

Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: направления совершенствования

© 2016 Гуляева Валерия Борисовна

Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена
191186, г. Санкт-Петербург, Набережная реки Мойки, д. 48

E-mail: valeria.gyuliaeva@yandex.ru

Рассмотрены направления совершенствования механизма проведения оценки эффективности функционирования особых экономических зон (ОЭЗ). Расширен перечень показателей, используемых для оценки эффективности функционирования ОЭЗ. Рассчитаны пороговые значения по показателям, отражающим влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона.

Ключевые слова: особые экономические зоны, оценка эффективности, инновационная инфраструктура, социально-экономическое развитие региона.

Для устойчивого социально-экономического развития России и преодоления технологического отставания необходимо создание эффективных механизмов взаимодействия государства и бизнеса, а также формирование производственной инфраструктуры инновационной деятельности. В этой связи особый интерес для изучения представляют особые экономические зоны (ОЭЗ), являющиеся одновременно и экономической формой обеспечения научно-инновационной деятельности, и элементом инфраструктурного обеспечения инновационной деятельности¹.

Зарубежный опыт развития ОЭЗ (например, в Канаде, Венгрии, Японии) показывает, что они могут быть достаточно эффективным механизмом взаимодействия региональной власти и бизнеса. ОЭЗ могут быть использованы: для создания предпосылок к диверсификации экономики региона; локализации производства и сглаживания межрегиональных различий в социально-экономическом развитии за счет формирования благоприятных условий для ведения бизнеса, создания рабочих мест; привлечения инвестиций в регионы и пр.

Системное развитие ОЭЗ в России связано с принятием Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», установившего единую правовую основу функционирования ОЭЗ. Однако в настоящее время критика в отношении эффективности функционирования ОЭЗ в России особенно обострилась, в частности, в связи с заявлениями, сделанными экспертами Счетной палаты РФ по результатам проверки использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств на создание и функционирование ОЭЗ в 2014–2015 гг.² Стали высказываться предложения о

необходимости пересмотра существующих механизмов развития экономики, в том числе ОЭЗ, так как экономический эффект от их функционирования не достигнут. Со стороны представителей государственной власти последовал ряд замечаний о необходимости разработки стратегии развития ОЭЗ, совершенствования нормативно-правовой базы создания и развития ОЭЗ, повышения ответственности региональных властей в вопросах развития ОЭЗ.

Одним из направлений повышения эффективности функционирования ОЭЗ является совершенствование механизма проведения оценки эффективности функционирования ОЭЗ и целесообразности их дальнейшего развития. До 2016 г. оценка эффективности функционирования ОЭЗ проводилась в порядке, установленном Постановлением Правительства от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон». Однако Постановлением Правительства от 7 июля 2016 г. № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» обновлен порядок проведения оценки эффективности функционирования ОЭЗ и введены меры ответственности за недостижение показателей эффективности.

Новыми правилами предусматривается возможность постановки вопроса о досрочном прекращении существования ОЭЗ в случае признания ее неэффективной по результатам оценки эффективности за третий, шестой и десятый годы функционирования ОЭЗ, созданных после утверждения правил, или по результатам оценки эффективности за 2018, 2021 и 2025 гг. функционирования ОЭЗ, созданных до утверждения правил. Новыми правилами также введена финансовая ответственность (возврат средств в фе-

деральный бюджет) за неэффективное функционирование ОЭЗ по результатам оценки в отчетные годы. Финансовая ответственность будет установлена в соглашениях между Минэкономразвития и субъектами РФ о передаче полномочий по управлению ОЭЗ.

С 2016 г. для оценки эффективности функционирования ОЭЗ будут использоваться абсолютные и относительные количественные показатели, которые можно свести к трем группам:

- показатели, отражающие деятельность резидентов ОЭЗ (число резидентов, объем инвестиций, количество созданных рабочих мест, выручка от продажи товаров, работ, услуг за вычетом НДС, акцизов за год проведения оценки и в целом за период с начала функционирования ОЭЗ);
- показатели, отражающие вложение средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в создание объектов инженерной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры ОЭЗ;
- показатели, отражающие деятельность управляющей компании по исполнению функций по управлению ОЭЗ и созданию объектов инфраструктуры.

Оценка эффективности будет проводиться на основе формирования сводного показателя эффективности (рассчитывается по формулам), значение которого более 90 означает эффективность, а менее 50 - неэффективность.

Относительные количественные показатели, отражающие влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона, на территории которого находится ОЭЗ (применявшиеся до 2016 г.), данным документом не рассматриваются в качестве показателей эффективности.

В данной связи следует сделать ряд замечаний. Во-первых, в новой методике оценки эффективности ОЭЗ делается основной упор на рентабельность вложенных в развитие ОЭЗ средств, а оценка вклада ОЭЗ в социально-экономическое развитие региона не учитывается. Однако наиболее успешный мировой опыт развития ОЭЗ показывает не только их экономическую, но и социальную направленность, поэтому, по мнению автора, оценивать только сугубо экономической точки зрения эффективность функционирования ОЭЗ не следует.

Во-вторых, в официальных источниках подчеркивается, что развитие ОЭЗ направлено в первую очередь на сглаживание диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, на сохранение квалифицированных кадров и стимулирование предпринимательской активности

внутри региона. Соответственно, по мнению автора, решающее значение при оценке эффективности функционирования ОЭЗ должен играть именно их вклад в социально-экономическое развитие регионов, где находится ОЭЗ.

В-третьих, механизм проведения оценки эффективности функционирования ОЭЗ действительно нуждался в совершенствовании, что подчеркивалось многими исследователями. Однако необходимо принять во внимание, что имеющаяся в официальных источниках статистика развития ОЭЗ в России не позволяет сформировать определенной позиции в отношении эффективности / неэффективности функционирования ОЭЗ. Регионы, в которых находятся ОЭЗ, отличаются в большинстве своем изначально высоким уровнем экономического развития, кроме того, существующие ОЭЗ находятся на различных стадиях функционирования, поэтому представленные данные не в полной мере отражают влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие регионов, что затрудняет проведение сравнений.

В данной связи представляется верным, что в рамках совершенствования системы мониторинга ОЭЗ следует расширить и углубить перечень показателей, используемых для оценки эффективности функционирования ОЭЗ. При этом показатели, отражающие влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона, в котором находятся ОЭЗ, по мнению автора, должны быть определяющими при оценке эффективности ОЭЗ.

В дополнение к существующим показателям оценки эффективности функционирования ОЭЗ нужно использовать абсолютные количественные показатели и следующие из них относительные показатели (табл. 1).

Также предлагается продолжить применять к оценке эффективности функционирования используемые до 2015 г. относительные показатели, отражающие вклад ОЭЗ в социально-экономическое развитие регионов. Однако на основе относительных показателей предполагается сформировать ряд пороговых значений для каждого типа зон, достижение которых обязательно по истечении определенного срока (оптимально 5 лет) с момента ввода в эксплуатацию первого объекта инфраструктуры или регистрации резидента.

Возможно формирование пороговых значений исходя из социально-экономических различий регионов. Такой подход позволит сформировать систему оценки функционирования ОЭЗ, в которой решающее значение в определении эффективности / неэффективности ОЭЗ будут

Таблица 1. Абсолютные и относительные количественные показатели

Абсолютные количественные показатели	Относительные показатели
Количество отечественных и иностранных резидентов (компаний, созданных с участием иностранного капитала, страна происхождения)	Доля иностранных резидентов в общем количестве резидентов
Количество отклоненных заявок на ведение деятельности на территории ОЭЗ	Доля иностранных/отечественных инвестиций в общем объеме частных инвестиций
Объем иностранных/отечественных инвестиций	Доля инвестиций, осуществленных за счет собственных/заемных средств в общем объеме отечественных инвестиций
Объем инвестиций отечественных резидентов, осуществленных за счет собственных/заемных средств	Доля привлеченной иностранной рабочей силы в общем объеме привлеченной рабочей силы
Количество привлеченной иностранной рабочей силы	Доля привлеченной рабочей силы из числа трудоспособного населения муниципального образования (региона), на территории которого находится ОЭЗ
Количество привлеченной рабочей силы из числа трудоспособного населения муниципального образования (региона), на территории которого находятся ОЭЗ (лица, проживающие на территории муниципального образования (региона) более 5 лет)	Доля привлеченной рабочей силы по демографическому или профессиональному признаку в общем объеме привлеченной рабочей силы
Количество привлеченной рабочей силы по демографическому или профессиональному признаку (позволит планировать создание рабочих мест исходя из демографических и профессиональных характеристик трудоспособного населения муниципального образования (региона), на территории которого находится ОЭЗ)	Доля налогов, уплаченных в федеральный бюджет / в бюджет субъекта РФ / в местный бюджет в общем объеме уплаченных налогов резидентами ОЭЗ и в общем объеме уплаченных налогов
Объем налогов, уплаченных в федеральный бюджет / в бюджет субъекта РФ / в местный бюджет резидентами ОЭЗ	налогоплательщиками, зарегистрированными в регионе присутствия ОЭЗ

Примечание. Составлено автором.

иметь показатели, отражающие влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона присутствия ОЭЗ.

В зависимости от уровня социально-экономического развития региона разработаны обязательные по истечении определенного срока пороговые значения показателей для ОЭЗ техни-

ко-внедренческого (ТВЗ) и промышленно-производственного типа (ППЗ) (табл. 2).

С учетом того, что с 2015 г. в ТВЗ и ППЗ допускается ведение и производственной и технико-внедренческой деятельности, автор допускает применение к ТВЗ пороговых значений, предназначенных для ППЗ, в случае, если коли-

Таблица 2. Пороговые значения для оценки эффективности функционирования ТВЗ и ППЗ

Количество рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ на территории ОЭЗ к численности трудоспособного населения муниципального образования (региона), на территории которого создана ОЭЗ (на 31 декабря года оценки)			
Период	ТВЗ, %	ППЗ, %	Численность трудоспособного населения муниципального образования, на территории которого расположена ОЭЗ, чел.
По истечении 5 лет с момента регистрации первого резидента	2-4	5-8	До 50 000
	0,25-2	1,3-5	От 50 000 до 200 000
	0-0,25	0-1,3	Более 200 000
По истечении 10 лет с момента регистрации первого резидента	8-12	10-15	До 50 000
	2-8	2,5-10	От 50 000 до 200 000
	0-2	0-2,5	Более 200 000
Объем выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом НДС, акцизов и (или) сумма доходов, полученных резидентами в результате реализации соглашений об осуществлении деятельности в ОЭЗ к объему ВРП субъекта РФ, на территории которого расположена ОЭЗ (годовое значение показателя)			
Период	ТВЗ, %	ППЗ, %	Объем ВРП субъекта РФ, на территории которого создана ОЭЗ, млн руб.
По истечении 5 лет с момента начала производственной / технико-внедренческой деятельности на территории ОЭЗ	0,5-1,5	0,75-1,5	До 500 000
	0,1-0,5	0,25-0,75	От 500 000 до 2 000 000
	0-0,1	0-0,25	Более 2 000 000
По истечении 10 лет с момента начала производственной деятельности	1-3	3-6	До 500 000
	0,25-1	0,75-3	От 500 000 до 2 000 000
	0-0,25	0-0,75	Более 2 000 000

Примечание. Составлено автором.

чество компаний, осуществляющих производственную деятельность, в ТВЗ превышает 80 %.

Также в рамках совершенствования механизма проведения оценки эффективности функционирования предлагается рассчитывать пороговые значения по показателю “доля привлеченной рабочей силы из числа трудоспособного населения муниципального образования (региона), на территории которого находятся ОЭЗ, в общем объеме привлеченной рабочей силы”.

Ранее подчеркивалось, что ОЭЗ могут создавать условия для сохранения квалифицированных кадров внутри региона. Однако существующая статистика не позволяет сформировать представление о том, кто привлекается на созданные рабочие места (иностранные граждане, население региона или других регионов), поэтому введение данного показателя представляется достаточно обоснованным. Более того, возможно также установление пороговых значений по данному показателю: доля привлеченной рабочей силы из числа трудоспособного населения муниципального образования (региона), где расположена ОЭЗ, должна составлять для ТВЗ не менее 50 %, а для ППЗ - не менее 70 %.

Следует отметить, что ОЭЗ сами по себе не способны обеспечить устойчивый долгосрочный экономический рост, их следует рассматривать как “полюса роста”, создающие стимулы для активизации внутреннего потенциала регионов.

ОЭЗ являются мощным катализатором всестороннего развития региона, модернизации всей региональной экономики. Соответственно, оценка эффективности функционирования ОЭЗ должна учитывать влияние ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона.

Таким образом, необходимо расширить и углубить перечень показателей, используемых для оценки эффективности функционирования ОЭЗ. Показатели, отражающие влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона, в котором находятся ОЭЗ, по мнению автора, должны быть определяющими при оценке эффективности ОЭЗ. При этом необходимо учитывать, что ОЭЗ свойственна многовариантность развития. Будучи по своей сути инновационным проектом, они претерпевают множество изменений относительно первоначального плана развития и судить об их эффективности можно только по прошествии 5-6 лет, когда ОЭЗ начинает полноценно функционировать и инвестиции окупаются.

¹ Плетнева К.И., Волкова Ю.Н. Особые экономические зоны и интегрирование их опыта в интересах инновационного развития // Инновации. 2013. □ 6 (176). С. 72-73.

² За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики // Счетная палата Российской Федерации. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/26369, свободный.

Поступила в редакцию 06.09.2016 г.