Expert-Grup
Independent Think-Tank

Внедрение Соглашения об ассоциации в приднестровском регионе: миссия выполнима?

Policy Brief

Автор:

Адриан Лупушор

Сентябрь, 2015 года

Примечание об ограничении ответственности

Настоящее издание разработано в рамках проекта «Понимание Соглашения об ассоциации с ЕС и Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ) с Украиной, Молдовой и Грузией», которым управляет Центр европейских политических исследований (ЦЕПИ) в Брюсселе в партнерстве с Центром «Expert-Grup» (Молдова), Институтом экономических исследований и политических консультаций (Украина) и Центром консалтинга «Reformatics» (Грузия) при финансовой поддержке Шведского агентства по международному сотрудничеству и развитию (SIDA).

Мнения, высказанные в настоящем документе, принадлежат авторам и не отражают в обязательном порядке точку зрения ЦЕПИ и SIDA.

Содержание

Введение **5**

Резюме **7**

I. Пять ключевых особенностей приднестровской экономики **10**

1. Хотя регион зависит от рынка ЕС в том, что касается экспорта, он все же больше полагается на импорт из России 10

2. Экономика региона не является самодостаточной 14

3. Экономика региона в большей степени зависит от внутреннего спроса, нежели от внешнего 15

4. Бюджет региона сильно подвержен либерализации внешней торговли 16

5. Регион располагает ограниченными валютными резервами 16

Последствия для внедрения СА / УВЗСТ в приднестровском регионе 17

II. Концептуальные рекомендации относительно внедрения СА / УВЗСТ в приднестровском регионе **18**

Как можно обеспечить конструктивный диалог на фоне евроскептических настроений в регионе? 18

Как можно сократить издержки, с которыми неизбежно связана либерализация торговли? 19

Как можно смягчить неопределенность в том, что касается среднесрочных и долгосрочных преимуществ и возможностей, которые открывают СА / УВЗСТ? 20

III. Выводы **21**

Приложение А **23**

Приложение В **24**

Список диаграмм

Фигура 1. Экспорт приднестровского региона, млн долларов США 10

Фигура 2. Экспорт приднестровского региона, 2005 г. 11

Фигура 3. Экспорт приднестровского региона, 2014 г. 11

Фигура 4. Экспорт приднестровского региона, ключевые виды продукции, 2014 г. 12

Фигура 5. Импорт приднестровского региона, 2005 г. 13

Фигура 6. Импорт приднестровского региона, 2014 г. 13

Фигура 7. Импорт приднестровского региона, по ключевым видам продукции, 2014 г. 14

Фигура 8. Как приднестровский регион финансирует дефицит текущего счета, 2014 г. 14
Фигура 9. Структура ВВП приднестровского региона, 2014 г. 15
Фигура 10. Структура занятости рабочей силы, 2014 г. 15

Список таблиц

Таблица 1. Платежный баланс, приднестровский регион, млн долларов США 23
Таблица 2. Доходы бюджета приднестровского региона, 2014 г. 24
Таблица 3. Расходы бюджета приднестровского региона, 2014 г. 24

Сокращения

СА	Соглашение об ассоциации
ИТП	Индивидуальные торговые преференции
COSME	Программа улучшения конкурентоспособности малых и средних предприятий
УВЗСТ	Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли
ENPARD	Европейская программа соседства для сельского хозяйства и развития сельской местности
ЕС	Европейский союз
ВВП	Валовой внутренний продукт
НДС	Налог на добавленную стоимость

Введение

2015 год может оказаться переломным для приднестровской экономики. Именно в этом году истекает срок Индивидуальных торговых преференций (ИТП), предоставленных Европейским союзом Республике Молдова (в том числе приднестровскому региону). Так, ИТП будут заменены Соглашением об ассоциации и, соответственно, Углубленной и всеобъемлющей зоной свободной торговли (УВЗСТ) с ЕС. В отличие от ИТП, которые представляли собой ассиметричный торговый режим между Молдовой и ЕС (Молдове, в том числе приднестровскому региону, позволили сохранить определенный уровень тарифной защиты против импорта из ЕС), УВЗСТ предполагает симметрию. Это означает, что с 2016 года приднестровскому региону следует приступить к поэтапному исключению тарифов на импорт товаров из ЕС, а также к внедрению других ключевых норм Соглашения об ассоциации (СА)[1]. В противном случае ЕС может отменить торговые преференции и станет применять более высокие тарифы на импорт (в соответствии с режимом наиболее благоприятствуемой нации) на товары, происходящие из приднестровского региона. Это может серьезно сказаться на приднестровских экспортерах и подорвать и без того уже ставшие хрупкими экономические и социальные условия в регионе.

До настоящего времени обе стороны не пришли к договоренности насчет ясного механизма внедрения УВЗСТ в приднестровском регионе. С другой стороны тираспольская администрация яростно противится применению СА / УВЗСТ с ЕС (это происходит по целому ряду причин – от недостаточного понимания СА / УВЗСТ до сильной экономической и политической зависимости от России). С другой стороны Евросоюз прибегает к риторике «все или ничего» и требует, чтобы СА / УВЗСТ в полной мере внедрялись на всей территории Республики Молдова (в том числе в приднестровском регионе), в то время как официальный Кишинев располагает в диалоге с тираспольскими властями несущественными рычагами.

В таких условиях риски для приднестровской экономики неизбежные. Евросоюз – ключевой рынок для экспортеров региона, на его долю приходится около трети совокупного объема поставок. Более того, приднестровский регион извлек огромную выгоду в результате торговых преференций, которые Евросоюз предоставлял Республике Молдова с 2006 года: экспорт региона в ЕС увеличился двукратно (с 114.9 млн долларов США в 2005 году до 258.9 млн долларов США в 2014 году), а удельный вес экспорта в ЕС в совокупном объеме экспорта увеличился с 20% в 2005 году до 38% в 2014 году (в январе-июле 2015 года незначительно снизился до 34%). Утрата льготного доступа на рынок ЕС, несомненно, существенно подорвет конкурентоспособность приднестровских экспортных поставок. По сути, экспортирующие отрасли промышленности уже терпят существенные убытки из-за девальвации национальной валюты ведущих торговых партнеров по отношению к «приднестровскому рублю», сложных экономических условий в регионе и кризиса в области безопасности в Украине. В то же время

[1] Заимствование и внедрение стандартов качества ЕС, повышение эффективности проверки официальным Кишиневом правил происхождения для товаров, производимых на территории региона, реформа конкурентных рамок и процедур предоставления государственной помощи, более тесное сотрудничество с официальным Кишиневом и т. д.

отказ применять СА / УВЗСТ может подтолкнуть приднестровский регион к экономической самоизоляции и, тем самым, углубить экономический и социальный кризис, с которым сталкивается регион в настоящее время (это может привести к неуклонному снижению ВВП региона на 5%[2]).

Чтобы не допустить ухудшения социальной и экономической ситуации в регионе и чтобы обеспечить эффективное внедрение УВЗСТ на всей территории Республики Молдова, необходим новый и реалистичный подход к диалогу между Кишиневом и Тирасполем. Цель настоящего отчета – определить аналитический контекст и ключевые элементы нового подхода, опираясь на главные особенности приднестровской экономики, что поможет лучше понять настоящие причин, которыми обусловлено поведение политических и экономических элит региона.

Данный документ состоит из двух частей: первая описывает главные особенности приднестровской экономики, которые следует учитывать при продвижении внедрения СА / УВЗСТ; вторая часть содержит ключевые рекомендации насчет эффективного внедрения УВЗСТ в регионе.

[2] «Impactul ZLSAC UE-Moldova asupra economiei transnistrene: evaluare cantitativă după trei scenarii», «Berlin Economics» и «Expert-Grup», 2013

Резюме

Внедрение СА / УВЗСТ в приднестровском регионе имеет решающее значение, по крайней мере, в силу двух причин: (i) *политическая* - это может послужить серьезной предпосылкой для сближения экономики обеих сторон Днестра и, соответственно, для реинтеграции страны; и (ii) *экономическая* - дает дополнительные возможности экспортировать, привлекать ПИИ и направлять экономику на устойчивую траекторию развития, что представляет собой жизненно важные элементы для приднестровского региона, который сталкивается с экономической рецессией, а также с огромным дефицитом неналоговых поступлений и неимоверным дефицитом текущего счета. По некоторым оценкам, претворение СА / УВЗСТ в жизнь принесет приднестровскому региону несомненную прибыль, будет служить стимулом для экономического роста, равного примерно 3-4% в год[3].

Приднестровский регион может упустить возможности, которые открывают СА / УВЗСТ, в начале 2016 года, когда истечет срок нынешних Индивидуальных торговых преференций, предоставленных ЕС и они будут заменены на импортные пошлины в соответствии с режимом наиболее благоприятствуемой нации. Так, если регион не внедрит, по крайней мере, минимальные требования, содержащиеся в СА / УВЗСТ, он может потерять льготный доступ на рынок ЕС, что нанесет экономике ущерб в размере порядка 5% ВВП региона. Такой сценарий становится все реалистичнее, так как до настоящего времени власти не смогли договориться относительно четкого механизма внедрения СА / УВЗСТ в приднестровском регионе.

Сдержанное отношение приднестровских властей к внедрению СА / УВЗСТ, вероятно, опирается на пять ключевых особенностей экономики региона. Эти особенности позволят лучше понять стимулы, подпитывающие сдержанность властей региона к применению СА / УВЗСТ и, следовательно, должны учитываться официальным Кишиневом и Брюсселем:

1. Хотя регион зависит от рынка ЕС в плане экспорта, он в гораздо бóльшей степени зависит от импорта из России.

2. Экономика региона не самодостаточная – огромнейший дефицит текущего счета финансируется Россией (прямо и косвенно).

3. Экономика региона больше зависит от внутреннего спроса, который подпитывается преимущественно Россией, нежели от внешнего спроса, который представлен в основном ЕС.

4. Бюджет региона сильно подвержен либерализации внешней торговли, поэтому исключение таможенных тарифов приведет к неизбежным бюджетным издержкам.

[3] Ibid

5. Регион практически исчерпал валютные резервы, а сильная поддержка «приднестровскому рублю» оказывается за счет российской помощи.

Эти пять ключевых особенностей приднестровской экономики вновь подтверждают общеизвестный факт: Россия оказывает очень сильное влияние в приднестровском регионе, в то время как рычаги официального Кишинева и Брюсселя относительно слабые. Это явно сказывается на поведении руководящих лиц региона, а также на предпочтениях большинства его населения, что выражается в мощных евроскептических настроениях. Подобные настроения подпитываются тем, что приднестровская экономика построена таким образом, что СА / УВЗСТ с Евросоюзом могут незамедлительно привести к существенным издержкам (к примеру, снижение бюджетных доходов, шок в плане конкурентоспособности) в то время как ощутимые преимущества ожидаются в долгосрочной перспективе и остаются неопределенными.

Следовательно, внедрение СА / УВЗСТ в регионе может стать «выполнимой миссией», если и только если будут найдены ответы на следующие три первоочередные вопроса: (i) Как можно обеспечить конструктивный диалог на фоне мощных евроскептических настроений в регионе? (ii) Как можно сократить неизбежные издержки, вытекающие из либерализации торговли? (iii) Как можно смягчить неопределенность, связанную со среднесрочными и долгосрочными возможностями, открывающимися для региона благодаря СА / УВЗСТ? Подход к внедрению в регионе СА / УВЗСТ должен опираться на ответы на три перечисленных вопроса.

Как можно обеспечить конструктивный диалог на фоне мощных евроскептических настроений в регионе? Из диалога между Кишиневом и Тирасполем следует полностью исключить «чувствительную терминологию» (к примеру, СА / УВЗСТ, ЕС, европейская интеграция или либерализация торговли и т. д.). В то же время необходимо сосредоточиться на четкой и реалистичной «дорожной карте» относительно применения основных технических требований, которые, с одной стороны, должны помочь фирмам с левого берега Днестра соответствовать критериям для льготного доступа к рынку ЕС, а с другой – не должны восприниматься как часть обязательств, вытекающих из УВЗСТ.

Как можно сократить неизбежные издержки, вытекающие из либерализации торговли? Хотя СА / УВЗСТ предполагает постепенное исключение пошлин при импорте в Молдову наиболее чувствительных товаров (с переходными периодами продолжительностью от 3-х до 10-ти лет), для приднестровских фирм периоды либерализации следует продлить еще больше. Причина заключается в том, что экономика региона в гораздо большей степени подвержена либерализации торговли по сравнению с остальной частью страны (из-за более высоких импортных пошлин и существенной доли названных источников дохода в бюджете региона). Это значит, необходимо допустить более продолжительные переходные периоды для самых чувствительных секторов экономики региона (текстиль и изделия из кожи, обувь, живые животные и продукция животного происхождения). Очевидно, такие уступки не должны приводить к моральным рискам для тираспольских должностных лиц, а должны быть обусловлены

более тесным сотрудничеством между Тирасполем и Кишиневом по вопросам, связанным с проверкой происхождения, таможенными процедурами для товаров, ввозимых в регион и вывозимых из региона, и применением стандартов качества, действующих в ЕС. Более того, приднестровским властям надлежит претворить в жизнь всеобъемлющую налоговую реформу, которой ключевые партнеры Республики Молдова по развитию могут оказать содействие и которая будет состоять из двух важных элементов: (i) внедрение прозрачной и простой системы НДС; и (ii) улучшение совместимости между налоговыми системами с обоих берегов Днестра и их приведение в соответствие с международными стандартами.

Как можно смягчить неопределенность, связанную со среднесрочными и долгосрочными возможностями, открывающимися для региона благодаря СА / УВЗСТ? Необходимо сосредоточиться прежде всего на ощутимых и незамедлительных преимуществах и возможностях программы ассоциации. К таковым можно отнести Программу улучшения конкурентоспособности малых и средних предприятий на 2014-2020 гг. (COSME), «Enterprise Europe Network», «Эрасмус для молодых предпринимателей» и Соглашение о финансировании в области сельского хозяйства и развитии сельской местности (ENPARD). Кроме того, можно создать платформу, включающую экспертов их публичных учреждений и представителей МСП с обоих берегов Днестра, для обсуждения возможных механизмов расширения программ ЕС в приднестровском регионе и повышения в регионе уровня информированности насчет таких программ.

I. Пять ключевых особенностей приднестровской экономики

Настоящий раздел описывает ключевые особенности приднестровской экономики, которые попдпитывают сдержанность приднестровских властей в деле применения СА / УВЗСТ с Евросоюзом. Данные особенности следует учитывать при определении подходов во внедрении СА/ УВЗСТ в приднестровском регионе.

1. Хотя регион зависит от рынка ЕС в том, что касается экспорта, он все же больше полагается на импорт из России

До настоящего времени Кишинев и Брюссель переоценивали тот факт, что Евросоюз является ключевым торговым партнером для Приднестровья и, следовательно, региону рано или поздно придется применять СА / УВЗСТ. Это одновременно и верно, и неверно.

Первая сторона медали: ЕС – ключевой рынок для экспортных поставок из приднестровского региона

ЕС – важный рынок для поставок, осуществляемых приднестровскими экспортерами. Как показывает фигура 1, приднестровский регион пользовался преимуществами ассиметричной либерализации торговли с ЕС, предоставленной Республике Молдова с 2006 года в рамках различных льготных торговых режимов (GSP, GSP plus и ИТП). Так, с 2005 года (до начала либерализации торговли) и до 2008 года (до экономического кризиса) совокупный экспорт приднестровского региона отличался впечатляющим ростом, равным 60%. Затем в 2009 году последовал резкий спад на 38%, что было определено экономическим кризисом, а потом – и период медленного восстановления в течение 2010-2014 гг. В целом, несмотря на эту нестабильную динамику совокупный экспорт приднестровского региона увеличился в 2005-2014 гг. на 17% (с 578 млн долларов США до 678 млн долларов США), в то время как экспорт в ЕС удвоился (с 115 млн долларов США до 259 млн долларов США) .

Фигура 1. Экспорт приднестровского региона, млн долларов США



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Рост экспорта из региона, произошедший в 2005-2014 гг., был во многом определен поставками в ЕС. В течение указанного времени доля Евросоюза в совокупном объеме экспорта приднестровского региона практически удвоилась: с 20% в 2005 году до 38% в 2014 году (по итогам 7 месяцев 2015 года этот показатель незначительно уменьшился и достиг 34%). Кроме того, удельный вес России в совокупном объеме экспорта снизился с 40% в 2005 году до всего 14% в 2014 году (по итогам 7 месяцев 2015 года показатель продолжал снижаться и достиг несущественной доли в размере всего 8%).

Фигура 2. Экспорт приднестровского региона, 2005 г.



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Фигура 3. Экспорт приднестровского региона, 2014 г.



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Экспорт состоит во многом из стали и металлургической продукции, на долю которых приходится примерно треть общего объема поставок; экспорт практически полностью обеспечивается одним предприятием (Молдавский металлургический завод) и нацелен преимущественно на рынок ЕС (66% в 2014 году). Второе место в экспорте занимает энергетика, которая представляет примерно четверть общего объема экспорта (хотя де-юре это не экспорт, поскольку 100% общего объема электрической энергии, вырабатываемой в приднестровском регионе, продается на правый берег Днестра). Легкая промышленность – другая важная категория экспорта (20% общего объема экспорта), она представлена в основном текстильной продукцией и обувью, продаваемыми, во-первых, на рынке ЕС. Н долю экспорта агропромышленной продукции приходятся 14% общего объема экспорта, она поставляется на правый берег Днестра, а также в Украину и Румынию. Минеральная продукция и оборудование составляют несущественную часть экспорта из региона, они продаются главным образом на правом берегу Днестра и в России.

Фигура 4. Экспорт приднестровского региона, ключевые виды продукции, 2014 г.



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Так, с точки зрения экспорта либерализация торговли с ЕС будет благоприятной для приднестровского региона. По некоторым оценкам[4], это может служить еще бóльшим стимулом для экспорта из региона (примерно на 10%: для инвестиций – на 3-5% и для ВВП региона – 3-4%). Эти преимущества в основном долгосрочные, но окажутся ли они больше краткосрочных экономических и социальных издержек внедрения СА / УВЗСТ? Так, в процессе проведения с приднестровскими властями переговоров по внедрению СА / УВЗСТ необходимо учитывать и обратную сторону медали, а именно острую зависимость региона от импорта, который по большей части приходится на Россию.

Другая сторона медали: Россия – главный источник для импорта приднестровского региона

В то время как ЕС служит ключевым рынком для экспорта, Россия по-прежнему остается ведущим источником импорта для приднестровского региона. В 2014 году около 52% импорта региона поступили из России, что гораздо больше, чем в 2005 году, когда они составляли всего 22%. В то же время удельный вес ЕС в импорте региона сократился – с 23% в 2005 году до 20% в 2014 году (Фигура 5 и Фигура 6).

[4] Ibid

Фигура 5. Импорт приднестровского региона, 2005 г.



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Фигура 6. Импорт приднестровского региона, 2014 г.



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Импорт для приднестровского региона гораздо важнее, чем экспорт. В то время как на долю экспорта приходятся около 64% в ВВП региона (2014), удельный вес импорта в 2,3 раза больше (146% в ВВП в 2014 году). Самая большая доля импорта приходится на энергоносители, она равна примерно 44% в совокупном объеме импорта, а львиная доля поступает из России. Более того, отлично известно, что приднестровские власти не платят за импорт газа из России (это составляет примерно 400-430 млн долларов США в год[5]), способствуя тем самым росту внешней задолженности Республики Молдова. Это – самая значительная субсидия, которую Россия предоставляет региону. С одной стороны данный факт сохраняет промышленный сектор конкурентоспособным на внешних рынках, а с другой служит важным источником доходов для регионального бюджета, а именно за счет тарифов на газ, которые оплачивают фирмы и население. А соответствующие ресурсы затем перераспределяются для социальных выплат. Наряду с этим льготный доступ к российскому природному газу служит стимулом для производства электрической энергии в регионе, что обеспечивает ему порядка 170 млн долларов США за счет годовых продаж на правый берег Днестра, это служит и важным источником прибыли для местной политической элиты.

[5] Регион использует для собственного потребления примерно 1.2-1.3 млрд. кубометров природного газа, что умножается на цену, которую платит Республика Молдова (~ 330 долларов США за 1000 кубометров) и составляет порядка 400-430 млн долларов США.

Фигура 7. Импорт приднестровского региона, по ключевым видам продукции, 2014 г.

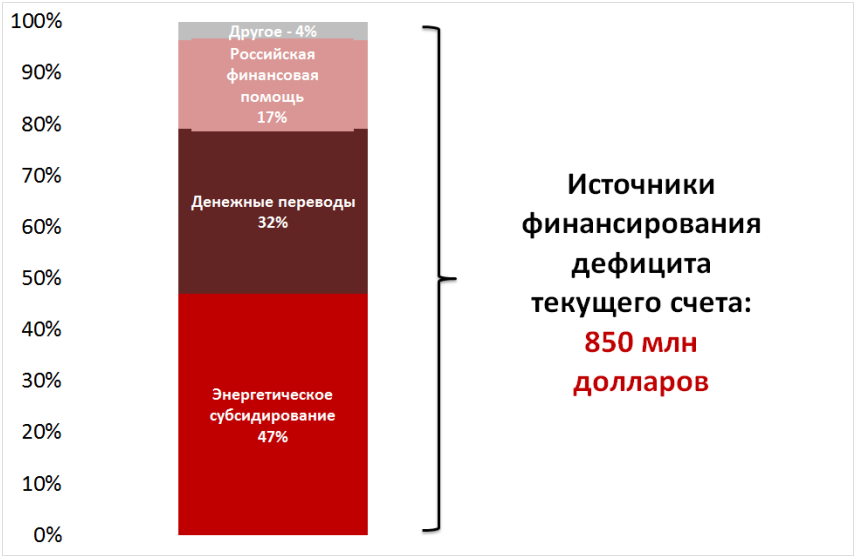


Источник: «Приднестровский республиканский банк»

2. Экономика региона не является самодостаточной

Каждый год в регионе отмечается огромный дефицит текущего счета, что указывает на слабую конкурентоспособность и неустойчивую модель экономического роста. В 2014 году дефицит текущего счета составил в регионе 850 млн долларов США, что равно огромной доле в (93%, хотя дефицит текущего счета, превышающий 10% ВВП, как правило, считается опасным для макрофинансовой стабильности). Следовательно, регион потребляет больше, чем зарабатывает, а этот факт оказывает неимоверное давление на стабильность «приднестровского рубля» и на уровень задолженности региона (Приложение А).

Фигура 8. Как приднестровский регион финансирует дефицит текущего счета, 2014 г.



Источник: Собственные расчеты на основе данных, предоставленных «Приднестровскии республиканскии банком»

Этот огромный дефицит текущего счета представляет собой самый важный рычаг влияния России в приднестровском регионе. Основные источники финансирования указанного дефицита тесно связаны с Россией. Самая большая часть дефицита текущего счета финансируется за счет «энергетической субсидии», равной порядка 400-430 млн долларов США (импортируемый природный газ, за который приднестровские власти не платят) и накапливающейся в качестве внешнего долга Республики Молдова. Другой важный источник финансирования – денежные переводы, которые в 2014 году составляли примерно 270 млн долларов США или 25% ВВП региона и которые поступают в основном из России (75-80%). Дополнительно Россия перечисляет ежегодно порядка 150 млн долларов США в виде гуманитарной помощи и содействия под строительство социальной инфраструктуры (проект «Евразийская интеграция»), что также способствует финансированию дефицита текущего счета.

3. Экономика региона в большей степени зависит от внутреннего спроса, нежели от внешнего

Экономика Приднестровья обусловлена в целом услугами, которые зависят преимущественно от внутреннего спроса, поддерживаемого Россией. В 2014 году около 61% ВВП региона сформировал сектор услуг, который практически полностью зависит от внутреннего спроса, поддерживаемого главным образом Россией. В то же время удельный вес промышленного сектора в экономике региона, которая во многом опирается на спрос в ЕС, существенный, однако он гораздо меньше, чем удельный вес сектора услуг, – 27% ВВП региона (Фигура 9).

Фигура 9. Структура ВВП приднестровского региона, 2014 г.



Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Фигура 10. Структура занятости рабочей силы, 2014 г.



Источник: так называемое Министерство экономического развития приднестровского региона

Структура занятости рабочей силы указывает на то, что экономика региона зависит главным образом от внутреннего спроса. Удельный вес секторов, связанных с экспортной деятельностью, в общей структуре занятости рабочей силы (промышленность и транспорт / связь), составлял в 2014 году всего 28%, тогда как в государственном секторе и внутренней торговле (зависящих от внутреннего спроса) задействовано

более половины занятого населения (Фигура 10). Этот факт еще больше укрепляет рычаги влияния России в регионе, поскольку внутренняя торговля подпитывается, главным образом, денежными переводами, а также прямой и косвенной финансовой поддержкой со стороны России.

4. Бюджет региона сильно подвержен либерализации внешней торговли

Примерно четверть бюджета региона формируется из импортных тарифов. Это объясняется относительно протекционистской тарифной политикой, которую применяют власти региона: в то время как размер усредненной ставки импортных тарифов на все товары на правовом берегу Днестра равен 4,6%, на левом данный показатель составляет примерно 6,35%[6]. Это позволило с одной стороны компенсировать потери, вызванные отсутствием НДС в регионе, а с другой – сохранить конкурентоспособность отечественной продукции на местном рынке. Таким образом, регион оказался сильно подверженным либерализации внешней торговли, а система государственных финансов в регионе всегда была достаточно хрупкой (Приложение В).

Либерализация торговли с ЕС предполагает неизбежные прямые издержки для бюджета региона. Отмена таможенных пошлин на импорт из ЕС может обойтись бюджету региона примерно в 30-35 млн долларов США или 12-13% годовых доходов бюджета. Потери существенные, если принять во внимание существующий в регионе бюджетный дисбаланс и неуклонный рост бюджетного дефицита: 12% ВВП в 2014 году.

Бюджет региона уязвим к либерализации торговли, поэтому очень сильно зависит от прямой и косвенной помощи со стороны России. Прямая бюджетная поддержка, предоставленная Россией приднестровским властям в 2014 году, составила около 27 млн долларов США или около 10% бюджета региона. Вместе с тем, самый значительный вклад в государственные финансы региона происходит от продажи на местном рынке природного газа (около 400-430 млн долларов США), который предоставляется Россией бесплатно, затем продается местным властям и населению, а доходы потом перераспределяются в основном на социальные цели.

5. Регион располагает ограниченными валютными резервами

Валютные резервы «Приднестровского республиканского банка» равны примерно одному месяцу импорта, что в четыре раза меньше минимального необходимого объема. Тем не менее, на протяжении последних двух месяцев обменный курс «приднестровского рубля» был установлен в административном порядке на уровне 11,1 по отношению к доллару США (несмотря на то, что национальная валюта всех остальных его торговых партнеров обесценилась по отношению к доллару США). Установление обменного курса нанесло огромный ущерб приднестровским экспортерам, но при этом позволило сохранить в регионе относительно стабильную инфляционную среду. Очевидно, это произошло после

[6] «Профсоюзные вести», №36 (1184) от 12.09.2015

массового сброса иностранной валюты на местном валютном рынке, что опять же стало возможным благодаря существенной финансовой поддержке со стороны России.

Последствия для внедрения СА / УВЗСТ в приднестровском регионе

Диалог относительно внедрения СА / УВЗСТ в приднестровском регионе провалится, если власти в Брюсселе и Кишиневе не будут считаться с пятью перечисленными особенностями экономики региона. Эти особенности сводятся к мощным рычагам влияния России в регионе в результате массовой зависимости экономики и бюджета региона от прямой и косвенной поддержки, поступающей из России. В силу этого высокопоставленные лица Приднестровья отдают предпочтение евразийскому интеграционному вектору во главе с Россией и в то же время проецируют на местном уровне сложные отношения между Брюсселем и Москвой.

Более того, кроме геополитической взаимосвязи существуют и многие другие объективные факторы, подпитывающие сдержанность региона к внедрению СА / УВЗСТ. Они связаны преимущественно с неизбежными издержками, которыми чревата либерализация торговли с ЕС, по сравнению с долгосрочными (сокращение государственных доходов, шок в плане конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, необходимость инвестировать во внедрение стандартов ЕС и т. д.) и, следовательно, неопределенными преимуществами и возможностями, вытекающими из внедрения СА / УВЗСТ. Неопределенность насчет преимуществ и возможностей, открываемых СА / УВЗСТ, вытекает также из отсутствия доверия между властями в Кишиневе / Брюсселе и Тирасполе, а также из того, что власти, фирмы и население региона недостаточно хорошо понимают воздействие СА.

Принимая во внимание высокие неизбежные издержки и неопределенность насчет будущих преимуществ и возможностей, связанных с внедрением СА / УВЗСТ, у приднестровских властей имеется достаточная мотивация для сохранения статус-кво: сохранение безоговорочных торговых преференций ЕС для фирм региона и при этом сохранение протекционистской тарифной политики. Следовательно, чтобы упростить эффективное внедрение СА / УВЗСТ в регионе, необходимо с одной стороны свести к минимуму неизбежные издержки, которыми чревата либерализация торговли с ЕС, а, с другой стороны, максимально расширить возможности и устранить неопределенность насчет среднесрочных и долгосрочных перспектив, сопутствующих воздействию СА / УВЗСТ с Евросоюзом.

II. Концептуальные рекомендации относительно внедрения СА / УВЗСТ в приднестровском регионе

Опираясь на описанные выше ключевые особенности приднестровской экономики, настоящая глава предлагает пакет концептуальных рекомендаций по внедрению СА / УВЗСТ в приднестровском регионе. В них подчеркивается, что внедрение СА / УВЗСТ в регионе может стать «выполнимой миссией», если и только если будут найдены ответы на следующие три первоочередные вопроса: (i) Как можно обеспечить конструктивный диалог на фоне евроскептических настроений в регионе? (ii) Как можно сократить неизбежные издержки, вытекающие из либерализации торговли с ЕС? (iii) Как можно смягчить неопределенность, связанную со среднесрочными и долгосрочными возможностями, открывающимися для региона благодаря СА / УВЗСТ?

Как можно обеспечить конструктивный диалог на фоне евроскептических настроений в регионе?

Из диалога между Кишиневом и Тирасполем следует полностью исключить «чувствительную терминологию». Порой самые сложные проблемы, оказывается, можно решить самым простым способом. Принимая во внимание повышенную политическую, идеологическую и экономическую связь властей региона со сферой влияния Россия, в дискуссиях с приднестровскими властями следует просто-напросто необходимо воздерживаться от какой-либо «чувствительной терминологии» (к примеру, УВЗСТ, ЕС, европейская интеграция или же либерализация торговли).

В то же время необходимо сосредоточится на четкой «дорожной карте» относительно внедрения основных технических требований, которые, с одной стороны, должны помочь фирмам с левого берега Днестра соответствовать критериям для льготного доступа к рынку ЕС, а с другой – не должны восприниматься как часть обязательств, вытекающих из СА / УВЗСТ. Во-первых, необходимо сфокусироваться на техническом сотрудничестве между кишиневскими и тираспольскими властями насчет аспектов, сопутствующих выдаче сертификатов происхождения, таможенных процедур, санитарных и фитосанитарных стандартов, политики в области конкуренции, государственных закупок и налоговой политике. Это лишь некоторые из важных предварительных условий, которые необходимо выполнить для получения льготного доступа к рынку ЕС. Такую «дорожную карту» могут сообща разработать технические эксперты с обоих берегов Днестра, она должна предусматривать крайние сроки и четкое разделение обязанностей между двумя сторонами.

Как можно сократить издержки, с которыми неизбежно связана либерализация торговли?

Необходимо согласовать программы исключения тарифов, предусмотренных СА / УВЗСТ, продлив переходные периоды для самых чувствительных секторов приднестровского региона. Отказ от риторики «все или ничего» и более точное приспособление СА / УВЗСТ к особенностям приднестровской экономики могут оказаться важными шагами на пути к укреплению доверия и уменьшению евроскептицизма властей в регионе. Принимая во внимание, что уровень «импортных тарифов», применяемых приднестровскими властями, гораздо выше, чем уровень применяемых на правом берегу Днестра, а также учитывая существенные бюджетные ограничения в условиях экономической рецессии, следует замедлить темпы либерализации таможенного тарифа в регионе в случае наиболее важных товаров, ввозимых из ЕС (текстиль, обувь, изделия из кожи, живые животные и продукция животного происхождения).

Очевидно, подобные уступки не должны повлечь за собой моральные риски для тираспольских властей. Так, сроки и этапы либерализации таможенного тарифа необходимо закрепить четко, а поправки в СА должны быть обусловлены активизацией сотрудничества тираспольских властей с кишиневскими по аспектам, связанным с проверкой происхождения, таможенными процедурами по продукции, ввозимой в регион и вывозимой из региона, с внедрением стандартов качества ЕС, политикой в области конкуренции, государственными закупками и налоговой политикой.

Внедрение в приднестровском регионе структурной налоговой реформы. Одна из прямых причин мощной подверженности бюджета региона к либерализации внешней торговли кроется в повышенной зависимости от прямых налогов: почти половина бюджетных доходов обеспечивается за счет налога с оборота, который применяется по отношению к фирмам, и подоходного налога с физических лиц, в то время как другие 30% происходят за счет таможенных пошлин и других пошлин, связанных с внешней торговлей. В то же время регион не применяет налог на добавленную стоимость. С одной стороны это означает, что бюджет региона упускает существенные доходы (около 35-40 млн долларов США в год[7], чего достаточно для того, чтобы покрыть налоговые шоки от либерализации торговли).С другой же стороны неприменение НДС подрывает конкурентоспособность экспортеров, поскольку они в отличие от ключевых торговых партнеров региона не могут требовать возврата НДС. Следовательно, властям региона надлежит приступить к комплексной налоговой реформе, которая может основываться на двух ключевых элементах:

i. **Внедрение прозрачной и простой системы НДС.** Чтобы избежать отрицательного социального шока, на протяжении первых пяти лет товары, на долю которых приходится существенная доля в потребительской корзине населения с низким уровнем доходов (к примеру, зерновые, молоко, хлеб, коммунальные услуги), следует освободить от НДС. Вместе с тем, власти региона должны поставить

[7] Если НДС равен 20%.

перед собой задачу создать в разумные временные сроки универсальную систему НДС. Очевидно, и далее следует придерживаться идеи обеспечения простого механизма налоговой отчетности, возврата НДС и процесса общего налогового администрирования.

ii. **Обеспечение совместимости между налоговыми системами обоих берегов Днестра и их приведение в соответствие с международными стандартами.** Это обусловлено применением Международных стандартов финансовой отчетности, что упрощает процесс проверки таможенных процедур и возврата НДС, введение инструментов ИКТ и «единых окон», повышение прозрачности и прогнозируемости налоговой политики и т. д.

Партнерам Республики Молдова по развитию надлежит поддержать налоговую реформу на левом берегу Днестра. Европейскому союзу, Всемирному банку, Европейскому банку реконструкции и развития, другим ключевым партнерам по развитию следует рассматривать вопрос о предоставлении технической и финансовой помощи для разработки и внедрения налоговой реформы в регионе. Как уже отмечалось, такое сотрудничество должно оставаться на техническом уровне.

Как можно смягчить неопределенность в том, что касается среднесрочных и долгосрочных преимуществ и возможностей, которые открывают СА / УВЗСТ?

Упор на прагматичные аспекты, которые открывает программа ассоциации с ЕС. Для того чтобы «проще продать» властям, населению и фирмам региона концепт СА / УВЗСТ, необходимо сосредоточиться на ощутимых и незамедлительных преимуществах и возможностях, открываемых программой ассоциации. В частности, это связано с учреждением функционального и прозрачного механизма, который позволит МСП региона, как и любым МСП на остальной части страны, пользоваться преимуществами и возможностями, вытекающими из Программы улучшения конкурентоспособности малых и средних предприятий на 2014-2020 гг. (COSME), «Enterprise Europe Network», «Эрасмус для молодых предпринимателей» и Соглашения о финансировании в области сельского хозяйства и развитии сельской местности (ENPARD). Дополнительно необходимо улучшить уровень понимания и осознания МСП, фермерами и населением региона преимуществ и возможностей этих программ.

Создание платформы для обсуждения возможных механизмов расширения программ ЕС в приднестровском регионе. В ее состав войдут не имеющие отношения к политике должностные лица и представители МСП с обоих берегов Днестра. Такая платформа должна сосредоточиться на исключении либо на уменьшении технических и бюрократических препон, которые в настоящее время мешают местным фирмам и физическим лицам в большей степени воспользоваться возможностями, которые открывают программы ЕС. Кроме того, платформа должна повысить среди политических должностных лиц, МСП и населения в целом уровень информированности насчет таких программ, уровень осознания имя выгоды и пользы таких программ.

III. Выводы

Внедрение СА / УВЗСТ в приднестровском регионе обусловлено взаимными компромиссами, которые должны достигать Кишинев/Брюссель и власти региона. Такой компромисс может выражаться в некоем «СА / УВЗСТ со специальным режимом», применяемом на территории приднестровского региона. Такой подход реалистичный, он учитывает особый статус региона, а также особенности приднестровской экономики. Рычаги влияния России в регионе слишком сильные, чтобы позволить себе сохранять риторику «все или ничего», когда речь идет о внедрении здесь СА / УВЗСТ. Неспособность принять во внимание эти реалии может вылиться в постоянную экономическую и политическую изоляцию региона, что, в свою очередь, чревато существенными экономическими и социальными издержками для местных фирм и местного населения, за которые правительство Республики Молдова несет как моральную, так и конституционную ответственность.

Взаимовыгодные компромиссы для внедрения СА / УВЗСТ в регионе должны содержать следующие ключевые обязанности для обеих сторон, подлежащие незамедлительному внедрению:

Для властей в Кишиневе / Брюсселе:

- отказаться от риторики «все или ничего» и согласиться на постепенное внедрение СА / УВЗСТ в приднестровском регионе;
- замедлить для самых важных промышленных отраслей региона (текстиль, обувь, изделия из кожи, живые животные и продукция животного происхождения) темпы либерализации тарифов на импорт из ЕС;
- предоставить техническую и финансовую помощь для разработки и претворения в жизнь реформ, направленных на гармонизацию следующих приоритетных секторов приднестровского региона: выдача сертификатов о происхождении, таможенные процедуры, санитарные и фитосанитарные стандарты, политика в области конкуренции, государственные закупки и налоговая политика;
- воздержаться от «чувствительной терминологии» (к примеру, СА / УВЗСТ, ЕС, европейская интеграция или же либерализация торговли) в дискуссиях с властями и фирмами региона;
- представление содействия для распространения программ ЕС и на регион, в частности: Программы улучшения конкурентоспособности малых и средних предприятий на 2014-2020 гг. (COSME), «Enterprise Europe Network», «Эрасмус для молодых предпринимателей» и Соглашения о финансировании в области сельского хозяйства и развитии сельской местности (ENPARD).

Для тираспольской администрации:

- принимать активное участие в техническом сотрудничестве с официальным Кишиневом по аспектам, связанным с выдачей сертификатов о происхождении, таможенными процедурами, санитарными и фитосанитарными стандартами, политикой в области конкуренции, государственными закупками и налоговой политикой;
- внедрить налоговую реформу, которая будет опираться на два главных столпа: (i) применение простой и прозрачной системы НДС; и (ii) обеспечение совместимости между налоговыми системами обоих берегов Днестра и их приведение в соответствие с международными стандартами;
- гармонизировать таможенные процедуры, санитарные и фитосанитарные стандарты, политику в области конкуренции и государственных закупок, а также налоговую политику с нормами и стандартами ЕС;
- приступить к постепенному исключению тарифов на импорт, опираясь на актуализированные программы, оговоренные с официальным Кишиневом и Брюсселем.
- оказать поддержку для проведения в регионе информационных кампаний о возможностях участия в программах ЕС: Программе улучшения конкурентоспособности малых и средних предприятий на 2014-2020 гг. (COSME), «Enterprise Europe Network», «Эрасмус для молодых предпринимателей» и Соглашении о финансировании в области сельского хозяйства и развитии сельской местности (ENPARD).

Приложение А

Таблица 1. Платежный баланс, приднестровский регион, млн долларов США

	2012	2013	2014
I. Счет текущих операций	**-953**	**-878,5**	**-849,7**
Товары и услуги	-1 172,60	-1 118,40	-1 043,30
A. Товары	**-1 132,30**	**-1 092,10**	**-963,9**
экспорт	*653,30*	*556,40*	*677,70*
импорт	*1 785,60*	*1 648,60*	*1 641,60*
B. Услуги	**-40,3**	**-26,3**	**-79,4**
экспорт	*55,6*	*68,3*	*65,6*
импорт	*95,9*	*94,6*	*145*
C. Первичные доходы	**-33,3**	**-24,6**	**6,6**
получено	*28,8*	*32,6*	*58,1*
выплачено	*62,1*	*57,2*	*51,5*
D. Вторичные доходы	**252,9**	**264,5**	**187**
получено	*294*	*312,4*	*277,4*
выплачено	*41,1*	*47,9*	*90,4*
II. Счет операций с капиталом	**0**	**0**	**0**
III. Финансовый счет	**-767,4**	**-767,2**	**-960,3**
Прямые инвестиции	**-13,4**	**-61,2**	**-96,8**
чистое приобретение финансовых активов	*0,1*	*0,3*	*0,7*
чистое принятие обязательств	*13,6*	*61,5*	*97,6*
Портфельные инвестиции	**7,4**	**1**	**-0,6**
чистое приобретение финансовых активов	*7,4*	*1*	*-0,6*
чистое принятие обязательств	*0*	*0*	*0*
Другие инвестиции	**-838,6**	**-673,2**	**-851,7**
чистое приобретение финансовых активов	*10*	*-0,4*	*-73,3*
чистое принятие обязательств	*848,6*	*672,8*	*778,3*
Резервные активы	**77,2**	**-33,8**	**-11,2**
IV. Статистические расхождения	**185,7**	**111,4**	**-110,7**

Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Приложение В

Таблица 2. Доходы бюджета приднестровского региона, 2014 г.

	Миллионов приднестровских рублей	**Удельный вес, %**
Доходы	**2 919,50**	**100**
1. Налоговые доходы	**2 316,00**	**79,3**
сбор с оборота	748,2	25,6
подоходный налог	441,3	15,1
таможенные пошлины	696,1	23,8
2. Неналоговые доходы	**65**	**2,2**
3. Доходы целевых бюджетных фондов	**326**	**11,2**
4. Доходы от предпринимательской деятельности и других видов деятельности	**212,4**	**7,3**

Источник: «Приднестровский республиканский банк»

Таблица 3. Расходы бюджета приднестровского региона, 2014 г.

	Миллионов приднестровских рублей	**Удельный вес, %**
Расходы	**3 844,40**	**100**
1. Обеспечение функционирования государства	232,7	6,1
2. Выполнение правоохранительной функции и обеспечение безопасности	402,4	10,5
3. Воспроизводство человеческого капитал	1 971,90	51,3
4. Поддержание и развитие деятельности ГУП и ГУ	85	2,2
5. Трансферты из республиканского бюджета на поддержание бюджетов нижестоящего уровня	155,5	4
6. Целевые программы	17,8	0,5

Источник: «Приднестровский республиканский банк»