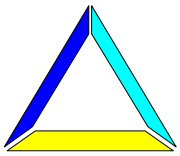
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ
НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

01034 Київ, Рейтарська 8/5, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



ТЗ0

Інституційна реформа *чи надання цільової підтримки? Коментар до проекту закону "Про державну підтримку та стимулювання інвестиційної діяльності" підготовленого Міністерством Економіки та з питань Європейської інтеграції*

Примітка: Проект закону був наданий ІЕД/НКГ тільки за допомогою пані Людмили Мусіної, заступника Міністра економіки та з питань європейської інтеграції (МЕ). Таким чином, ці коментарі підготовлено ексклюзивно для обговорення з Міністерством економіки, аніж для більш широкої дискусії.

Резюме та рекомендації

Елементи інституційних основ, а саме, правила та регулюванню економіки, а також інституції, що їх обумовлюють, є основними критеріями для прийняття рішень приватними інвесторами в довгостроковому періоді. Це стосується, насамперед рівня участі у міжнародній торгівлі та прозорості, що сприяють підвищенню внутрішніх інвестицій та залученню прямих іноземних інвестицій. На фоні досить недосконалої системи інституцій України надання спеціальних інвестиційних стимулів окремим секторам, регіонам, та/або надання стимулів в залежності від типів інвестицій, може бути як неефективною, так і невиправдано дорогою діяльністю. Проект закону переважно містить положення, що передбачають надання цільової підтримки, і таким чином не є достатньою умовою суттєвого підвищення рівня приватних інвестицій в довгостроковому періоді.

Ми пропонуємо послідовно переписати проект закону та перетворити його у *Програму Суспільної Підтримки Приватних Інвестицій,* враховуючи інтереси інвесторів та міжнародний досвід. Стосовно першого проекту закону, ми рекомендуємо:

- Спрямувати зусилля на покращення інституційних основ та виключити елементи політики цільової підтримки із закону;
- Виключити з проекту закону всі положення, що мають відношення до суспільних інвестицій, та включені з метою надання суспільної підтримки для здійснення приватних внутрішніх та іноземних інвестицій;
- Не повертатися до політики надання державної допомоги для підтримки приватної інвестиційної діяльності;
- Розширити прикінцеві положення проекту закону та чітко визначити додаткове законодавство, яке необхідне для покращення інституційних основ інвестиційної діяльності в Україні. Зокрема, ми рекомендуємо сконцентруватися на реформі податкового законодавства відповідно до міжнародних стандартів, стандартів зайнятості, та положень, що визначають права власності, покращити виконання закону, прозорість сектора суспільних фінансів, та ефективність суспільних видатків шляхом скорочення державної допомоги. Це допоможе усвідомити те, що

реформа інституційних основ вимагає широкомасштабних та узгоджених зусиль усіх рівнів законодавчої ініціативи.

Зміст

1. Передумови

2. Альтернативи підтримки приватних інвестицій

2.1. Цільова підтримка

2.2. Інституційні основи для приватних інвестицій

3. Поточний стан інституційних основ для приватних інвестицій в Україні

4. Чи сприяє проект закону підтримці приватних інвестицій в Україні?

5. Висновки та рекомендації

1. Передумови

Внаслідок нещодавнього зростання інвестиційного попиту, частка валового нагромадження основного капіталу у ВВП в Україні становила близько 20% у 2002 та 2003 роках, що є прийнятним для країн з перехідною економікою. Зрозуміло, що представники влади зацікавлені у довгостроковій стабільності високого рівня інвестицій.

Інвестиційна діяльність в Україні регулюється численними законами, міжнародними угодами, двосторонніми угодами, та іншими законодавчими актами. Проте, не існує послідовної стратегії стосовно внутрішніх приватних інвестицій та прямих іноземних інвестицій. Проект закону "Про державну підтримку та стимулювання інвестиційної діяльності" – змога виправити цей недолік. Проект було підготовлено МЕ, частково на вимогу Указу Президента №580 "Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України" від 7 липня 2003 року, що вимагає підготувати закон, який зокрема:

1. Визначає пріоритетні напрями інвестиційної діяльності, яким надається державна підтримка, механізми стимулювання залучення інвестицій, підвищення гарантій та прав інвесторів;
2. Спрощує порядок одержання інвесторами документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення інвестиційних проектів, порядку реєстрації іноземних інвестицій, сертифікації продукції.

Перше положення передбачає надання спеціальної підтримки у випадку прямих інвестицій та здійснення інвестицій у визначених стратегічних сектора та регіонах. Як це видно з наступного розділу, ці дві вимоги насправді мають бути представлені двома різними підходами до інвестиційної підтримки.

В той час як проект закону намагається поєднати обидва підходи, ми рекомендуємо покращити всі інституційні основи для здійснення приватних інвестицій в Україні, аніж притримуватися політики цільової підтримки, що не буде вигідним за умов недосконалих інституційний основ. Ми особливо рекомендуємо не дискримінувати на основі типу інвестицій за будь-яких обставин. Ми також не можемо рекомендувати використання стимулів для цільової підтримки окремих секторів або регіонів без проведення реформи інституційних основ.

В той час, як Указ Президент №580 чітко вимагає заходів для залучення прямих іноземних інвестицій в Україну, проект закону підготовлений МЕ не обмежений цією темою, проте має на меті об'єднати окремі положення законодавства та запропонувати загальні принципи та інструменти надання державної підтримки всіх видів інвестицій в Україні. Перший проект закону (див Додаток А), який покладено в основу цього коментарю, було надано Кабінету Міністрів України (КМУ). Коментарі КМУ наведено в Додатку Б.

2. Альтернативи надання підтримки приватним інвестиціям

Приватні інвестиції та зокрема прямі іноземні інвестиції визнаються економістами, політиками та урядом як імпульси зростання. Насправді, вони становлять невелике ядро емпірично доведених знань про зростання: в той час як багато інших результатів є незначними, можна визначити позитивну, значну кореляцію між

зростанням та питомою вагою інвестицій у ВВП[1]. Зокрема, висновком нещодавнього дослідження ОЕСР є те, що прямі іноземні інвестиції сприяють зростанню в країнах, що розвиваються та в країнах з перехідною економікою, незважаючи на початковий стан розвитку[2].

Проте ці вигоди не можуть реалізуватися автоматично і тому потребують стратегічної підтримки з боку держави. Державна стратегія стимулювання приватних інвестицій може мати два різні напрямки, зокрема цільова підтримка та покращення інституційних основ:

- Державна політика щодо приватних інвестицій та прямих іноземних інвестицій може ґрунтуватися на підтримці окремих секторів, регіонів, та/або типів інвестицій. Ця політика знаходить підтримку в Указі Президента та коментарях КМУ щодо проекту закону (дивись Додаток Б).
- Державна політика щодо приватних інвестицій може бути сконцентрована на забезпеченні сприятливого середовища для бізнесу, або створення *інституційних основ*, для здійснення інвестицій. Міжнародні організації та наша робота підтримують саме цю політику.

2.1. Цільова підтримка

Цільова підтримка передбачає надання стимулів (податкових пільг та інших фіскальних послаблень, надання грантів та кредитів, надання підтримки при започаткуванні бізнесу, інше) всім або ж пріоритетним інвестиційним проектам. Ці стимули можуть мати місце лише коли вони не мають дискримінаційного характеру (а саме однакові стимули для однакових інвесторів, незважаючи на джерело інвестицій) та спрямовані на виправлення недоліків внутрішнього середовища, що не можуть бути виправлені іншим чином. Крім того, там де представники влади намагаються сприяти розвитку економічної діяльності у окремому секторі, інструментальні стимули іноді доводять свою дієвість у залученні критичної маси відповідних інвестицій. Досвід останніх декад як у країнах ОЕСР, так і в країнах що розвиваються, особливо країнах Південно-Східної Азії, включають декілька очевидних історій успіху.

Проте застосування таких інструментів є ризикованою практикою. Прийняття рішень щодо обсягу субсидій, переліку інвестиційних проектів які потрібно субсидіювати, та інструментів є нелегким вибором як в політичному, так і в економічному плані. Представники влади ризикують виявити, що обсяг субсидій, що надається проектам, є завеликий або створює непередбачені економічні порушення у випадку, коли отримувачі обрані неправильно. На практиці, представникам влади, як правило, не вистачає даних та досвіду, необхідних для запровадження стимулюючих програм, що, в свою чергу, вимагає значних обсягів фінансування та є дорогими в управлінні. Більшість стимулів є тягарем в адміністративному плані.

[1] http://www.worldbank.org/research/growth/aer92lr.htm
[2] OECD, Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs, Paris, 2002.

Вставка 1. Законодавчі межі державної підтримки прямих іноземних інвестицій

Заходи державної інвестиційної політики є темою дискусій ЄС та СОТ зважаючи на їх вплив на конкуренцію та торгівлю. За винятком *Інвестиційної декларації ОЕСР* (1976),[3] країни не змогли досягнути консенсусу стосовно заходів спрямованих на залучення прямих іноземних інвестицій. Положення, що забороняють або обмежують заходи, що можуть бути вжиті з метою залучення прямих іноземних інвестицій, можна знайти у таких документах:

(1) *Угода СОТ про субсидії та компенсаційні заходи*

1. Заборонено експортні субсидії та субсидії, що стимулюють використання національних комплектуючих, дискримінуючи імпорт.

2. Субсидії мають бути обмеженими якщо країна-позивач доводить, що субсидії зашкоджують її інтересам.[4]

(2) *Угода СОТ щодо інвестиційних заходів що впливають на торгівлю*, забороняє деякі з таких заходів[5].

(3) *Положення стосовно державної допомоги ЄС* обмежують підтримку, що може зашкодити конкуренції та є єдиною угодою, що встановлює дисциплінуючі заходи.

Посилання на заходи, що зашкоджують конкуренції містяться в Статті 87 Угоди ЄС. Стаття 89 надає Комісії право визначати відповідність допомоги положенням Угоди. Зокрема, положення про державну допомогу мають відповідати принципам *невтручання, присутності адекватних інституцій, гарантованої підзвітності, прозорості, та обмеження обсягу і періоду надання* допомоги.[6]

Проте, на сьогодні, небагато міжнародних дискусій торкалися програми стимулювання прямих іноземних інвестицій.[7]

Останнє застереження стосується важливості таких стимулів для інвесторів. Зокрема Уряд може поділити інвестиційний ризик, проте інвестиції мають мати сенс і без надання допомоги за рахунок суспільних коштів. Насправді, більшість стимулів неважливі для інвесторів, яким вони надаються, незважаючи на можливі затрати, які несе держава. Наприклад, інвестиції на дослідження та розробки вимагають функціонального патентного права для захисту вигод у довгостроковому періоді. За відсутності такого ефективного законодавчого захисту, пряме субсидіювання є дорогим та неефективним замінником. Як інший приклад, уявіть зменшення ставок оподаткування для прямих іноземних інвестицій у корумпованому середовищі. Зростаючі майбутні прибутки можуть залишитися в кишенях бюрократів, що мають регуляторну владу, що вказує на те, що цільова підтримка не є достатньою умовою для стимулювання інвестицій.

---

[3] http://www.oecd.org/document/53/0,2340,en_2649_34887_1933109_1_1_1_1,00.html

[4] Fadzil, Mohamed, "Antidumping and countervailing duties: a postscript to the 1995 WTO Law." Available online at www.mlj.com.mu/free/articles/rozlinda&maharom.htm

[5] UNCTAD, *World Investment Report 2003*, Chapter 3: FDI Policies for Development. National and International Perspectives, United Nations, New York and Geneva, 2003.

[6] Більш детально – дивись ІЕД/НКГ, "Коментарі до проекту закону 'Про державну допомогу', Аналітична робота А10-2003, Київ, Жовтень 2003.

[7] OECD*, Regulation of Investment Incentives: The Impact of Trade Agreements*. Abstract available at http://www.oecd.org/document/37/0,2340,en_2649_34863_11082405_119690_1_1_1,00.html

2.2. Інституційні основи для приватних інвестицій

Через те, що цільова підтримка означає концентрацію на невеликій частині економіки, така політика є обмеженою в плані вигод, які за відсутності сприятливого бізнес середовища можуть навіть не реалізуватися.

Таким чином, політика, що визначає правила гри для всіх типів приватних інвестицій, має більше значення. Як показує досвід інших країн, [8] положення стосовно інституційних основ економіки, а саме правил, регулювань, інституцій, що їх визначають, є найважливішим фактором у довгостроковому періоді, що впливають на інвестиційні рішення. Відповідно, уряди країн мають добру пораду направляти свої зусилля на стимулювання внутрішніх інвестицій та залучення прямих іноземних інвестицій переважно шляхом покращення інституційних основ, включаючи такі суспільні блага як економічна стабільність, дотримання законів та прозорість. За умов якісних інституційних основ,

- Інституції та закони більше сприяють виробництву аніж діяльності спрямованої на пошук ренти;
- Економіка є відкритою для міжнародної торгівлі та конкуренції на глобальному ринку; та
- Економічні інституції є стабільними.

Зокрема, саме відкритість країни для торгівлі та прозорість сприяють стимулюванню внутрішніх інвестицій та підвищують прямі іноземні інвестиції у довгостроковому періоді. В світлі прозорості, інвестори загалом дуже швидко реагують на зміни законодавства, якість суспільного та приватного управління, рівня корупції, та ступіні недискримінації, якого притримується влада.

3. Поточний стан інституційних основ для приватних інвестицій в Україні

Незважаючи на довгострокову перевагу впливу елементів інституційних основ у випадку рішень інвесторів, суспільна політика в Україні, таким чином, не досягла успіху у створенні відповідних інституційних основ для приватних інвестицій.

Україна - дуже відкрита країна зважаючи на те, що рівні експорту та імпорту по відношенню до ВВП перевищують 55%. Проте, нещодавно ратифікована Угода про Єдиний Економічний простір між Росією, Казахстаном та Білорусією, ставить під питання зобов'язання уряду до забезпечення вільної торгівлі та відкритості через те, що ця угода ставить під сумнів ведення переговорів стосовно вступу України до СОТ.[9]

В Додатку В представлено індикатори суспільного управління, які, крім відкритості, впливають на більш важливі аспекти інституційних основ для інвестицій. Відповідно до графіків, оцінки п'яти з шести індикаторів України є дуже низькими, та знаходяться у нижчих 25% всіх інших країн світу. Зважаючи на ці недоліки, у випадку, коли уряд України вирішить надавати інвестиційну цільову підтримку за

[8] Відповідно до опитування OECD, *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*, Paris 2003, http://www.oecd.org/dataoecd/45/21/2506900.pdf, Сінгапур включає підвищення кваліфікації, створення інституцій та розвиток інфраструктури як інтегровану частку стратегії залучення прямих іноземних інвестицій. Лібералізація торгівлі є частиною політики залучення прямих іноземних інвестицій Китаю. Об'єднані нації, Політика стосовно Інвестицій та Технологій задля Конкуренції: Огляд досвіду країн, що досягли успіху, Нью Йорк, Женева, 2003.

[9] ІЕД/НКГ, "Що має стати пріоритетом торговельної політики України: "Єдиний економічний простір" (ЄЕП) чи Світова організація торгівлі (СОТ)?", консультативна робота Т14, Київ, Жовтень 2003.

даного стану інституційних основ, така політика полягатиме у дорогій та неефективній діяльності, що буде компенсувати недоліки управління.

Ми рекомендуємо покращити всі аспекти інституційних основ для приватних інвестицій в Україні аніж застосовувати політику цільової підтримки, що не може бути вигідною сама по собі за умов недостатньо розвинутих інституційних основ. Задля укріплення довіри до стратегії уряду до міжнародної торгівлі та конкуренції на глобальному ринку, уряд має концентрувати зусилля на вступі до СОТ а не регіональній реінтеграції.

4. Чи сприяє проект закону підтримці приватних інвестицій в Україні?

Мета, пріоритетні напрями, та інструменти закону мають передбачати підтримку приватних інвестицій в Україну шляхом покращення інституційних основ. Проте, перший проект закону не створює підстав для стабільного розвитку приватної інвестиційної діяльності через те, що документ робить акцент на політиці цільової підтримки.

4.1. Мета

Чіткою метою цього закону має бути підтримка приватних інвестицій в Україні. Проте, стаття 4 проекту закону визначає серед цілей держаної підтримки і розвиток інституційних основ, і політику цільової підтримки з метою "збільшення обсягів інвестицій, концентрація їх на пріоритетних напрямах розвитку економіки, формування сприятливого інвестиційного клімату".

Ми рекомендуємо сформулювати "створення сприятливих інституційних основ для приватних інвестицій" як єдину мету закону.

4.2. Пріоритетні напрями

В світлі реформи інституційних основ, до пріоритетних напрямів цього закону мають бути віднесені всі приватні інвестиції. Хоча повний перелік пріоритетних напрямків не встановлено, стаття 5 проекту закону містить положення, що передбачають цільову підтримку: "Державна підтримка інвестиційної діяльності надається окремим галузям економіки, окремим адміністративно-територіальним одиницям відповідно до пріоритетів економічного і соціального розвитку України, державними цільовими програмами, програмами економічного і соціального розвитку України, державними цільовими програмами, програмами економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст".

Надання переваги цільовій підтримці створює небезпечну ситуацію зважаючи на значні недоліки інституційних основ України для здійснення приватних інвестицій, що зазначені вище, таким чином такий підхід не може біти ефективним.

Таким чином, ми рекомендуємо чітко встановити принцип недискримінації між різними видами інвестицій.

Перелік видів суспільної підтримки інвестиційної діяльності (стаття 6, Додаток А) включає суспільні інвестиції. Проте, інвестиції в суспільні блага, що є сферою для суспільних інвестицій, за визначенням мають інші цілі, критерії та правила визначення аніж приватні інвестиції. Суспільні інвестиції, такі як суспільні інвестиції, вимагають існування факту порушення механізмів функціонування ринків що базується на тому, що соціальний норми прибутку від таких видатків значно відрізняються від приватних. Наприклад, продовжуючи приклад наведений вище, навіть ефективний захист патентів не є достатньою підставою для приватних

інвестицій в базові дослідження та розробки через переміщення знань. Проте, існує необхідність чітко відокремлювати підстави для здійснення суспільних інвестицій, залучення приватних інвестицій для надання суспільних благ, та ефективність обох від питань суспільної підтримки для приватних інвестицій.

Ми рекомендуємо виключити всі посилання на суспільні інвестиції з проекту закону, що має концентруватися на суспільній підтримці приватних інвестицій та прямих іноземних інвестицій. Ми рекомендуємо повністю перемістити положення стосовно суспільних інвестицій у додаткове законодавство, що має включати такі положення[10], як обмеження корисного втручання держави; чітке визначення та прозора процедура відбору суспільних інвестиційних проектів; чітке формулювання правил надання субвенцій місцевим бюджетам.[11]

4.3. Інструменти

Для того, щоб узгоджуватися з підходом реформування інституційних основ, інструменти підтримки приватних інвестицій не мають суперечити Основним принципам заходів залучення прямих іноземних інвестицій ОЕСР,[12] пам'ятаючи, що ці принципи також застосовуються і для розвитку внутрішніх приватних інвестицій.

1. Забезпечення прозорості суспільного сектора, включаючи неупереджену систему судів та дотримання законів

В той час як проект закону не встановлює цього принципу, частина 9 статті 7 (Додаток А), стосується покращення прозорості процедур, що мають сприяти зменшенню корупції, бюрократизму та зниженню адміністративних витрат бізнесу.

Ми рекомендуємо включити чітку вимогу відповідно до якої інформація стосовно інвестиційних рішень повинна бути відкритою для суспільства.[13]

2. Забезпечення того, що правила та їх запровадження засновуються на принципах недискримінації іноземних та національних інвесторів та не суперечать міжнародному законодавству

Стаття 7 проекту закону не містить положень, що чітко розрізняють типи інвесторів. Проте посилання на "Вільні економічні зони" у частині 8 статті 7 можна трактувати як потенційну спробу надання стимулів прямим іноземним інвестиціям. Проте, при підході покращення інституційних основ, умови залучення для інвесторів мають бути частиною загальної індустріальної політики та мають бути однаковими для всіх іноземних та внутрішніх інвесторів. Впровадження стимулів мають слідувати однаковій логіці та концентруватися на діяльності, що має найбільший потенціал додаткових позитивних вигод, включаючи зв'язок між іноземними та національними фірмами, освіту, підвищення кваліфікації, та дослідження та розробки.

Ми рекомендуємо чітко встановити принцип недискримінації. Окрім цього треба

---

[10] Рекомендації стосовно цих аспектів перелічені в ІЕД/НКГ, "Як підвищити ефективність суспільних інвестицій в Україні?", Консультативна Робота Т22, Київ, лютий 2004.

[11] Проект закону підготовлений Міністерством фінансів "Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів" не було переписано або прийнято протягом року.

[12] OECD, *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*, Paris, 2003.

[13] Загальноприйняті винятки прозорості мають включати захист конфіденційності комерційної таємниці, національної безпеки, правопорядку, та стратегію монетарної політики та політики обміну валют. . OECD, *Framework for Investment Policy Transparency*, Paris, 2003.

http://www.oecd.org/dataoecd/15/13/16793978.pdf.

більш чітко встановити механізми запровадження положень частин 1,3,5, та 8 статті 7, які б гарантували недискримінацію на основі виду інвестування, та брали б до уваги законодавчі обмеження щодо надання державної підтримки, як вказано у Вставці 1.[14]

3. Надання прав вільних трансфертів що стосуються та захищають від довільної експропріації

Закон не має положень, які б чітко встановлювали цей принцип[15]. Стосовно інших прав інвесторів, це має в першу чергу стосуватися положень, що сприяють недискримінації прав іноземних інвесторів щодо прав володіння землею[16], та захищають права малих інвесторів, що в свою чергу має створювати більше можливостей для підприємств для диверсифікації.

Ми рекомендуємо розширити прикінцеві положення проекту закону та чітко визначити перелік додаткового законодавства, запровадження якого є необхідним для покращення інституційних основ для інвестицій в Україні.

4. Запровадження відповідних основ здорового конкурентного середовища в бізнес - секторі

Проект закону не повністю відповідає цьому фундаментальному принципу. Положення статті 6 стосуються підтримки та встановлення пріоритетів відповідно до програм Економічного та Соціального Розвитку. Проте запропоновані інструменти передбачають надання прямої державної допомоги шляхом надання державних гарантій та субсидій з бюджету для компенсації відсотків за користування кредитами[17]. Положення, що передбачають надання державної допомоги стосуються "спеціальних режимів" та встановлені частиною 8 статті 7.

Ми рекомендуємо не звертатися до практики надання державної допомоги у випадку приватних інвестицій та/або дискримінації. Разом з коментарями, наведеними в частині 4.2, це означає, що ми рекомендуємо виключити положення статті 6 з проекту закону.

Частини 4-7 та 9 статті 7 потенційно можуть покращити інфраструктуру для внутрішніх інвестицій та зменшити адміністративні витрати, якщо встановити принцип недискримінації за типом інвестицій.

Проте, положення мають бути встановлені більш чітко задля того, щоб їх не можна було інтерпретувати на користь запровадження політики цільової підтримки. Положення вимагають прийняття додаткового законодавства, наприклад створення реєстру нерухомості.

---

[14] Зважаючи на це, проект закону вимагає прийняття додаткового законодавства такого як Закон про державну допомогу. Детально див. ІЕД/НКГ, "Коментарі до проекту закону "Про державну допомогу", Коментар А10-2003, Київ, Жовтень 2003.

[15] Закон України №1540а-XII "Про захист іноземних інвестицій в Україні" містить чіткі положення, що відповідають міжнародній практиці.

[16] Декілька емпіричних досліджень вказують на існування значної позитивної кореляції між правом власності на землю та прямими іноземними інвестиціями, наприклад див. Besley, T., "Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana," *The Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5, 1995, pp. 903–937.

[17] Це не узгоджується з міжнародними положеннями (Вставка 1). Зокрема, правила встановлені ЄС обмежують надання державних гарантій, ко-фінансування, та покриття витрат на виплату процентів за наданими кредитами. Більш детально див ІЕД/НКГ, "Коментар до проекту закону "Про державну допомогу"", Коментар А10-2003, Київ, Жовтень 2003.

5. Усунення бар'єрів для міжнародної торгівлі

Положення проекту закону не мають прямого відношення до міжнародної торгівлі. Проте частини 6 та 9 статті 7 передбачають покращення в системі ліцензування та стандартизації.

Ми рекомендуємо зважати на міжнародні стандарти задля уникнення неекономної практики конкуренції за прямі іноземні інвестиції.

6. Виправлення тих аспектів системи оподаткування, що є бар'єром для прямих іноземних інвестицій

Запровадження положень зазначених в частинах 1 та 3 статті 7 можуть покращити інституційні основи для інвестицій.

Проте, положення мають бути переписані таким чином, щоб передбачити уникнення подвійного бухгалтерського обліку, що підвищують адміністративні видатки бізнесу, та запровадити систему оподаткування яка б забезпечувала неупереджене ставлення для всіх платників податків.[18]

Додаткове законодавче опрацювання вимагає того, щоб політика амортизації була наближена до найкращих правил бухгалтерського обліку, з метою уникнення викривлення виробничих рішень на фірмі. Стосовно іноземних інвесторів, уряд має дотримуватися двосторонніх угод, які передбачають уникнення подвійного оподаткування.

7. Забезпечення того, щоб суспільні видатки були достатніми та відповідними

Частину 2 статті 7 стосовно підтримки ліквідності комерційних банків можна тлумачити як таку, що схвалює квазі-фіскальну діяльність.

Ми рекомендуємо виключити це положення з проекту закону.

4.4. Політика стосовно малих та середніх підприємств

В той час як частка зайнятих на малих підприємствах становить 45%-55% у більшості країн Східної Європи, де малі та середні підприємства (МСП) вважаються як один з двигунів економічного зростання, відповідна частка для України не досягла й 20%.[19] Бар'єри для вступу МСП були пов'язані з низьким рівнем інституційних основ, зокрема із системою оподаткування, нерівним ставленням до платників податків, корупцією, надлишковим регулюванням, недостатньо розвинутим ринком фінансових послуг , та захистом майнових прав.[20]

Нашим основним принципом стосовно політики підтримки приватних інвестицій є створення належних інституційних основ, та усунення стимулів, що викривляють конкуренцію. Проте, як зазначено вище, стимули недискримінаційного характеру цільової підтримки можуть бути доцільними, задля виправлення недоліків внутрішнього середовища, що не можуть бути вирішені іншим чином. Такі недоліки існують наприклад у обмеженому доступі МСП до ринку запозичень, відносно високих інформаційних витрат, та відносно великих адміністративних витрат.

[18] Хоча принцип однакового ставлення для всіх платників податків встановлений Законом України "Про систему оподаткування", він не застосовується на практиці: ІЕД, Відкритість та прозорість суспільних фінансів в Україні: Аналіз та рекомендації, Київ, Грудень 2003.
[19] *Economic Survey of Europe*, 2003, No. 1, Chapter 5: Progress in Systemic Reforms in the CIS, Economic Commission for Europe, United Nations, Geneva.
[20] МФК, Українські Підприємства у 2000 році, Київ, 2001.

Задля того, щоб встановити правила гри, стаття 8 проекту закону передбачає вкрай необхідні проте недостатньо чітко встановлені положення спрямовані на стимулювання інвестиційної діяльності МСП.

Ми погоджуємося із цими положеннями, доки вони не передбачають надання прямої допомоги за рахунок бюджетних коштів. Проте, це стосується не тільки типу підтримки МСП, але й має бути доповнено шляхом полегшення входу та виходу з ринку, полегшеного доступу до інформації та спрощеної податкового адміністрування.[21]

5. Висновки та рекомендації

Елементи інституційних основ є основним критерієм під час прийняття рішень, що стосуються внутрішніх та іноземних інвестицій. За умов неякісних інституційних основ, які мають місце в Україні, надання цільових інвестиційних стимулів, може бути дорогою та неефективною діяльністю держави, направленої на виправлення недоліків управління. Зокрема, надання спеціальних інвестиційних стимулів, спрямованих на іноземні компанії, не рекомендується через те, що переміщення технологій та людського капіталу не відбувається автоматично лише від наявності прямих іноземних інвестицій. Заходи залучення всіх інвестицій мають бути частиною загальної індустріальної стратегії країни. Дана редакція проекту закону, що передбачає цільову підтримку, не може сприяти значному стимулюванню приватної інвестиційної діяльності.

Ми рекомендуємо послідовно переписати проект закону у *Українські Програму Суспільної Підтримки Приватних Інвестицій*, що узгоджуються з преференціями приватних інвесторів та міжнародним досвідом. У світлі існуючого проекту закону, ми зокрема пропонуємо:

- Спрямувати зусилля на покращення інституційних основ та виключити елементи політики цільової підтримки із закону;
- Виключити з проекту закону всі положення, що мають відношення до суспільних інвестицій, та включені з метою надання суспільної підтримки для здійснення приватних внутрішніх та іноземних інвестицій;
- Не повертатися до політики надання державної допомоги для підтримки приватної інвестиційної діяльності;
- Розширити прикінцеві положення проекту закону та чітко визначити додаткове законодавство, яке необхідне для покращення інституційних основ інвестиційної діяльності в Україні. Зокрема, ми рекомендуємо сконцентруватися на реформі податкового законодавства відповідно до міжнародних стандартів, стандартів зайнятості, та положень, що визначають права власності, покращити виконання закону, прозорість сектора суспільних фінансів, та ефективність суспільних видатків шляхом скорочення державної допомоги. Це допоможе усвідомити те, що реформа інституційних основ вимагає широкомасштабних та узгоджених зусиль усіх рівнів законодавчої ініціативи.

Н.Л., Р.Ф., Лектор: Ф.П. Квітень 2004 р.

[21] Більш детально дивись ІЕД/НКГ, "Розвиток внутрішніх ринків в Україні: Добробут завдяки конкуренції", Київ, Травень 2003.

Додаток А. Окремі статті Проекту Закону

Стаття 6. Види державної підтримки інвестиційної діяльності

Державна підтримка інвестиційної діяльності здійснюється відповідно до пріоритетів економічного і соціального розвитку, визначених цим Законом, шляхом:

1. надання між бюджетних трансфертів на реалізацію інвестиційних проектів;
2. часткової або повної компенсації відсотків за користування кредитами комерційних банків, інших фінансово-кредитних установ;
3. надання державних гарантій за кредитами міжнародних фінансових організацій або на умовах спів фінансування (разом з державною підтримкою інвестиційної діяльності);
4. спрямування державних капітальних вкладень на розвиток інвестиційної інфраструктури.

Стаття 7. Заходи державного стимулювання інвестиційної діяльності

Державне стимулювання інвестиційної діяльності забезпечується шляхом:

1. реформування податкової системи з метою зменшення податкового навантаження, удосконалення процедури адміністрування податків;
2. створення умов для підвищення рівня концентрації банківського капіталу, збільшення обсягів довгострокового кредитування, підтримки ліквідності комерційних банків, які здійснюють довгострокове кредитування інвестиційних проектів;
3. реформування амортизаційної політики, підвищення її ролі в прискореному оновленні основних фондів;
4. удосконалення управління корпоративними правами;
5. сприяння розвитку інвестиційного страхування, створення небанківських фінансових установ;
6. удосконалення системи ліцензування, тарифного регулювання, сертифікації та стандартизації;
7. сприяння укладання угод про розподіл продукції, концесії, лізинг;
8. створення спеціальних (вільних) економічних зон, запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності технологічних парків, на територіях пріоритетного розвитку, депресивних територіях, формування в них податкового, валютно-фінансового, митного режиму;
9. спрощення порядку одержання документів дозвільного характеру;
10. організації державної підготовки спеціалістів з інвестиційної діяльності.

Стаття 8. Особливості стимулювання інвестиційної діяльності суб`єктів малого підприємництва

Стимулювання інвестиційної діяльності суб`єктів малого підприємництва здійснюється за такими напрямами:

1. сприяння залученню суб`єктів малого підприємництва до виконання програм економічного і соціального розвитку України, Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст;
2. створення умов для розвитку мікрокредитування малого підприємництва;
3. підтримка надання інформаційних та консультативних послуг у сфері інвестиційної діяльності.

Додаток Б: Коментарі Кабінету міністрів до першого проекту закону

Коментарі вимагають узгодження з Указом Президента №580. Відповідно до Указу, проект закону має містити положення стосовно:

1. Чіткого визначення пріоритетних секторів;

2. Чіткого визначення видів держаної допомоги;

3. Механізми регулювання залучення інвестицій;

4. Захист прав інвесторів.

Примітка: Коментарі Кабінету Міністрів було отримано від МЕ.

Додаток В: Ранг індикаторів управління в процентілях, 2002.

Україна в порівнянні з середнім регіонів

Політична стабільність



Підзвітність та право голосу



Дотримання закону



Ефективність управління



Контроль за Корупцією



Регуляторна якість



Джерело: Д. Кауфман, А. Краай, та М. Маструзі, "Управління має значення III: індикатори управління у 1996-2002 роках", Світовий Банк, проект, 2003. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3_other.html

Примітка: Індикатори було пораховано для 199 країн. Ранг України вказує на те який відсоток країн має гірший ранг індикаторів ніж Україна.

Політична стабільність відображає ймовірність того, що влада може бути дестабілізована або уряд може бути усунений через можливість неконституційних дій.

Підзвітність та право голосу включає різні аспекти цивільних свобод та політичних прав, вимірюючи рівень участі громадян у політичному процесі.

Дотримання закону представляє рівень злочинності, ефективність та передбачуваність судової влади, та виконання контрактів.

Ефективність управління відображає ступінь довіри до політики уряду, включаючи якість надання суспільних благ, якість бюрократії, кваліфікацію зайнятих у суспільному секторі та їх політичну незалежність.

Контроль за корупцією відображає сприйняття корупції, умовно взначеної як використання влади задля приватних цілей.

Регуляторна якість агрегує суб'єктивні оцінки інвесторів регулювань, наприклад надлишкове регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

Критерії