

Discussion Papers

VALENTIN LOZOVANU

IDIS „Viitorul”

IMPLEMENTAREA ZLSAC ÎN REGIUNEA TRANSNISTREANĂ: PROGRES SAU DOAR RETORICĂ?

Institutul pentru Dezvoltare
și Inițiative Sociale
(IDIS) „Viitorul”

DECEMBRIE
2016





www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

DISCUSSION PAPERS

IMPLEMENTAREA ZLSAC ÎN REGIUNEA TRANSNISTREANĂ: PROGRES SAU DOAR RETORICĂ?

Valentin Lozovanu

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Acest studiu a fost realizat cu sprijinul financiar al Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund. Această publicație se distribuie gratuit. Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea IDIS „Viitorul”. Opiniile exprimate în acest material aparțin autorilor și nu reprezintă în mod necesar poziția sau opinia Black Sea Trust for Regional Cooperation, of the German Marshall Fund sau a partenerilor săi.

Chișinău 2016



Opiniile exprimate aparțin autorilor. Administrația IDIS „Viitorul” și Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”.

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 21 09 32
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Fotografie pagina 1: www.outofyourcomfortzone.net



Cuprins

Abrevieri	6
1. Introducere	7
2. Situația economică	9
3. Evoluția implementării prevederilor ZLSAC și cooperarea dintre Chișinău și Tiraspol	10
4. Constrângeri/bariere	12
5. Concluzie	13
6. Recomandări	14
7. Bibliografie	15

Abrevieri

AA – Acord de Asociere

ANSA – Agenția Națională pentru Securitate Alimentară

GPA – Acordul OMC cu privire la Achiziții de Stat

UEE – Uniunea Economică Eurasiatrică sau Comunitatea Economică Eurasiatrică (EurAsEC)

UE – Uniunea Europeană

PCA – Preferințe Comerciale Autonome

PNUD – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

OMC – Organizația Mondială a Comerțului

TBT – Bariere Tehnice pentru Comerț (Technical Barriers for Trade)

ZLSAC – Zona de Comerț Liber Cuprinsător și Aprofundat RM-UE

1. Introducere

Un an în urmă Consiliul de Asociere UE-RM a luat decizia de a oferi posibilitate companiilor din regiunea transnistreană de a exporta în Uniunea Europeană, folosindu-se de regimul ZLSAC. Această înțelegere a fost încheiată în urma unei lungi și intense perioade în care autoritățile din regiune au încercat să extindă încă pentru un an precedentul regim comercial PCA și să amâne aplicarea ZLSAC ori chiar să propună contraoferte cum ar fi crearea unui acord de liber schimb regional cu Chișinăul semnat și garantat de UE și UEE. De cealaltă parte, UE nu putea avea două regimuri comerciale distincte cu aceeași țară de aceea a insistat pe aplicarea regimului ZLSAC pentru întreg teritoriul țării. Conform înțelegerii încheiate în Germania (Bavaria) în Octombrie 2015, a fost elaborată o *foaie de parcurs* care stabilea obligativitatea de aplicare în 2 ani a regulilor ZLSAC pentru a putea beneficia în continuare de posibilitatea de a exporta în UE. Moldova, conform Titlului 5, art. 462 din AA, se obliga să asigure implementarea prevederilor AA (inclusiv ZLSAC) pe întreg teritoriul țării¹ pledând în perioada consultărilor cu delegații europeni ca prevederile ZLSAC să fie extinse și asupra teritoriului regiunii transnistrene². Fiind un document nepublicat (non-paper), ulterior, prevederile foii de parcurs au cunoscut o interpretare largă în declarațiile părților. Astfel, conform versiunii unor reprezentanți de la Tiraspol, acestea nu reprezintă decât o decizie a UE în privința regiunii pentru a hotărî problema exportului pe piața UE care „nu mai e PCA dar nici nu înseamnă aplicarea prevederilor ZLSAC” astfel că e vorba de „modernizare a legislației și nu armonizare”.³ Tiraspolul s-a grăbit să anunțe înțelegerea din Bavaria drept un

¹ <http://agora.md/stiri/18096/video--expert-transnistria-a-fost-inclusa-in-dcfta--dar-chisinaul-nu-garanteaza-nimic>

² http://www.infomarket.md/en/analitics/Chisinau_advocates_the_RM-EU_DCFTA_agreement_be_applied_in_Transnistria_too_

³ <http://newsmaker.md/rus/novosti/vishenka-na-torge-nm-vyyasnil-o-chem-dogоворилис-приднестровье-и-евросоюз-20811>

succes propriu fără însă să ofere prea multe detalii despre îndeplinirea anumitor sarcini. Deși aceasta n-a fost, în cele din urmă, publicată, o parte din prevederi s-au stresurat în public. Astfel acestea prevedea angajamente de *anulare în 2016-2017 a taxelor de import aplicate mărfurilor UE* (2500 poziții, ceea ce constituie circa 50% din numărul total, urmând ca până la sfârșitul lui 2018 să fie eliminate complet taxele de import), *revederea sistemului său fiscal* (introducerea TVA), *elaborarea unei strategii pentru implementarea regulamentelor tehnice ale UE, identificarea căilor de cooperare cu organele de drept ale Moldovei în domeniul regulamentelor tehnice, fitosanitar și controlului veterinar, certificarea producției precum și reglementarea vamală și bancară, garantarea tranzitului gazului rusesc în UE și armonizarea nomenclatorului activității economice externe cu cel al UE.*

Chișinău a păstrat tăcerea, poziția sa rezumând-se la faptul că regiunea Transnistreană va duce negocieri cu UE în cadrul ZLSAC (AA) încheiat între UE și Moldova pe „o anumită perioadă de tranziție”⁴.

După toate probabilitățile, strategia Chișinăului era ca prin semnarea și implementarea AA⁵ să integreze treptat economia transnistreană într-un spațiu economic și legal unic⁶. În același timp, Tiraspolul, care a obstrucționat negocierile purtate în cadrul grupurilor de lucru delegând o singură persoană (de rang inferior), a încercat o extindere a PCA pentru a amâna aplicarea ZLSAC și obținerea unor concesii unilaterale din partea UE și autorităților de la Chișinău. UE a evitat o criză care se profila în eventualitatea retragerii preferințelor comerciale pentru exporturile din

⁴ <http://newsmaker.md/rus/novosti/vishenka-na-torge-nm-vyyasnil-o-chem-dogovorilis-pridnestrove-i-evrosoyuz-20811>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015D2445>

⁶ <http://www.logos.press.md/node/61273>

regiunea transnistreană pentru a nu antagoniza Rusia⁷ și a menține instrumentul puterii blânde prin intensificarea legăturilor economice pe ambele maluri ale Nistrului, implicând mediul de afaceri și societatea civilă din regiune. Totuși, în perspectiva în care autoritățile din regiune nu vor consimți să aplique angajamentele agreeate în foaia de parcurs pentru perioada celor doi ani (sau o vor face într-un mod incomplet, evitând domeniile mai sensibile pentru UE) atât Moldova, care s-a obligat să aplique prevederile pe întreg teritoriul său (dar care nu are posibilitatea să exercite un control regulat⁸), cât și UE se vor afla într-o situație dificilă. Chișinăul a început aplicarea din 2006 a unui control vamal la granițele sale pentru a verifica mărfurile care sunt importate și exportate din/în regiunea transnistreană și prin asta, într-un mod indirect, asigură adoptarea regulilor de origine în zonele pe care nu le controlează.⁹ Totuși, chiar dacă este exercitat un control vamal la graniță și într-

un mod neoficial și limitat la anumite întreprinderi din regiune, aceste aranjamente nu pot asigura o monitorizare complexă la toate etapele a regulilor de origine și standarde de calitate (sanitară și fitosanitară) în procesul tehnologic de producție¹⁰. Mai mult ca atât, există o serie de alte măsuri care țin de armonizarea cadrului legislativ și de politici cu cel al UE (parte a condițiilor din foaia de parcurs) în ceea ce privește concurența, drepturile de proprietate intelectuală, achizițiile, administrarea vamală etc. a căror implementare nu depinde de sectorul privat cât ci constituie activitatea instituțiilor. După un an de la adoptarea deciziei, rămâne neclar atât progresul implementării acestor cerințe pe teritoriul regiunii transnistrene (pentru a menține posibilitatea exportului în UE) cât și perspectivele acestui compromis în condițiile în care Chișinăul și Tiraspolul privesc în direcții diferite (UE și UEE) într-un context economic regional complicat.

⁷ <http://agora.md/stiri/18096/video--expert-transnistria-a-fost-inclusa-in-dcfta--dar-chisinaul-nu-garanteaza-nimic>

⁸ <https://www.osw.waw.pl/en/publications/osw-commentary/2012-10-23/could-transnistria-block-moldovas-integration-eu>, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295

⁹ http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/Radu_Vrabie_en.pdf

¹⁰ <https://www.clingendael.nl/publication/europeanisation-moldova-eu-right-track> p. 19

2. Situația economică

Atât Chișinăul cât și Tiraspolul s-au confruntat cu un șir de dificultăți în ultimii ani - criza în relațiile cu Rusia după semnarea AA și evenimentele din Ucraina (care a determinat apariția unor dificultăți pe piețele tradiționale), devalorizarea valutelor a unor parteneri comerciali majori, politica de sancțiuni dintre UE și Rusia care a creat obstacole pentru exporturile pe noile piețe și instabilitate politică legată inclusiv de scrutinele electorale de pe ambele maluri ale Nistrului. Volumul și direcția exporturilor s-a modificat simțitor, crescând spre vest și diminuând-se simțitor spre est. Astfel, valoarea totală a exportului a scăzut în 2015 cu 15% față de 2014 însumând 1966,9 mil. dolari SUA din care 63,8% spre țările UE (creștere cu 1,7% față de 2014) și de 21% cu Rusia în scădere fiind cu 17% față de anul precedent¹¹. Volumul “exportului” din regiunea transnistreană în partea dreaptă a Nistrului de la 6,5% în 2007 a crescut

constant și în 2015 a ajuns la 49% (datorat mai ales “importului” energiei electrice din regiune), cel în UE - 32% iar în Ucraina 7% în timp ce în Rusia a ajuns de la 46% în 2007 la doar circa 8% în 2015. Valoarea totală a “exporturilor” din regiune spre UE și partea dreaptă a Nistrului a însumat 81%¹². Aceste cifre arată o realitate în care, pe de o parte, Tiraspolul are nevoie de piața UE¹³, iar pe de alta, rămâne dependent de subsiidiile sub forma livrărilor de gaz neachitate, ajutor umanitar (pensii, salarii pentru bugetari)¹⁴ pentru a acoperi deficitul bugetar considerabil dar și piață de importuri a circa 50% de materie primă și energie¹⁵.

Rezultatele alegerilor din regiunea transnistreană pun sub semnul întrebării măsura în care documentul agreat (foaia de parcurs care e un non-paper) va reprezenta angajamente și pentru viitoarea administrație de la Tiraspol¹⁶.

¹² <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

¹³ Fără de care ar pierde o piață pentru circa 65% din “exporturile” sale ceea ce constituie 39% din producere, 36% din veniturile fiscale și circa 23% PIB din regiune <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

¹⁴ Transnistria beneficiază între 300 și 400 mln USD anual din vânzarea gazului pe care îl primește de la Gazprom. Circa 150 mln ii sunt acordate anual pentru infrastructură și cheltuieli sociale. Circa 80% din remiteri (270 mln USD) în 2014 au venit din Rusia. Acești bani ii ajută să finanțeze un deficit de 850 mln USD echivalentul a 93% din PIB din regiunea transnistreană <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1861-the-dcfta-in-transnistria-who-gains>

¹⁵ https://www.pism.pl/files/:id_plik=21295

¹⁶ <http://newsmaker.md/rus/novosti/krasnoseskiy-ne-nameren-obsuzhdat-s-kishinevom-status-pridnestrovya-v-sostave-mol-28812>

¹¹ <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5079>

3. Evoluția implementării prevederilor ZLSAC și cooperarea dintre Chișinău și Tiraspol

Moldova, practic, finalizează armonizarea legislației sale cu UE, trecând la stadiul de punere în aplicare a dispozițiilor UE și ZLSAC privind apropierea treptată la normele și standardele atât în domeniul comerțului, cât și a infrastructurii sale. Modernizările vor fi supuse infrastructura calității produselor, standardele și normele de evaluare a conformității, normele sanitare și fitosanitare, drepturile de proprietate intelectuală, achizițiile și concurența.

Astfel, până la acest moment s-a reușit¹⁷:

- implementarea instituției Operatorului Economic Autorizat (AEO) la toate punctele de trecere (97 AEO în prezent)
- adoptarea nomenclatorului combinat al mărfurilor, bazate pe clasificarea UE
- implementarea în toate subdiviziunile SV al Sistemului de Management al Calității (ISO 9001:2008)
- clauza drawback duties – reducerea taxei vamale la 1% pentru 32 poziții tarifare
- aderarea la Convenția PAN-EURO-MED, care va înlocui Protocolul II al AA RM-UE
- aderarea la Acordul de Facilitare a Comerțului în cadrul OMC
- implementarea procedurii electronice de vămuire la export e-customs (în 2016 - minim 50% din totalul declarațiilor vamale - procesate prin intermediul e-customs)
- dreptul de export pentru o gamă largă de produse agroalimentare aşa ca miere, caviar realizarea misiunilor de audit ale echipei DG SANTE, pentru ouă clasa B, carne de pasăre
- inițierea modernizării a laboratoarelor din subordinea ANSA

- reconstrucția în 2016 a 2 puncte de control la frontieră: Tudora (mai), Criva (iunie). Urmează Giurgiulești și Leușeni
- progres în armonizarea legislației naționale la acquis-ul UE aferent sectorului TBT
- inițierea procedurii de aderare la organismele internaționale în domeniul infrastructurii calității (CENELEC, EURAMET, WELMEC, EA MLA)
- adoptarea a peste 10,000 standarde europene/internationale, anularea a circa 11600 standarde moldovenești conflictuale, dar și depășite ca termen
- apropierea de sistemul european de Achiziții Publice (legea achizițiilor publice)
- elaborarea Strategiei de dezvoltare a sectorului achizițiilor publice 2016 – 2020 din R. Moldova (va facilita procedurile de depunere a dosarelor online, va combate corupția și birocrația în procesul de organizare a licitațiilor la nivel național)
- R. Moldova a devenit membră cu drepturi depline la Acordul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) privind achizițiile publice - GPA.

Așa cum AA (ZLSAC) prevede aplicarea acestora pe între teritoriul său, aceasta va cere identificarea unui compromis politic acceptabil pentru ambele maluri ale Nistrului.

În regiunea transnistreană sistemele de control sanitar și fitosanitar sunt bazate pe cele din fostă Uniune Sovietică cu unele actualizări conform cerințelor adoptate în Rusia. Regulile sanitare și fitosanitare ale Moldovei nu sunt aplicate în regiunea transnistreană, iar armonizarea legislației și sistemelor cu cele ale UE și CEEA nu are loc. Cu toate că au fost înregistrate unele progrese în domeniul siguranței alimentare, cadrul juridic și de reglementare în domeniul sănătății și stării bune a animalelor și plantelor nu corespund acestor cerințe (Lariushin&Butucel 2016, pp. 1-8). În prezent aplicarea acestor rigori este efectuată într-un mod individual de către sectorul privat

¹⁷ <http://dcfta.md/2-ani-de-implementare-dcfta-prin-prisma-datelor-statistice>

care efectuează exporturi pe piața UE, asumându-și atât costurile cât și responsabilitatea.

Având în vedere dinamica schimbărilor structurale care au loc în economia din regiune, care au condiționat și o diversificare a piețelor de desfacere, autoritățile transnistrene au nevoie de informații cu privire la diversele modificări apărute precum și canale de comunicare cu Serviciul Vamal al RM (cum ar fi informarea în prealabil a informației despre eliberarea certificatelor de origine a mărfurilor), acces la laboratoare pentru testarea producției, asistență tehnică și finanțare. Specificul instrumentelor de asistență tehnică actuale (programe și proiecte mai degrabă sociale) accesibile pentru agenții din regiunea transnistreană¹⁸ nu le oferă

acestora posibilitatea de a accesa sprijinul necesar pentru modernizare¹⁹, inclusiv ajustarea la noile standarde sanitare și fitosanitare. Asistența pentru promovarea unor asemenea măsuri are de multe ori un caracter instituțional (pentru că ține de politici și reglementare), iar instituțiile Republicii Moldova, prin intermediul căreia asistența este efectuată, nu-și pot exercita mandatul pe acest teritoriu din cauza lipsei unui dialog constructiv dintre părțile în conflict. Un indicator în acest sens este faptul că întâlnirile grupurilor de lucru s-au dovedit rare. Ultima pe domeniul economic a avut loc în iulie anul curent²⁰, Chișinăul acuzând Tiraspolul de abordări selective²¹ prin care se eschivează de la discutarea celor mai stringente probleme precum eliminarea barierelor administrative în activitatea agenților economici de pe ambele maluri.

¹⁸ <http://www.amp.gov.md/portal/activities?search=Transnistria+&da=&ba=&psec=&loc=&language=ro>

¹⁹ <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

²⁰ <http://www.gov.md/ro/content/la-tiraspol-avut-loc-sedinta-grupurilor-de-lucru-pentru-economie>

²¹ <http://www.gov.md/ro/content/comentariu-legatura-cu-abordarile-selective-ale-reprezentantilor-tiraspolului>

4. Constrângeri/bariere

Studiul PNUD identifica în 2014²² următoarele bariere pentru exporturile din regiune din care câteva se referă și la implementarea prevederilor ZLSAC:

- a) **procedura dublă de vămuire** (pentru operațiile de export întreprinderile transnistrene achită taxe vamale în favoarea Moldovei în mărime de 0,4% pentru importuri și 0,1% din valoarea în vamă a mărfurilor).
- b) **probleme de certificare** – certificatele de calitate din Transnistria nu sunt recunoscute și solicită pentru export certificate fitosanitară și sanitar-veterinare emise de autoritățile publice din R. Moldova), dificultăți la obținerea *certificatelor de origine* eliberate de R. Moldova (emiterea lor presupune declararea obligatorie a tuturor materiilor prime importate în autoritățile vamale ale R. Moldova), la primirea *certificatelor preferențiale de origine a mărfurilor EUR.1*, necesare pentru exporturile pe piața UE (agenții economici trebuie să urmeze procedura de audit vamal al companiei, să pună la dispoziția autorităților vamale din R. Moldova calculele costului de producție și costului tuturor materiilor prime, utilizate la producția mărfurilor declarate).
- c) **eliberarea de autorizații pentru transportul internațional rutier de mărfuri** – sunt emise autorizații doar transportatorilor înregistrați în R. Moldova și celor care se conformează standardelor internaționale.

²² [http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/
PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-
si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-
Transnistria-in-conditiile-ZLSAC](http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-Transnistria-in-conditiile-ZLSAC)

5. Concluzie

În contextul politic autohton cu scrutine electorale și situația regională complicată, situația existentă poate fi caracterizată drept “ zugzwang ” în care fiecare actor așteaptă mișcarea celuilalt. După toată probabilitatea, foia de parcurs nu reprezintă decât un compromis temporar pentru a debloca situația în care Chișinăul împreună cu UE și Tiraspolul s-au pomenit urmare a semnării AA. Imediat după scrutinele electorale urmează să se identifice noi soluții pentru păstrarea accesului la exporturile transnistrene pe piețele europene. Pentru a grăbi acest proces, atât UE cât și Chișinăul, alte organizații finanțatoare, trebuie să vină cu noi abordări pentru a facilita implementarea ZLSAC în regiune în condițiile în care autoritățile de la Tiraspol nu se vor grăbi să facă sub diferite motive/pretexte.

Strategia pe care se mizează în continuare este de a asista în continuare sectorul privat din regiune care desfășoară exporturi pe piața Uniunii Europene și este în mod natural interesat să se conformeze cerințelor înaintate. Acest lucru va permite să se evite politizarea excesiva a dialogului dintre Chișinău și Tiraspol și va permite găsirea unor soluții pragmatice care să răspundă cerințelor oamenilor de afaceri cât și a locuitorilor din regiunea transnistreană. Schimbările din structura economică a regiunii care deja se observă nu au cum să nu influențeze factorii de decizie din regiune. Această abordare, împreună cu unele evoluții în plan regional și internațional favorabile, ar putea duce la o îmbunătățire a dialogului politic (care se va răsfrângă și asupra calității instrumentelor de asistare – aplicarea celor instituționale) și căutare a unor noi soluții de compromis, reiesind din interesele comune.

6. Recomandări

Următoarele măsuri ar facilita implementarea prevederilor ZLSAC și asigurarea astfel a exporturilor din regiunea transnistreană:

- Asigurarea unui control vamal al graniței pe segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene.
- Utilizarea unei abordări flexibile prin acceptarea unor întârzieri scurte pe anumite elemente ce ține de aplicarea ZLSAC, dar care nu sunt cruciale (cum ar fi armonizarea legislației în domeniul economic).
- Implicarea organizațiilor internaționale drept parteneri cheie pentru Chișinău și Tiraspol pentru a oferi asistență tehnică și finanțieră privind armonizarea și facilitarea schimburilor comerciale. UE împreună cu alte organizații donatoare ar putea tempera perioada de adaptare a modernizării legislației economice în regiune (adoptarea unor standarde de raportare, achiziții, evidență statistică etc.) Asistență pentru armonizarea cadrului legislativ în domeniul carantinei fitosanitare (standarde, reglementări), conform cerințelor OMC și UE.
- O coordonare/cooperare îmbunătățită a serviciilor de pe ambele maluri ale Nistrului. De exemplu, crearea unui Grup de coordonare privind soluționarea problemelor existente în domeniul aplicării standardelor de calitate. Invitarea reprezentanților de la Tiraspol în calitate de observatori în activitatea instituțiilor de control.
- O strategie de comunicare cu sectorul privat și cetățenii de pe malul stâng interesați de accesul pe piața UE.
- Crearea unor unități teritoriale ale ANSA pe teritoriul regiunii transnistrene (de exemplu la Tiraspol și Râbnița) dotate cu laboratoarele corespunzătoare.

7. Bibliografie

1. Francesco Saverio Montesano & Tony van der Togt (2016) – „The Europeanisation of Moldova: Is the EU on the right track?”, Clingendael report. Accesat la data de 13.12.2016 la <https://www.clingendael.nl/publication/europeanisation-moldova-eu-right-track>
2. Vrabie Radu (200.) – Could Transnistria be an obstacle for the rest of Moldova?” Institutul pentru Politici Publice (IPP). Accesat la data de 13.12.2016 la http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/Radu_Vrabie_en.pdf
3. Lariușin Tatiana (2014) – “Despre bariere și stimulente în schimbul comercial dintre Republica Moldova și Transnistria în condițiile ZLSAC”, PNUD Moldova. Accesat la data de 13.12.2016 la <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-Transnistria-in-conditiile-ZLSAC>
4. Lariușin Tatiana & Butucel Inna (2016) – “Probleme de tranziție la standardele și normele internaționale în domeniul sanitar și fitosanitar pe ambele maluri ale râului Nistru”, IDIS Viitorul. Accesat la data de 13.12.2016 la <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5372&t=/STUDII-IDIS/Economie/Problemele-de-tranzitie-la-standardele-i-normele-internationale-in-domeniul-sanitar-i-fitosanitar-pe-ambele-maluri-ale-raului-Nistru>
5. Secrieru Stanislav (2016) – „Transnistria Zig-zagging towards a DCFTA „, Polish Institute of International Affairs (PISM). Policy paper No. 4 (145), Accesat la data de 13.12.2016 la https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295
6. Konończuk Wojciech, Rodkiewicz Witold (2012) – „Could Transnistria block Moldova’s integration with the EU?”, Centre for Eastern Studies (OSW) Commentary. Accesat la data de 13.12.2016 la <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2012-10-23/could-transnistria-block-moldovas-integration-eu>



www.viitorul.org

The Institute for Development and Social Initiatives (IDIS) "Viitorul"

DISCUSSION PAPERS

DCFTA IMPLEMENTATION IN THE TRANSNISTRIAN REGION: PROGRESS OR JUST RHETORIC?

Valentin Lozovanu

Chișinău 2016



www.viitorul.org

Opinions expressed herein are those of the authors. For more information on this publication or subscription to IDIS publications, please contact Media and Public Communication Service of IDIS „Viitorul”.

CONTACT ADDRESS:

10/1 Iacob Hincu str., Chisinau, MD-2005 Republic of Moldova

Tel.: (37322) 21 09 32 Fax: (37322) 24 57 14

www.viitorul.org

Any use of excerpts or opinions of this study authors should contain a reference to Public Policy series and IDIS „Viitorul”.



Table of contents

Abbreviations and acronyms	20
1. Introduction	21
2. Economic situation	23
3. DCFTA provisions implementation and cooperation between Chisinau and Tiraspol	24
4. Constraints / barriers	26
5. Conclusion	27
6. Recommendations	28
7. Bibliography	29

Abbreviations and acronyms

AA – Association Agreement

NFSA – National Food Safety Agency

GPA – WTO Agreement on Government Procurement

EEU – Eurasian Economic Union or the Eurasian Economic Community (EurAsEC)

EU – European Union

ATP – Autonomous Trade Preferences

UNDP – United Nations Development Programme

WTO – World Trade Organization

TBT – Technical Barriers to Trade

DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area EU-Moldova

1. Introduction

A year ago the EU-Moldova Association Council took the decision to provide the opportunity for Transnistrian enterprises to export within DCFTA. This agreement was reached following a lengthy and intense period in which regional authorities sought to extend the previous ATP trade regime for another year and defer application of the DCFTA or even put forward suggestions such as establishment of a regional free trade agreement with Chisinau signed and guaranteed by both the EU and EEU. On the other side the EU could not have two different trade regimes with the same country and therefore insisted on the application of the DCFTA throughout the country. Under the agreement concluded in Germany (Bavaria) in October 2015, was developed a *roadmap* setting out the obligation to apply DCFTA rules within 2 years in order to further enjoy the opportunity to export to the EU. Under Title 5 of the AA, art. 462, Moldova committed to ensure the implementation of AA (including DCFTA) throughout the country¹ and pleading, during consultations with European representatives, for extending DCFTA provisions over the Transnistrian region as well². The agreement is an informal document (non-paper) and subsequently the roadmap provisions were interpreted in rather different ways by parties' statements. Thus, according to some representatives from Tiraspol, its provisions are merely a EU decision on the region seeking to solve the problem of exports on the EU market which "are no longer ATP but neither means application of the DCFTA" and therefore they are about "modernizing legislation rather than harmonizing it"³. Tiraspol was quick to announce that the agreement of Bavaria was an own success without providing much detail about meeting

¹ <http://agora.md/stiri/18096/video--expert-transnistria-a-fost-inclusa-in-dcfta--dar-chisinaul-nu-garanteaza-nimic>

² http://www.infomarket.md/en/analitics/Chisinau_advocates_the_RM-EU_DCFTA_agreement_be_applied_in_Transnistria_too

³ <http://newsmaker.md/rus/novosti/vishenka-na-torge-nm-vyyasnil-o-chem-dogоворилис-приднестровье-и-евросоюз-20811>

any requirements. Although the agreement has never been published some of its provisions were made public. Thus they provided for commitments *to remove customs duties applied to EU goods in 2016-2017* (2500 items or about 50% of the total amount and by the end of 2018 complete removal of import duties), review the tax system (introduce VAT), develop a strategy for implementation of EU technical regulations, identify ways of cooperation with law enforcement agencies of Moldova in terms of technical and phytosanitary regulations, and veterinary control, production certification as well as customs and banking regulations, guarantee Russian gas transit to the EU and harmonization of its commodity nomenclature of foreign economic activity with that of the EU.

Chisinau kept silent and its stance was that the Transnistrian region will negotiate with the EU within the DCFTA (AA) signed between the EU and Moldova with "a certain transition period"⁴.

It seems that by its strategy Chisinau sought to gradually integrate the Transnistrian economy into a single legal and economic space⁵ through signing and implementing the AA⁶. At the same time, Tiraspol that had hampered negotiations within working groups by delegating only one person (of a lower rank) attempted to extend ATP in order to postpone DCFTA and obtain unilateral concessions from the EU and Moldovan authorities. EU avoided a looming crisis in the event of withdrawal of trade preferences for exports from Transnistria so that not to antagonize Russia⁷ and maintain soft power

⁴ <http://newsmaker.md/rus/novosti/vishenka-na-torge-nm-vyyasnil-o-chem-dogоворилис-приднестровье-и-евросоюз-20811>

⁵ <http://www.logos.press.md/node/61273>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015D2445>

⁷ <http://agora.md/stiri/18096/video--expert-transnistria-a-fost-inclusa-in-dcfta--dar-chisinaul-nu-garanteaza-nimic>

tool by enhancing economic ties on both banks of the Dniester with the involvement of business environment and civil society from the region. However, if authorities in the region fail to fulfill the commitments agreed upon in the roadmap for the two-year period (or fulfill them only partly by avoiding sensitive areas for EU) both Moldova, which committed to apply the provisions throughout its territory (but is unable to exercise control on a regular basis⁸) and the EU will find themselves in a rather difficult situation. In 2006 Chisinau started carrying out customs controls at its borders to check goods imported and exported from / into Transnistria and like that, indirectly, ensure adoption of rules of origin in areas beyond its control⁹. However, in spite of customs control at the border and unofficial and restricted checks at certain enterprises in the region, these arrangements

cannot ensure comprehensive monitoring of rules of origin and quality standards (sanitary and phytosanitary) at all stages of the technological process of production¹⁰. Moreover, there are a number of other measures related to harmonization of legislative and policy framework to that of the EU (some of the requirements in the roadmap) in terms of competition, intellectual property rights, procurement, customs administration, etc., whose implementation does not depend on the private sector but on the activity of institutions. A year after the decision was taken, both progress in implementing these requirements in the Transnistrian region (in order to further export to the EU market) and the prospects of this compromise are still unclear under the conditions where Chisinau and Tiraspol have different vectors (EU and EEU) in a complex economic context in the region.

⁸ <https://www.osw.waw.pl/en/publicacje/osw-commentary/2012-10-23/could-transnistria-block-moldovas-integration-eu>, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295

⁹ http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/Radu_Vrabie_en.pdf

¹⁰ <https://www.clingendael.nl/publication/europeanisation-moldova-eu-right-track> p. 19

2. Economic situation

Both Chisinau and Tiraspol have faced problems over the last years - tense relations with Russia after signing the AA and events in Ukraine (which lead to the emergence of difficulties on traditional markets), currency devaluation of several major trading partners, sanctions policy between the EU and Russia which created obstacles for exports to new markets and resulted in political instability with elections on both banks of the Dniester. Volume and destination of exports has changed considerably increasing towards the west and decreasing towards the east. Thus, total export value in 2015 decreased by 15% compared to 2014 and totaled USD 1966,9 million of which 63,8% to EU countries (an increase by 1,7% compared to 2014) and 21% to Russia decreasing by 17% compared to previous year¹¹. The volume of "export" from Transnistria to the right bank of the Dniester amounted to 6,5% in 2007 and has been constantly going up since then reaching 49%

in 2015 (mainly due to the "import" of electricity from the region), to the EU – 32% and to Ukraine – 7%, while export volume to Russia shrank from 46% in 2007 to just about 8% in 2015. Total value of "exports" from the region to the EU and to the right bank of the Dniester amounted to 81%¹². These figures describe a reality in which, on the one hand, Tiraspol needs the EU market¹³, while, on the other hand, it is still dependent on subsidies in the form of unpaid gas deliveries, humanitarian aid (pensions, salaries for state employees)¹⁴ to cover the significant budget deficit and import market of more than 50% of raw material and energy¹⁵.

Results of elections in Transnistria make uncertain the extent to which the document agreed upon (a road map which is non-paper) will be regarded as committing by new future administration in Tiraspol¹⁶.

¹² <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

¹³ Without which it would lose a market for about 65% of "exports" which is 39% of production, 36% of tax revenues and about 23% of GDP in the region <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

¹⁴ Transnistria receives between 300 and 400 million dollars annually from selling the gas it receives from Gazprom. About 150 million are given annually for infrastructure and social spending. About 80% of remittances (270 million dollars) in 2014 came from Russia. This money helps to fund a deficit of 850 million dollars, the equivalent of 93% of GDP in the Transnistrian region <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1861-the-dcfta-in-transnistria-who-gains>

¹⁵ https://www.pism.pl/files/:id_plik=21295

¹⁶ <http://newsmaker.md/rus/novosti/krasnoseskiy-ne-nameren-obsuzhdat-s-kishinevom-status-pridnestrovya-v-sostave-mol-28812>

¹¹ <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5079>

3. DCFTA provisions implementation and cooperation between Chisinau and Tiraspol

Moldova is about to finalize harmonization of its legislation with the EU one and start implementing EU and DCFTA provisions in terms of gradual approximation to norms and standards in the area of trade and its infrastructure. Quality infrastructure, standards and conformity assessment rules, sanitary and phytosanitary standards, intellectual property rights, procurement and competition will undergo modernization.

Thus, the following has been achieved so far¹⁷:

- implementing authorized economic operator (AEO) program at all checkpoints (currently there are 97 AEO)
- adopting the Combined Nomenclature of goods, based on the EU classification
- implementation of Quality Management System in all Customs Service divisions (ISO 9001:2008)
- duty drawback clause—customs duty reduction to 1% for 32 tariff headings
- joining PAN-EURO-MED Convention, which will replace Protocol II of the AA between EU-RM
- joining the WTO's Trade Facilitation Agreement
- implementation of electronic customs clearance procedure for export (in 2016 at least 50% of customs declarations were processed through e-customs)
- right to export a wide range of food products such as honey, caviar
- audits carried out by a team of DG SANTE, for Class B eggs, poultry
- initiating modernization of National Food Safety Agency laboratories
- reconstruction of two border checkpoints in 2016: Tudora in May and Criva in June. Giurgulești and Leușeni will follow.

¹⁷ <http://dcfta.md/2-ani-de-implementare-dcfta-prin-prisma-datelor-statistice>

- progress in harmonizing national legislation with the EU acquis related to TBT sector
- initiation of the procedure to join international organizations in the area of quality infrastructure (CENELEC, EURAMET, WELMEC, EA MLA)
- more than 10,000 European / international standards were adopted and about 11600 conflicting and obsolete Moldovan standards were repealed
- approximation to the European system of Public Procurement (Law on public procurement)
- Strategy of public procurement system development for 2016 – 2020 in the RM (will facilitate procedures for submitting applications online, will combat corruption and bureaucracy in tendering process nationwide)
- Moldova has become a full member of the World Trade Organization (WTO) Government Procurement Agreement - GPA.

Since the AA (DCFTA) provides for their implementation throughout the country, it will require identifying a political compromise acceptable to both banks of the Dniester.

In the Transnistrian region sanitary and phytosanitary control systems are based on those in the former Soviet Union with some updates complying with requirements adopted in Russia. Moldovan sanitary and phytosanitary rules are not applied in the Transnistrian region and there is no harmonization of legislation and systems with those in the EU and EAEC. Despite some progress in the area of food safety, the legal and regulatory framework on the health of animals and plants does not comply with these requirements (Lariushin&Butucel 2016, pp. 1-8). Currently, compliance with these rigors is ensured by

the private sector exporting to the EU market, which is assuming both the costs and responsibility.

Given the dynamics of structural changes occurring in the region's economy that led to diversification of markets they need information about various amendments as well as communication channels with Customs Service of the RM (such as prior notification about issuing certificates of origin of goods), access to laboratories for testing goods, technical and financial assistance. Specifics of the current technical assistance tools (which are mostly social programs and projects) which are accessible for Transnistrian economic operators¹⁸ do not enable them to access the support required for modernization¹⁹, including

adjustment to new sanitary and phytosanitary standards. The assistance provide for the promotion of such measures often has an institutional nature (for it relates to policies and regulations) but institutions in the Republic of Moldova in charge of offering this support are not able to exercise their mandate on this territory due to the lack of a constructive dialogue between parties to the conflict. An indicator in this respect is that there were held very few meetings of the working groups. The last meeting on economic area was held in July this year²⁰ and afterwards Chisinau accused Tiraspol of selective approaches²¹ by which it evades discussion of most urgent problems such as removing administrative barriers to the activity of economic operators from both banks of the Dniester.

¹⁸ <http://www.amp.gov.md/portal/activities?search=Transnistria+&da=&ba=&psec=&loc=&language=ro>

¹⁹ <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovyye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

²⁰ <http://www.gov.md/ro/content/la-tiraspol-avut-loc-sedinta-grupurilor-de-lucru-pentru-economie>

²¹ <http://www.gov.md/ro/content/comentariu-legatura-cu-abordarile-selective-ale-reprezentantilor-tiraspolului>

4. Constraints / barriers

A UNDP study carried out in 2014²² identified the following barriers to exports from the region some of which refer to implementing DCFTA provisions:

- a) **double customs clearance procedure** (for export operations, Transnistrian companies pay customs duties to Moldova in the amount of 0.4% for imports and 0.1% of the customs value of goods)
- b) **problems with certification** – quality certificates issued by Transnistria are not recognized and economic operators need phytosanitary and sanitary veterinary certificates for export issued by public authorities of the RM), difficulties in obtaining *certificates of origin* issued by Moldova (in order to obtain them compulsory declaration of all imported raw materials to customs authorities of the RM is required), difficulties in obtaining preferential certificates of origin EUR.1, which are required for exports to the EU market (economic operators should undergo a customs audit procedure of their company and submit to customs authorities of the Republic of Moldova calculations of production costs and cost of all raw materials used in manufacturing goods declared).
- c) **issuing permits for international carriage of goods by road** – are authorized only transporters legalized in the RM and those complying with international standards.

²² [http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/
PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-
si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-
Transnistria-in-conditiile-ZLSAC](http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-Transnistria-in-conditiile-ZLSAC)

5. Conclusion

In the domestic political context characterized by many elections and complicated regional situation the present state of affairs could be described as “zugzwang” in which each actor is awaiting the move of the other side. It is highly likely that the roadmap is merely a temporary compromise seeking to unblock the situation in which Chisinau along with the EU and Tiraspol found themselves, following the signing of the AA. It will be required to identify new solutions immediately after the elections in order to keep the access of Transnistrian goods to European markets. In order to speed up the process, both the EU and Chisinau, together with other donor organizations should come up with new approaches to facilitate DCFTA implementation in the region in case authorities in Tiraspol are not willing to do so for different reasons.

The strategy that will be used is to further provide assistance to the private sector in the region, which is exporting goods to the EU market and is therefore interested in complying with the requirements set out. This would allow avoiding excessive politicization of the dialogue between Chisinau and Tiraspol and find pragmatic solutions meeting the needs of businesspeople and people in Transnistria. Changes in the economic structure of the region that are already seen cannot influence decision makers in the region. This approach along with certain favorable regional and international developments could lead to an improvement in the political dialogue (which will, in turn, have an impact on assistance tools) and new compromise solutions taking into account common interests.

6. Recommendations

The following measures would facilitate DCFTA implementation and enable exports from Transnistria:

- Ensuring customs control on the Transnistrian segment of Moldovan-Ukrainian border.
- The use of a flexible approach by allowing short delays related to some aspects of DCFTA implementation, which are not crucial (such as harmonization of economic legislation).
- Involvement of international organizations as key partners for Chisinau and Tiraspol to provide technical and financial assistance on trade harmonization and facilitation. EU along with other donor organizations could facilitate the adaptation period of modernizing regional economic legislation (development of reporting, procurement, statistical record keeping standards etc.). Support for harmonizing the legal framework on phytosanitary quarantine (standards, regulations) in line with the WTO and the EU requirements.
- Improved coordination/cooperation of services on both banks of the Dniester. For instance, creation of Coordination Group on solving problems arising in the application of quality standards. Inviting representatives from Tiraspol as observers in the activity of control bodies.
- A communication strategy with the private sector and citizens on the left bank that are interested in access to the EU market.
- Establishment of NFSA territorial units in the Transnistrian region (for example in Tiraspol and Ribnita) fitted with appropriate laboratories.

7. Bibliography

1. Francesco Saverio Montesano & Tony van der Togt (2016) – „The Europeanisation of Moldova: Is the EU on the right track?”, Clingendael report. Accesat la data de 13.12.2016 la <https://www.clingendael.nl/publication/europeanisation-moldova-eu-right-track>
2. Vrabie Radu (200.) – Could Transnistria be an obstacle for the rest of Moldova?” Institutul pentru Politici Publice (IPP). Accesat la data de 13.12.2016 la http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/Radu_Vrabie_en.pdf
3. Lariușin Tatiana (2014) – “Despre bariere și stimulente în schimbul comercial dintre Republica Moldova și Transnistria în condițiile ZLSAC”, PNUD Moldova. Accesat la data de 13.12.2016 la <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-Transnistria-in-conditiile-ZLSAC>
4. Lariușin Tatiana & Butucel Inna (2016) – “Probleme de tranziție la standardele și normele internaționale în domeniul sanitar și fitosanitar pe ambele maluri ale râului Nistru”, IDIS Viitorul. Accesat la data de 13.12.2016 la <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5372&t=/STUDII-IDIS/Economie/Problemele-de-tranzitie-la-standardele-i-normele-internationale-in-domeniul-sanitar-i-fitosanitar-pe-ambele-maluri-ale-raului-Nistru>
5. Secrieru Stanislav (2016) – „Transnistria Zig-zagging towards a DCFTA „, Polish Institute of International Affairs (PISM). Policy paper No. 4 (145), Accesat la data de 13.12.2016 la https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295
6. Konończuk Wojciech, Rodkiewicz Witold (2012) – „Could Transnistria block Moldova’s integration with the EU?”, Centre for Eastern Studies (OSW) Commentary. Accesat la data de 13.12.2016 la <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2012-10-23/could-transnistria-block-moldovas-integration-eu>



www.viitorul.org

Институт Развития и Социальных Инициатив „Viitorul“

DISCUSSION PAPERS

ВНЕДРЕНИЕ УВЗСТ В ПРИДНЕСТРОВЬЕ: ПРОГРЕСС ИЛИ ПРОСТО РИТОРИКА?

Валентин Лозовану

Chișinău 2016



www.viitorul.org

Все выраженные мнения и позиции принадлежат авторам. Администрация IDIS „Viitorul” и Административный Совет Института Развития и Социальных Инициатив „Viitorul” не несут ответственности за оценки и мнения, представленные в рамках этой публикации.

За дополнительной информацией об этой публикации или по вопросу подписки на периодические материалы, издаваемые IDIS, просим обращаться в отдел по связям с общественностью (Пресс службу) Института IDIS „Viitorul”.

АДРЕС:

Кишинёв, ул. Якоб Хынку 10/1, 2004, Республика Молдова

Тел: (373-22) 21 09 32

Факс: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Любое использование отрывков или цитирование мнений автора данного Анализа должно содержать ссылку на Институт IDIS „Viitorul”.

Содержание

Список сокращений	34
1. Введение	35
2. Экономическое положение	37
3. Ход реализации положений УВЗСТ и сотрудничество между Кишиневом и Тирасполем	38
4. Ограничения/барьеры	40
5. Выводы	41
6. Рекомендации	42
7. Ссылки	43

Список сокращений

СА – Соглашение об ассоциации

НАПБ – Национальное агентство по продовольственной безопасности

GPA – Соглашение ВТО по правительственные закупкам

ЕврАЗЭС – Евразийский экономический союз или Евразийское экономическое сообщество

ЕС – Европейский Союз

АТП – Автономные торговые преференции

ПРООН – Программа развития Организации Объединенных Наций

ВТО – Всемирная торговая организация

ТБТ – Технические барьеры в торговле

УВЗСТ – Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли между ЕС и Республикой Молдова

1. Введение

Год тому назад Совет ассоциации РМ-ЕС принял решение предоставить предприятиям приднестровского региона возможность экспорттировать в рамках режима УВЗСТ. Данное соглашение было заключено после долгого и напряженного периода на протяжении которого власти региона пытались продлить ещё на один год предыдущий торговый режим АТП и отложить применение УВЗСТ или даже стремились выдвигать встречные предложения как, например, подписание регионального соглашения о свободной торговле с Кишиневом, подписанныго и гарантированного ЕС и ЕврАзЭС. Со своей стороны ЕС не мог иметь два различных торговых режима с той же страной, поэтому настоял на применении УВЗСТ на всей территории страны. В соответствии с соглашением, заключенным в Германии (Бавария) в октябре 2015 года, была разработана дорожная карта, которая установила обязательство применения правил УВЗСТ в двухлетний срок с тем, чтобы иметь возможность продолжать экспорт в ЕС. Молдова, в соответствии с разделом 5 Соглашения об Ассоциации, статья 462, обязуется обеспечить осуществление положений СА (включая УВЗСТ) на всей территории страны¹, выступая, во время консультаций с европейскими делегатами, за то чтобы положения УВЗСТ распространялись и на территорию Приднестровья². Данный документ не был опубликован и впоследствии положения дорожной карты получили очень разные толкования в заявлениях сторон. Таким образом, по версии некоторых представителей Тирасполя данные положения представляют собой просто решение ЕС по отношению к региону, чтобы решить вопрос экспорта на рынок ЕС и «это больше не АТП, но и не означает применение положений УВЗСТ», так

¹ <http://agora.md/stiri/18096/video--expert-transnistria-a-fost-inclusa-in-dcfta--dar-chisinaul-nu-garanteaza-nimic>

² http://www.infomarket.md/en/analitics/Chisinau_advocates_the_RM-EU_DCFTA_agreement_be_applied_in_Transnistria_too

что речь идет о «модернизации законодательства, а не о его гармонизации»³. Тирасполь поспешил представить соглашение в Баварии как собственный успех без предоставления слишком многих деталей о выполнении определенных задач. Хотя соглашение так и не было опубликовано, некоторые его положения стали достоянием общественности. Таким образом, они предполагали обязательства, в 2016-2017 годах, отмены импортных пошлин, применяемых к товарам ЕС, (2500 позиций, около 50% от общего количества с тем, чтобы до конца 2018 года полностью исключить пошлины на импорт), пересмотр налоговой системы (введение НДС), разработки стратегии для внедрения технических регламентов ЕС, определения путей сотрудничества с правоохранительными органами Молдовы в области технических и фитосанитарных регламентов, и ветеринарного контроля, сертификации, а также таможенного и банковского регулирования, гарантии транзита российского газа в ЕС и гармонизации товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности с номенклатурой ЕС.

Кишинев хранил молчание, и его позиция заключалась в том, что Приднестровье проведет переговоры с ЕС в рамках УВЗСТ (СА), подписанныго между ЕС и Молдовой с «определенным переходным периодом»⁴. По всей видимости, стратегия Кишинева состояла в том, чтобы путем подписания и внедрения СА⁵ постепенно интегрировать приднестровскую экономику в единое правовое и экономическое пространство⁶. В тоже время, Тирасполь, который

³ <http://newsmaker.md/rus/novosti/vishenka-na-torge-nm-vyyasnil-o-chem-dogovorilis-pridnestrove-i-evrosoyuz-20811>

⁴ <http://newsmaker.md/rus/novosti/vishenka-na-torge-nm-vyyasnil-o-chem-dogovorilis-pridnestrove-i-evrosoyuz-20811>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015D2445>

⁶ <http://www.logos.press.md/node/61273>

препятствовал переговорам в рамках рабочих групп, делегировав только одного человека (низкого ранга), попытался добиться продления АТП с тем, чтобы отложить внедрение УВЗСТ и получить односторонние уступки со стороны ЕС и молдавских властей. ЕС удалось избежать надвигающегося кризиса в случае снятия торговых преференций для экспорта из Приднестровья с тем, чтобы не обострять отношения с Россией⁷ и сохранить инструмент мягкой силы путем активизации экономических связей по обе стороны Днестра с привлечением деловых кругов и гражданского общества региона. Тем не менее, в случае если власти региона не согласятся выполнять обязательства, согласованные в дорожной карте на двухлетний период (или будут делать это в неполном объеме, избегая чувствительных областей для ЕС) как Молдова, которая обязалась применять положения на всей территории страны (но не в состоянии обеспечить регулярный контроль⁸), так и ЕС, окажутся в сложном положении. Начиная с 2006 года, Кишинев начал применять таможенный контроль на своих границах, чтобы проверять товары, импортированные и экспортные из/в Приднестровье и так, косвенным образом,

обеспечить принятие правил происхождения в зонах, которые он не контролирует⁹. Тем не менее, даже если таможенный контроль осуществляется на границе в неофициальном порядке и ограничено на отдельных предприятиях региона, данные меры не могут обеспечить комплексный мониторинг, на всех этапах, правил происхождения товаров и стандартов качества (санитарные и фитосанитарные) в технологическом процессе производства¹⁰. Более того, существует целый ряд других мер, связанных с гармонизацией нормативно-правовой базы и политик с правовой базой ЕС (часть условий дорожной карты) касательно конкуренции, прав интеллектуальной собственности, закупок, таможенного администрирования и т.д., осуществление которых не зависит от частного сектора, а от деятельности учреждений. Спустя год после принятия решения все еще остаются неясными как прогресс в реализации данных требований на территории приднестровского региона (чтобы сохранить возможность экспорта в ЕС), так и перспективы этого компромисса учитывая то, что Кишинев и Тирасполь смотрят в разные стороны (ЕС и ЕврАзЭС) в сложном региональном экономическом контексте.

⁷ <http://agora.md/stiri/18096/video--expert-transnistria-a-fost-inclusa-in-dcfta--dar-chisinaul-nu-garanteaza-nimic>

⁸ <https://www.osw.waw.pl/en/publicacje/osw-commentary/2012-10-23/could-transnistria-block-moldova-eu-integration>, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295

⁹ http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/Radu_Vrabie_en.pdf

¹⁰ <https://www.clingendael.nl/publication/europeanisation-moldova-eu-right-track> p. 19

2. Экономическое положение

Как Кишинев, так и Тирасполь столкнулись с трудностями в последние годы – кризис в отношениях с Россией после подписания СА и события в Украине (что привело к трудностям на традиционных рынках), девальвация валют некоторых основных торговых партнеров, политика санкций между ЕС и Россией, которая создала препятствия для экспорта на новые рынки и привело к политической нестабильности и выборам на обоих берегах Днестра. Объем и направление экспорта кардинально изменились в сторону запада и значительно снизились в сторону востока. Так, общий объем экспорта сократился в 2015 году на 15% по сравнению с 2014 годом и составил 1966,9 млн. долларов США – 63,8% в страны ЕС (рост в 1,7% в сравнении с 2014 годом) и 21% в Россию, что на 17% меньше чем в предыдущем году¹¹. Объем «экспорта» из Приднестровья на правый берег Днестра неуклонно рос, и с 6,5% в 2007 году достиг 49% в 2015 году (в основном за счет

«импорта» электроэнергии из региона), в ЕС – 32%, и в Украину 7%, а в Россию с 46% в 2007 году упал до всего лишь 8% в 2015 году. Общий объем «экспорта» из региона в ЕС и на правый берег Днестра составил 81%¹². Эти цифры свидетельствуют о реальности, в которой, с одной стороны, Тирасполь нуждается в рынке ЕС¹³, а с другой, по-прежнему зависит от субсидий в виде неоплачиваемых поставок газа, гуманитарной помощи (пенсии, заработка плата для бюджетников) ¹⁴, чтобы покрыть значительный дефицит бюджета и рынок импорта приблизительно 50% сырья и энергии¹⁵.

Результаты выборов в Приднестровье поднимают вопрос о том, в какой степени одобренный документ (дорожная карта, которая является неопубликованным документом) будет рассматриваться в качестве обязательства следующей администрацией в Тирасполе¹⁶.

¹² <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovyye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy>

¹³ Без которого она потеряет рынок около 65% от своего «экспорта», что составляет 39% от производства, 36% налоговых поступлений и около 23% от ВВП в регионе <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovyye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy>

¹⁴ Приднестровье получает от 300 до 400 миллионов долларов США в год от продажи газа, который получает от Газпрома. Около 150 миллионов ежегодно предоставляется на инфраструктуру и социальные расходы. Около 80% денежных переводов (270 миллионов долларов США) в 2014 году были из России. Эти деньги помогают финансировать дефицит в размере 850 миллионов долларов США, что эквивалентно 93% ВВП приднестровского региона <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1861-the-dcfta-in-transnistria-who-gains>

¹⁵ https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295

¹⁶ <http://newsmaker.md/rus/novosti/krasnoseselskiy-ne-nameren-obsuzhdat-s-kishinevom-status-pridnestrovya-v-sostave-mol-28812>

¹¹ <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5079>

3. Ход реализации положений УВЗСТ и сотрудничество между Кишиневом и Тирасполем

Молдова практически находится на заключительном этапе гармонизации своего законодательства с законодательством ЕС, переходя на стадию осуществления положений ЕС и УВЗСТ относительно постепенной аппроксимации норм и стандартов, как в области торговли, так и ее инфраструктуры. Будут модернизированы инфраструктура качества продукции, стандарты и правила оценки соответствия, санитарные и фитосанитарные нормы, права интеллектуальной собственности, закупки и конкуренция.

Так к настоящему времени удалось реализовать¹⁷:

- внедрение механизма Уполномоченного экономического оператора на всех контрольно-пропускных пунктах (97 УЭО в настоящее время)
 - принятие комбинированной номенклатуры товаров, основанной на классификации ЕС
 - внедрение во всех подразделениях ТС системы менеджмента качества (ISO 9001: 2008)
 - правило «drawback», возврат уплаченной таможенной пошлины – снижение таможенной пошлины на 1% для 32 товарных позиций
 - присоединение к конвенции PAN-EURO-MED, которая заменит Протокол II СА между РМ и ЕС
 - присоединение к Соглашению об упрощении процедур торговли в рамках ВТО
 - внедрение электронной процедуры таможенного оформления для экспорта (в 2016 году минимум 50% таможенных деклараций обрабатываются электронной системой)
- право на экспорт широкого ассортимента пищевых продуктов такие как - мед, икра
- проведение аудита DG SANTE, для яиц класса Б и мяса птицы
- инициирование модернизации лабораторий НАПБ
- Реконструкция двух контрольно-пропускных пунктов Тудора (май) и Крива (июнь) в 2016 году. На очереди Джурджулешты и Леушены.
- прогресс в деле гармонизации национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС в сфере ТБТ
- инициирование присоединения к международным организациям в области инфраструктуры качества (CENELEC, EURAMET, WELMEC, EA MLA)
- принятие более 10 000 европейских / международных стандартов, отмена более 11600 молдавских несоответствующих и устаревших стандартов
- аппроксимация с европейской системы закупок (Закон о государственных закупках)
- разработка Стратегии развития сектора государственных закупок на 2016-2020 годы в РМ (облегчит процедуры подачи заявок онлайн, будет бороться с коррупцией и бюрократией в процессе организации тендров на национальном уровне)
- Республика Молдова стала полноправным членом Соглашения о государственных закупках Всемирной торговой организации (ВТО) – GPA.

Так как СА (УВЗСТ) предполагает их применение на своей территории страны, это потребует достижения

¹⁷ <http://dcfta.md/2-ani-de-implementare-dcfta-prin-prisma-datelor-statistice>

политического компромисса, приемлемого для обоих берегов Днестра.

В приднестровском регионе системы санитарного и фитосанитарного контроля основаны на системах бывшего Советского Союза с некоторыми обновлениями в соответствии с требованиями, принятыми в России. Санитарные и фитосанитарные правила Молдовы не применяются в приднестровском регионе, а гармонизации законодательства и систем с теми в ЕС и Европейским Союзом не происходит. Хотя определенный прогресс в области безопасности пищевых продуктов был достигнут, нормативно-правовая база в сфере здоровья животных и растений не соответствует данным требованиям (Lariushin & Butucel 2016, pp. 1-8). В настоящее время соблюдение данных правил осуществляется в индивидуальном порядке частным сектором, который экспортирует на рынок ЕС беря на себя все затраты и всю ответственность.

Принимая во внимание динамику структурных изменений, происходящих в экономике региона, которые привели к диверсификации рынков сбыта, они нуждаются в информации о различных изменениях и каналах коммуникации с Таможенной службой Республики Молдова (такие, как предварительное уведомление о выдаче сертификатов

о происхождении товаров), доступе к лаборатории для тестирования продукции, технической помощи и финансировании. Особенности современных инструментов технической поддержки (программы и проекты, имеющие в основном социальную направленность) доступных для экономических агентов Приднестровья¹⁸ не предоставляют им возможность доступа к помощи необходимой для модернизации¹⁹, включая соответствие новым санитарным и фитосанитарным стандартам. Поддержка для продвижения таких мер нередко носит институциональный характер (потому что она относится к различным видам политик и нормам), а учреждения Республики Молдова, через которые направляется поддержка, не имеют полномочий на данной территории из-за отсутствия конструктивного диалога между сторонами конфликта. Одним из показателей в этом отношении является тот факт, что заседания рабочих групп проходили очень редко. Последняя встреча рабочей группы по вопросам экономики состоялась в июле нынешнего года²⁰, и Кишинев обвинил впоследствии Тирасполь в избирательном подходе²¹ и стремлении избежать обсуждения наиболее актуальных вопросов, таких как устранение административных барьеров для деятельности экономических агентов обоих берегов Днестра.

¹⁸ <http://www.amp.gov.md/portal/activities?search=Transnistria+&da=&ba=&psec=&loc=&language=ro>

¹⁹ <http://tiraspol.ru/news/yuriy-ganin-vneshnetorgovye-svyazi-moldovyi-i-pridnestrovya-v-usloviyah-konkuriruyushhih-integratsiy/>

²⁰ <http://www.gov.md/ro/content/la-tiraspol-avut-loc-sedinta-grupurilor-de-lucru-pentru-economie>

²¹ <http://www.gov.md/ro/content/comentariu-legatura-cu-abordarile-selective-ale-reprezentantilor-tiraspolului>

4. Ограничения/барьеры

Исследование ПРООН выявило в 2014 году²² следующие барьеры на пути экспорта из региона и некоторые из них относятся к внедрению положений УВЗСТ:

- a) **двойное таможенное оформление** (при экспортных операциях Приднестровские предприятия осуществляют таможенные платежи в пользу Молдовы в размере 0,4% за импорт и 0,1% за экспорт от таможенной стоимости товара).
- b) **проблемы с сертифицированием** - приднестровские сертификаты Молдовской не признаются и для осуществления экспорта необходимо оформлять фитосанитарные и ветеринарные сертификаты в государственных органах РМ), существуют также значительные сложности с получением сертификатов страны происхождения, выдаваемых Республикой Молдова (их выдача обусловлена обязательным декларированием всех импортируемых сырьевых материалов в таможенных органах РМ), при получении преференционных сертификатов происхождения формы EUR.1, необходимых для экспорта продукции на рынок ЕС (экономическим агентам необходимо пройти таможенный аудит предприятия, а также предоставить в таможенные органы Республики Молдова калькуляции себестоимости продукции и расчета всех сырьевых материалов, затраченных на производство каждой оформленной партии продукции).
- c) **выдача разрешительных документов на осуществление международных грузовых перевозок автомобильным транспортом** – получают разрешение только перевозчики, легализованные в Республике Молдова и те кто соответствует международным стандартам.

²² [http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/
PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-
si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-
Transnistria-in-conditiile-ZLSAC](http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-Transnistria-in-conditiile-ZLSAC)

5. Выводы

В контексте внутренней политической обстановки с выборами и сложной региональной ситуацией нынешнее положение вещей можно охарактеризовать как “цугцванг”, ситуация в которой каждый игрок ждет ходов другого. По всей видимости, дорожная карта является всего лишь времененным компромиссом с тем, чтобы разблокировать ситуацию, в которой Кишинев с Тирасполем и ЕС оказались после подписания СА. Сразу после выборов необходимо найти новые решения, чтобы сохранить доступ приднестровского экспорта на европейский рынок. Чтобы ускорить этот процесс, как ЕС, так и Кишинев, другие донорские организации должны предложить новые подходы в целях содействия осуществлению УВЗСТ в регионе, если власти Тирасполя не будут спешить с этим по разным причинам и под различными предлогами.

Стратегия, на которую продолжают опираться, заключается в дальнейшем содействии частному сектору в регионе, который экспортит на рынок ЕС и, естественно, заинтересован в том, чтобы соответствовать предъявленным требованиям. Это позволит избежать излишней политизации диалога между Кишиневом и Тирасполем и найти практические решения, которые бы отвечали нуждам предпринимателей и жителей региона. Изменения в экономической структуре региона, которые уже можно заметить, не в состоянии повлиять на лица принимающие решения в регионе. Подобный подход, наряду с другими положительными изменениями на региональном и международном уровне, мог бы способствовать улучшению политического диалога (который отражается и на качестве инструментов поддержки) и поиску новых компромиссных решений исходя из общих интересов.

6. Рекомендации

Следующие меры могли бы способствовать осуществлению положений УВЗСТ и обеспечить, таким образом, продолжение экспорта из приднестровского региона:

- Обеспечение пограничного таможенного контроля на приднестровском участке молдавско-украинской границы.
- Применение гибкого подхода путем допущения некоторых коротких задержек по некоторым аспектам, связанным с осуществлением УВЗСТ, которые не имеют решающее значение (такие, как гармонизация законодательства в экономической сфере).
- Вовлечение международных организаций в качестве главных партнеров Кишинева и Тирасполя для предоставления технической и финансовой поддержки относительно гармонизации и продвижения торговых отношений ЕС, совместно с другими организациями-донорами, мог бы облегчить адаптационный период модернизации регионального законодательства в экономической области (принятие некоторых стандартов отчетности, закупок, ведения статистического учета и т.д.). Поддержка гармонизации нормативно-правовой базы в сфере фитосанитарного карантина (стандарты, правила) в соответствии с требованиями ВТО и ЕС.
- Улучшенная координация / сотрудничество служб с обоих берегов Днестра. Например, создание Координационной группы по решению насущных проблем в сфере применения стандартов качества. Приглашение представителей Тирасполя в качестве наблюдателей при деятельности учреждений отвечающих за контроль.
- Коммуникационная стратегия с частным сектором и гражданами на левом берегу, заинтересованных в доступе на рынок ЕС.
- Создание территориальных подразделений НАБП на территории приднестровского региона (например, в Тирасполе и Рыбнице).

7. Сылки

1. Francesco Saverio Montesano & Tony van der Togt (2016) – „The Europeanisation of Moldova: Is the EU on the right track?”, Clingendael report. Accesat la data de 13.12.2016 la <https://www.clingendael.nl/publication/europeanisation-moldova-eu-right-track>
2. Vrabie Radu (200.) – Could Transnistria be an obstacle for the rest of Moldova?” Institutul pentru Politici Publice (IPP). Accesat la data de 13.12.2016 la http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/Radu_Vrabie_en.pdf
3. Lariușin Tatiana (2014) – “Despre bariere și stimulente în schimbul comercial dintre Republica Moldova și Transnistria în condițiile ZLSAC”, PNUD Moldova. Accesat la data de 13.12.2016 la <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=396&id=4505&t=/PUBLICATII-PERIODICE/Discussion-Papers/Despre-bariere-si-stimulente-in-schimbul-comercial-dintre-Republica-Moldova-si-Transnistria-in-conditiile-ZLSAC>
4. Lariușin Tatiana & Butucel Inna (2016) – “Probleme de tranziție la standardele și normele internaționale în domeniul sanitar și fitosanitar pe ambele maluri ale râului Nistru”, IDIS Viitorul. Accesat la data de 13.12.2016 la <http://www.viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=294&id=5372&t=/STUDII-IDIS/Economie/Problemele-de-tranzitie-la-standardele-i-normele-internationale-in-domeniul-sanitar-i-fitosanitar-pe-ambele-maluri-ale-raului-Nistru>
5. Secrieru Stanislav (2016) – „Transnistria Zig-zagging towards a DCFTA „, Polish Institute of International Affairs (PISM). Policy paper No. 4 (145), Accesat la data de 13.12.2016 la https://www.pism.pl/files/?id_plik=21295
6. Konończuk Wojciech, Rodkiewicz Witold (2012) – „Could Transnistria block Moldova’s integration with the EU?”, Centre for Eastern Studies (OSW) Commentary. Accesat la data de 13.12.2016 la <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2012-10-23/could-transnistria-block-moldovas-integration-eu>

