінок тощо. Вже опубліковано ряд пропозицій методичного характеру щодо визначення подібного роду впливу.

Зокрема, Радою з питань спеціальних економічних зон і спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Донецькій області запропоновано методику комплексної оцінки ефективності інвестиційних проєктів²⁰. На думку її авторів, їх методика дозволяє оцінити "загальну доцільність інвестиційного проєкту для області в цілому, а не його окремі показники". Методика базується на комплексі показників, які відображають основні напрямки впливу спеціального режиму СЕЗ і ТПР, а саме: 1) на економіку країни та регіону, фінанси та бюджет; 2) на соціальний стан, працевлаштування (пряме та додаткове); 3) на внутрішньогалузевий та міжгалузевий вплив; 4) на екологічне становище; 5) на збереження енергоносіїв; 6) на впровадження наукоємних технологій.

Вплив інвестпроєкту по кожному з напрямків визначається через відповідні коефіцієнти, складові яких аргіогі приймаються відмінними від нуля. На основі коефіцієнтів інвестпроєкту та єдиних для усієї області показників впливу факторів на інтегральний показник розраховується загальний або результуючий, а на його основі - сумарний рейтинг СЕЗ і ТПР області. Слід зазначити, що у якості коефіцієнтів зважування пропонується застосовувати шість показників, адекватних названим напрямкам впливу. Вони відображають співвідношення абсолютних показників області та України в цілому на певний момент часу.

Ідею, покладену в основу цієї методики, слід визнати перспективною. Але існує ряд проблем технічного і методичного характеру, які заважають практичній реалізації. Зокрема, по-перше, незрозумілою є інтерпретація ряду співвідношень, які застосовуються у розрахунках. Наприклад: співвідношення різниці чистої приведенної вартості та суми інвестиційного проєкту, - з розрахунковим терміном дії; співвідношення робочих місць на підприємствах-суміжниках та населення області тощо. По-друге, не визначено, чи слід застосовувати відомості про результати реалізації інвестиційного проєкту за звітний рік або за весь час, що минув від початку його виконання. По-третє, не завжди запропоновані "проміжні" співвідношення, результуючий показник та сумарний рейтинг всієї області можна належним чином інтерпретувати. По-четверте, автори методики не вказують чітко на джерела інформації, які характеризують як інвестиційний проєкт, так і підприємства-суміжники, область та Україну в цілому. Це проявляється особливо чітко, коли йдеться про чисту приведену вартість інвестиційного проєкту, для розрахунку якої в кожному окремому випадку використовувались

¹⁹ на нашу думку, такий підхід є некоректним, оскільки немає прямої математично визначеної залежності між фізичним обсягом продукції, доходами, прибутком і бюджетними платежами по таких проєктах, що реалізуються у різних галузях

²⁰ Рада з питань спеціальних економічних зон і спеціального режиму інвестиційної діяльності в Донецькій області. Методика комплексної оцінки ефективності інвестиційних проєктів // www.sez-tpd.org.ua



різні чисельні значення факторів; кількість створених та збережених робочих місць у сфері обслуговування та на підприємствах-суміжниках; оцінку конкурентоспроможності підприємства; зміну екологічних характеристик проекту (так, якщо аналізуватиметься нове виробництво, результати розвитку будуть від'ємними. Крім того, нечітко викладено, як розуміти "середню зміну обсягів викидів у атмосферу... та витрат на знешкодження негативного впливу, %"). Ряд показників взагалі не ув'язані зі спеціальною статзвітністю СЕЗ і ТПР. Не згадується у методиці про цілі заснування СЕЗ і ТПР, їхній масштаб, ступінь анклавності тощо. Таким чином, мережа ТПР і СЕЗ Донецької області завжди матиме показники, які суттєво відрізнятимуться від ТПР Волинської області або СЕЗ Одеського регіону.

Методика, опрацьована спеціалістами Мінагрополітики, складається фактично з двох блоків²¹ [13]. Перший має забезпечувати визначення доцільності реалізації інвестпроекту, а другий - розрахунок мультиплікаційного ефекту. Розглянемо їх детальніше. Перший блок базується на розрахунку абсолютних та відносних значень доданої вартості у комбінації з розміром пільг і терміном реалізації проекту. Частково подібні підходи вже застосовані у практиці аналізу СЕЗ і ТПР на рівні моно-, мульти- та мегапроекту. Другий блок має на меті за допомогою системи припущень, експертних оцінок та умовних розрахунків визначити вплив підприємства, яке реалізує інвестпроект у СЕЗ і ТПР, - на роботу інших підприємств-суміжників. Автори пропонують, ігноруючи галузеву специфіку та відомості про "заморожені" (виведені з виробництва) основні фонди, розраховувати середню фондовіддачу по народному господарству, вартість основних фондів підприємств-суміжників, фондоозброєність одного робочого місця, а також користуватись усередненими знеособленими даними про "нормативний розмір" амортизаційних відрахувань, платежів до державних цільових фондів, прибутків та ін.

Ми маємо певні сумніви щодо коректності результатів, отриманих унаслідок застосування подібних підходів. Це пов'язано із залученням узагальнених даних по народному господарству, які не відображають галузевої та регіональної специфіки; посиленням на відомості про вплив інвестпроекту на діяльність підприємств-суміжників, хоча на них не ведеться окремий облік відносин із підприємствами СЕЗ і ТПР. Також, як і у попередній методиці, не визначеними залишились: джерело інформації про інвестпроекти СЕЗ і ТПР та розвиток економіки в цілому; припустимий розрив між інформацією мікро- та макрорівня; виконавці; інтерпретація результатів; допустимі похибки (наприклад, чи враховувати показники збиткових підприємств, бюджетної сфери, домогосподарств) тощо.

Крім того, мультиплікаційний ефект авторами методики визначається лише для підприємств-постачальників. Отже, взагалі не враховуються зв'язки суб'єктів СЕЗ і ТПР зі споживачами продукції (при поставках складових, напівфабрикатів та готової продукції). Останнє, на наш погляд, має важливе значення як для організації виробничих ланцюгів на певній території, так і для формування додаткових джерел бюджетних надходжень.

Опрацьовані харківськими вченими методичні рекомендації щодо базових підходів до проведення комплексного аналізу діяльності СЕЗ і ТПР²² [14] складаються з трьох частин. Перша частина містить групу оцінок відповідності інвестпроекту нормам законодавства, друга - соціально-економічні критерії привабливості інвестиційного проекту для території, а третя -

²¹ Міністерство аграрної політики України. Методика розрахунку ефективності реалізації інвестиційних проектів у СЕЗ та ТПР // www.agroua.net

²² Рада з питань спеціального режиму інвестиційної діяльності на території міста Харкова. Методичні рекомендації щодо базових підходів до проведення комплексного аналізу діяльності СЕЗ та ТПР // oblrada.kharkov.u



об'єднує показники кумулятивного ефекту від первинного інвестування.

Саме третя частина методики представляє для нас певний інтерес, оскільки формулює підходи до визначення непрямого або опосередкованого впливу інвестпроектів. Пропонується визначати абсолютний приріст ВВП регіону або держави як суму доходів, витрат та сплачених податків підприємств, скоригованих на коефіцієнт мультиплікації; відносний приріст ВВП; ефективність вкладень інвестиційного капіталу та доходів; інвестиційний коефіцієнт розвитку регіону та ефективність залучення капіталу пільгами. Слід зазначити, що ми підтримуємо саму ідею застосування показників абсолютного приросту ВВП, коефіцієнтів генерації інвестиційним капіталом нового капіталу та залучення капіталу пільгами з метою проведення щорічного аналізу. Останній з названих показників вже декілька років застосовується при здійсненні оцінки результатів функціонування СЕЗ і ТПР.

Але для практичної реалізації слушних пропозицій, які містяться в описаних вище методиках, необхідно удосконалити запропонований ними порядок проведення розрахунків, чітко визначити джерела інформації та часову прив'язку даних; викласти інтерпретацію проміжних і остаточних результатів; навести інтервали належності показників тощо. Не менш важливим фактором має стати практична апробація методики на різномірних проектах за нетотожні проміжки часу. Лише за таких умов теорія і практика особливих територіально-господарських утворень збагатиться новими інструментами наукового дослідження.

Таким чином, нами опрацьовано цілу низку пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного порядку проведення аналізу результатів функціонування СЕЗ і ТПР. Частина з них викладена у альтернативному ключі, з необхідною аргументацією щодо доцільності та ефективності їх застосування. Ці розробки, на наш погляд, дозволять зробити щорічний аналіз діяльності особливих територіально-господарських утворень більш точним, наочним, в міру децентралізованим і створять необхідну базу для прийняття зважених управлінських рішень щодо подальшого розвитку СЕЗ і ТПР.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 2 від 18 жовтня 2004 року)*

