Implementarea Acordului de Asociere în regiunea transnistreană: misiune posibilă?

Policy Brief

Autor:

Adrian Lupușor

Septembrie, 2015

Notă de limitare a responsabilității

Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului „Înțelegerea Acordurilor de Asociere ale UE și a Zonei de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător (ZLSAC) cu Ucraina, Moldova și Georgia" , condus de Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) la Bruxelles, în parteneriat cu Expert-Grup (Moldova), Institutul de Cercetare Economică și Consultanță Politică (Ucraina) și centrul de consultanță „Reformatics" (Georgia), cu sprijinul financiar al Agenției Suedeze pentru Cooperare Internațională și Dezvoltare (SIDA).

Opiniile exprimate în acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere CEPS și SIDA.

Cuprins

Introducere **5**

Rezumat **7**

I. Cinci particularități-cheie ale economiei transnistrene **10**

1. Deși regiunea depinde de piața UE în materie de exporturi, aceasta se bazează mai mult pe importurile din Rusia 10

2. Economia regiunii nu este autosuficientă 13

3. Economia regiunii depinde mai mult de cererea internă decât de cea externă 14

4. Bugetul regiunii este expus considerabil la liberalizarea comerțului exterior 15

5. Regiunea dispute de rezervelor valutare limitate 16

Implicații pentru implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană 16

II. Recomandări conceptuale privind implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană **17**

Cum poate fi asigurat un dialog constructiv pe fondul sentimentelor euro-sceptice din regiune? 17

Cum pot fi reduse costurile iminente pe care le implică liberalizarea comerțului? 17

Cum poate fi atenuată incertitudinea cu privire la oportunitățile pe termen mediu și lung oferite de AA / ZLSAC? 19

III. Concluzii **20**

Anexa A **22**

Anexa B **23**

Lista diagramelor

Figura 1. Exporturile regiunii transnistrene, milioane dolari SUA 10

Figura 2. Exporturile regiunii transnistrene, 2005 11

Figura 3. Exporturile regiunii transnistrene, 2014 11

Figura 4. Exporturile regiunii transnistrene, produse-cheie, 2014 12

Figura 5. Importurile regiunii transnistrene, 2005 12

Figura 6. Importurile regiunii transnistrene, 2014 12

Figura 7. Importurile regiunii transnistrene, pe produse-cheie, 2014 13
Figura 8. Cum regiunea transnistreană își finanțează deficitul de cont curent, 2014 14
Figura 9. Structura PIB-ului regiunii transnistrene, 2014 15
Figura 10. Structura ocupării forței de muncă, 2014 15

Lista tabelelor

Tabelul 1. Balanța de plăți, regiunea Transnistreană, milioane dolari SUA 22
Tabelul 2. Venituri în bugetul regiunii Transnistrene, 2014 23
Tabelul 3. Cheltuielile bugetului regiunii Transnistrene, 2014 23

Abrevieri

AA	Acord de Asociere
PCA	Preferințe Comerciale Autonome
COSME	Programul de îmbunătățire a competitivității întreprinderilor mici și mijlocii
ZLSAC	Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător
ENPARD	Programul European de Vecinătate pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
UE	Uniunea Europeană
PIB	Produs Intern Brut
TVA	Taxa pe Valoare Adăugată

Introducere

Anul 2015 ar putea fi unul crucial pentru economia transnistreană. Acesta este anul în care Preferințele Comerciale Autonome (PCA), acordate de către UE Republicii Moldova (inclusiv în regiunii transnistrene) expiră, fiind înlocuite de Acordul de Asociere și, respectiv, Zona de Liber Schimb Aprofundat şi Cuprinzător (ZLSAC) cu UE. Spre deosebire de PCA, care a fost un regim comercial asimetric dintre Moldova și UE (Moldovei, inclusiv regiunii transnistrene, i-a fost permis să păstreze un anumit nivel de protecție tarifară împotriva importurilor din UE), ZLSAC implică simetrie. Aceasta înseamnă că, începând cu anul 2016, regiunea transnistreană ar trebui să înceapă treptat eliminarea tarifelor la importul produselor din UE, precum și implementarea altor dispoziții-cheie ale Acordului de Asociere (AA)[1]. În caz contrar, UE ar putea anula preferințele comerciale și aplica tarife de import mai mari (conform clauzei națiunii celei mai favorizate) asupra mărfurilor provenite din regiunea transnistreană. Aceasta ar putea afecta grav exportatorii transnistreni și submina condițiile economice și sociale deja fragile din regiune.

Până în prezent, ambele părți nu au ajuns la o înțelegere cu privire la un mecanism clar de implementare a ZLSAC în regiunea transnistreană. Pe de o parte, conducerea de la Tiraspol se opune vehement punerii în aplicare a AA / ZLSAC cu UE (din mai multe cauze, de la înțelegerea insuficientă a AA / ZLSAC până la dependența economică și politică puternică de Rusia). Pe de altă parte, UE folosește retorica „totul-sau-nimic", solicitând ca AA / ZLSAC să fie implementat pe deplin pe întreg teritoriu al Republicii Moldova (inclusiv în regiunea transnistreană), în timp ce autoritățile de la Chișinău au puține pârghii în dialogul cu autoritățile de la Tiraspol.

În aceste condiții, riscurile pentru economia transnistreană sunt iminente. UE este o piață-cheie pentru exportatorii din regiune, reprezentând aproximativ o treime din totalul exporturilor. Mai mult decât atât, regiunea transnistreană a beneficiat enorm de mult de pe urma preferințelor comerciale acordate de către UE Republicii Moldova începând cu anul 2006: exporturile regiunii spre UE s-au dublat (de la 114.9 milioane dolari SUA în 2005 la 258.9 milioane dolari SUA în 2014), iar ponderea exporturilor către UE în totalul exporturilor a crescut de la 20% în 2005 la 38% în 2014 (în ianuarie-iulie 2015 a scăzut ușor la 34%). Fără îndoială, pierderea accesului preferențial la piața UE va submina în mod semnificativ competitivitatea exporturilor transnistrene. De fapt, industriile exportatoare deja suferă pierderi semnificative, având în vedere deprecierea monedelor naționale ale principalilor parteneri comerciali în raport cu „rubla transnistreană", condițiile economice dificile din regiune și criza de securitate din Ucraina. Totodată, refuzul de a pune în aplicare AA / ZLSAC ar putea aduce regiunea transnistreană într-o auto-izolare economică, astfel aprofundând criza economică și socială cu care se confruntă regiunea în prezent (aceasta ar putea conduce la o scădere constantă de 5% a PIB-ului regiunii[2]).

[1] Adoptarea și implementarea standardelor de calitate UE, eficientizarea verificării de către autoritățile de la Chișinău a regulilor de origine pentru bunurile produse pe teritoriul regiunii, reforma cadrului concurențial și a procedurilor de acordare a ajutorului de stat, colaborarea mai strânsă cu autoritățile din Chișinău etc.

[2] „Impactul ZLSAC UE-Moldova asupra economiei transnistrene: evaluare cantitativă după trei scenarii", Berlin Economics și Expert-Grup, 2013

Pentru a evita înrăutățirea situației economice și sociale din regiune, și pentru a asigura o implementare eficientă a ZLSAC pe întreg teritoriu al Republicii Moldova, este nevoie de o abordare nouă și realistă a dialogului Chișinău-Tiraspol. Scopul acestui raport este de a defini contextul analitic și elementele-cheie ale acestei noi abordări, în baza principalelor particularități ale economiei transnistrene, fapt care ar facilita o mai bună înțelegere a motivațiilor reale care determină comportamentul elitelor politice și economice din regiune.

Acest document este compus din două părți: prima descrie particularitățile principale ale economiei transnistrene care ar trebui luate în considerare în promovarea implementării AA / ZLSAC; și a doua parte oferă recomandări-cheie cu privire la implementarea eficientă a ZLSAC în regiune.

Rezumat

Implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană este crucială cel puțin din două motive: (i) *politic* - aceasta ar putea servi ca o puternică premisă pentru convergența economiilor din ambele părți ale Nistrului și, respectiv, reintegrarea țării; și (ii) *economic* - oferă posibilități suplimentare de a exporta, atrage ISD și orienta economia pe o traiectorie durabilă de dezvoltare, fapt ce reprezintă elemente vitale pentru regiunea transnistreană, care se confruntă cu o recesiune economică și deficite exorbitante fiscale și de cont curent. Potrivit unor estimări, punerea în aplicare a AA / ZLSAC va aduce beneficii nete regiunii transnistrene, stimulând economia cu aproximativ 3-4% anual[3].

Regiunea transnistreană ar putea rata oportunitățile AA / ZLSAC la începutul anului 2016, atunci când actualele Preferințe Comerciale Autonome acordate de UE vor expira, fiind înlocuite cu taxe de import conform clauzei națiunii celei mai favorizate. Astfel, în cazul în care regiunea nu va implementa cel puțin cerințele minime din AA / ZLSAC, aceasta ar putea pierde accesul preferențial la piața UE, fapt ce ar prejudicia economia cu circa de 5% din PIB-ul regiunii. Acest scenariu devine tot mai realist deoarece până în prezent autoritățile nu au putut ajunge la un acord asupra unui mecanism clar privind implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană.

Abordarea reticentă a autorităților transnistrene privind implementarea AA / ZLSAC ar trebui să se bazeze pe cinci particularități-cheie ale economiei regiunii. Aceste particularități vor permite o mai bună înțelegere a stimulentelor care alimentează reticența autorităților din regiune privind aplicarea AA / ZLSAC și, prin urmare, ar trebui luate în considerare de către autoritățile de la Chișinău și Bruxelles:

1. Deși regiunea depinde de piața UE în termeni de exporturi, aceasta este mult mai dependentă de importurile din Rusia;

2. Economia regiunii nu este auto-suficientă - deficitul uriaș de cont curent este finanțat în mod direct și indirect de Rusia;

3. Economia regiunii depinde mai mult de cererea internă, alimentată preponderent de Rusia, decât de cererea externă reprezentată preponderent de către UE;

4. Bugetul regiunii este puternic expus liberalizării comerțului exterior, cauzând costuri bugetare iminente ca urmare a eliminării tarifelor vamale;

5. Regiunea este pe punctul de epuizare a rezervelor valutare, „rubla transnistreană" fiind susținută puternic prin suportul rusesc.

[3] Ibid

Aceste cinci particularități-cheie ale economiei transnistrene reiterează bine-cunoscutul fapt: Rusia are o influență foarte puternică în regiunea transnistreană, în timp ce pârghiile Chișinăului și a Bruxelles-ului sunt relativ slabe. Acest fapt are consecințe evidente asupra comportamentului factorilor de decizie din regiune, precum și asupra preferințelor majorității populației acesteia, care se transpun într-un euro-scepticism puternic în regiune. Aceste sentimente sunt alimentate de faptul că economia transnistreană este construită în așa mod încât AA / ZLSAC cu UE ar putea genera imediat costuri importante (de exemplu, scăderea veniturilor bugetare, șocul de competitivitate), în timp ce beneficiile palpabile sunt așteptate în termen lung și rămân incerte.

Prin urmare, implementarea AA / ZLSAC în regiune ar putea fi „o misiune posibilă" dacă și numai dacă vor fi găsite răspunsurile la următoarele trei întrebări cruciale: (i) Cum poate fi asigurat un dialog constructiv pe fondul sentimentelor euro-sceptice puternice din regiune? (ii) Cum pot fi reduse costurile iminente pe care le implică liberalizarea comerțului? (iii) Cum poate fi atenuată incertitudinea cu privire la oportunitățile pe termen mediu și lung oferite de AA / ZLSAC regiunii? Abordarea față de implementarea AA / ZLSAC în regiune trebuie să se bazeze pe răspunsurile la aceste trei întrebări.

Cum poate fi asigurat un dialog constructiv pe fondul sentimentelor euro-sceptice puternice din regiune? Dialogul dintre Chișinău și Tiraspol ar trebui să fie complet eliberat de „terminologia sensibilă" (de exemplu, AA / ZLSAC, UE, integrare europeană sau liberalizarea comerțului etc.). În același timp, este necesară concentrarea asupra unui foi de parcurs clare și realiste cu privire la punerea în aplicare a cerințelor tehnice de bază care, pe de o parte, ar trebui să facă firmele din stânga Nistrului eligibile pentru accesul preferențial la piața UE, și pe de altă parte, nu ar trebui să fie percepute ca parte a angajamentelor ZLSAC.

Cum pot fi reduse costurile iminente pe care le implică liberalizarea comerțului? Deși AA / ZLSAC implică o eliminare treptată a taxelor la import în Moldova, cu perioade de tranziție de la 3 la 10 ani pentru cele mai sensibile produse, pentru firmele transnistrene perioadele de liberalizare ar trebui să fie extinse și mai mult. Motivul rezidă în faptul că economia regiunii este mult mai expusă la liberalizarea comerțului în comparație cu restul țării (din cauza taxelor la import mult mai mari și a ponderii semnificative a acestei surse de venit în bugetul regiunii). Prin urmare, este necesar să fie admise perioade de tranziție mai lungi pentru cele mai sensibile sectoare ale economiei din regiune (produse textile și din piele, încălțăminte, animale vii și produse de origine animală). În mod evident, aceste concesii nu ar trebui să genereze hazarduri morale pentru factorilor de decizie de la Tiraspol, fiind condiționate de o cooperare mai strânsă între autoritățile de la Tiraspol și Chișinău pe probleme legate de verificarea originii, procedurilor vamale pentru produsele care intră și ies din regiune, și punerea în aplicare a standardelor de calitate UE. Mai mult decât atât, autoritățile transnistrene ar trebui să pună în aplicare o reformă fiscală cuprinzătoare, care ar putea fi susținută de partenerii-cheie de dezvoltare ai Republicii Moldova și care ar consta din două elemente importante: (i) implementarea unui sistem transparent și simplu de TVA; și (ii) îmbunătățirea compatibilității între sistemele fiscale de pe ambele maluri ale Nistrului și alinierea acestora la standardele internaționale.

Cum poate fi atenuată incertitudinea cu privire la oportunitățile pe termen mediu și lung oferite de AA / ZLSAC regiunii? Este necesar de concentrat prioritar pe avantajele și oportunitățile tangibile și imediate ale agendei de asociere. Unele dintre ele ar putea fi programul de îmbunătățire a competitivității întreprinderilor mici și mijlocii 2014-2020 (COSME), Enterprise Europe Network, Erasmus pentru tinerii antreprenori și Acordul de finanțare în agricultură și dezvoltare rurală - ENPARD. În plus, ar putea fi creată o platformă care să includă experți din cadrul instituțiilor publice și reprezentanți ai IMM-urilor de pe ambele maluri ale Nistrului, pentru a discuta mecanismele posibile de extindere a programelor UE în regiunea transnistreană și creșterea nivelului de informare și conștientizare cu privire la aceste programe în regiune.

I. Cinci particularități-cheie ale economiei transnistrene

Această secțiune descrie particularitățile-cheie ale economiei transnistrene care alimentează reticența autorităților din regiune în a pune în aplicare AA / ZLSAC cu UE. Aceste particularități trebuie luate în considerare la definirea abordării în implementarea AA/ ZLSAC în regiunea transnistreană.

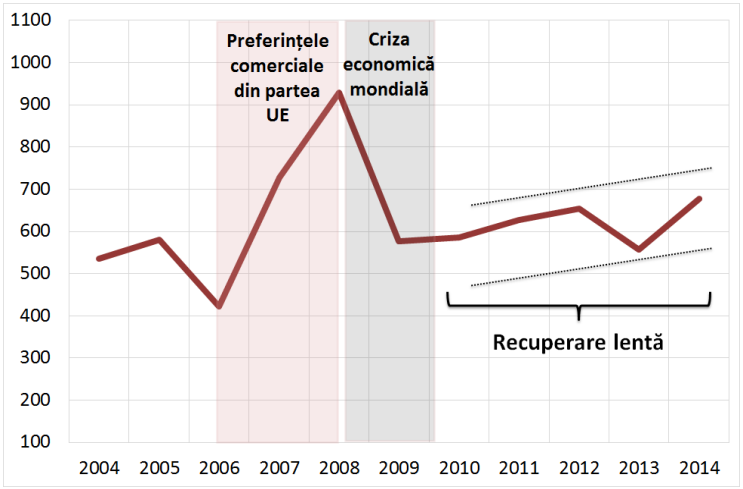
1. Deși regiunea depinde de piața UE în materie de exporturi, aceasta se bazează mai mult pe importurile din Rusia

Până în prezent, autoritățile de la Chișinău și Bruxelles au supraevaluat faptul că UE este un partener comercial-cheie pentru Transnistria și, prin urmare, regiunea va fi nevoită, mai devreme sau mai târziu, să pună în aplicare AA / ZLSAC. Acest lucru este și corect și greșit în același timp.

Prima fațetă a monedei: UE este o piață-cheie pentru exporturile din regiunea transnistreană

UE este o piață esențială de export pentru exportatorii transnistreni. După cum arată figura 1, regiunea transnistreană a beneficiat de liberalizarea asimetrică a comerțului cu UE acordată Republicii Moldova începând cu anul 2006 în cadrul diferitelor regimuri comerciale preferențiale (GSP, GSP plus și ATP). Astfel, din 2005 (înainte de începerea liberalizării comerțului) până în 2008 (înainte de criza economică), exporturile totale ale regiunii transnistrene au înregistrat o creștere impresionantă de 60%. Aceasta a fost urmată de o scădere bruscă de 38% în anul 2009 determinată de criza economică și o perioadă de recuperare lentă în perioada 2010-2014. În ansamblu, în pofida acestei evoluții volatile, exporturile totale ale regiunii transnistrene au crescut în perioada 2005-2014 cu 17% (de la 578 milioane dolari SUA la 678 milioane dolari SUA), în timp ce exporturile spre UE s-au dublat (de la 115 milioane dolari SUA la 259 milioane dolari SUA) .

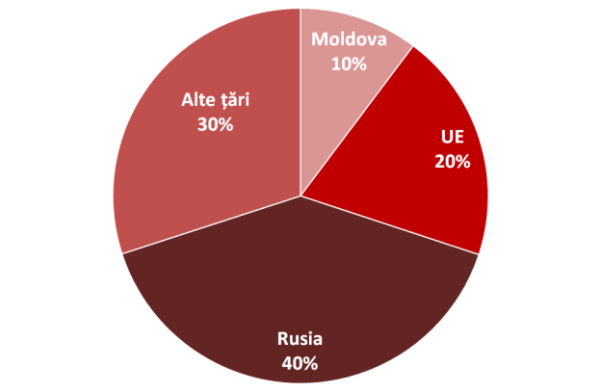
Figura 1. Exporturile regiunii transnistrene, milioane dolari SUA



Sursa: „Banca Republicană Transnistreană"

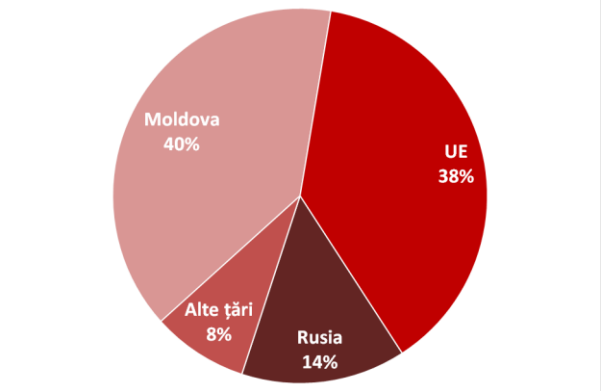
Creșterea exporturilor din regiune în perioada 2005-2014 a fost determinată în mare parte de exporturile către UE. În această perioadă de timp, ponderea UE în totalul exporturilor regiunii aproape că s-a dublat: de la 20% în 2005 la 38% în 2014 (după primele 7 luni ale anului 2015 acest procent s-a diminuat ușor, ajungând la 34%). În plus, ponderea Rusiei în totalul exporturilor s-a redus de la 40% în 2005 la doar 14% în 2014 (după primele 7 luni ale anului 2015 a continuat să se reducă, ajungând la o pondere nesemnificativă de doar 8%).

Figura 2. Exporturile regiunii transnistrene, 2005



Sursa: „Banca Republicană Transnistreană"

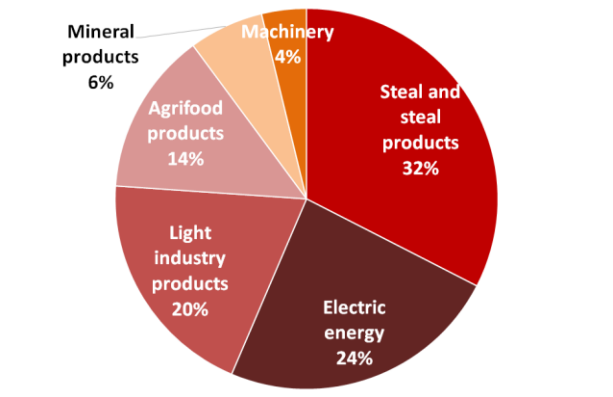
Figura 3. Exporturile regiunii transnistrene, 2014



Sursa: „Banca Republicană Transnistreană"

Exporturile constau în mare parte din oțel și produse siderurgice, care reprezintă aproximativ o treime din totalul exporturilor, fiind asigurate aproape în întregime de o singură fabrică (Uzina Metalurgică Moldovenească) și sunt orientate în principal spre piața UE (66% în 2014). Al doilea loc în exporturi îl deține energie electrică, care reprezintă aproximativ un sfert din totalul exporturilor (deși, de jure, acestea nu sunt exporturi, deoarece 100% din totalul energiei electrice produse în regiunea transnistreană sunt comercializate pe malul drept al Nistrului). Industria ușoară reprezintă o altă categorie importantă de export (20% din total exporturi), fiind reprezentată în mare parte de articolele textile și de încălțăminte, care sunt vândute în primul rând pe piața UE. Exporturile de produse agroalimentare reprezintă 14% din totalul exporturilor, fiind vândute pe malul drept al Nistrului, precum și în Ucraina și România. Produsele minerale și utilajele au o pondere nesemnificativă în exporturile din regiune, fiind comercializate în principal pe malul drept al Nistrului și în Rusia.

Figura 4. Exporturile regiunii transnistrene, produse-cheie, 2014



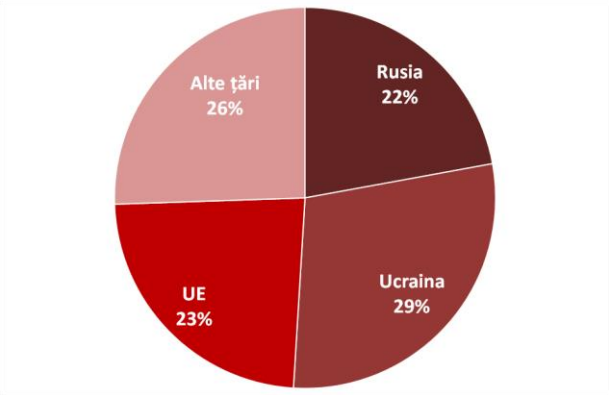
Sursa: Banca Republicană Transnistreană

Astfel, din punct de vedere al exporturilor, liberalizarea comerțului cu UE va fi benefică pentru regiunea transnistreană. Potrivit unor estimări[4], aceasta ar putea stimula și mai mult exporturile din regiune, cu aproximativ 10%, investițiile - cu 3-5% și PIB-ul regiunii cu 3-4%. Beneficiile respective, care sunt în mare parte pe termen lung, depășesc oare costurile economice și sociale pe termen scurt ale implementării AA / ZLSAC? Astfel, în procesul de negocieri cu autoritățile transnistrene în privind implementarea AA / ZLSAC, este necesar să se țină cont de cealaltă față a monedei, și anume de dependența acută a regiunii de importurile provenite în mare parte din Rusia.

A doua față a monedei: Rusia este principala sursă pentru importurile regiunii transnistrene

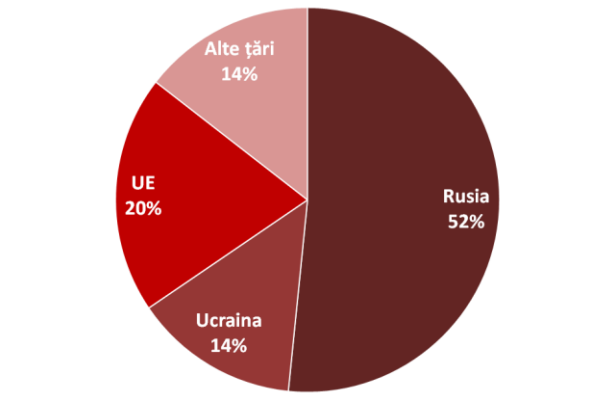
În timp ce UE este o piață cheie pentru export, Rusia continuă să fie cea mai importantă sursă de importuri pentru regiunea transnistreană. În anul 2014, aproximativ 52% din importurile din regiune au provenit din Rusia, sporindu-le importanța față de anul 2005, când acestea au reprezentat doar 22%. În același timp, ponderea UE în importurile regiunii s-a redus de la 23% în 2005 la 20% în 2014 (Figura 5 și Figura 6).

Figura 5. Importurile regiunii transnistrene, 2005



Sursa: „Banca Republicană Transnistreană"

Figura 6. Importurile regiunii transnistrene, 2014

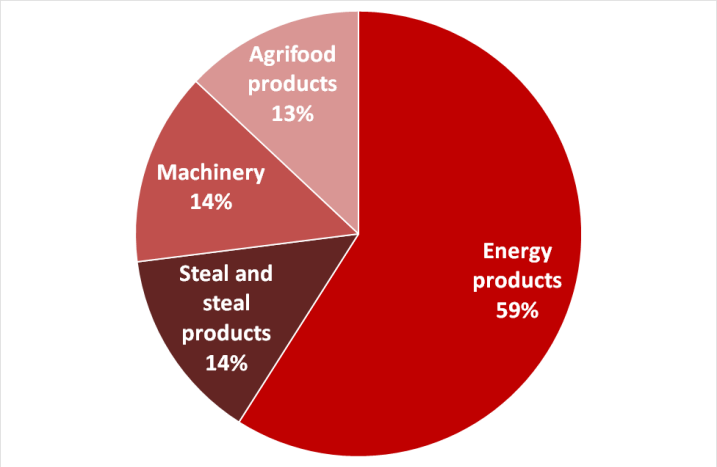


Sursa: „Banca Republicană Transnistreană"

[4] Ibid

Importurile sunt mult mai importante pentru regiunea transnistreană decât exporturile. În timp ce exporturile constituie circa 64% din PIB-ul regiunii (2014), cota importurilor este de 2,3 ori mai mare (146% din PIB în 2014). Cele mai importante importuri sunt produsele energetice, care reprezintă aproximativ 44% din totalul importurilor, dintre care cea mai mare parte provine din Rusia. Mai mult decât atât, este bine cunoscut faptul că autoritățile transnistrene nu plătesc pentru importurile de gaze din Rusia, ceea ce reprezintă aproximativ 400 - 430 milioane dolari SUA anual[5], contribuind la creșterea datoriei externe a Republicii Moldova. Aceasta este cea mai importantă subvenție pe care Rusia o oferă regiunii. Pe de o parte aceasta menține sectorul industrial competitiv pe pieţele externe, iar pe de altă parte este o sursă majoră de venituri pentru bugetul regiunii din contul tarifelor la gaz plătite de către firme populație – resurse care sunt redistribuite pentru plăți sociale. În plus, accesul preferențial la gazele natural rusești stimulează producția de energie electrică din regiune, care asigură regiunea cu aproximativ 170 milioane dolari SUA de vânzările anuale spre partea dreaptă a Nistrului, fiind și o sursă importantă de profit pentru elita politică locală.

Figura 7. Importurile regiunii transnistrene, pe produse-cheie, 2014



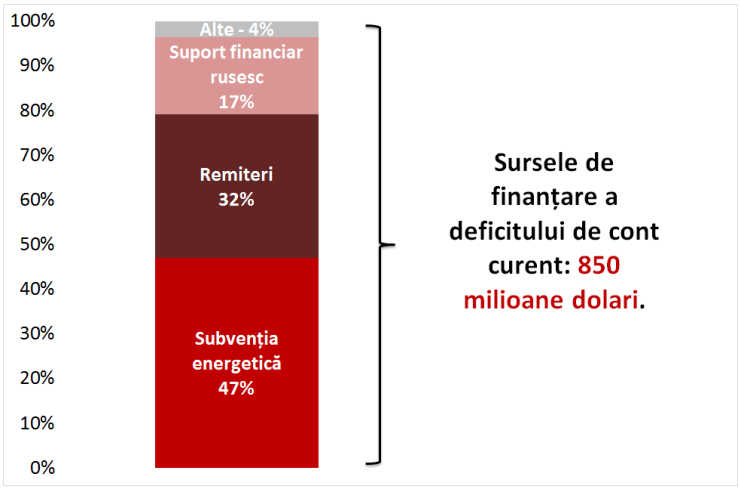
Sursa: „Banca Republicană Transnistreană”

2. Economia regiunii nu este autosuficientă

În fiecare an, regiunea înregistrează un deficit enorm al contului curent, relevând competitivitatea slabă și modelul nedurabil de creștere economică. În 2014, regiunea a înregistrat un deficit de cont curent de 850 milioane dolari SUA, având o pondere colosal de mare în PIB (93%, deși, un deficit de cont curent mai mare de 10% din PIB este, de regulă, considerat periculos pentru stabilitatea macro-financiară). Prin urmare, regiunea consumă mai mult decât câștigă, punând o presiune uriașă asupra stabilității „rublei transnistrene" și a gradului de îndatorare a regiunii (Anexa A).

[5] Regiunea utilizează pentru consum propriu aproximativ 1.2-1.3 miliarde de metri cubi de gaze naturale, ceea ce înmulțit cu prețul plătit de Republica Moldova de ~ 330 dolari SUA pentru 1000 metri cubi, reprezintă aproximativ 400 - 430 milioane dolari SUA.

Figura 8. Cum regiunea transnistreană își finanțează deficitul de cont curent, 2014



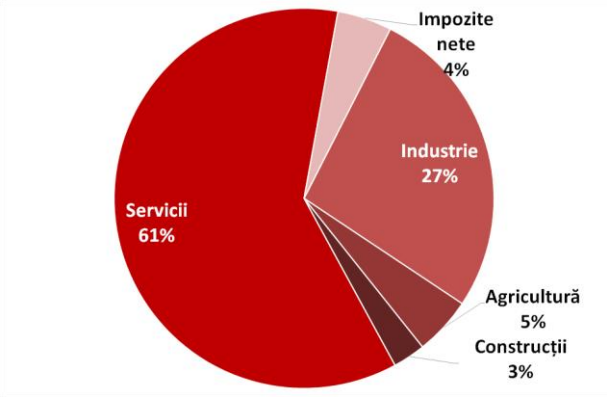
Sursa: Calcule proprii în baza datelor furnizate de „Banca Republicană Transnistreană"

Acest deficit uriaș de cont curent reprezintă cea mai importantă pârghie de influență a Rusiei în regiunea transnistreană. Principalele surse de finanțare a deficitului respectiv sunt strâns legate de Rusia. Cea mai mare parte a deficitului de cont curent este finanțată prin „subvenția energetică" de aproape 400-430 milioane dolari SUA - gaze naturale importate, pentru care autoritățile transnistrene nu plătesc, fiind acumulate ca datorie externă a Republicii Moldova. O altă sursă importantă de finanțare sunt remitențele, care în anul 2014 au reprezentat aproximativ 270 milioane dolari SUA sau 25% din PIB-ul regiunii și care provin, în mare măsură din Rusia (75-80%). Suplimentar, Rusia transferă anual aproximativ 150 milioane dolari SUA sub forma de ajutoare umanitare și pentru construirea infrastructurii sociale (proiectul „Integrarea Eurasiatică"), care de asemenea contribuie la finanțarea deficitului de cont curent.

3. Economia regiunii depinde mai mult de cererea internă decât de cea externă

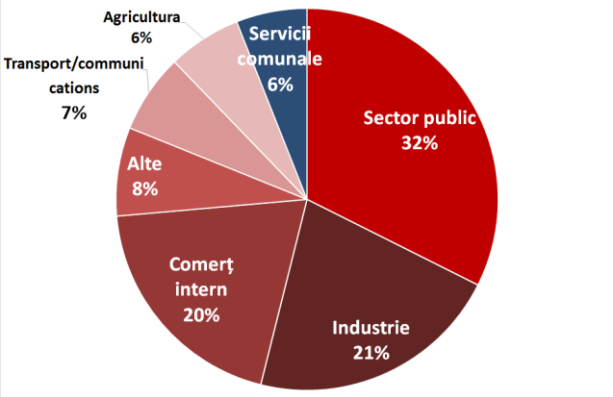
Economia Transnistriei este determinată în mare parte de servicii, care depind preponderent de cererea internă susținută de Rusia. În 2014, aproximativ 61% din PIB-ul regiunii a fost format din sectorul serviciilor, care depinde aproape în întregime de cererea internă susținută în principal de Rusia. În același timp, ponderea sectorului industrial în economia regiunii, care în mare parte se bazează pe cererea din UE, este considerabilă, dar mult mai mică decât a sectorului serviciilor - 27% din PIB-ul regiunii (Figura 9).

Figura 9. Structura PIB-ului regiunii transnistrene, 2014



Sursa: „Banca Republicană Transnistreană"

Figura 10. Structura ocupării forței de muncă, 2014



Sursa: „Ministerul Dezvoltării Economice a regiunii Transnistrene"

Structura ocupării forței de muncă denotă faptul că economia regiunii depinde în principal de cererea internă. Ponderea sectoarelor legate de activitatea de export în totalul ocupării forței de muncă (industrie și transport / comunicații) a reprezentat în 2014 doar 28%, în timp ce sectorul public și comerțului intern (dependente de cererea internă) reprezintă mai mult de jumătate din totalul ocupării forței de muncă (Figura 10). Acest fapt fortifică și mai mult pârghiile de influență a Rusiei în regiune, deoarece comerțul intern este alimentat în principal de remitențe și de sprijinul financiar direct și indirect din partea Rusiei.

4. Bugetul regiunii este expus considerabil la liberalizarea comerțului exterior

Aproximativ un sfert din bugetul regiunii este format din taxele la import. Aceasta se explică prin politica tarifară relativ protecționistă aplicată de către autoritățile din regiune: în timp ce media taxelor la import pentru toate bunurile de pe malul drept al Nistrului este de 4,6%, pe malul stâng al Nistrului aceasta este estimată la aproximativ 6,35%[6]. Acest fapt a permis, pe de o parte, compensarea pierderilor cauzate de lipsa TVA în regiune, și, pe de altă parte, menținerea competitivității produselor autohtone pe piața locală. Astfel, regiunea a ajuns considerabil expusă la liberalizarea comerțului exterior, iar sistemul de finanțe publice din regiune a fost mereu unul destul de fragil (Anexa B).

Liberalizarea comerțului cu UE presupune costuri directe iminente pentru bugetul regiunii. Retragerea taxelor vamale la importurile din UE ar putea costa bugetul regiunii aproximativ 30-35 milioane dolari SUA sau 12-13% din veniturile bugetare anuale. Pierderile respective sunt semnificative, având în vedere dezechilibrele bugetare din regiune și creșterea continuă a deficitului bugetar: 12% din PIB în anul 2014.

Fiind vulnerabil la liberalizarea comerțului, bugetul regiunii este foarte dependent de ajutoarele directe și indirecte din partea Rusiei. Sprijinul bugetar direct oferit de Rusia autorităților transnistrene în anul 2014, a fost de aproximativ 27 milioane dolari SUA sau circa 10% din bugetul regiunii. Cu toate acestea, cea mai însemnată

[6] "Профсоюзные вести", nr. 36(1184) din 12.09.2015

contribuție la finanțele publice din regiune provine din comercializarea pe piața locală a gazelor naturale (aproximativ 400-430 milioane dolari SUA), oferite gratuit de către Rusia și vândute firmelor locale și populației, veniturile fiind redistribuite în mare parte pentru scopuri sociale.

5. Regiunea dispute de rezervelor valutare limitate

Rezervele valutare ale „Băncii Republicane Transnistrene" valorează aproximativ cât 1 lună de importuri, ceea ce este de patru ori mai puțin decât nivelul minim necesar. Cu toate acestea, rata de schimb a „rublei transnistrene" a fost fixată în mod administrativ la 11,1 în raport cu dolarul SUA pe parcursul ultimilor doi ani (în pofida faptului că monedele naționale ale tuturor partenerilor săi comerciali s-au depreciat față de dolarul SUA). În timp ce a cauzat pierderi uriașe exportatorilor transnistreni, fixarea cursului de schimb a permis menținerea unui mediu inflaționist relativ stabil în regiune. În mod evident, aceasta a avut loc după vânzarea masivă de valută străină pe piața valutară locală, care a fost posibilă, din nou, cu suportul financiar substanțial din partea Rusiei.

Implicații pentru implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană

Dialogul privind implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană va eșua dacă autoritățile de la Bruxelles și Chișinău vor neglija aceste cinci particularități ale economiei din regiune. Acestea se rezumă la pârghiile puternice de influență a Rusiei în regiune ca urmare a dependenței masive a economiei și a bugetului regiunii de suportul direct și indirect provenit din Rusia. Aceasta determină factorii de decizie din Transnistria să prefere vectorul de integrare Eurasiatic condus de Rusia și, în același timp, să proiecteze la nivel local relațiile dificile dintre Bruxelles și Moscova.

Mai mult decât atât, pe lângă interferențele geopolitice, există mulți alți factori obiectivi care alimentează reticența regiuni față de implementarea AA / ZLSAC. Acestea sunt legate mai mult de costurile iminente pe care le implică liberalizarea comerțului cu UE în comparație cu cele pe termen lung (scăderea veniturilor publice, șocul competitivității producătorilor autohtoni, necesitatea de a investi în implementarea standardelor UE etc.) și, prin urmare, de oportunități incerte de implementare a AA / ZLSAC. Incertitudinea cu privire la oportunitățile AA / ZLSAC rezultă de asemenea din lipsa de încredere între autoritățile de la Chișinău / Bruxelles și Tiraspol, precum și de faptul că autoritățile, firmele și populația regiunii nu înțeleg suficient de bine implicațiile AA.

Având în vedere costurile iminente ridicate și incertitudinea cu privire la oportunitățile de viitor legate de implementarea AA / ZLSAC, autoritățile transnistrene sunt motivate să mențină status quo: menținerea preferințelor comerciale necondiționate ale UE pentru firmele din regiune, păstrând în același timp politica tarifară protecționistă. Prin urmare, în scopul de a facilita implementarea efectivă a AA / ZLSAC în regiune, este necesar, pe de o parte, de a minimiza costurile iminente pe care le implică liberalizarea comerțului cu UE și, pe de altă parte, de a maximiza oportunitățile și de a elimina incertitudinea privind perspectivele pe termen mediu și lung aferente impactului AA / ZLSAC cu UE.

II. Recomandări conceptuale privind implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană

În baza particularităților-cheie ale economiei transnistrene descrise mai sus, acest capitol propune o serie de recomandări conceptuale pentru implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană. Acestea subliniază faptul că implementarea AA / ZLSAC în regiune poate fi o „misiune posibilă" dacă și numai dacă se găsesc răspunsuri la trei întrebări esențiale: (i) Cum poate fi asigurat un dialog constructiv pe fondul sentimentelor euro-sceptice din regiune? (ii) Cum pot fi reduse costurile iminente ale liberalizării comerțului cu UE? (iii) Cum poate fi atenuată incertitudinea cu privire la oportunitățile pe termen mediu și lung oferite de AA / ZLSAC regiunii?

Cum poate fi asigurat un dialog constructiv pe fondul sentimentelor euro-sceptice din regiune?

Dialogul dintre Chișinău și Tiraspol ar trebui să fie eliberat în totalitate de „terminologia sensibilă". Câteodată, cele mai dificile probleme au cele mai simple soluții. Ținând cont de apartenența politică, ideologică și economică sporită a autorităților din regiune de sfera de influență a Rusiei, este pur și simplu necesar de a se abține de la orice „terminologie sensibilă" în discuțiile cu autoritățile transnistrene (ex. AA / ZLSAC, UE, integrare europeană sau liberalizarea comerțului).

În același timp, este necesară concentrarea asupra unui parcurs clar cu privire la implementarea celor mai de bază cerințe tehnice care, pe de o parte, ar face firmele de pe malul stâng al Nistrului să beneficieze de accesul preferențial la UE, iar pe de altă parte, nu ar fi percepute ca și angajamente în cadrul AA / ZLSAC. În primul rând, este necesară axarea pe colaborarea tehnică între autoritățile de la Chișinău și Tiraspol cu privire la aspectele aferente emiterii certificatelor de origine, procedurilor vamale, standardelor sanitare și fitosanitare, politicii în domeniul concurenței, achizițiilor publice și a politicii fiscale. Acestea sunt unele din condițiile prealabile esențiale care urmează să fie puse în aplicare pentru a putea beneficia de accesul preferențial la piața UE. Această foaie de parcurs ar putea fi elaborată în comun de către experții tehnici de pe ambele maluri ale Nistrului și ar trebui să conțină termeni limită și divizarea clară a responsabilităților între cele două părți.

Cum pot fi reduse costurile iminente pe care le implică liberalizarea comerțului?

Este necesară ajustarea agendelor de eliminare a tarifelor prevăzute de AA / ZLSAC, extinzând perioadele de tranziție pentru cele mai sensibile sectoare ale regiunii transnistrene. Renunțarea la retorica „totul sau nimic" și ajustarea mai bună a AA / ZLSAC la particularitățile economiei transnistrene ar putea fi un pas important în vederea consolidării încrederii și diminuării euro-scepticismul autorităților din regiune. Având în vedere faptul că nivelul „tarifelor la import" aplicate de către autoritățile transnistrene este mult mai mare decât cel aplicat pe malul drept al Nistrului, precum și constrângerile bugetare semnificative în contextul recesiunii economice,

ritmul liberalizării tarifului vamal al regiunii trebuie să fie încetinit pentru cele mai importante bunuri importate din UE (textile, încălțăminte, piele, animale vii și produse de origine animală).

În mod evident, aceste concesii nu ar trebui să genereze hazarduri morale pentru autoritățile de la Tiraspol. Astfel, termenii și etapele de liberalizare a tarifului vamal ar trebui să fie stipulate în mod clar, în timp ce amendamentele la AA ar trebui să fie condiționate de intensificarea cooperării autorităților de la Tiraspol cu autoritățile de la Chișinău cu privire la aspectele legate de verificarea originii, procedurile vamale pentru produsele care intră și ies din regiune, implementarea standardelor de calitate ale UE, politica în domeniul concurenței, achizițiile publice și politica fiscală.

Implementarea unei reforme fiscale structurale în regiunea transnistreană. Una din cauzele directe ale expunerii puternice a bugetului regiunii la liberalizarea comerțului exterior este dependența ridicată de impozitele directe: aproximativ jumătate din veniturile bugetare provin din taxa pe cifra de afaceri aplicată firmelor și impozitul pe venitul personal, în timp ce alte 30% provin din taxe vamale și alte taxe legate de comerțul exterior. În același timp, regiunea nu aplică Taxa pe Valoarea Adăugată, care pe de o parte reprezintă venituri semnificative ratate pentru bugetul regiunii (circa 35-40 milioane dolari SUA anual[7], suficient pentru a acoperi șocul fiscal al liberalizări comerțului); pe de altă parte, subminează competitivitatea exportatorilor deoarece aceștia, spre deosebire de partenerii comerciali-cheie a regiunii, nu pot pretinde la rambursarea TVA. Prin urmare, autoritățile din regiune ar trebui să înceapă o reformă fiscală complexă, care ar putea să se bazeze pe două elemente-cheie:

i. **Implementarea unui sistem TVA transparent și simplu.** Pentru a evita un șoc social negativ, în primii cinci ani, bunurile care au o pondere importantă în coșurile de consum ale populației cu venituri modeste (ex: cereale, lapte, pâine, servicii comunale) trebuie să fie scutite de TVA. Cu toate acestea, autoritățile din regiune ar trebui să aibă viziunea de a crea, într-o perioadă rezonabilă de timp, un sistem universal a TVA-lui. În mod evident, ar trebui să meargă în conformitate cu asigurarea unui mecanism simplu de raportare fiscală, de rambursare a TVA-lui și a procesului de administrare fiscală generală.

ii. **Asigurarea compatibilității dintre sistemele fiscale de pe ambele maluri ale Nistrului și alinierea acestora la standardele internaționale.** Acest fapt se datorează punerii în aplicare a Standardelor Internaționale de Raportare Financiară, facilitând procesul de verificare a procedurilor vamale și de rambursare a TVA, introducerea instrumentelor TIC și a ghișeelor unice, îmbunătățirea transparenței și a previzibilității politicii fiscale etc.

Partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova ar trebui să sprijine reforma fiscală de pe malul stâng al Nistrului. Uniunea Europeană, Banca Mondială, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare și alți parteneri-cheie de dezvoltare ar trebui să ia în considerare acordarea asistenței tehnice și financiare la elaborarea și implementarea reformei fiscale în regiune. După cum s-a menționat anterior, această cooperare ar trebui să rămână la nivel tehnic.

[7] Dacă TVA este de 20%.

Cum poate fi atenuată incertitudinea cu privire la oportunitățile pe termen mediu și lung oferite de AA / ZLSAC?

Focusarea pe aspectele pragmatice oferite de agenda de asociere cu UE. În scopul de a „vinde mai ușor" conceptul de AA / ZLSAC autorităților, populației și firmelor din regiune, este necesar de concentrat pe avantajele și oportunitățile tangibile și imediate ale agendei de asociere. În mod special, acest fapt este legat de instituirea unui mecanism funcțional și transparent care ar permite IMM-urilor din regiunea transnistreană, la fel ca și oricăror IMM-uri din restul țării, de a beneficia de Programul pentru îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii 2014-2020 (COSME), Enterprise Europe Network, Erasmus pentru tineri antreprenori și programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală - ENPARD. Suplimentar, este necesar de îmbunătățit nivelul de înțelegere și conștientizare a oportunităților acestor programe în rândul IMM-urilor, fermierilor și a populației din regiune.

Crearea unei platforme care să includă factorii de decizie non-politici și reprezentanții IMM-urilor de pe ambele maluri ale Nistrului, pentru a discuta mecanismele de extindere a programelor UE în regiunea transnistreană. Această platformă ar trebui să se concentreze pe eliminarea sau diminuarea constrângerilor tehnice și birocratice care împiedică în prezent firmele locale și persoanele fizice să beneficieze într-o măsură mai mare de oportunitățile oferite de programele UE. Platforma ar trebui să contribuie, de asemenea, la creșterea nivelului de informare și conștientizare ale acestor programe în regiune în rândul factorilor de decizie politici, IMM-urilor și a populației în general.

III. Concluzii

Implementarea AA / ZLSAC în regiunea transnistreană este condiționată de compromisul reciproc la care trebuie să ajungă autoritățile de la Chișinău / Bruxelles și cele din regiune. Acest compromis ar putea să se transforme într-un „AA / ZLSAC cu regim special" aplicat pe teritoriul regiunii transnistrene. Această abordare este una realistă și ia în considerație statutul special al regiunii, dar și particularitățile economiei transnistrene. Pârghiile de influență a Rusiei în regiune sunt prea mari pentru a menține retorica „totul sau nimic" cu privire la implementarea AA / ZLSAC în regiune. Incapacitatea de a lua în considerație aceste realități ar putea să se transforme într-o continuă izolare economică și politică a regiunii, cu costuri economice și sociale importante pentru firmele și populația locală, pentru care guvernul Republicii Moldova poartă răspundere, atât din punct de vedere moral, cât și constituțional.

Compromisul reciproc avantajos pentru implementarea AA / ZLSAC în regiune ar trebui să conțină următoarele atribuții-cheie ale ambelor părți, care să fie implementate imediat:

Autoritățile de la Chișinău / Bruxelles:

- Renunțarea de la retorica „totul sau nimic" și acceptarea implementării treptate a AA / ZLSAC în regiunea transnistreană;
- Încetinirea ritmului de liberalizare a tarifelor la import din UE pentru cele mai importante industrii ale regiunii (textile, încălțăminte, articole din piele, animale vii și produse de origine animală);
- Acordarea asistenței tehnice și financiare pentru elaborarea și punerea în aplicare a reformelor de armonizare în regiunea transnistreană în următoarele sectoare prioritare: eliberarea certificatelor de origine, procedurile vamale, standardele sanitare și fitosanitare, politica în domeniul concurenței, achizițiile publice și politica fiscală;
- Abținerea de la terminologia sensibilă (ex: AA / ZLSAC, UE, integrare europeană sau liberalizarea comerțului) în discuțiile cu autoritățile și firmele din regiune;
- Sprijinirea extinderii programelor UE în regiune, în special: Programul de îmbunătățire a competitivității întreprinderilor mici și mijlocii 2014-2020 (COSME), Enterprise Europe Network, Erasmus pentru tinerii antreprenori și acordul de finanțare în agricultură și dezvoltare rurală - ENPARD.

Autoritățile de la Tiraspol:

- Participarea activă la colaborarea tehnică cu autoritățile de la Chișinău cu privire la aspectele legate de eliberarea certificatelor de origine, procedurile vamale, standardele sanitare și fitosanitare, politica în domeniul concurenței, achizițiile publice și politica fiscală.

- Implementarea unei reforme fiscale care să se bazeze pe doi piloni principali: (i) punerea în aplicare a unui sistem de TVA simplu și transparent; și (ii) asigurarea compatibilității dintre sistemele fiscale de pe ambele maluri ale Nistrului și alinierea acestora la standardele internaționale.
- Ajustarea procedurilor vamale, a standardelor sanitare și fitosanitare, a politicii în domeniul concurenței, achizițiilor publice și a politicii fiscale la normele și standardele UE.
- Inițierea eliminării treptate a tarifelor de import, în baza agendelor actualizate convenite cu autoritățile de la Chișinău și Bruxelles.
- Sprijinirea campaniilor de informare și de sensibilizare din regiune cu privire la oportunitățile de a participa în cadrul programelor UE: Programul de îmbunătățire a competitivității întreprinderilor mici și mijlocii 2014-2020 (COSME), Enterprise Europe Network, Erasmus pentru tinerii antreprenori și acordul de finanțare în agricultură și dezvoltare rurală - ENPARD.

Anexa A

Tabelul 1. Balanța de plăți, regiunea Transnistreană, milioane dolari SUA

	2012	2013	2014
I. Cont curent	**-953**	**-878,5**	**-849,7**
Bunuri și servicii	-1 172,60	-1 118,40	-1 043,30
A. Bunuri	**-1 132,30**	**-1 092,10**	**-963,9**
export	*653,30*	*556,40*	*677,70*
import	*1 785,60*	*1 648,60*	*1 641,60*
B. Servicii	**-40,3**	**-26,3**	**-79,4**
export	*55,6*	*68,3*	*65,6*
import	*95,9*	*94,6*	*145*
C. Venituri primare	**-33,3**	**-24,6**	**6,6**
primite	*28,8*	*32,6*	*58,1*
achitate	*62,1*	*57,2*	*51,5*
D. Venituri secundare	**252,9**	**264,5**	**187**
primite	*294*	*312,4*	*277,4*
achitate	*41,1*	*47,9*	*90,4*
II. Cont de capital	**0**	**0**	**0**
III. Cont financiar	**-767,4**	**-767,2**	**-960,3**
Investiții directe	**-13,4**	**-61,2**	**-96,8**
achiziții nete de active financiare	*0,1*	*0,3*	*0,7*
pasive financiare nete	*13,6*	*61,5*	*97,6*
Portofoliu investițional	**7,4**	**1**	**-0,6**
achiziții nete de active financiare	*7,4*	*1*	*-0,6*
pasive financiare nete	*0*	*0*	*0*
Alte investiții	**-838,6**	**-673,2**	**-851,7**
achiziții nete de active financiare	*10*	*-0,4*	*-73,3*
pasive financiare nete	*848,6*	*672,8*	*778,3*
Active de rezervă	**77,2**	**-33,8**	**-11,2**
IV. Erori și omisiuni nete	**185,7**	**111,4**	**-110,7**

Sursa: „Banca Republicană Transnistreană”

Anexa B

Tabelul 2. Venituri în bugetul regiunii Transnistrene, 2014

	Milioane de ruble transnistrene	Pondere în total, %
Venituri	**2 919,50**	**100**
1. Venituri fiscale	**2 316,00**	**79,3**
Taxa pe cifra de afaceri	748,2	25,6
impozit pe venit	441,3	15,1
taxe vamale	696,1	23,8
2. Venituri nefiscale	**65**	**2,2**
3. Veniturile fondurilor speciale	**326**	**11,2**
4. Venituri din activitate antreprenorială și din alte activități	**212,4**	**7,3**

Sursa: „Banca Republicană Transnistreană”

Tabelul 3. Cheltuielile bugetului regiunii Transnistrene, 2014

	Milioane de ruble transnistrene	Pondere în total, %
Cheltuieli	**3 844,40**	**100**
1. Asigurarea funcționării instituțiilor	232,7	6,1
2. Aplicarea legii și securitate	402,4	10,5
3. Capital uman	1 971,90	51,3
4. Suport „companiilor de stat" selectate	85	2,2
5. Suport financiar bugetelor locale	155,5	4
6. Programe specifice	17,8	0,5

Sursa: „Banca Republicană Transnistreană”