

Jánki András: Szabad gazdasági övezetek Ukrajnában

A Szovjetunió kötelékéből kivált Ukrajna számára a politikai szuverenitás megteremtése mellett a másik legfontosabb feladat az volt, hogy a köztársaság az elképzelhető legrövidebb időn belül olyan gazdasági feltételeket teremtsen, amelyek mellett a lehető leggyorsabban maximálisan függetleníteni tudja magát az évtizedek folyamán mesterségesen kialakított, és igen gyakran nyomásgyakorlásra is felhasznált oroszországi befolyástól. A 90-es évek elején tapasztalt ez irányú törekvések, illetve a megfelelő törvényi bázis körvonalazódása nyomán arra lehetett következtetni, hogy a volt tagköztársaságok túlnyomó többségénél jóval kedvezőbb rajthelyzetben levő ukrán gazdaság sikeresen túljut a kezdeti nehézségeken. Természetesen minden józanul gondolkodó szakember tisztában volt azzal, hogy a kitűzött célok elérése elképzelhetetlen a külföld segítsége, pontosabban a külföldi tőke bevonása nélkül. Ezt felismerve az ukrán honatyák már röviddel a függetlenség kikiáltása után (1992 márciusában) az elsők egyikeként fogadták el a nyugati közgazdászok és pénzemberek által európai viszonylatban is nagyon jónak tartott befektetési törvényt, amely messzemenően kedvező feltételeket igyekezett biztosítani a külföldi tőke beáramlásához. A másik törvény, amelytől az ország vezetői ugyancsak igen sokat reméltek a külföldi tőke, illetve a külföldi vállalkozók becsalogatásával kapcsolatban, a szabad gazdasági övezetek létrehozásához és működtetéséhez igyekezett megteremteni a jogi hátteret.

Az utóbbi okmány megfogalmazása szerint Ukrajnában a szabad gazdasági övezetektől mindenekelőtt azt várták, hogy sikerül felébreszteni a külföldi vállalkozók érdeklődését a kiemelt régiók iránt, lehetőség nyílik az exportpotenciál növelésére, a piaci infrastruktúra kialakítására, az érintett területek és gazdasági ágazatok fokozottabb ütemű fejlődésére. Kijev számára országos viszonylatban is igen fontos lett volna a kedvező befektetési feltételek megteremtése, mivel így a különböző régiók esélyt kaptak volna arra, hogy azonos feltételek mellett kapcsolódjanak be a világgazdasági folyamatokba, a külföldi befektetők pedig szabadon megjelenjenek a hatalmas felvevőképessége miatt rendkívül csábítóan ígérkező ukrán piacon.

Természetes módon elsőként a határ menti régiók (Kárpátalja, Csernovci megye, Odessza, a Krím-félsziget stb.) ismerték fel a szabad gazdasági övezetek létrehozásában és működtetésében rejlő lehetőségeket, ám ez irányú törekvéseiket az ország egységét féltő honatyák és nacionalista erők igyekeztek gyakorlatilag már a csírájában elfojtani.

Az igazság kedvéért azt is el kell mondanunk, hogy a szabad gazdasági övezetek létrehozásával kapcsolatos, nem ritkán sebtében és hevenyészve megfogalmazott okmányok nem voltak mentesek a lényeges szakmai hibáktól sem, ezért a kárpátaljai tervezet kivételével, nem is kerültek a parlament elé. A kérdéssel foglalkozó szakértők szinte minden esetben a következő kifogásokat sorakoztatták fel:

- szabad gazdasági övezeteket igen nagy, megyényi területeken próbáltak létrehozni, ami Ukrajna számára a megfelelő tapasztalatok hiánya miatt mind gazdasági, mind pedig politikai téren számottevő problémákat okozna;
- az esetek túlnyomó többségében többfunkciójú övezetek kialakítását tűzték ki célul, ám ennek az elgondolásnak a realizálása komoly nehézségekbe ütközik, lévén, hogy kidolgozatlan a nevezett övezetek létrehozásához szükséges mechanizmus;

– nem fogalmazták meg eléggé világosan az övezeten belül és az azon kívül működő gazdaság közötti kapcsolatok jellegét szabályozó kitételeket;

– az övezetek létrehozása és működtetése egyik alapfeltételének a hosszú lejáratú állami hitelek tekintetét, amelyekhez manapság gyakorlatilag lehetetlen vagy igen nehéz hozzájutni, a külföldi befektetők tömeges megjelenésében viszont egyelőre nem lehet bízni.

Tekintélyes ukrán gazdasági szakírók szerint az említett régiók valóban alkalmasak lettek volna, illetve lennének szabad gazdasági övezetek kialakítására, ám az eredetileg benyújtott tervezetek felsorolt hiányosságai miatt az esetek többségében mindmáig nem került sor komolyabb gyakorlati lépésekre.

Jóllehet a kijevi törvényhozók, az ukrán kormány és az államelnök több határozatban és rendeletben is foglalkozott a szabad gazdasági övezetek kérdésével, ennek ellenére biztosan állíthatjuk, hogy a köztársaságban közel fél évtized alatt sem tudták kellőképpen kidolgozni az övezetek létrehozásának és működtetésének jogi alapjait. Pontosabban fogalmazva: az eddig elvégzett munka csupán a kezdetét jelenti annak a törvényhozási folyamatnak, amelynek végső célja, hogy konkretizálja az övezetek létrehozásának kritériumait. A mostanáig napvilágot látott okmányoknak nem kevés a hiányossága, és gyakoriak bennük az egymásnak ellentmondó kitételek is. Egyebek között a vonatkozó törvény nem kompatibilis az ukrán földtörvénnyel, illetve a vámszabályokkal a szabad gazdasági övezetek működési sajátosságainak és az itt gazdasági tevékenységet folytatni kívánó szubjektumoknak a vonatkozásában.

Tekintsük át vázlatosan, hogy mi is az az alapvető jogi háttér, ami jelenleg egy esetleges szabad gazdasági övezet létrehozásához és működtetéséhez szükséges legfontosabb feltételeket biztosíthatja.

Először is a fentebb közvetve már szóba hozott, "A különleges (szabad) gazdasági övezetek létrehozásának és működésének alapelveiről" szóló kerettörvényt kell megemlítenünk, amelyet 1992 októberében fogadott el az ukrán parlament. Mivel erről már a kezdet kezdetén kiderült, hogy sok tekintetben nem felel meg az elvárásoknak, ezért kidolgozták "A különleges (szabad) gazdasági övezetek státusáról" szóló törvénytervezetet, amely magában foglalta az 1992-ben elfogadott törvényben eszközözendő változtatásokat és módosításokat. A Miniszteri Kabinet 1993. július 14-én kelt 533. sz. rendelete értelmében tárcaközi bizottságot állítottak fel a szabad gazdasági övezetekkel kapcsolatos okmányok előkészítése és elbírálása céljából. Az 1994. március 14-én kelt 167. sz. kormányhatározat jóváhagyta az ukrán különleges (szabad) gazdasági övezetek létrehozásának koncepcióját. A létrehozott tárcaközi bizottság 1994 augusztusában elfogadta azokat a típusajánlásokat, amelyekre a szabad gazdasági övezetek létrehozása és működtetése célszerűségének megindoklásához van szükség. Végül pedig a külföldi befektetések körüli vitás kérdéseket rendezendő 1996-ban megszületett "A külföldi befektetések rendszeréről" szóló törvény.

Ebből az alapvető fontosságú dokumentumokat tartalmazó felsorolásból az tűnik ki, hogy Ukrajnában egyelőre eléggé korlátozott a szabad gazdasági övezetek létrehozásának és működésének jogi bázisa. Más országokhoz képest az itteni jogi feltételek csupán olyan alapnak tekinthetők, amelyre belátható időn belül talán rákerül a megfelelő felépítmény is.

Ukrán gazdasági elemzők egybehangzó véleménye szerint a kerettörvény legfőbb hiányosságait a következőkben lehetne összefoglalni: a parlamentnek minden egyes övezet

létrehozásáról külön törvényt kell elfogadnia; nem dolgozták ki világosan az egyes övezetek pontosan meghatározott típusait; a kormánynak csak kevés idő (60 nap) áll rendelkezésére a szükséges okmányok megvizsgálására és a megfelelő döntés meghozatalára; túlságosan nagy azoknak az állami szerveknek a száma, amelyektől a szabad gazdasági övezettel kapcsolatos okmányok kidolgozása, jóváhagyása, a kedvezmények megadása függ.

A felsorolt problémák közül az elsőnek a megoldására a szakemberek kétféle lehetőséget is javasolnak.

El kellene fogadni egy olyan törvényt, amelyik pontosan szabályozná a szabad gazdasági övezetek létrehozásának rendjét, vagyis egy bizonyos szabad gazdasági övezet létrehozásának kérdésében a végrehajtó hatalom (az államelnök vagy a kormány) mondaná ki a végső szót. Egyébként hasonló elven működik a szabad gazdasági övezetek létrehozásának rendszere Oroszországban is, ahol az övezet létrehozásáról az államfő vagy a kabinet dönt. Ennek az eljárásnak viszont az a hátránya, hogy a végrehajtó hatalom hatáskörét lényegében véve semmi sem korlátozza a szabad gazdasági övezetek létrehozásának kérdésében.

A másik elképzelés szerint a szabad gazdasági övezetek létrehozását illetően feltétlenül szükség lenne egy általános, a most érvényben levő törvényhez hasonló okmányra. Ugyanakkor a szabad gazdasági övezetek létrehozásáról a konkrét esetektől függően döntenének. Amennyiben egy nagyobb területen fekvő, az állam által stratégiai fontosságúnak nyilvánított régióról lenne szó, akkor a törvény kitételeit vennék figyelembe; kisebb, valamilyen szűkebb gazdasági funkciót ellátó (lényegében véve lokális) övezet létrehozásáról az államelnök vagy a kormány döntene.

Az államnak természetesen nem kellene szigorúan szabályozni a szabad gazdasági övezetek működési mechanizmusát. Az övezetet minden konkrét esetben a helyi feltételek és a létrehozandó övezet sajátosságainak maximális figyelembevételével, kizárólag a gazdasági célszerűség kritériumaiból kiindulva kellene létrehozni.

Az persze teljesen nyilvánvaló, hogy egy szabad gazdasági övezet létrehozását feltétlenül össze kell hangolni az állam gazdasági programjával. Az övezet funkcionálása egyenes arányban állna azzal, hogy mennyire tud egybehangoltan működni az államirányítási szervekkel, a helyi struktúrákkal és vállalatokkal, illetve hogyan tud élni a régió a fejlesztés terén nyújtott önállóságával.

Az Államelnöki Hivatal kezdeményezésére és a kormány döntése alapján a Gazdasági Minisztérium 1995-ben bizottságot állított fel a kerettörvény átdolgozására. Időközben elkészült a dokumentum módosított változata is, ám a honatyák egyelőre nem sietnek sem a megtárgyalásával, sem pedig az elfogadásával.

A szabad gazdasági övezetek létrehozásának vonatkozásában igen fontos szerepet játszanak azok az állami szervek, amelyektől számottevő mértékben függ az okmányok kidolgozása, a szabad gazdasági övezetek további működése, a kedvezmények megadása stb. A nemzetközi gyakorlat azt bizonyítja, hogy egy szabad gazdasági övezet annál hatékonyabban működik, minél kevesebb állami szerv szabályozza és ellenőrzi a tevékenységét. Ukrajnában ugyanakkor a törvények és jogszabályok nagyon sok minisztérium és főhivatal számára biztosítanak ellenőrző funkciókat. Ezért a szabad gazdasági övezetek megalakításának egyik legfontosabb akadályát jelenti, hogy az alapító okmányokat egyelőre minisztériumok és főhivatalok sokaságával kell egyeztetni. A bürokrácia természetéből fakadóan mindezek

számára csupán hivatali érdekeik érvényesítése, nem pedig a gazdasági övezet létrehozása a legfontosabb szempont. Amennyiben a mindenre elszánt vállalkozóknak mégis sikerül a hivatalok útvesztőin átverekedni magukat, vagyis formailag minden feltétel adott lesz a szabad gazdasági övezetek létrehozásához és működtetéséhez, akkor még meg kell birkózniuk egy másik akadállyal, vagyis az illetékes hivataloknak és hivatalnokoknak a szabad gazdasági övezetek tevékenységét negatív módon befolyásoló gáncsoskodásával.

Közvetlenül kapcsolódik az említett két problémakörhöz a hatályos törvények gyakori módosításának kérdése is. Természetesen a szabad gazdasági övezetek létrehozása elképzelhetetlen külföldi tőke bevonása nélkül, ám mint ismeretes, a külföldi befektetők csak oda viszik a pénzüket, ahol stabilak a törvények, és kiszámítható az állam politikája.

Az ukrajnai szabad gazdasági övezetek létrehozásának koncepciójában megfogalmazottak szerint a 2000. évig terjedő kezdeti időszakban a kis területen fekvő, szigorúan körülhatárolható tevékenységet folytató lokális szabad gazdasági övezeteket kellene előnyben részesíteni. Ezek működésének tanulmányozása alapján kívánták, illetve kívánják kidolgozni a későbbiekben létrehozandó nagyobb egységek szervezési, pénzügyi és termelési mechanizmusát.

A gazdaságban időközben felhalmozódott problémák egyelőre nem adnak rá módot, hogy országszerte áttérjenek a nyitott gazdaságra. Ezt a célkitűzést fokozatosan kívánják elérni oly módon, hogy a külgazdasági tevékenység folytatására leginkább alkalmasnak talált régiókban hozzák létre a szabad gazdasági övezeteket. A kérdésben legilletékesebb szakhivatalnak, a Külgazdasági Kapcsolatok Minisztériuma különleges (szabad) gazdasági övezetek kérdéseivel foglalkozó főosztályának megfogalmazása szerint a nevezett gazdasági övezetek létrehozásakor a következő feltételekre kellene fokozott figyelmet fordítani:

– a tervezetekben egyaránt szem előtt kell tartani a külföldi befektetők és Ukrajna, a régiók és egészében véve az állam, a vállalkozók és a helyi lakosság érdekeit;

– a konkrét övezetek létrehozásának és fejlődésének szakaszosan kell történnie, az első fázisban a lokális övezetek kialakítása lenne a legcélszerűbb;

– a terveket rendszerint nem a költségvetésből, hanem más forrásokból – belső és külső szabad tőkéből – finanszíroznák. A költségvetési pénzek révén az állam mint részvényes venne részt az övezet alaptőkéjének kialakításában;

– az övezetben működő vállalkozóknak nyújtott hitelek nagysága egyenes arányban állna azzal, hogy a vállalkozók tevékenysége mennyire vág egybe az övezet érdekeivel.

Az említett minisztériumi főosztály vezető szakembereinek kezdeti elképzeléseivel összhangban szabad gazdasági övezeteket a következő formákban lehetne létrehozni:

– szabadkikötők a Fekete-tenger partvidékén. Ez jelentené az első lépést a Fekete-tengermelléki Gazdasági Együttműködési Övezet ukrajnai részének (Mariupol, Kercs, Szevasztopol, Jalta, Odessza, Iljicsevszk, Renyi, Izmail stb.) a kialakítása felé;

– vámudvarok (konszignációs raktárak) a nemzetközi áruforgalom kulcsfontosságú pontjain;

– turisztikai és rekreációs övezetek;

– export, illetve termelői és importkiváltó tevékenységre szakosodott övezetek.

Ukrajnában jelenleg a kerettörvény, a szabad gazdasági övezetek kialakítására vonatkozó állami koncepció és egyéb okmányok alapján esetleg 2–4 szabad gazdasági övezet kialakításához adottak a feltételek. Ezek a következők lehetnének: Interport-Kovel (Volhínia), Juzsnyenszkaja (Odessza), Azovja (Donyecki megye), Dnyeproavia (Dnyepropetrovszk).

Szakemberek szerint egyelőre az Interport-Kovel szabad gazdasági övezet létrehozására kidolgozott tervezet tűnik a legelfogadhatóbbnak. A szükséges okmányok elkészítésekor maximálisan figyelembe vették a jelenlegi gazdasági és társadalmi helyzetet (számottevő mértékben csökken a termelés volumene, hanyatlóban van a vállalkozó kedv, a tőke külföldre menekül, instabil a politikai helyzet), ami azt eredményezte, hogy a helyi és a külföldi befektetők megnyerésére, a régióban található anyagi és termelési bázis felhasználására épülő kezdeményezést mind a helyi önkormányzatok, mind pedig a lakosság támogatja.

Az Ukrajna északnyugati részében, a lengyel határ közelében elképzelt Interport-Kovel szabad gazdasági övezet létrehozásával kapcsolatos tervezet kidolgozása révén elsősorban a külkereskedelmi áruforgalom (ezen belül is a tranzit) lebonyolításához szükséges kedvező feltételeket kívánják megteremteni a korszerű infrastruktúra kialakításával és az övezeten belüli kedvezmények rendszerének a kiépítésével. A nevezett gazdasági övezettől főleg azt remélik, hogy aktivizálni fogja a külkereskedelmi forgalmat, a térségbe vonzza az Európa és Ázsia között lebonyolított áruforgalmat, segít abban, hogy a közlekedési rendszer integrálódjon az európai közlekedési hálózatba, ösztönzi a vállalkozói tevékenységet a régióban.

Az elmúlt esztendőben a Kucsma elnök által aláírt két rendelet értelmében a szabad gazdasági övezetek létrehozásával kapcsolatos kísérletre került sor a Krím-félsziget északi részében fekvő Szivas gazdasági övezetben, amelynek egyik legfontosabb eredményeként könyvelhető el, hogy alapjában véve megteremtették a működéshez szükséges jogi bázist. A korábbi helyzethez képest előrelépést jelent az a tény is, hogy egy konkrét, helyi vonatkozású törvény alapján meghatározták az övezetben tevékenykedő vállalkozók számára a valutaszabályozással, az adóztatással stb. összefüggő kedvezményeket.

Részben a krímiek tapasztalatára támaszkodva, részben pedig a korábbi hibákból tanulva Ukrajna más régióiban is megkezdtek, illetve folytatták a szabad gazdasági övezetek létrehozásához szükséges okmányok kidolgozását. Kárpátalján például az ungvári járásban az ukrán–magyar–szlovák határ háromszögében három lokális gazdasági övezet – Európa-Központ, Csap-Interport és Kárpátalja – kialakítását ütemezték be. Szabad gazdasági övezeteket kívánnak létrehozni a Harkovi megyében (Ligyija-Harkov), az Odesszai megyében (Pivdena Palmira, Juzsnyenszkaja), Mariupol városában (Azovja) és Odesszában. Jelenleg vizsgálják a szabad gazdasági övezetek létrehozásának célszerűségét Szevasztopol, Bila Cerkva, Szkadovszk városában és egyéb helyeken.

Néhány szabad gazdasági övezet – Csap-Interport, Ligyija-Harkov, Pivdena Palmira, Azovja, Juzsnyenszkaja – létrehozásával kapcsolatos okmányokat kormány szinten is megvizsgálták, és visszaküldték a helyi közigazgatási szerveknek azzal a megjegyzéssel, hogy a tárcaközi bizottság ajánlásainak figyelembevételével dolgozzák át azokat. (Időközben a megfelelő módosítások végrehajtása után egyesek, például a Csap-Interport, már megkezdtek a működésüket.)

A kárpátaljai Európa-Központ szabad gazdasági övezet létrehozásával kapcsolatban el kell mondani, hogy a vonatkozó okmányokat a Miniszteri Kabinet 1993-ban megtárgyalta, ugyanakkor a parlament átdolgozásra visszaküldte. Az egyik legfontosabb kifogás az volt, hogy a tervezet adó- és költségvetési kedvezmények, külön vámszabályok stb. kiterjesztését kérte a megye egész területére, ugyanakkor nem fogalmazta meg pontosan a legfontosabb tevékenységi területeket, valamint azt, hogy az itt tevékenykedő vállalkozók milyen feltételek mellett kapják meg a működési engedélyeket és az őket megillető kedvezményeket. Az elutasítás indoklásában fontos helyet kaptak azok a kitételek, melyek szerint igen nagy lenne a tervezett övezet területe (magában foglalta volna egész Kárpátalját), nem fektették le pontosan az övezetben tevékenykedő szubjektumokkal szembeni követelményeket, aránytalanul nagyok voltak a kért kedvezmények és számottevő összeget kívántak elvonni a központi költségvetésből infrastrukturális fejlesztésre.