

Ion Tornea



www.viitorul.org

Nr. 5, 2011

Politici
Publice

PROBLEMELE ȘI PERSPECTIVELE ZONELOR ECONOMICE LIBERE ÎN REPUBLICA MOLDOVA





www.viitorul.org

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

Politici Publice

NR. 5, 2011

PROBLEMELE ȘI PERSPECTIVELE ZONELOR ECONOMICE LIBERE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion Tornea

Coordonator: Viorel Chivriga



Seria Politici Publice reprezintă o colecție de studii, lansată de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, cu începere din iarna anului 2002, cu sprijinul Open Society Institute (LGI/OSI).

Studiile de Politici Publice apar cu regularitate în Biblioteca IDIS „Viitorul”, alături de alte cercetări în probleme considerate a fi importante pentru interesul public.

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, și nici 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”. Persoana de contact: Laura Bohantov - laura.bohantov@viitorul.org.

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 o referință la seria de Politici Publice și IDIS „Viitorul”.

Tornea, Ion

Problemele și perspectivele zonelor economice libere în Republica Moldova / Ion Tornea ; coord.: Viorel Chivriga ; Inst. pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”. – Ch. : IDIS “Viitorul”, 2011 (Tipogr. “MS Logo” SRL). – 48 p. – (Politici Publice; Nr 5, 2011, ISBN 978-9975-4007-6-3).

Bibliogr.: p. 47 (23 tit.) – 50 ex.

ISBN 978-9975-4193-9-0.

339.1(478)

T 77



CUPRINS

SUMAR EXECUTIV.....	6
INTRODUCERE	11
EVOLUȚIA ȘI SITUAȚIA CURENTĂ A ZONELOR ECONOMICE LIBERE	14
ROLUL ZONELOR ECONOMICE LIBERE ÎN ANSAMBLUL ECONOMIEI REPUBLICII MOLDOVA....	20
PROBLEMELE ÎN FUNCȚIONAREA ZEL.....	27
PERSPECTIVELE ZEL.....	35
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	41
REFERINȚE BIBLIOGRAFICE.....	47

SUMAR EXECUTIV

Zonele economice libere (ZEL) sunt, în general, niște soluții eficiente pentru crearea locurilor noi de muncă, atragerea investițiilor străine și autohtone, impulsivarea exporturilor, dezvoltare regională, reducerea barierelor birocratice pentru afaceri, etc. În același timp, succesul lor nu este unul garantat și uniform. Doar înlesnirile/facilitățile oferite nu sunt în stare să îl asigure de unele singure. Acesta mai depinde, în mare măsură, de opțiunile alese de la început referitoare la forma de organizare și administrare, cadrul de reglementare referitor la împuternicirile organului de administrație, procedurile birocratice utilizate, regimul cu privire la dreptul de proprietate pe teritoriul zonelor, etc. În același timp, una din cele mai importante lecții pe plan mondial din experiența funcționării ZEL, care se regăsește perfect și în experiența de până acum de funcționare a ZEL moldovenești, este că acestea nu trebuie privite ca soluție de substituie pentru eforturile mai ample de reformare al cadrului investițional, precum și al mediului de afaceri a țării. ZEL reprezintă doar un instrument într-un cadru mai larg de condiții și mecanisme pentru crearea locurilor noi de muncă, atragere a investițiilor, stimulare a exporturilor și a inițiativei de afaceri, prin intermediul unui set de stimulente, proceduri simplificate și infrastructură pusă la dispoziție.

ZEL moldovenești au avut, până în prezent, un impact limitat la nivel de economie, în ceea ce privește crearea locurilor noi de muncă, atragerea investițiilor străine și

autohtone, majorarea producției industriale fabricate și stimularea exporturilor și nu au confirmat, în general, scopurile pentru care au fost create. Cu toate acestea, aprecierile referitoare la necesitatea existenței și susținerii unor astfel de entități trebuie făcute prin prisma performanțelor individuale, a tendințelor de evoluție și a perspectivelor de dezvoltare. Din acest punct de vedere deosebim 3 grupuri de ZEL:

- Primul este constituit din ZEL Ungheni-Business, ZEL Bălți și ZAL Expo-Business-Chișinău, care din start au beneficiat de „avantaje competiționale” față de celelalte zone libere din Republica Moldova, avantaje care au constat în: crearea lor în baza unor întreprinderi funcționale deja existente; prezența unor investitori strategici; infrastructura de transport, de comunicații, de producție și rețelele de utilități mai dezvoltate; beneficierea la etapa inițială de condiții speciale, așa ca permisiunea de a desfășura activitate de comerț; disponibilitatea mai mare a forței de muncă. Anume aceste zone au potențialul și capacitatea să-și facă sesizabil impactul la nivelul întregi economii, mai ales acest lucru se referă la ZEL Ungheni-Business și ZEL Bălți, în cazul realizării proiectelor investiționale preconizate, precum și a menținerii tendințelor curente de evoluție;
- Al doilea grup este alcătuită din ZAL

Tvardița și ZAL Valcăneș. Aceste zone nu au reușit să se impună și să îndreptățească scopurile pentru care au fost create. Importanța lor este una limitată și doar la nivel local. Interesul investitorilor este unul redus pentru aceste zone. Planurile investiționale existente, de asemenea, nu prevestesc transformarea lor în importante centre industriale și de export în viitorul apropiat, majoritatea lor fiind de nivel mic – între 100 și 500 mii dolari SUA. Implementarea lor este capabilă să creeze locuri suplimentare de muncă și să aducă venituri adiționale la bugetele locale, fără impact major asupra celorlalte componente urmărite prin înființarea ZEL-urilor;

- Cel de-al treilea grup este format din ZAL Taraclia și ZAL Otaci-Business. Acestea nu au îndreptățit scopurile pentru care au fost create, având un impact neglijabil chiar și la nivel local. Ponderea producției industriale este nulă sau infimă la moment, acestea desfășoară, în principal, doar activități auxiliare și de import-export. Chiar și la nivel de perspectivă, în prezent, este greu de presupus că aceste zone se vor ridica la nivelul așteptărilor investite în momentul creării lor.

Principalele probleme, care împiedică transformarea ZEL moldovenești în ceea ce s-a propus prin înființarea lor sunt atât de natură specifică, legate de organizarea și funcționarea ZEL, cât și de natură mai generală, în legătură directă cu cadrul general investițional și de afaceri al țării. Înlăturarea acestora ar fi în stare să impulsioneze dezvoltarea ZEL, pentru că acestea să devină niște platforme de creștere economică, dezvoltare regională și impulsivitate a exporturilor, așa cum s-a intenționat prin crearea lor. Aceste probleme includ:

- Modul de organizare și administrarea a ZEL.

Acesta este bazat pe rolul exclusiv al statului în crearea și administrarea ZEL. În condițiile în care statul nu dispune de mijloace pentru a investi și a dezvolta zonele libere, iar Administrațiile acestora sunt investite doar cu funcții supraveghere și control, fără pârghii reale de gestionare a patrimoniului, atragere a fondurilor financiare și a investitorilor, stimulente pentru promovarea și dezvoltarea zonelor respective, este greu să se asigure o înaltă eficiență a acestora. Și experiența pe plan mondial sugerează că ZEL organizate pe principii de antreprenoriat/comerciale, dezvoltate și administrate de entități private sau pe principiul parteneriatului public-privat, sunt mai eficiente și asigură mai bine atingerea scopurilor urmărite prin crearea lor;

- Procedurile de obținere a dreptului de rezident. Acestea sunt destul de complexe și necesită cheltuieli mari de timp. Problema dată nu este una crucială, însă utilizarea unor principii și mecanisme care ar mări transparența, ar elimina birocrăția excesivă și al accelera procesul, ar fi în stare să mărească atractivitatea zonelor libere pentru investitori;
- Mecanismele de trecere a hotarului zonelor și procedurile vamale. Procedurile utilizate la hotarul ZEL-urilor din Moldova sunt inutile de complicate, anevoioase și costisitoare. Acestea reprezintă una din nemulțumirile de bază ale rezidenților referitor la funcționarea zonelor. Optimizarea procedurilor și costurilor vamale ar reprezenta un factor important pentru atractivitatea zonelor.
- Procedurile anevoioase, complexe și costisitoare de obținere a autorizațiilor și permisiunilor secundare. În același timp, avanta-

jele tot mai mari al ZEL pe plan regional și mondial se deplasează de la înlesnirile/facilitățile oferite, spre beneficiile de pe urma procedurilor birocratice simplificate și mai operative;

- Regimul restrictiv cu privire la proprietățile din zonele libere. Rezidenții zonelor libere nu pot, conform legislației cu privire la ZEL să privatizeze terenurile, spațiile de producție, de depozitare și alte proprietăți imobile pe teritoriul ZEL, aflate în proprietate de stat, precum nu pot dispune de acestea nici după expirarea contractului de arendă cu Administrația zonei.

Problemele de natură mai generală, cu implicații directe asupra ZEL, se referă la:

- Lipsa forței de muncă suficient de calificate pentru multe din activitățile implementate de către investitori;
- Infrastructura de transport proastă la nivel local și național, precum și inatractivitatea localităților din afara orașelor mari ca loc de trai. Aceasta împiedică valorificarea avantajelor competitive pe care aceste localități le au în planul economiei regionale, naționale sau internaționale;
- Infrastructura de utilități extrem de inatractivă pentru investitori, care preferă să meargă spre zone care oferă condiții mai bune în acest sens, sau în alte țări cu infrastructură utilitară mai avansată. Regiunile și localitățile din Moldova, inclusiv cele în care sunt amplasate ZEL, suferă de un deficit cronic de investiții în rețelele de utilități (apă, gaz, canalizare, gospodărie comunală);
- Inerția autorităților locale, care sunt foarte „leneșe” în ceea ce privește atragerea investițiilor private în localitățile pe care le ad-

ministrează. Predominarea stereotipului că guvernul central este cel care trebuie să facă mai multe pentru atragerea investițiilor în regiune, localitate sau ZEL;

- Ignorarea opiniei antreprenorilor la examinarea și adoptarea deciziilor administrative, susținerea insuficientă a business-ului de către organele administrației publice locale și regionale. Business-ul și autoritățile publice continuă să coexiste în „universuri paralele”;
- Tractarea diferențiată a legislației și reglementărilor în vigoare de către organele ale administrației publice (Serviciul Vamal, Inspekția Ecologică, Inspectoratul Fiscal de Stat, Inspectoratul Sanitar de Stat, Centrul de Standardizare și Metrologie ș.a.), birocrăția excesivă și corupția în structurile respective;
- Neatractivitatea legislației în domeniul forței de muncă (aspectele privind concedierea, concediul de maternitate, litigiile de muncă, relațiile cu sindicatele, etc.), vizelor de afaceri și permiselor de muncă pentru străini;
- Avantajele competiționale de care beneficiază unii producători de produse tradiționale din zonă, în comparație cu producătorii acestor genuri de producție din afara zonelor, care îi pun pe cei din urmă în condiții dezavantajoase;
- Accesul limitat la resurse financiare din cauza costului mare al resurselor locale disponibile și imposibilității de a găsi terenurile și spațiile de producție din zonă aflate în proprietate publică;
- Ineficiența sistemului judecătoresc, independența limitată a acestuia și neîncrederea investitorilor în justiția și transparența de-

ciziilor pronunțate de instanțele de judecată;

- Instabilitatea politică și macroeconomică, care face ca mulți investitori să opteze pentru țări care oferă condiții mai stabile și mai previzibile din acest punct de vedere;

Pentru a înlătura probleme din activitatea ZEL, precum și cele de conjunctură, care influențează direct activitatea acestora, sunt necesare următoarele măsuri și acțiuni:

1. Zonele libere ar trebui să fie create în baza unor întreprinderi funcționale sau cu condiția existenței unor investitori strategici, care ar fi capabili să asigure acestora valorificarea întregului potențial sub aspect economic și al forței de muncă;
2. De schimbat modul de abordare cu referire la organizarea și administrarea ZEL - aceasta ar trebui să se bazeze pe principii comerciale/de antreprenoriat sau în baza parteneriatului public-privat. Rolul de dezvoltător și administrator al zonei ar trebui să-l îndeplinească o companie privată, sau o structură formată în baza parteneriatului public-privat. Atribuțiile, funcțiile și patrimoniul acestora ar trebui strict delimitate de cele ale autorităților publice locale. Aceste principii ar trebui aplicate atât la crearea unor ZEL noi, cât și pentru înviorarea/revitalizarea celor existente, care nu au confirmat până în prezent scopurile pentru care au fost constituite. Autorităților statului trebuie să-i revină doar funcții de elaborare și asigurare a funcționalității cadrului de reglementarea a ZEL;
3. De optimizat procedurile de înregistrare a dreptului de rezident. Acestea ar trebui să se bazeze pe un sistem mai simplu de înregistrare pe și pe principiul ghișeului unic;

4. De simplificat procedurile vamale și formalitățile de trecere a hotarului zonelor libere de către rezidenții zonelor libere;
5. De simplificat și optimizat regimul de acordare a permisiunilor și autorizațiilor secundare pentru rezidenții zonelor.
6. De facilitat regimul cu privire la proprietățile din zonele libere. Acesta ar trebui să prevadă drepturi și facilități referitoare la regimul de proprietate similare celor prevăzute în legea cu privire la parcurile industriale pentru rezidenții parcurilor: dreptul de privatizare/cumpărare al terenului și al activelor proprietate publică, aflate în locațiunea rezidentului, facilități la schimbarea destinației terenurilor agricole, publice și private, etc.;
7. Trebuie să fie create condiții avantajoase pentru combinarea capitalului cu ceilalți factori de producție, în primul rând forța de muncă disponibilă și calificată, precum și o infrastructură corespunzătoare. În acest sens;
 - este necesar de a permite companiilor să instruiască și să elibereze certificate de competență profesională sub un anumit grad de supervizare din partea statului;
 - autoritățile trebuie să depună eforturi mai mari pentru dezvoltarea infrastructurii localităților în care sunt amplasate ZEL-urile;
 - este necesar de a atrage sectorul privat, inclusiv companii străine, în vederea (re) construcției și gestionării drumurilor naționale;
 - este necesar de a suplimenta căile ferate cu linii pe ecartament îngust, făcând po-

sibilă libera circulație a trenurilor internaționale pe teritoriul Moldovei;

8. Reformarea în continuare a climatului investițional și de afaceri, așa cum imaginea actuală investițională și mediul de afaceri ai țării sunt slab conturate și neatractive;
9. Statul trebuie să încurajeze dezvoltarea parcurilor industriale, a tehnopolisurilor, precum și crearea unor noi ZEL, în baza principiilor comerciale-antreprenoriale sau al parteneriatului public-privat, cu condiția acordării aceluiași facilități și privilegii, precum și evitând dublarea/suprapunerea sferelor de activitate ale acestora;
10. Autoritățile statului trebuie să stimuleze crearea de zonele libere care să contribuie la dezvoltarea unor tipuri de producție principal noi sau care să înlocuiască importurile, nu pur și simplu a zonelor libere, în care se produc aceleași tipuri de producție ca și în afara acestor zone și care pun în condiții dezavantajoase întreprinderile din afara zonelor respective;
11. Administrațiile ZEL și autoritățile statului trebuie să promoveze mai activ aceste zone peste hotare;
12. Autoritățile locale și cele regionale, în care sunt amplasate ZEL-urile să elaboreze perspective și planuri clare și realiste de dezvoltare pe termen lung;
13. Autoritățile locale și cele regionale să fie conectate mai activ la fluxurile informaționale;
14. De a adopta o lege privind protecția concurenței în spiritul standardelor europene, precum și de a implementa politici eficiente, conforme practicilor europene în domeniul protecției concurenței și creării unui mediu concurențial favorabil.;
15. De a introduce un sistem unic de interpretare al legii pentru toate organele statale (Serviciul Vamal, Inspecția Ecologică, Inspectoratul Fiscal de Stat, Inspectoratul Sanitar de Stat, Centrul de Standardizare și Metrologie ș.a.);
16. De a asigura o stabilitate politică mai mare, o previzibilitate și stabilitate mai mare a politicilor macroeconomice;
17. De a reforma sistemul judecătoresc în scopul măririi eficienței și independenței acestuia, eliminării corupției, a interferențelor de natură politică și administrativă în acest sistem, a creșterii încrederii în sistemul judiciar.

INTRODUCERE

Conform estimărilor, în întreaga lume există aproximativ 3,000 de zone economice speciale (ZES), amplasate în 135 de țări, care asigură direct mai mult de 68 milioane de locuri de muncă și creează valoare adăugată în sumă de peste 500 miliarde USD rezultată din vânzările directe¹. Aceste ZES includ o multitudine de forme (zone economice libere, zone de procesare pentru export, porturi libere, zone antreprenoriale, întreprinderi de procesare pentru export, zone industriale, etc.), care sunt greu de delimitat strict. Raționamentul pentru dezvoltarea unor astfel de zone diferă în țările în curs de dezvoltare de la cel al țărilor dezvoltate.

Pentru țările în curs de dezvoltare, acestea au la bază raționamente de politici regulatorii și de infrastructură. „Pachetul” tipic de politic regulatorii al unor astfel de zone include scutiri de la taxele de import și export, proceduri și controale administrative și vamale optimizate, regim valutar liberalizat, scutiri de impozitul pe venit - toate acestea cu scopul de a înviora climatul investițional și a reduce costurile de lansare și cele operaționale ale business-ului. Zonele orientate la export sunt concepute să acorde dreptul de export liber producătorilor, permițându-le să concureze pe piețele internaționale. Raționamentul politicilor de infrastructură este destinat să ridice competitivitatea producătorilor și prestatorilor de servicii, precum și să creeze beneficii din concentrarea industriilor într-o regiune geografică. Aceste beneficii includ eficiența mai mare a controlului autorităților asupra întreprinderilor, îmbunătățirea infrastructurii, mai multe legături de afaceri între industrii și întreprinderi. Acest raționa-

ment este una din cele mai importante forțe motrice pentru dezvoltarea unor astfel de zone în țările cu infrastructură săracă.

Raționamentele pentru dezvoltarea zonelor libere în țările dezvoltate sunt mai variate. Scopul programului ZEL în Coreea de Sud și a celor 22 de zone străine de acces din Japonia, de exemplu, este de a stimula investițiile străine. Raționamentul principal al ZEL Shannon din Irlanda, în contrast, a fost cel de a crea o platformă de creștere pentru zona economic depresivă de sud a țării. Același raționament stă la baza multor asemenea zone din Marea Britanie, Franța sau Statele Unite. Ridicarea eficienței comerțului și a gradului de competitivitate a producătorilor sunt, în general, scopurile de bază ale ZEL în țările industrializate. Detaliind, în ambele categorii de țări, prin activitatea zonelor libere se urmărește, în principal, a fi realizate următoarele scopuri:

- atragerea investițiilor autohtone și străine în anumite sectoare de producție/servicii;
- creșterea economică a regiunilor, în care funcționează zonele libere;
- crearea unui număr mai mare de locuri noi de muncă;
- majorarea volumelor impozitelor și taxelor încasate și reducerea încălcărilor fiscale;
- implementarea tehnicii și tehnologiilor moderne, experienței de producție înaintată și a managementului;
- majorarea volumelor producției industriale fabricate pentru export;
- reducerea barierelor birocratice pentru a pătrunde pe piețele externe și pentru practicarea activității de antreprenariat;

¹ Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

- reducerea economiei tenebre.

Procesul de globalizare și liberalizare al comerțului stimulează o viziune mai largă asupra ZEL, obiectivelor de dezvoltare ale acestora și așteptărilor de performanță. Tot mai mult zonele libere sunt privite ca mecanisme de bază de promovare a comerțului în două direcții și facilitare a liberalizării și modernizării economiei gazdă. Accentul mai nou se pune pe integrarea zonelor libere în economia locală. Această integrare este evidentă sub mai multe aspecte - în politicile de reglementarea a ZEL, modul de abordare față de dezvoltarea fizică a acestora, administrarea lor, etc. Țările tot mai mult facilitează dezvoltarea zonelor libere pentru a îndeplini obiective specifice și a ieși/concura pe piețele țintă.

Multe sectoare ale economiei moldovenești au nevoie de investiții semnificative pentru a concura efectiv pe arena internațională, astfel că implementarea zonelor libere odată cu începutul procesului de reformare a economiei și trecerea ei la principiile economiei de piață a reprezentat un pas logic în acest sens. Zonele economice libere din Moldova sunt definite² ca părți ale teritoriului vamal al Republicii Moldova, separate din punct de vedere economic, în care investitorii autohtoni și străini pot desfășura, în regim preferențial, activități de întreprinzător. În conformitate cu Legea nr. 440 din 27.07.2001 cu privire la zonele economice libere, ZEL în Republica Moldova sunt create în scopul accelerării dezvoltării social-economice a anumitor teritorii și a țării în ansamblu prin:

- atragerea investițiilor autohtone și străine;
- implementarea tehnicii și tehnologiilor moderne;
- dezvoltarea producției orientate spre export;
- aplicarea experienței avansate din domeniul producției și a managementului;

- crearea locurilor de muncă.

Scopurile determină și modelul ZEL. În general, Republica Moldova a „împrumutat” modelul ZEL de la SUA. Însă datorită specificului țării, care după un șir de parametri, așa ca teritoriul mic, potențialul redus al pieței, așezarea geo-economică, lipsa resurselor naturale, disponibilitatea forței de muncă ieftine și un nivel slab de integrare în sistemul relațiilor economice internaționale, se deosebește semnificativ de SUA și alte state, care sunt atrase în procesul de creare a ZEL, ZEL create în R. Moldova, la fel, se deosebesc esențial de zonele libere din SUA. În SUA sunt create zone de trei tipuri: de comerț liber, ale antreprenoriatului liber (ZAL) și parcuri industriale³. Inițial, conform primei legi cu privire la ZEL, la noi au fost create ZAL, după modelul american, dar nu s-a luat în considerație faptul că în SUA aceste zone au fost create cu scopul de a dezvolta regiuni care din punct de vedere economic erau depresive. Pentru SUA aceasta este o cale de asigurare a populației cu locuri de muncă și de creștere a nivelului de competitivitate al regiunilor, pe când la noi scopul inițial a fost unul diferit – de a integra economia țării în cea mondială prin atragerea investițiilor străine în masă și stimularea exporturilor, folosind zonele ca modele. Ulterior, făcându-se unele modificări în lege, s-a propus crearea de sub-zone care trebuiau să se afle în jurisdicția unei zone centrale; în strategiile ulterioare și programele de activitate ale guvernului deja tot mai des se utilizează noțiunea de parc industrial, în intenția autorităților de a crea și dezvolta aceste structuri ca soluții complementare ZEL-urilor în încercarea de revitalizare a întreprinderilor industriale de stat, de a creștere a ponderea industriei în structura economiei și de a stimula dezvoltarea la nivel local și regional.

Experiența ZEL-urilor pe plan mondial ara-

² Legea nr. 440 din 27.07.2001 cu privire la zonele economice libere

³ Modelul organizațional-instituțional al zonelor economice libere, aliniat la condițiile Republicii Moldova, revista *Economica*, nr. 1 (71), martie 2010

tă că, în timp ce acestea, în general, s-au dovedit a fi eficiente în atingerea scopurilor de creștere economică și a obiectivelor de dezvoltare, succesul nu a fost unul uniform. Într-o mare măsură, soarta acestora este determinată de la început de forma de organizare, opțiunile alese la elaborarea cadrului de reglementare, al pachetului de stimulente și a altor clauze și proceduri birocratice. Aceiași experiență sugerează că maximizarea beneficiilor de la activitatea ZEL depinde de măsura în care acestea sunt integrate în economiile în care sunt amplasate și în agenda generală de reformă a cadrului comercial și investițional al țării gazdă⁴. ZEL sunt văzute pe plan mondial ca instrumente eficiente de creare a locurilor noi de muncă. Aceleași evidențe sugerează că asemenea zone reprezintă o sursă mult mai importantă de creare a locurilor noi de muncă în țările mici, cu populație de mai puțin de 5 milioane (exemple în acest sens includ insulele Mauritius, Seychelles și Jamaica), decât în țările mai mari. ZEL sunt, de asemenea, capabile să contribuie la stimularea exporturilor, nu doar sub aspectul impulsiei creșterii volumului exporturilor, ci și sub aspect de diversificare a acestora. Acest aspect este, în special, important pentru țările mai sărace în curs de dezvoltare sau în tranziție (din care face parte și Moldova), care se bazează, în principal, pe exportul de produse primare. În plus, ZEL pot juca un rol important în atragerea investițiilor străine directe, compensând unele aspecte mai puțin favorabile ale țării, așa ca climatul investițional mai puțin atractiv, oferind facilități de nivel internațional și cele mai bune practici în domeniu.

Crearea unor noi ZEL în Moldova, în schimb, este privită sceptic de mai mulți economiști. Argumentul de bază este că ZEL din Moldova nu au devenit paradise economice, iar impactul lor asupra economiei moldovenești este minor. Într-adevăr, în timp ce ca cifră de creștere, rezultatele

par a fi impresionante (de exemplu, investițiile atrase în zonele economice libere au crescut de aproape 7 ori comparativ cu anul 2000), ca valoare absolută acestea sunt infime. În anul 2008, bunăoară, când investițiile străine directe în economia națională s-au ridicat la un nivel record de peste 700 milioane de dolari, în cele șase ZEL existente la acel moment au fost investite doar ceva mai mult de 17 milioane dolari.

Orientate, în fond, spre prestarea serviciilor, zonele economice libere abia în ultimii ani s-au „reprofilat” pe industrie, astfel ca în 2010 aceasta să atingă o pondere de 80,6%. Însă producția industrială în aceste zone reprezintă doar circa cinci la sută din indicatorul respectiv pe țară. Din cele șapte zone economice libere existente astăzi, două practic nu funcționează sau desfășoară activități limitate auxiliare și de import-export. Din acest punct de vedere, zonele respective nu corespund scopurilor și intențiilor care s-au urmărit prin crearea acestora. În acest context, ne-am propus în studiul respectiv să elucidăm problemele, care împiedică ca zonele libere din Republica Moldova să devine ceea ce acestea ar fi trebui să devină conform scopurilor pentru care au fost create: oaze de atragere a investițiilor străine și locale, centre importante de producție și export, care ar stimula creșterea economică per ansamblu a țării, ar crea un număr important de locuri de muncă, ar contribui semnificativ la suplimentarea veniturilor bugetare și prin aceasta ar impulsiona dezvoltarea locală și regională. De asemenea, în contextul aprecierilor controversate privind rolul și importanța acestor zone pentru economie, precum și a oportunității, în general, a existenței unor astfel de zone, vom încerca să apreciem care sunt perspectivele acestora în raport cu problemele evidențiate și cu contextul general al economiei Moldovei, precum și cum se raportează rezultatele acestora în raport cu indicatorii similari și experiența zonelor economice libere pe plan mondial.

4 Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

EVOLUȚIA ȘI SITUAȚIA CURENTĂ A ZONELOR ECONOMICE LIBERE

Organizarea ZAL, iar ulterior ZEL, a fost privită, după cum am menționat deja, ca o modalitate de impulsioneare a dezvoltării economiei, în contextul crizei profunde economice și sociale, în care se afla țara odată cu demararea procesului de reformare și tranziție către o economie de piață. Aceste considerente au stat la baza adoptării în 1993 a Legii cu privire la zonele economice libere, în baza căreia peste doi ani au fost create zonele libere Expo-Business-Chișinău și Tvardița. Deși, a mai existat un factor important care a influențat decizia respectivă – fostul Centru de Expoziții, actualul Moldexpo, ajunsese într-o stare de degradare, pentru întreținerea lui se alocu doar 30-50% din mijloacele necesare. Ultimele investiții în acest complex fuseseră făcute încă în anul 1984⁵. Din această cauză a fost primită decizia de a implementa modelul ZAL pe teritoriul respectiv, având în vedere și infrastructura disponibilă existentă. Prima sarcină – cea de a opri procesul de degradare pe teritoriul centrului a fost atinsă într-o jumătate de an. În continuare, au fost puse bazele înființării unui centru de business pe teritoriul ZAL. A doua sarcină a fost cea de organizare a producerii pe teritoriul ZAL. Organizarea unei zone economice libere de tip clasic necesită la etapa inițială investiții serioase în dezvoltarea infrastructurii. Însă, dacă

din anumite motive, astfel de investiții masive nu pot fi făcute, se utilizează alte variante de organizare a zonei, cu scopul de a crea condiții speciale mai atractive pentru capital. În perioada de inițiere a zonelor pot fi utilizate și alte genuri de activitate, diferite de cele „clasice”, ca, de exemplu, comerțul cu amănuntul. Astfel de zone erau foarte răspândite în America Latină. Republica Moldova a ales anume o așa cale de creare a primei ZAL.

O altă deosebire de schema clasică de organizare a ZEL a constatat în faptul că rezidenții zonei libere trebuiau în mod obligatoriu să devină rezidenți ai Republicii Moldova. În acest fel, aceștia erau integrați în schema națională de control asupra respectării legislației în vigoare. Administrației Zonei libere îi revenea, în principal, funcția de control asupra respectării prevederilor specifice ale legislației cu privire la ZAL. În același timp, statul acorda investitorilor garanții de nemodificare a legislației referitoare la zonele libere pe parcursul unei perioade de 10 ani. Toate acestea au dat un impuls important inițiativei antreprenoriale. Au început să vină investițiile, ZAL Expo-Business-Chisinau a devenit o oază de creștere economică în condițiile de depresie generală a economiei.

Pe parcursul primilor 2 ani de activitate ai zonei, rezidenți au devenit 64 de companii străine din 22 de țări, se diversificau genurile de activitate. Producerea alcătuia deja 11% din rulajul total al zonei libere. A fost inițiată activitatea de producere a calculatoarelor,

5 Свободные экономические зоны: сущность, роль, возможности и проблемы становления, Комарицкий Р.О., 2001

arzătoarelor electronice cu gaz pentru uscătoriile de tutun, televizoarelor, aparatelor de casă, etc. Volumul încasărilor în buget de pe teritoriul respectiv, s-a majorat de 15 ori. De rând cu aceste evoluții, însă, ZAL au devenit ținta unor atacuri și critici masive și din cauza învinuirilor de concurență neloială făcută companiilor similare din afara ZAL, evaziune fiscală, comerț cu mărfuri contrafăcute, și mai nu au fost lichidate. Acesta a reprezentat primul pericol de încetare a activității ZAL în Republica Moldova.

În rezultat, la 8 august 1998 au fost adoptate rectificări la legea bugetului, prin care comerțul cu amănuntul pe teritoriul ZAL a fost lipsit de înlesnirile fiscale și vamale, în ciuda garanțiilor pe termen de 10 ani acordate de legislația în domeniu. Au urmat un șir de instrucțiuni ale ministerului Finanțelor, la fel contrare legislației existente în domeniu. În dezvoltarea ZAL a intervenit o perioadă de recesiune: o mare parte din angajații companiilor din cadrul ZAL au fost trimiși în concediu forțat sau au fost disponibilizați, au fost înghețate construcțiile, desfăcute contractele încheiate, au rămas nerambursate creditele bancare contractate anterior, au falimentat mulți rezidenți și Administrația zonei. Pe parcursul următorilor 2,5 – 3 ani, în rezultatul politicii nehotărâte și de așteptare a Guvernului, ZAL nu s-a dezvoltat, dar nici nu și-a încetat activitatea, așa cum au fost anulate doar înlesnirile care se refereau la comerțul cu amănuntul. Toate celelalte înlesniri și facilități, acordate de Legea cu privire la ZAL au rămas în vigoare.

O nouă viață și reguli de joc zonele libere au primit odată cu adoptarea Legii nr. 440-XV din 27.07.2001 „Cu privire la zonele economice libere”. Pentru foarte multe zone li-

bere existente la acel moment, deși nu pentru toate, Legea respectivă a constituit un imbold calitativ pentru dezvoltare. În linii generale, doar începând cu anul 2002 zonele libere din Republica Moldova au căpătat esența economică a unor zone economice libere clasice. Cu toate acestea, volumul fluxurilor de investiții atrase de către ZEL la moment sunt infime încă, luate la scara întregii economii. În Moldova există la moment șapte zone economice libere și două zone cu regim economic special, similar zonelor economice libere: ZAL Expo-Business-Chișinău; ZEL Ungheni-Business; ZAL Tvardița; ZAL Parcul de Producere (PP) Otaci-Business; ZAL PP Valkaneș; ZAL PP Taraclia; ZEL Bălți; Portul Internațional Liber Giugiuilești; Aeroportul Internațional Liber Mărculești.

ZAL Expo-Business-Chișinău este constituită din 2 subzone: subzona amplasată în parcul Valea Morilor (5,8 ha) și subzona Sud-Est (23,61 ha). În iulie 2002 a fost adoptată Legea cu privire la încetarea activității subzonei ZAL Expo-Business-Chișinău (Valea Morilor), pe teritoriul căreia în prezent activează 13 rezidenți în cadrul garanțiilor de stat. Restul rezidenților activează în subzona Sud-Est. Volumul total de investiții în zona liberă, de la începutul activității acesteia, constituie 49,0 mil. dolari SUA. Volumul total al mărfurilor produse și serviciilor prestate în zona liberă în anul 2010 a constituit 464,6 mil. lei. Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în anul 2010 s-a majorat până la 321,4 mil. lei, față de 285,4 mil. lei în anul 2009. Activitatea de producție a devenit predominantă printre celelalte genuri de activități desfășurate de rezidenții zonei libere. Ponderea acestei activități în structura genurilor

de activitate s-a majorat de la 10,7% în anul 1999 până la 69,2% în anul 2010⁶. După numărul rezidenților, ZAL Expo-Business-Chișinău este cea mai mare zonă liberă, iar după volumul activității economice – a doua, după ZEL Ungheni-Business. La finele anului 2010 în zona liberă erau înregistrați 61 de rezidenți (circa 38% din numărul total al rezidenților zonelor libere din Republica Moldova), care angajau 1011 lucrători. Atragerea noilor rezidenți în zona liberă a devenit problematică. În legătură cu încetarea înainte de termen a activității subzonei "Valea Morilor", legislația interzice înregistrarea în subzonă a noilor rezidenți, iar teritoriul subzonei "Sud-Est", unde sunt amplasate capacitățile esențiale de producere și infrastructura acesteia, este practic valorificat și nu mai pot fi înregistrați noi rezidenți.

ZAL Tvardița și-a început activitatea în anul 1996. Inițial, teritoriul zonei libere ocupa 51,1 ha, având în componența sa circa 10 subzone. Însă, din cauza nevalorificării potențialului acesteia, suprafața a fost redusă până la 3,57 ha. La un moment, a existat chiar pericolul închiderii acestei zone libere, din cauza interesului redus al investitorilor. Actualmente, în zona liberă sunt înregistrați 5 rezidenți. Numărul total al salariaților, la 1 ianuarie 2011, a constituit 281 de persoane. De la începutul activității zonei libere de către Administrație și rezidenți au fost investite în fondurile fixe ale întreprinderilor și în dezvoltarea infrastructurii zonei libere 12,5 mil. dolari SUA. Toate investițiile au fost efectuate în fabricarea producției industriale, care este unicul gen de activitate desfășurat în zona liberă. Volumul vânzărilor producției industriale nete în 2010 a sporit cu 64,3% față de anul precedent

și a constituit 250,6 mil. lei. Cei mai importanți rezidenți ai zonei libere sunt ÎM "Zolotoi Aist" SRL și ÎCS FVC "Moldavskii Standart" SRL. Aceste întreprinderi reprezintă și agenții economici de bază ai raionului Taraclia.

ZAL Parcul de Producție Taraclia a fost deschisă în anul 1999. Zona liberă este amplasată pe un teritoriu compact cu o suprafață de 36 ha, mai puțin de jumătate fiind ocupat de rezidenții ce activează. În prezent, în zona liberă sunt înregistrați 13 rezidenți, dar marea majoritate ai acestora nu activează. Numărul total al lucrătorilor la finele anului 2010 constituia numai 18 persoane. Volumul total de investiții în zona liberă, de la începutul activității acesteia, constituie 15,1 mil. dolari SUA, însă în ultimii ani investiții practic nu au fost efectuate. În anul 2010 producția industrială în zonă a fost stopată în legătură cu falimentul celui mai important rezident - SA Santeck, (producerea plăcilor din ceramică). La sfârșitul anului 2010 activele și datoriile întreprinderii Santeck au fost răscumpărate de către un nou rezident, Ispan Lux SRL, în vederea restabilirii producerii plăcilor din ceramică. Însă, deocamdată, activitatea nu a fost lansată. În cadrul efectuării activității comerciale externe, în anul 2010, volumul vânzărilor nete a constituit 105 mil. lei, majorându-se timp de un an de 1,9 ori. La fel, rezidenții au oferit diverse servicii cu plată în valoare de 1,1 mil. lei⁷.

ZAL PP Valcăneș a fost deschisă în anul 1999. Teritoriul acesteia are o suprafață de 122,3 ha și este format din 2 subzone. În prezent, numai pe teritoriul unei subzone se desfășoară activitate de antreprenoriat. Subzona are o suprafață totală de 44 ha. La sfârșitul anului 2010 în zona liberă erau înregistrați 27

6 Raport privind activitatea zonelor economice libere ale RM în anul 2010, Ministerul Economiei

7 Raport privind activitatea zonelor economice libere ale RM în anul 2010, Ministerul Economiei

de rezidenți. Numărul mediu scriptic al personalului la întreprinderile rezidenților zonei libere constituia 329 persoane. De la începutul activității zonei libere au fost atrase investiții în valoare de 11 mil. dolari SUA. Genul de activitate prioritar în zona liberă este producția industrială (98,5%). În anul 2010 volumul vânzărilor nete ale producției industriale a constituit 208,4 mil. lei, sau cu 75% mai mult față de anul precedent. Această creștere a fost condiționată de majorarea livrărilor producției vinicole în Federația Rusă. Cel mai important rezident al zonei libere este compania vinicolă DK-Intertrade SRL. Toată producția fabricată în zonă este exportată. Actualmente, 10 rezidenți dețin autorizații vizând efectuarea genului de activitate ”sortarea, ambalarea, marcarea și alte operațiuni față de mărfurile transportate prin tranzit prin teritoriul Republicii Moldova”. Volumul vânzărilor nete în 2010 în această categorie de activitate a constituit 229 mii lei. Volumul serviciilor prestate în cadrul altor genuri auxiliare de activitate a constituit 0,5 mil. lei. În afară de această, în zona liberă se efectuează activitate comercială externă, volumul căreia a constituit în anul 2010 2,4 mil. lei.

ZAL Parcul de Producție Otaci-Business a fost deschisă în anul 1999. Începând cu anul 2006, suprafața zonei libere s-a micșorat de la 94,12 ha până la 34,19 ha și este constituită din două subzone, din care este utilizată numai una. Investițiile rezidenților, de la începutul activității zonei libere, constituie 3,1 mil. dolari SUA. Volumul total al vânzărilor în 2010 în zona liberă a constituit circa 20 mil. lei sau de 1,7 ori mai mult decât în anul 2009, dintre care producției industriale îi revenea doar 3 mil. lei. Restul vânzărilor au provenit din activitatea comercială externă, cota-parte

a căreia a constituit 82,8%. Partea cea mai însemnată a producției industriale fabricată în zona liberă a fost producerea ambalajului din plastic. În afară de aceste activități, rezidenții mai efectuează genuri auxiliare de activitate (activitate de arendă, servicii comunale), volumul cărora a constituit în anul 2010 circa 0,2 mil. lei și, în cadrul garanțiilor de stat, comerț angro în sumă de 0,3 mil. lei.

Zona Economică Liberă Ungheni-Business a fost deschisă în mai 2003. Teritoriul acesteia are o suprafață de 42,34 ha. La 1 ianuarie 2011, pe teritoriul zonei libere erau înregistrați 34 de rezidenți, dintre care întreprinderi cu capital din Italia, Austria, România, Rusia și Belgia. În cadrul întreprinderilor rezidenți activau 1846 de persoane, iar volumul total de investiții în zona liberă a atins nivelul de 31,4 mil. dolari SUA. Principalul gen de activitate al rezidenților este producția industrială (91,8% din vânzările totale). Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în anul 2010 a constituit 547,9 mil. lei, mai mult cu 32,3% față de anul 2009 și cel mai semnificativ dintre toate zonele libere (38,9%). Cea mai mare parte a producției industriale, circa 78%, a fost exportată, iar pe teritoriul Republicii Moldova a fost livrat 7%. Totodată, vânzările provenite din activitatea comercială externă s-au majorat de la 12 mil. lei în 2009 până la 17,8 mil. lei, sau cu 47,6%, în 2010. Volumul altor genuri auxiliare de activitate a constituit 31 mil. lei.

Zona Economică Liberă Bălți a fost deschisă la 26 mai 2010. Inițial zona cuprindea două subzone cu suprafețe de 1,5 ha și respectiv 10,35 ha în care activează rezidentul principal - ÎCS “Draexlmaier Automotive” SRL. La sfârșitul anului 2010 a fost creată subzona nr.3 pentru a spori potențialul inves-

țițional disponibil atât al zonei libere, cât și al municipiului Bălți în ansamblu. Din cele 136,4 alocate în acest scop, ha doar 110 ha sunt destinate pentru crearea noii subzone. Pe teritoriul în afara zonei libere, 26,49 ha, se planifică crearea unei infrastructuri sociale și comerciale. Compania Draexlmaier are circa 1350 de angajați și fabrică cablaj pentru giganții automobilistici care produc mărcile BMW, Mercedes-Benz, Volkswagen, Audi, Porsche și Jaguar. Doar 10 la sută din angajați sunt din localitate, restul fiind aduși cu transportul companiei din satele și raioanele învecinate. La 1 ianuarie 2011, pe teritoriul zonei libere erau înregistrați 7 rezidenți, dintre care întreprinderi cu capital din Austria, România și Republica Moldova. La sfârșitul anului curent, numărul total de angajați ai zonei alcătuita 1555 persoane. Volumul total de investiții în zona liberă a constituit 6,7 mil. dolari SUA. Principală direcție a investițiilor o reprezintă producția industrială. Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în anul 2010 a constituit 78,6 mil. lei (79,6% din total). Toată producția industrială a fost exportată. Volumul altor genuri auxiliare de activitate a constituit 20,2 mil. lei. Acestea includeau: construcții (17,1 mil. lei), alimentație publică (1,6 mil. lei) și arendă (0,9 mil. lei)⁸.

În conformitate cu Legea nr. 440 din 27.07.2001 cu privire la ZEL, pe teritoriul acestora pot fi desfășurate următoarele genuri de activitate:

- producția industrială a mărfurilor de export, cu excepția alcoolului etilic și a producției alcoolice⁹;
- sortarea, ambalarea, marcarea și alte ase-

menea operațiuni cu mărfurile tranzitate prin teritoriul vamal al Republicii Moldova;

- genuri auxiliare de activitate, cum ar fi serviciile comunale, de depozitare, de construcții, de alimentație publică etc., necesare desfășurării activităților indicate mai sus;
- activitate comercială externă – comercializarea en-gros a mărfurilor importate în zona liberă din afara teritoriului vamal al RM și livrate la export;
- activitate de transport – transportarea mărfurilor importate sau exportate prin zona liberă cu mijloace de transport aerian sau naval.

Atractivitatea principală a ZEL din Republica Moldova rezidă în înlesnirile și facilitățile acordate companiilor rezidente, garanțiile acordate și regimul special creat în cadrul zonelor pentru respectivele companii. Acestea includ:

- protecția juridică a statului pentru investițiile de pe teritoriul zonelor libere;
- statut juridic al zonelor libere reglementat prin lege adoptată și/sau modificată doar de Parlament;
- posibilitatea de a transfera profitul (dividendele) în străinătate, precum și sumele rezultate din vânzarea bunurilor ori a pachetului de acțiuni (a cotei-părți) al întreprinderii-rezident, sau din lichidarea/reorganizarea întreprinderii;
- regim birocratic și de control simplificat - controalele planificate e către organele statului pot fi efectuate nu mai des de o dată în decursul unui an calendaristic, de către toate organele de control concomitent;
- garanția aplicării timp de 10 ani a legislației în vigoare la momentul înregistrării

⁸ Raport privind activitatea zonelor economice libere ale RM în anul 2010, Ministerul Economiei

⁹ Prin derogare de la prevederile legii, rezidenții care, la data punerii în aplicare a prevederilor legii implementau proiecte investiționale legate de producerea alcoolului etilic și a producției alcoolice sânt în drept să continue realizarea acestora

în calitate de rezident al zonei libere;

- pentru investițiile în fonduri fixe mai mari de 200 mil. dolari SUA, garanțiile de stat de aplicare a legislației în vigoare la momentul înregistrării se extind pentru întreaga perioadă de activitate a rezidentului în cadrul zonei, dar nu mai mult de 20 de ani;
- posibilitatea folosirii infrastructurii existente în zonă;
- imposibilitatea exproprierii, naționalizării, rechiziționării și confiscării bunurilor din zonele libere, decât doar prin hotărâre judecătorească;
- scutire de plata taxelor vamale la import și export;
- neaplicarea regimului de contingentare și licențiere la importul și exporturilor mărfurilor (serviciilor);
- posibilitatea transmiterii mărfurilor (serviciilor), aflate în zona liberă, de la un rezident la altul fără perfectarea declarației vamale;
- posibilitatea de a efectua decontările între rezidenți în valută străină
- tratament vamal preferențial (postul vamal situat în cadrul ZEL);
- regim fiscal special:
 - scutire de 50% din cota impozitului pentru venitul obținut din exportul

mărfurilor sau serviciilor originare din ZEL în afara teritoriului RM și de 25% din alte activități decât exportul de mărfuri sau servicii;

- scutire totală timp de 3 ani de plata impozitului pe venitul obținut din exportul mărfurilor sau serviciilor originare din ZEL în afara teritoriului RM, ca rezultat al investiției în zona liberă a cel puțin 1 milion USD și timp de 5 ani drept rezultat al investiției în zona liberă a cel puțin 5 milioane USD;
- scutire de TVA sau TVA la cota zero pentru toate mărfurile și serviciile importate/exportate din/pe/în afara teritoriului zonei economice libere (cu excepția exportului din ZEL pe restul teritoriului țării);
- scutire de plata accizelor pentru toate mărfurile importate/exportate din/pe/în afara teritoriului ZEL (cu excepția exportului din ZEL pe restul teritoriului țării);

Tabelul 1 de mai jos generalizează informația prezentată referitoare la zonele economice libere, precum și prezintă indicatorii de bază ai acestora conform situației din 01.01.2011:

Tabelul 1: Indicatorii de bază ai ZEL la 01.01.2011

Zonele libere	Suprafața, ha	Nr. rezidenților	Nr. angajaților	Volumul investițiilor, mil. \$	Volumul total al vânzărilor (2010), mil. lei	Volumul vânzării producției industriale (2010), mil. lei	Perioada de operare
ZAL Expo-Business-Chișinău	29,41	61	1011	49,0	464,6	321,4	1995-2025
ZEL Ungheni-Business	42,34	34	1846	31,4	596,7	547,9	2002-2044
ZAL PP Taraclia	36,00	13	18	15,1	106,1	0,0	1998-2023
ZAL Tvardița	3,57	5	281	12,5	250,6	250,6	1995-2025
ZAL PP Valkaneș	122,30	27	303	11,0	211,5	208,4	1998-2023
ZAL PP Otaci-Business	34,19	12	163	3,1	20,0	3,0	1999-2004
ZEL Bălți	121,85	7	1555	6,7	98,8	78,6	2010-2035
In ansamblu pe zone libere	389,66	159	5177	128,8	1748,4	1409,9	x

Sursa: Alcătuit de autor în baza datelor Ministerului Economiei

ROLUL ZONELOR ECONOMICE LIBERE ÎN ANSAMBLUL ECONOMIEI REPUBLICII MOLDOVA

Beneficiile economice de pe urma dezvoltării ZEL sunt de natură statică și dinamică. Beneficiile statice sunt cele directe și includ:

- Crearea directă a locurilor de muncă și a veniturilor;
- Atragerea de investiții străine și autohtone;
- Dezvoltarea industrială a țării;
- Creșterea și diversificarea exporturilor;
- Venituri mai mari la bugetul de stat
- Intrări mai mari de valută străină în țară;

Beneficiile dinamice sunt mult mai dificil de măsurat, dar sunt de o importanță mult mai mare, ca beneficii pe termen lung de la dezvoltarea ZEL și includ:

- Crearea indirectă a locurilor de muncă;
- Ridicarea calificării personalului angajat;
- Transferul de tehnologii;
- “Efectul de demonstrație”, rezultat din aplicarea “celor mai bune practici”;
- Dezvoltarea regională

Crearea locurilor de muncă. Numărul angajaților în cadrul ZEL (5177 persoane) constituia 0,5% din numărul total al angajaților pe economie (1143,4 mii persoane) la sfârșitul anului curent, față de 0,3% la sfârșitul anului 2008 (tabelul 2). În ultimii doi ani de către ZEL-uri au fost create circa 1600 de locuri noi de muncă, aceasta reprezentând o creștere de 44,4%, în timp ce la nivelul între-

gii economii numărul populației ocupate s-a redus cu 8,6%. Deși numărul absolut al locurilor de muncă create de către ZEL nu este deocamdată foarte impresionant, ritmul de creștere al acestora vorbește despre potențialul existent în cadrul ZEL de sporire în continuare a acestui indicator, astfel că acestea să joace în continuare un rol mai important în atingerea unuia dintre scopurile principale atribuite ZEL-urilor la momentul creării lor –crearea noilor locuri de muncă. Experiența pe plan mondial sugerează, însă, că impactul zonelor libere rezultat din crearea directă a locurilor de muncă este doar unul marginal. În cele mai multe din țări, zonele nu sunt o sursă majoră de locuri de muncă pentru economiile țărilor în care sunt amplasate. Astfel, pe plan mondial ZES dețin 0,21% din forța de muncă angajată, depășind 1% doar în America de Nord și de Sud, în Orientul Mijlociu și Africa de Nord. În timp ce impactul de la crearea de către zonele libere a noilor locuri de muncă este, în mediu, unul marginal, efectele sub forma creării indirecte de locuri de muncă pot fi substanțiale. Raportul dintre numărul locurilor de muncă create indirect, către cel al locurilor de muncă direct create variază de la 0.25 în Mauritius, până la 0.7 în Madagascar și 2.0 în Honduras. Acest lucru implică că pe plan mondial locurile de muncă create indirect de zonele libere poate varia de la 9.6 milioane

până la 77 milioane¹⁰. Conform estimărilor Ministerului Economiei de la noi, fiecare loc de muncă creat în ZEL din Moldova generează cel puțin un loc de muncă în afara lor, însă aceste cifre sunt greu de verificat.

Atragerea investițiilor străine și autohtone. Privită în ansamblu, contribuția ZEL-lor din Moldova la sporirea investițiilor străine și locale este una destul de modestă până acum, în ciuda intențiilor inițiale de a transforma aceste zone în principalele platforme de atragere a investițiilor străine și creștere economică. Astfel, volumul investițiilor totale în cei circa 15 ani de la formarea primelor zone libere a constituit la data de 01.01.2011, 128,8 milioane dolari SUA, ceea ce reprezintă doar 4,5% din soldul la aceeași dată a investițiilor străine directe în economia Republicii Moldova, chiar având în vedere că nu toate investițiile în zonele respective au fost făcute de companii străine. Anul trecut, în cele 7 ZEL existente au fost făcute investiții în valoare de 12,3 milioane dolari SUA, ceea ce reprezintă doar 1,2% din investițiile totale în capital fix realizate în aceeași perioadă la scara întregii economii (tabelul 2):

În general, în materie de investiții cifrele nu sunt prea impresionante. În ultimii 2 ani investițiile în ZEL-uri au avansat doar cu 12 mil. USD, sau cu ceva mai mult de 10%. Ritmul de creștere este comparabil cu cel al creșterii soldului investițiilor străine directe (ISD) la scara întregii economii, care a avansat cu 8,8%. În raport cu soldul ISD, după cum am menționat deja, investițiile în ZEL de la lansarea acestora au constituit doar 4,5%, ceea ce nu este un indicator prea impresionant, astfel că concluzia care se impune este că ZEL-urile nu au reușit până în prezent să îndeplinească un alt scop de bază care s-au urmărit prin crearea lor – atragerea de investiții străine. Și ca pondere în investițiile în capital fix, investițiile în ZEL au avansat doar cu 0,2 p. p. în ultimii 2 ani, de la 1,0% la 1,2%. La fel ca întreaga economie, activitatea ZEL în ultimii 2 ani a fost afectată de criza economică. Investițiile în 2010 au fost mai mici cu 5,3 mil. USD sau 30,1% față de investițiile din 2008. Ritmul de scădere al investițiilor în zonele libere (-30,1%) este comparabil cu cel al investițiilor pe economie – 29,1%.

Tabelul 2: Ponderea unor indicatori ai activității ZEL în indicatorii respectivi pe economie

Indicatorii	La 31.12.10	Ca % din indicatorul respectiv pe economie	La 31.12.08	Ca % din indicatorul respectiv pe economie	Creșterea, zone libere		Creșterea pe econ., %
					Abs.	%	
Nr. de angajați	5177	0,5%	3586	0,3%	1591	44,4	-8,6
Volumul investițiilor anuale, mil. \$	12,3	1,2% ¹¹	17,6	1,0%	-5,3	-30,1	-29,1
Vânzările nete ale producției industriale, mil. lei	1409,8	5,2%	1226,5	4,1%	183,3	14,9	-9,8
Volumul total al exporturilor, mil. lei	1236,1	6,4%	873,1	5,3%	363,0	41,6	-0,6%
Volumul total al investițiilor, mil. \$	128,8	4,5% ¹²	116,8	4,5%	12,0	10,3	8,8%

Sursa: Alcătuit de autor în baza datelor Ministerului Economiei și Biroului Național de Statistică

10 Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

11 Ca pondere în investițiile anuale în capital fix

12 Ca pondere în soldul investițiilor străine directe

Datele disponibile pe plan mondial sugerează că zonele libere reprezintă o destinație importantă pentru ISD în unele țări. În Filipine, de exemplu, ponderea fluxurilor ISD în ZEL a crescut de la 30% în 1997, până la mai mult de 81% în 2000. În Bangladesh, 103 milioane \$ din totalul de 328 milioane \$ ISD au fost înregistrate în zonele libere. În Mexic, ponderea ISD anuale făcute în zone în totalul ISD a crescut de la 6% în 1994, până la 23% în 2000. În China, zonele libere înregistrează mai mult de 80% din ISD cumulative. Cu toate acestea, în multe alte țări, zonele au avut un rol marginal în atragerea ISD, iar în unele țări majoritatea investițiilor sunt de origine locală.

Vânzările de producție industrială.

Nici ponderea vânzărilor nete ale producției industriale, care reprezintă genul principal de activitate în cadrul celor 7 ZEL, în totalul valorii producției industriale pe ansamblul economiei, nu este una impresionantă. Această cifră alcătuia la aceeași dată de 31 decembrie a anului trecut doar 5,2%. Însă, spre deosebire de investiții, dinamica este una pozitivă. Astfel, vânzările nete de producție industrială de către rezidenții ZEL-urilor în anul 2010 s-au majorat cu peste 183 mil. lei față de anul 2008, sau cu aproape 15%. Tendința este cu atât mai încurajatoare, cu cât în aceeași perioadă valoarea producției industriale fabricate la scara întregii economii s-a redus cu aproape 10%.

Stimularea exporturilor. Ceva mai mare este ponderea exporturilor realizate de către rezidenții ZEL în totalul exporturilor pe țară – 6,4% la situația din 31.12.2010, față de 5,3% cu doi ani mai înainte. Însă ritmul de creștere al exporturilor efectuate de către rezidenții ZEL este unul impresionant – mai

mult cu 363 mil. lei sau +41,6% față de anul 2008, în timp ce exporturile totale la nivelul întregii economii s-au redus în aceeași perioadă cu 0,6%. Sporirea esențială a exporturilor, în condițiile în care investițiile nu au avansat foarte mult vorbește despre creșterea eficienței acestora. ZEL-urile încep tot mai mult să îndeplinească o altă funcție importantă care le-a fost atribuită la înființare – cea de platforme de sporire a exporturilor. Însă această cifră nu este una care să satisfacă deocamdată pretențiile de „locomotivă” pentru exportul țării, atribuite ZEL-or la etapa inițierii primelor astfel de entități, dar dacă ritmul se menține și în continuare, nu este exclus ca în câțiva ani acestea ponderea ZEL în totalul exporturilor să sporească simțitor.

În contrast cu rolul relativ marginal, pe care zonele îl au la crearea locurilor de muncă noi, acestea dețin o pondere importantă în totalul exporturilor de producție industrială în cea mai mare parte a regiunilor lumii. Pe plan mondial această cifră era de 40,8% în anul 2005. Alte exemple includ¹³ (2005):

- America: Nicaragua (79.4%); Republica Dominicană (77 %); Panama (67%);
- Asia și Pacific: Bangladesh (75.6%); Sri-Lanka (67.1%); Filipine (78.2%); Pakistan (50.3%);
- Orientul Mijlociu și Africa de Nord: Liban (36.3%); Bahrain (68.9%); Maroc (61%);
- Africa Sub-sahariană: Ghana (22.4%); Madagascar (80%); Mauritius (34.4%).

Venituri la bugetul de stat. Unii analiști susțin că stimulentele și privilegiile acordate rezidenților ZEL reprezintă venituri ratate de

¹³ Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

către autorități. Cu toate acestea, întrebarea care se impune este dacă fără stimulentele și privilegiile acordate de ZEL investitorii ar fi fost dispuși să investească în cadrul ZEL. Principalele câștiguri sub formă de venituri încasate de la ZEL-uri sunt, taxele zonale, plățile pentru arenda spațiilor din zonă, impozitele și taxele pentru comercializarea mărfurilor pe teritoriul vamal al țării. În comparație cu anul 2003, volumul impozitelor și taxelor colectate de la rezidenții ZEL a crescut de peste 2 ori (tabelul 3):

lansarea celei de-a 6-ea ZEL, Ungheni-Business, circa jumătate din investițiile totale aparțin nou ZAL Expo-Business-Chișinău (47,2%), la data de 01.01.11 ponderea cea mai mare a investițiilor aparținea ZEL-urilor din regiuni (61,9%), cel mai mare spor al investițiilor înregistrându-l ZEL Ungheni-Business: 31,4 milioane dolari SUA în cei 8 ani de la fondare, față de doar 30,0 milioane dolari SUA investiți în aceeași perioadă în ZAL Expo-Business-Chișinău. Cu toate acestea, ZAL Expo-Business-Chișinău continuă să dețină deocamdată

Tabelul 3: Ponderea unor indicatori ai activității ZEL în indicatorii respectivi pe economie

Indicatorul	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volumul impozitelor și taxelor calculate, mil. lei	64,0	77,1	121,9	123,6	123,1	145,3	111,6	130,1

Sursa: Ministerul Economiei

Priviți ca tendințe de evoluție, precum și pe anumite zone în parte, indicatorii de performanță ai acestora sunt mai impresionanți. Astfel, volumul investițiilor în ZEL a crescut la sfârșitul anului 2010 față de anul 2000 de circa 7 ori. Dacă în anul 2003, imediat după

cele mai mari investiții absolute – 49,1 mil. USD sau 38,1% din total. Tabelul 4 de mai jos prezintă evoluția investițiilor în cele 7 zone libere existente la moment începând cu anul 2000, precum și ponderea fiecărei zone în totalul investițiilor efectuate:

Tabelul 4: Investițiile în zonele economice libere (cumulativ de la începutul activității)

Indicatorii	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volumul total de investiții, mil. \$	18,8	33,8	40,8	51,3	60,5	72,1	88,2	100,8	119,9	124,7	128,8
<i>în % față de anul precedent</i>	x	179,8	120,7	125,7	117,9	119,2	122,3	114,3	118,9	104,0	103,3
sporul investițiilor, mil. \$	x	15,0	7,0	10,5	9,2	11,6	16,1	12,6	19,1	4,8	4,1
Volumul investițiilor pe fiecare zonă în parte, mil. \$											
ZAL Expo-Business-Chișinău	7,8	16,2	19,1	24,2	26,7	30,4	34,4	39,7	47,2	48,8	49,1
ZEL Ungheni-Business	x	x	x	0,7	2,0	8,2	19,6	24,9	34,2	35,4	31,4
ZAL PP Taraclia	9,5	10,8	13,0	13,5	13,5	13,4	13,5	15,0	15,1	15,1	15,1
ZAL Tvardița	0,9	0,9	0,9	4,2	8,8	10,0	10,5	10,7	11,3	12,3	12,5
ZAL PP Valkaneș	0,2	5,5	7,4	8,3	9,1	9,6	9,8	9,8	10,2	10,5	10,9
ZAL PP Otaci-Business	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	1,9	2,6	3,1
ZEL Balti	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	6,7
Ponderea în volumul total de investiții, %											
ZAL Expo-Business-Chișinău	41,7	47,8	46,7	47,2	44,1	42,2	39,0	39,4	39,4	39,1	38,1
ZEL Ungheni-Business	x	x	x	1,4	3,3	11,4	22,2	24,7	28,5	28,4	24,4
ZAL PP Taraclia	50,7	32	31,8	26,3	22,3	18,6	15,3	14,9	12,6	12,1	11,7
ZAL Tvardița	5,0	2,8	2,3	8,1	14,6	13,9	11,9	10,6	9,4	9,9	9,7
ZAL PP Valkaneș	0,9	16,4	18,2	16,2	15,1	13,3	11,1	9,7	8,5	8,4	8,5
ZAL PP Otaci-Business	1,7	1,0	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5	0,7	1,6	2,1	2,4
ZEL Balti	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5,2

Sursa: Alcătuit de autor în baza datelor Ministerului Economiei

În ultimii doi ani, sporul investițiilor în ZEL a înregistrat un declin dramatic (de circa 4-5 ori) față de anul 2008, această situație putând fi atribuită, crizei economice mondiale. De remarcat că în 2010 investițiile totale au fost de 12,3 mil. USD, însă datorită retragerilor de capital sporul a constituit doar 4,1 mil. USD. Mai mult de jumătate din investițiile efectuate în 2010 (6,7 mil. USD) au aparținut ZEL Bălți, nou create în același an. Datorită investițiilor ZEL Bălți s-a și înregistrat sporul modest de investiții în 2010, pentru că în 4 alte zone sporul acestora a fost neînsemnat (1,4 mil. USD), nu a existat (ZAL Taraclia), sau a fost negativ (ZEL Ungheni-Business, -4 mil. USD).

Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în ZEL a crescut continuu începând cu anul de referință 2000, cu excepția anului 2009, când acesta s-a redus cu peste 20% din cauza crizei. Anul trecut, per ansamblu, volumul vânzărilor nete ale producției industriale s-a majorat cu aproape 426 mil. lei, sau cu 43,3%. Cel mai mult au crescut vânzările ZEL Ungheni-Business, cu

aproape 133 mil. lei sau 32%, până la 547 mil. lei. Vânzările ZAL Tvardița s-au majorat cu 98,4 mil. lei sau cu 65%, până la 250,9 mil. lei, cele ale ZAL Valcăneș – cu 89,6 mil. lei sau 75%, până la 208,7 mil. lei. Vânzările ZAL Expo-Business-Chișinău au crescut cu doar 36,1 mil. lei sau cu 13%, până la 321,4 mil. lei, în timp ce 2 zone – Taraclia și Otaci-Business au înregistrat reduceri ale vânzărilor. După falimentarea rezidentului principal, compania Santeck, ZAL Taraclia nu a mai înregistrat vânzări de producție industrială, iar în ZAL Otaci-Business acestea s-au redus cu 75%, până la doar 2,9 mil. lei. Cea mai mare pondere în vânzările cumulative ale ZEL începând cu anul 2006 o deține ZEL Ungheni-Business, când aceasta deținea 52,5% din total. În ultimii 4 ani ponderea acestei zone s-a redus până la 38,8%, în special datorită creșterii vânzărilor ZAL Tvardița și ZAL Valcăneș, precum și lansării activității ZEL Bălți. Deja în primul an de activitate ZEL Bălți a înregistrat vânzări de 78,9 mil. lei, sau 5,6% din total pe toate zonele (tabelul 5):

Tabelul 5: Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în zonele libere

Indicatorii	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în zonele libere, mil. lei	91,1	242,4	368,6	536,3	747,0	1021,1	937,8	1162,9	1233,5	983,9	1409,8
<i>în % față de anul precedent</i>	x	266,1	152,1	145,5	139,3	136,7	91,8	124,0	106,1	79,8	143,3
Volumul vânzărilor pe fiecărei zonă liberă, mil. lei											
ZAL Expo-Business-Chișinău	69,1	188,6	259,5	289,1	345,1	421,7	252,3	315,1	371,3	285,3	321,4
ZEL Ungheni-Business	x	x	x	1,07	108,3	286,9	492	601,2	555,1	414,2	547,0
ZAL PP Taraclia	0,0	2,7	5,2	39,1	44,8	32,7	27,2	51,2	37,0	1,0	0,0
ZAL Tvardița	21,5	35,4	35,8	35,9	56,0	126,6	54,4	129,1	151,7	152,5	250,9
ZAL PP Valcăneș	x	x	62,3	171,1	192,7	153,2	111,6	61,63	112,2	119,1	208,7
ZAL PP Otaci-Business	0,5	15,8	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	6,2	11,8	2,9
ZEL Balti	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	78,9
Ponderea vânzărilor nete ale producției industriale pe zone libere, %:											
ZAL Expo-Business-Chișinău	75,9	77,8	70,4	53,9	46,2	41,3	26,9	27,1	30,1	29,0	22,8
ZEL Ungheni-Business	x	x	x	0,2	14,5	28,1	52,5	51,7	45,0	42,1	38,8
ZAL PP Taraclia	0,0	1,1	1,4	7,3	6,0	3,2	2,9	4,4	3,0	0,1	0,0
ZAL Tvardița	23,6	14,6	9,7	6,7	7,5	12,4	5,8	11,1	12,3	15,5	17,8
ZAL PP Valcăneș	-	-	16,9	31,9	25,8	15,0	11,9	5,3	9,1	12,1	14,8
ZAL PP Otaci-Business	0,5	6,5	1,6	-	-	-	-	0,4	0,5	1,2	0,2
ZEL Balti	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5,6

Sursa: Alcătuit în baza datelor Ministerului Economiei

Ponderea vânzărilor ZAL Expo-Business-Chișinău s-a redus continuu începând cu anul 2002, odată cu începutul activității ZEL Ungheni-Business, de la 77,8% în anul 2001, până la 22,8% în anul 2010. Ponderea vânzărilor în alte 2 ZAL – Tvardița și Valcăneș a

ZAL Taraclia astăzi, nu a înregistrat nici un fel de vânzări de producție industrială. În această zonă, la fel ca și cea din Taraclia principala activitate este cea de comerț exterior, însă volumele acestuia sunt limitate – doar circa 17 mil. lei în anul trecut (tabelul 6):

Tabelul 6: Vânzările totale, nete de producție industrială și exporturile zonelor libere

Zonele libere	Volumul total al vânzărilor, mil. lei	Volumul vânzărilor producției industriale, mil. lei	Ponderea producției industriale în volumul total al activității rezidenților, %	Volumul vânzărilor la export, mil. lei	Ponderea producției industriale exportate, în volum. total al producției industriale, %
ZAL Expo-Business-Chișinău	464,6	321,4	69,2	170,2	53,0
ZEL Ungheni-Business	596,7	547,9	91,8	465,4	78,0
ZAL PP Taraclia	106,1	0,0	0,0	105,0	0,0
ZAL Tvardița	250,6	250,6	100,0	191,5	76,4
ZAL PP Valcăneș	211,5	208,4	98,5	208,4	100,0
ZAL PP Otaci-Business	20,0	3,0	14,6	17,0	98,4
ZEL Balti	98,8	78,6	79,6	78,6	100,0
In ansamblu pe zone libere	1748,4	1409,9	80,6	1236,1	76,6

Sursa: Alcătuit de autor în baza datelor Ministerului Economiei

avut evoluții neuniforme în ultimii aproape 9 ani, acestea înregistrând atât perioade ce creșteri, cât și de scăderi bruște. Acest lucru este explicabil în condițiile în care numărul rezidenților acestor 2 zone este în continuare destul de mic, astfel că orice scădere de activitate a unuia sau câtorva rezidenți, sau apariție/dispariție a unui rezident mai important, se reflectă imediat în rulajul întregii zone. ZAL Taraclia și ZAL Otaci-Business nu au confirmat deocamdată scopul pentru care au fost create. În condițiile în care producătorul plăcilor de ceramică Santek și-a încetat activitatea, ZAL Taraclia a înregistrat doar activități de re-export în anul trecut, în sumă de 105 mil. lei și servicii acordate de 1,1 mil. lei. În ZAL Otaci-Business volumul activităților este la fel extrem de redus, iar pe parcursul a 4 ani, din 2003 până în 2006 inclusiv, aceasta zonă, ca și

Vânzările de producție industrială reprezintă 80,6% din totalul vânzărilor zonelor libere. Cu excepția ZAL Taraclia și ZAL Otaci-Business, acesta este genul prioritar de activitate în toate celelalte zone libere. Nivelul mai redus al indicatorului respectiv pentru ZAL Expo-Business-Chișinău se explică prin faptul că mulți rezidenți din această zonă activează în cadrul garanțiilor de stat de 10 ani, putând desfășura în continuare activități de comerț en-gros.

76,6% din vânzările nete totale ale producției industriale ale zonelor libere în anul trecut au fost destinate exportului. Asta chiar în condițiile în care în iulie anul trecut au fost eliminate din Legea cu privire la ZEL prevederile prin care cota vânzărilor pe piața internă ale rezidenților nu putea depăși 30% din vânzările totale. Prin aceleași modificări com-

paniilor vinicole li s-a prelungit dreptul de a beneficia de calitatea de rezidenți ai ZEL până la sfârșitul termenului de funcționare a respec-

tivelor ZEL. Două dintre zonele libere – ZAL Valcăneș și ZEL Bălți furnizează întreaga producție industrială fabricată la export.

Tabelul 7: Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în zonele libere

Indicatorii	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volumul vânzărilor nete ale producției industriale în zonele libere, mil. lei	91,1	242	369	536	747	1021	937,8	1163	1234	984	1409,8
<i>Din volumul total al vânzărilor nete ale producției industriale:</i>											
<i>livrate la export, %</i>	77,9	71,8	67,7	74,8	67,9	61,5	71,0	70,8	70,8	68,3	76,6
<i>livrate în Republica Moldova, %</i>	22,1	28,2	31,5	24,3	24,3	29,2	19,9	19,8	21,4	20,1	14,5
<i>livrate altor rezidenți ai zonelor libere, %</i>	0,0	0,0	0,8	0,9	7,8	9,3	9,1	9,4	7,8	11,6	8,9

Sursa: Ministerul Economiei

PROBLEMELE ÎN FUNCȚIONAREA ZEL

Problemele de natură specifică ZEL

- **Organizarea și administrarea ZEL.**

Strategia actuală a guvernului Republicii Moldova se axează pe dezvoltarea zonelor economice libere și a parcurilor industriale pe suprafețe nu foarte mari. Conform experienței altor țări, aceasta este varianta optimă, deoarece crearea zonelor pe teritorii mari, de tip chinez, necesită investiții foarte mari, pe care nici autoritățile centrale, nici cele locale nu sunt în stare să le asigure. În noile strategii și programe de activitate ale guvernului, ZEL-urile sunt privite deja nu numai ca elemente ale politicii externe economice a statului, dar și ca un instrument de politică internă ce unifică prioritățile naționale, ale regiunilor și ale proiectelor investiționale de toate nivelele. Așa gen de abordare permite de a axa ZEL nu numai pe elementele de politică economică externă, dar de a le utiliza în soluționarea problemelor interne (crearea unei infrastructuri decente în orașe, sate, scăderea nivelului de șomaj, stoparea migrației etc.).

În acest context, destul de actuală devine problema organizării și funcționării ZEL. La moment, în organizarea activității ZEL predomină metoda administrativă. Se creează administrația – un organ de stat care, de fapt, nu dispune de nici un fel de pârghii reale

pentru asigurarea formării și funcționării eficiente a zonei. Nu există o delimitare clară a drepturilor de proprietate între administrația ZEL și autoritățile locale, ceea ce duce la neconcordanță de interese. De asemenea, există și problema organizării dotării cu infrastructură a ZEL. Varianta administrativă, aleasă în practică, nu prea s-a dovedit a fi viabilă (atât în experiența SUA, cât și în cea mondială). Astfel, cea mai importantă tendință pe plan mondial în dezvoltarea ZEL în ultimii 15 ani a fost numărul crescând de zone libere dezvoltate și operate de către entități private. Circa 62% din cele 2301 zone economice speciale din țările în curs de dezvoltare și în tranziție sunt dezvoltate și operate de către sectorul privat¹⁴. Acest fapt contrastează mult cu anii 1980, când mai puțin de 25% din zonele libere pe plan mondial erau gestionate de către sectorul privat. Factorul cheie în spatele creșterii rolului “zonelor private” îl reprezintă realizarea faptului că asemenea facilități pot fi gestionate profitabil de către dezvoltătorii lor și că povara pe care acestea o pun pe resursele de stat poate fi redusă. Formal, parteneriatele public-private de asemenea au devenit din ce în ce mai populare pe plan mondial, cu un număr de diferite modele elaborate în acest sens, care includ:

- Punerea la dispoziție de către stat a infrastructurii și facilităților externe publice (rețele de utilități, drumuri, din afara zonei),

¹⁴ Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

ca stimulente pentru investițiile private în infrastructura și facilitățile de producție din interiorul zonelor;

- Acordarea titlurilor de drept și drepturilor de construcție pentru terenurile date în arendă de către autoritățile statului grupurilor de dezvoltatori privați, elaborarea unor legi și reglementări mai bune referitoare la utilizarea/dreptul de proprietate asupra pământului și adoptarea unor planuri realizabile de zonare și utilizare a terenurilor;
- Darea în concesiune a infrastructurii și facilităților din interiorul și exteriorul zonelor dezvoltătorilor privați, cu garanții și/sau suport financiar din partea guvernului;
- Contractarea managementului privat pentru zonele gestionate de către guvern, sau darea în arendă a activelor din zonele operate de guvern operatorilor privați (drept de beneficiere);
- Prevederea unor aranjamente de modificare a dreptului de deținere, prin care un management privat al unei zone libere publice poate exercita opțiunea de cumpărare, odată ce anumiți indicatori de performanță pre-definiți au fost atinși.

Există diferite opțiuni pentru participarea sectorului privat în dezvoltarea zonelor libere, inclusiv acordurile de concesiune, contractele de management, etc. Datele disponibile referitoare la activitatea zonelor libere pe plan mondial sugerează că zonele private sunt mai puțin costisitoare de dezvoltat și operat, decât cele publice (din perspective țării gazdă), și generează rezultate economice mai bune. În general, zonele operate de entități private tind să ofere facilități și atractivități mai bune, utilizează prețuri mai mari în raport cu arendași

și atrag activități tehnologice mai avansate în zonă. În rezultat, zonele private sunt, în general, mai profitabile și au implicații sociale mai bune decât cele publice.

Încă o tendință importantă recentă în dezvoltarea ZEL pe plan mondial o reprezintă evoluția în tipologia organelor care dezvoltă, administrează, planifică și promovează zonele, pe de o parte, și cele care reglementează activitatea zonelor, pe de altă parte. O varietate întreagă de forme instituționale se utilizează pentru dezvoltarea, reglementarea și managementul ZEL. Acestea includ autorități guvernamentale autonome, departamente specializate în cadrul ministerelor, consilii de administrare a zonelor și, mai rar, structuri ale organizațiilor de promovare a exporturilor. Odată cu implicarea sectorului privat în dezvoltarea zonelor libere, cele mai multe țări sau au ales calea creării unor agenții specializate pentru dezvoltarea și managementul ZEL publice, sau, din ce în ce mai mult au început să transfere funcțiile de dezvoltare a ZEL sectorului privat și au transformat autoritățile de stat ale zonelor în niște organe cu funcții pur regulatorii, de planificare și promovare. În alte țări, autoritățile care administrează zonele libere au început să includă în componența lor reprezentanți ai sectorului privat, la nivel de consilii de administrație/comitete de directori¹⁵

Multe dificultăți legate de formarea ZEL pe teritoriul Republicii Moldova au loc din lipsa organizării de tip antreprenorial/comercial în dezvoltarea și administrarea ZEL. Organizarea administrării ZEL pe principii de antreprenariat ar imprima o notă comercială aceasta și s-ar solda cu multe avantaje¹⁶:

¹⁵ Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

¹⁶ Modelul organizațional-instituțional al zonelor economice libere, aliniat la condițiile Republicii Moldova, revista *Economica*, nr. 1 (71), martie 2010

1. Pentru dezvoltarea unor așa tipuri de ZEL, de regulă, nu sunt necesare investiții de capital de stat, acestea fiind atrase în baza cointeresei agenților economici, băncilor – atât locale, cât și străine;
2. Eventualele subvenții acordate de stat pentru dezvoltarea ZEL sunt repartizate mai rațional și mai responsabil;
3. Se reduc semnificativ cheltuielile de menținere a infrastructurii din partea statului datorită atragerii de capital privat;
4. Autofinanțarea organizației ce administrează zona o motivează/stimulează să organizeze variații posibile în vederea ridicării eficienței ZEL;
5. Organizarea comercială a ZEL o face mai accesibilă în regim juridic și mai atractivă pentru investitorii străini;
6. Se mărește gradul de garantare și stabilitate a condițiilor de funcționare a ZEL, respectiv și atractivitatea pentru investițiile străine;
7. Se creează pârghii reale de creștere a responsabilității organelor de administrare pentru funcționarea și dezvoltarea zonei;
8. Se formează o componență stabilă a participanților ZEL care, în majoritatea cazurilor, sunt fondatorii ei.

În funcțiile companiei administratoare a ZEL, în acest caz, intră:

- Crearea infrastructurii și construcției teritoriale a ZEL;
- Gestiunea patrimoniului, darea în arendă și alte operațiuni cu proprietățile de pe teritoriul ZEL;
- Mobilizarea resurselor financiare pentru dezvoltarea zonei, efectuarea operațiunilor cu hârtiile de valoare, dirijarea cu fondul de dezvoltare a ZEL;
- Atragerea investitorilor străini și autohtoni în zonă și organizarea de negocieri cu ei;
- Activitatea de intermediere cu scopul asigurării legăturilor economice ale investitorilor cu antreprenorii și organizațiile locale, prestarea de servicii pentru negocierea afacerilor;
- Asigurarea selectării, calificării și instruirii cadrelor pentru activitatea în ZEL¹⁷.

În plus, compania responsabilă de dezvoltarea ZEL joacă rolul unui intermediar în procesul de înregistrare a companiilor în zonă, ajutând investitorilor să pregătească toate actele necesare. În conformitate cu Legea nr. 440 din 27.07.2001 cu privire la zonele economice libere în vigoare, Administrațiile ZEL din Republica Moldova au doar funcții de administrare și de control, fără pârghii reale de atragere a investitorilor, mobilizare de resurse financiare pentru dezvoltarea zonei și stimulente în acest scop. Astfel, în conformitate cu legea respectivă, Administrațiile ZEL au doar funcții de: coordonare a activității de creare a infrastructurii de producție și neproductive; menținere în stare de lucru sistemele de aprovizionare cu electricitate, apă și energie termică; organizare a concursurilor de obținere a dreptului de rezident și înregistrează rezidenților, eliberare a autorizațiilor pentru desfășurarea în zona a unor genuri ale activității de întreprinzător; menținere în stare bună a îngrăditurilor și construcțiilor din perimetrul zonei libere, control asupra respectării sistemului autorizat

17 Modelul organizațional-instituțional al zonelor economice libere, aliniat la condițiile Republicii Moldova, revista *Economica*, nr. 1 (71), martie 2010

de trecere a hotarelor zonei libere; elaborare a programului de dezvoltare complexă a zonei libere și de protecție a mediului; stabilire, de comun acord cu Ministerul Economiei, a plăților și taxelor zonale; încasare a plăților de arendă și a altor plăți de la rezidenți; controlul modului în care rezidenții respectă contractele cu Administrația și legislația, normele și regulile sanitaro-igienice; întreținerea relațiilor cu Serviciul Vamal cu scopul de a asigura respectarea legislației vamale.

De asemenea, Administrația determină modul de dare în arendă a terenurilor, de acordare a drepturilor de folosință a resurselor naturale, a clădirilor, construcțiilor și fondurilor fixe care aparțin sau care sânt transmise în folosință Administrației. *Lipsa unor pârghii și instrumente reale de gestiune a zonelor libere, precum și a unor stimulente și cointerese în dezvoltarea și promovarea acestora din parte organului care este chemat să le gestioneze și să le administreze, reprezintă unul din motivele de bază, care împiedică transformarea ZEL în platforme investiționale, de stimulare a exportului și dezvoltare regională, așa cum și-au propus autoritățile de la momentul lansării lor.*

- **Procedurile de obținere a dreptului de rezident.** Actualmente, procedura de obținere a dreptului de rezident, deși nu este una prea complicată, necesită cheltuieli mari de timp și numeroase aprobări de la diferite organe de stat. Este foarte important ca aceste proceduri să fie pe cât posibil simplificate și optimizate. Pe plan mondial, legislația cu privire la ZEL tot mai mult încorporează aspecte care măresc transparența și “automatismul” funcționării zonelor. Mecanismele implicite, care oferă aprobări automate într-un cadru predeterminat de timp accelerează mult procesul de evaluare

și aprobare a cererilor de a deveni rezident a ZEL. În multe țări, procesul de examinarea a cererilor a fost transformat dintr-unul, bazat pe examinarea individuală a pachetului de documente, într-unul de simplă înregistrare a pretendenților, care întrunesc anumite criterii clar definite. Cererile sunt aprobate automat, prin simpla verificare a listei de activități interzise, pentru ca acestea să nu întrunească activități din lista activităților ineligibile. O tendință de bază pe plan mondial este utilizarea principiului ghișeului unic pentru colectarea rapidă a tuturor aprobărilor de la autoritățile de stat. Deși pentru ZEL-urile din Moldova, procedura de înregistrare a dreptului de rezident nu este o problemă majoră, utilizarea principiilor și mecanismelor respective ar mări transparența, ar elimina birocrăția excesivă și al accelera procesul de acordare al dreptului de rezident, iar prin aceasta și atractivitatea zonelor libere pentru investitori.

- **Mecanismele de trecere a hotarului zonelor și procedurile vamale.** Deoarece importurile în ZEL sunt delimitate fizic și nu intră în teritoriul vamal al țării (cu excepția cazurilor când sunt vândute pe piața locală), funcțiile vamale sunt simplificate. Acestea nu presupun calculul și colectarea taxelor vamale și au ca scop asigurarea faptului ca mărfurile nu sunt deviate pe teritoriul vamal al țării. Cu toate acestea, procedurile utilizate la hotarul ZEL-urilor din Moldova sunt inutile de complicate, anevoioase și costisitoare. Acestea reprezintă una din nemulțumirile de bază ale rezidenților referitor la funcționarea zonelor. Problema respectivă este cu atât mai actuală, cu cât majoritatea rezidenților zo-

nelor din Moldova sunt companii nu prea mari, care efectuează importuri/exporturi de partide relativ mici de mărfuri/produse, și care sunt relativ puternic integrate prin procesele tehnologice sau de producție cu companii din afara zonelor. În afara procedurilor vamale complicate, pentru fiecare ieșire de partidă de produse din zonă este necesară obținerea autorizației, care indiferent de mărimea partidei, costă 200 de euro. În condițiile în care majoritatea ZEL nu sunt ocupate nici pe jumătate, acestea ar putea atrage companii de talie mai mică, implicate în fabricarea producției industriale și export, pentru care zonele libere ar putea deveni un mediu propice creșterii. Însă din cauza procedurilor vamale complicate și costisitoare, acest lucru și-l pot permite doar companiile de talie mijlocie și mare, orientate aproape exclusiv la export. Optimizarea procedurilor și costurilor vamale ar reprezenta un factor important pentru atractivitatea zonelor. Pe plan mondial, în multe zone se utilizează sisteme automatizate și simplificate de perfectare a procedurilor vamale în regim accelerat. Instrumentele pentru un regim vamal simplificat se conțin în regulamentele Organizației Mondiale a Vămirilor (OMV) și variate reguli ale Organizației Mondiale a Comerțului (OMC)¹⁸.

- **Procedurile complicate și anevoioase de obținere a autorizațiilor și permisiunilor secundare.** Aceste tipuri de permisiuni și autorizații includ permisiunile de construcții, de muncă, vizelor de afaceri pentru străini, autorizații igienice și sa-

nitare, etc. Procedurile obținere ale autorizațiilor și permisiunilor respective sunt foarte anevoioase și costisitoare. În același timp, avantajul tot mai mare pe plan mondial al ZEL se deplasează de la înlesnirile/facilitățile oferite, spre beneficiile de pe urma procedurilor birocratice simplificate și mai operative. Autoritățile statului și Administrațiile ZEL ar trebui să liberalizeze la maximum astfel de proceduri, pentru a beneficia de acest avantaj, în condițiile în care în materie de atractivitate investițională ZEL-urile din Moldova nu au avantaje competițional față de cele din statele vecine și regiune, ba din contra, pierd competiția, în acest sens.

- **Regimul restrictiv cu privire la proprietățile din zonele libere.** Rezidenții zonelor libere nu pot, conform legislației cu privire la ZEL să privatizeze terenurile, spațiile de producție, de depozitare și alte proprietăți imobile pe teritoriul ZEL, aflate în proprietate de stat. Nu pot dispune de acestea nici după expirarea contractului de arendă cu Administrația zonei, astfel că acest lucru descurajează investițiile în zonele libere, deoarece nu foarte mulți rezidenți sunt dispuși să investească pe niște terenuri și facilități de producție de care nu pot dispune cu drept de proprietate. Această problemă a fost luată în considerație de autorități la elaborarea noii legi cu privire la parcurile industriale, după cum vom vedea în continuare. Însă pentru impulsivizarea dezvoltării zonelor libere, aceleași drepturi ar trebui acordate și rezidenților ZEL și ZAL.

¹⁸ Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008

Problemele de conjunctură cu implicație directă asupra ZEL

Din păcate, economia Moldovei continuă să se dezvolte într-un mediu care constrânge potențialul investițiilor. Factorii ce rețin dezvoltarea mai intensă a activității investiționale sunt:

- economia locală mică, care nu permite realizarea economiilor de scară;
- resursele naturale limitate;
- infrastructura subdezvoltată;
- climatul de afaceri nefavorabil;
- neîncrederea în justiție și corupția;
- conexiunea insuficientă a sistemului educațional cu cerințele pieții.

Ne vom referi în continuare la problemele legate de cadrul investițional și de afaceri mai larg, dar cu implicație directă asupra ZEL, așa cum este foarte greu de delimitat problemele ZEL de cele cu care se confruntă investitorii străini și autohtoni în general în activitatea lor investițională și antreprenorială în Republica Moldova, ZEL-urile reprezentând doar o opțiune pentru astfel de investiții. Printre acestea se numără:

- Lipsa forței de muncă suficient de calificate pentru anumite activități implementate de către investitori. Pe parcursul ultimilor ani, odată cu procesul de migrație a forței de muncă din RM în alte țări, se înregistrează o descreștere continuă a ofertei de forță de muncă. Dacă în anul 2000 existența brațelor de muncă ieftine și abundente constituia un argument care atrăgea investițiile străine în RM, în prezent acesta este mai mult un contraargument în acest sens. Pentru a crea un mecanism eficient de circulație a forței de muncă pe piață,

ar trebui să se ofere prerogative speciale sectorului de afaceri. În majoritatea țărilor dezvoltate, entităților de business le este permisă eliberarea certificatelor de competență specialiștilor care sunt instruiți pentru anumite funcții. Statul reglementează, în aceste cazuri, organizarea examenelor și condițiile generale ale instruirilor. Perspectivile de atragere a investițiilor străine în ZEL-urile din regiuni sunt diminuate și de condițiile de trai neatractive din localitățile respective, care împiedică și vor împiedica și în continuare aducerea specialiștilor străini;

- Infrastructura de transport proastă la nivel local și național duce, pe termen lung, la degradarea capitalului uman și productiv. Aceasta împiedică valorificarea avantajelor competitive pe care aceste localități le au în planul economiei regionale, naționale sau internaționale. Din cauza deficiențelor de infrastructură și a emigrării/migrării masive în regiuni mai dezvoltate a forței de muncă, Republica Moldova oferă unul dintre cele mai dezechilibrate modele geografice de dezvoltare economică¹⁹, în cadrul căruia capitala și încă câteva orașe înregistrează creștere economică și concentrează cea mai mare parte a potențialului economic al țării, în timp ce majoritatea regiunilor periferice și comunităților rurale rămân într-o situație economică precară. Practica de până acum de funcționare a ZEL-urilor în Republica Moldova arată că cele mai de succes ZEL sunt cele amplasate în localitățile cu o infrastructură mai dezvoltată, o disponibilitate mai mare a capitalului uman, precum și cu condiții mai bune de trai (Chișinău, Bălți și Ungheni);

¹⁹ Atractivitatea investițională a regiunilor din Republica Moldova, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, 2010

- Regiunile și localitățile din Moldova suferă de un deficit cronic de investiții în rețelele de utilități (apă, gaz, canalizare, gospodărie comunală), în consecință infrastructura de utilități a acestora este extrem de inactivă pentru investitori, care preferă să meargă spre zone care oferă condiții mai bune în acest sens, sau în alte țări cu infrastructură utilitară mai avansată. Deși în multe cazuri se afirmă contrariul, autoritățile locale deseori dispun de competențe suficiente pentru rezolvarea acestor probleme și pentru a exercita presiuni asupra guvernului în domenii care nu țin de competența autorităților locale;
- Inerția autorităților locale, care sunt foarte „leneșe” în ceea ce privește atragerea investițiilor private în localitățile pe care le administrează, și în ZEL de pe teritoriul acestora, în particular. Activitatea acestor autorități este dominată, în general, de stereotipul că guvernul central este cel care trebuie să facă mai multe pentru atragerea investițiilor în regiune, localitate sau ZEL ;
- Ignorarea opiniei antreprenorilor la examinarea și adoptarea deciziilor administrative, susținerea insuficientă a business-ului de către organele administrației publice locale și regionale. Business-ul și autoritățile publice continuă să coexiste în „universuri paralele”, în ciuda încercărilor timide în ultimul timp a autorităților centrale de a pune în aplicare mecanismul parteneriatului public-privat. La nivel local, însă, chiar și asemenea încercări sunt, practic, inexistente;
- Tractarea diferențiată a legislației și reglementărilor în vigoare de către organele administrației publice (Serviciul Vamal, Inspekția Ecologică, Inspectoratul Fiscal de Stat, Inspectoratul Sanitar de Stat, Centrul de Standardizare și Metrologie ș.a.), birocrația excesivă și corupția în structurile respective. La moment aceeași lege poate fi tratată diferit de organele fiscale și de Serviciul vamal, sau de procuratură și fisc etc.), implicând controale suplimentare, birocrație excesivă și procese de judecată cu rezidenții zonelor (asemenea cazuri sunt numeroase);
- Neatractivitatea legislației în domeniul forței de muncă (aspectele privind concedierea, concediul de maternitate, litigiile de muncă, relațiile cu sindicatele, etc.)²⁰ și migrației, atragerii forței de muncă calificate, greutățile în obținerea vizelor de afaceri pentru străini. În special rezidenții străini se confruntă cu dificultăți în obținerea permiselor de ședere/drepturilor de muncă pe teritoriul Republicii Moldova. Prevederile actuale ale legislației respective sunt foarte restrictive și descurajează angajarea specialiștilor străini în zone, chiar pentru perioade scurte de timp. În același timp, majoritatea specialiștilor străini în zone sunt aduși pentru activități relativ noi pentru industria locală, specialiști de înaltă calificare, care nu pot fi angajați de pe piața locală a forței de muncă. Autoritățile par să nu înțeleagă beneficiul pe care îl aduce în sine angajarea unor astfel de specialiști pentru economia țării;
- Avantajele concurențiale create producătorilor anumite genuri tradiționale de producție, în detrimentul celor din afara zonelor. Această problemă este cel mai des

20 Problemele respective sunt descrise în detaliu în „Cartea Albă”: propuneri pentru îmbunătățirea climatului investițional în Moldova, anul 2009

ridicată de producătorii vinicoli. Cu toate că avantajele competiționale rezultate din diferențele de preț pe piețele de desfacere sunt doar marginale, așa cum întreaga producție vinicolă fabricată în zonele libere se exportă, scutirile de taxe la importul de utilaje și materiale crează posibilitatea rezidenților ZEL să ofere prețuri mai bune pentru materia primă achiziționată sau condiții de remunerare pentru angajați mai avantajoase ca cele oferite de producătorii din afara zonelor, ceea ce în condițiile unui deficit de materie primă de calitate și de forță de muncă calificată în această ramură crează avantaje companiilor din zone și duce la nemulțumirea celor din afara zonelor;

- Accesul limitat la resurse financiare și costul mare al resurselor disponibile. Această problemă este cu atât mai actuală pentru rezidenții ZEL, cu cât acestea în multe cazuri au posibilități limitate de a oferi gaj pentru garantarea creditelor, având în ve-

dere că terenurile și spațiile de producție/depozitare de pe teritoriul zonelor sunt arendate de la Administrație;

- Ineficiența sistemului judecătoresc, independența limitată a acestuia și neîncrederea investitorilor în justetea și transparența deciziilor pronunțate de instanțele de judecată, care îi împiedică pe mulți în continuare să investească în Republica Moldova;
- Instabilitatea politică și economică, care face ca mulți investitori să opteze pentru țări care oferă condiții mai stabile și mai previzibile din acest punct de vedere. Instabilitatea politică, precum și imprevizibilitatea și instabilitatea politicilor macroeconomice sporesc riscurile de afaceri ale investitorilor, precum și împiedică reducerea costurilor resurselor locale de finanțare, apariția unor noi instrumente de finanțare și a ofertelor de finanțare pe perioade mai lungi;

PERSPECTIVELE ZEL

Așa cum este destul de greu de apreciat în ansamblu impactul ZEL-urilor pentru economia țării, dată fiind diferența evidentă de apreciere a gradului de reușită a fiecărei din zonele libere, vom încerca să privim și la perspectivele acestora din aspect individual sau grupând acestea după criterii de similitudine. Deosebirea principală dintre zonele economice libere care activează relativ bine în Moldova față de cele care nu au confirmat scopurile pentru care au fost create, constă în faptul că primele au fost organizate în baza unor întreprinderi care activau cu succes la momentul creării zonelor libere, sau au reușit să atragă investitori strategici, care încep să servească drept „locomotive” pentru atragerea de noi rezidenți importanți: în ZEL Ungheni-Business aceasta este corporația americană „Lear”, care produce huse și alte articole din textile pentru industria de automobile, iar în ZEL Bălți – compania germană Draexlmaier Automotive, care produce cablaj pentru aceiași industria automobilistică transnațională și care în trei ani a urcat pe locul patru în topul exportatorilor din Moldova. În această categorie putem include și ZAL Expo-Business-Chișinău, care a reușit să atragă rezidenți la etapa inițială prin crearea unor condiții mai atractive pentru capital, așa ca permisiunea de a desfășura activități de comerț pe teritoriul zonei. Nu în ultimul rând, faptul că astăzi această zonă este populată la maxim și practic nu mai dispune de spații și teritorii libere se datorează amplasării acesteia în Chișinău, unde infrastructura,

rețeaua de utilități și căile de comunicații sunt mai dezvoltate ca în restul țării. ZAL Tvardița, creată practic simultan, și bucurându-se inițial de aceleași drepturi, nu a reușit să atragă prea mulți investitori anume din lipsa unor asemenea elemente. Dezvoltarea cu succes a ZEL Ungheni-Business se datorează mai ales proximității graniței cu Uniunea Europeană, în care după aderarea României la UE s-au stabilit mai multe companii din România, UE și Turcia, în căutare de facilități și forță de muncă mai ieftină.

Faptul că zona liberă își începe activitatea nu cu căutarea investitorilor, ci pe baza unei sau câtorva întreprinderi care activează deja cu succes reprezintă un avantaj important. În primul rând, acest lucru simplifică mult procesul de organizare a zonei și reduce cheltuielile de lansare a activității. În al doilea rând, aceasta stimulează activitatea de mai departe a zonei: contribuțiile rezidenților sunt îndreptate la dezvoltarea infrastructurii și finanțarea sub-proiectelor, implementate în cadrul zonei. Iar prezența unor investitori strategici facilitează atragerea altor investitori importanți în zonă, în primul rând din partea altor companii cu care acestea activează în cooperare.

Perspectivile pe termen scurt de dezvoltarea ale ZEL în Republica Moldova sunt legate în primul rând de dezvoltarea în continuare a acestor 3 zone, menționate mai sus. În afara investițiilor deja realizate în ZEL Bălți, pentru luna mai se planifica deschiderea celei de a

doua uzine Draexlmaier, cu investiții de circa 10 milioane euro. În total, primele proiecte atrase în cea de a 3-ea subzonă nouă prevăd investiții de 38 milioane de euro, în principal de la companii din Austria și Germania, care activează în cooperare cu Draexlmaier, ceea ce ar putea duce la crearea a circa 1000 locuri noi de muncă, iar volumul vânzărilor anuale de produse și servicii ale rezidenților zonei, în cazul realizării proiectelor, ar putea atinge suma de 2 miliarde lei, ceea ce ar reprezenta circa 7,5% din volumul producției industriale a Republicii Moldova în anul 2010.

Investițiile "Lear Corporation" în ZEL Ungheni-Business se estimează să atingă cifra de 3 mil. euro, volumul anual de producție – circa 40 mil. euro, numărul locurilor noi de muncă – 750. Alte proiecte investiționale în această zonă prevăd lansarea unor producții de mobilă cu investiții totale de circa 900 mii euro și vânzări anuale de circa 4 mil. euro, producția de articole textile cu investiții de 500 mii USD, vânzări anuale de 4,5 mil. USD și 150 locuri noi de muncă create²¹. Unul din cele mai importante proiecte realizate vre-odată în zonele libere din Moldova o poate reprezenta construcția în Ungheni a unei centrale electrice cu capacitatea de 350 MW de către Holding-ul ceh "J&T Finance Group". În acest scop se planifica crearea unei noi subzone în cadrul ZEL Ungheni-Business. Investițiile în proiectul respectiv sunt estimau la circa 600 mil. euro²². În afara centralei electrice, se planifica construcția de către investitor a infrastructurii pentru transportarea energiei electrice, cu posibilități de atragere a unor investitori pentru organizarea de producții cu utilizarea căldurii generate de

către centrală. La moment, însă, perspectivele acestui proiect sunt incerte. În celelalte ZEL, proiectele investiționale existente la moment sunt mai puțin ambițioase și se încadrează, în general, în valori cuprinse între 100 mii și 500 mii dolari SUA.

Un alt stimulent, care a impulsionat activitatea ZEL în ultimul an au reprezentat-o amendamentele operate în iulie 2010 la legea cu privire la ZEL. Acestea au anulat restricția de 30% impusă vânzărilor efectuate pe teritoriul Republicii Moldova (cu excepția companiilor vinicole). Cu condiția achitării tuturor taxelor în vigoare, acum rezidenții ZEL pot realiza întreg volumul de producție în interiorul țării. Acest aspect este în primul rând important pentru zonele mici (Valcăneș, Tvardița, Otaci-Business, Taraclia), care cu greu reușesc să atragă investitori, cu atât mai mult investitori de talie mare, care să fie orientați exclusiv spre export. Cu toate acestea, este greu de estimat că în viitorul apropiat aceste zone vor putea depăși calitatea de ZEL de importanță locală, din cauza problemelor existente, descrise în capitolul anterior.

Deficiențele de natură organizatorică referitoare la ZEL, relatate, la fel, în capitolul precedent, precum și tendințele pe plan mondial, care se orientează spre rolul tot mai mare al sectorului privat și al parteneriatului public-privat în dezvoltarea și gestionarea unor astfel de entități au fost luate până la urmă în considerație de autorități, însă doar la elaborarea noii legi cu privire la parcurile industriale (Legea Nr. 182 din 15.07.2010). Astfel, spre deosebire de Legea abrogată cu privire la parcurile industriale (nr. 164-XVI din 13 iulie 2007), care reglementa modalitatea de constituire și funcționare a parcurilor industriale, noua lege schimbă abordarea, de la crearea

21 Резиденты ЗСП пошли вверх, Экономическое обозрение, nr. 29 (861), 20 august 2010

22 Укрупнение инвесторов, Экономическое обозрение, nr. 9 (793), 13 martie 2009

parcului de către stat, spre „oferirea asistenței din partea statului sau/și a autorităților publice locale” în crearea acestor platforme investiționale întreprinderilor-administratori și rezidenților parcurilor respective. Astfel, în funcție de proveniența infrastructurii tehnice și de producție (finanțată din surse publice și/sau private), întreprinderea-administratoare poate fi o întreprindere creată sau selectată de autoritățile publice, o întreprindere privată sau o întreprindere cu capital public-privat.

Necesitatea adoptarea noii legi a apărut deoarece Legea din 13.07.2007 nu a avut nici un efect asupra înființării parcurilor industriale. Deși în baza legii respective a fost creat de jure, un parc industrial în localitatea Căinari, aceasta, de facto, nu funcționează²³. Proble-

mele legate de legea în cauză erau că legea, practic, nu oferea facilități în crearea parcurilor industriale pentru sectorul privat, ci doar reglementa crearea parcurilor în baza activelor proprietate publică. Deși legea prevedea participarea și investitorilor privați la crearea parcului, aceasta limita inițiativa privată și prin urmare descuraja participarea sectorului privat. Iar sectorul public, neavând resurse și cunoștințe suficiente în domeniu, nu era în stare să creeze de sine stătător aceste parcuri. Mai mult ca atât, legea veche permitea privatizarea terenului parcului de către rezidenți numai după expirarea termenului de funcționare a parcului, adică după cel puțin 15 ani. Principalele deosebiri dintre legea veche și cea nouă privind parcurile industriale sunt date în tabelul de mai jos:

23 Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, vol. II, Guvernul RM, 2010

Tabel 8: Principalele deosebiri dintre Legea nr. 164-XVI din 13 iulie 2007 și Legea Nr. 182 din 15.07.2010 privind parcurile industriale

Prevederile	Legea veche	Legea nouă
Crearea și lichidarea parcului industrial	Parcul industrial este creat prin hotărâre de Guvern, atât în cazul terenurilor și activelor de stat cât și proprietate a autorităților publice locale. La decizia Guvernului, parcul este lichidat și nu este clar ce se întâmplă mai departe cu parcul, în afară de faptul că rezidenții parcului au dreptul prioritar să cumpere terenul. La crearea parcului sunt oferite facilități prin lege, care sunt descrise mai jos. Parcul este creat pentru un termen de cel puțin 15 ani, cu posibilitatea de extindere.	Guvernul nu creează parcul industrial, dar atribuie statutul de parc industrial întreprinderii-administrator, care acordă dreptul de a beneficia de facilitățile prevăzute în lege. Dacă deținătorul statutului nu respectă prevederile legii, statutul este retras, iar parcul poate continua activitatea. Parcul este creat de către proprietarul sau deținătorul terenului și activelor. Statutul de parc industrial este acordat pentru o perioadă de cel puțin 15 ani, cu posibilitatea de extindere.
Terenul și activele în baza cărora este constituit parcul (publice sau private)	Prevedea facilități pentru parcurile create doar în baza terenurilor și activelor proprietate publică	Prevede facilități pentru parcurile create în baza terenurilor și activelor private și publice
Facilitățile oferite la crearea și funcționarea parcului		
Schimbarea destinației terenului agricol gratis	Prevede această facilitate doar pentru terenurile proprietate publică	Prevede această facilitate atât pentru terenurile proprietate publică cât și privată
Atribuirea gratuită a activelor proprietate publică în folosință întreprinderii-administrator	Prevedea această facilitate, dar fără dreptul de privatizare până la încetarea funcționării parcului (cel puțin 15 ani)	Prevede această facilitate cu dreptul de privatizare la momentul dării în exploatare a construcțiilor conform destinației
Acordarea dreptului de privatizare a terenului proprietate publică, aflat în locațiunea rezidentului	Nu era permisă privatizarea până la momentul încetării funcționării parcului (cel puțin 15 ani)	Este permisă privatizarea la momentul dării în exploatare a construcțiilor conform destinației
Amânarea plății TVA la materialele și echipamentele importate în scopul construirii infrastructurii și utilităților comune	Nu era prevăzut	Este prevăzut

Întreprinderea-administrator poate aplica coeficientul de micșorare până la 0,3 din tarifele stabilite pentru calcularea prețului normativ al pământului sau din cuantumul minim al chiriei proprietății publice	Era prevăzut	Este prevăzut
Facilitarea creării parcului prin soluția de ghișeu unic	Nu era prevăzut	Este prevăzut. În cazul în care consiliul local a decis susținerea creării parcului industrial, acesta creează Comisia cu privire la susținerea procesului de creare și funcționare a parcului industrial, care coordonează procedurile de obținere a autorizațiilor, vizelor, coordonărilor și altor acte permissive necesare privind terenul, infrastructura și construcțiile destinate parcului industrial
Optimizarea procedurilor de control asupra activității rezidenților parcului industrial	Nu era prevăzut	Este prevăzut. Controale planificate vor avea loc nu mai des de o dată în decursul unui an calendaristic, conform graficului aprobat prin dispoziția Guvernului.
Administrarea parcurilor industriale		
Numirea conducerii administratorului	Conducerea administratorului era numită prin hotărâre de Guvern	Guvernul nu se implică la numirea conducerii administratorului
Posibilitatea administratorului de a efectua activitate în calitate de rezident	Nu permitea	Permite desfășurarea activității de rezident. Aceasta este binevenit pentru modele de parcuri, unde administratorul este o companie care dorește să desfășoare activitate industrială pe o parte din teren și să ofere în chirie restul terenului pentru companiile sub-contractorii.

Sursa: Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, vol. II, Guvernul RM, 2010

Din planurile strategice și programele de activitate ale autorităților reiese hotărârea acestora de a miza în următorii ani în principal pe parcurile industriale ca principale platforme investiționale. Aceste documente prevăd²⁴:

- *Programul de activitate al Guvernului RM „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013:*

Susținerea creării unei rețele de parcuri industriale sub egida administrației publice locale, în special în zonele adiacente frontierei pentru încurajarea integrării întreprinderilor în lanțurile tehnologice internaționale.

- *Programul de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011:*

La componenta “Îmbunătățirea climatului investițional”, prevede continuarea dezvoltării conceptului de parcuri industriale prin institui-

²⁴ Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, vol. II, Guvernul RM, 2010

rea unor unități noi, precum și examinarea posibilității extinderii facilităților pentru rezidenții acestor parcuri.

- *Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011:*
 - o La componenta „Atragerea investițiilor, în special a celor străine directe”: promovarea oportunităților investiționale prin asigurarea accesului investitorilor la zone economice libere, parcuri industriale și inovaționale, etc.
 - o La componenta „Promovarea unor instrumente eficiente pentru facilitarea convergenței, dezvoltării și creșterii economice a orașelor, precum și consolidarea rețelei orașelor mici”: dezvoltarea infrastructurii economice (zone economice libere, parcuri industriale, centre de logistică) în localitățile-cheie.
- *Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare pe*

anii 2008-2011: Înființarea a trei parcuri industriale în raza de creștere regională până în 2011.

- *Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015*, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 1288 din 09.11.2006, prevede măsuri în vederea creării parcurilor industriale.
- *Strategia de dezvoltare a industriei pe perioada până în anul 2015*, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 1149 din 05.10.2006, prevede crearea parcurilor industriale și monitorizarea activității lor.
- *Planul de Dezvoltare Instituțională a Ministerului Economiei:*

„Identificarea grupărilor industriale și inovaționale de cluster existente și potențiale, perfectarea analizei diagnostic și elaborarea programelor de dezvoltare pentru fiecare cluster. Elaborarea documentației tehnice a clusterelor și implementarea acțiunilor de dezvoltare a clusterelor și parcurilor industriale ca element-cheie a clusterelor selectate. Modificarea și completarea strategiilor naționale în scopul valorificării potențialului acestora de a stimula dezvoltarea clusterelor în cadrul domeniilor vizate de strategiile sectoriale”.

Conform acestor concepții, în Moldova urmează să fie deschise 10 parcuri industriale. În acest sens au fost deja realizate 9 studii de fezabilitate privind crearea parcurilor industriale în diverse regiuni ale țării. Parcurile industriale urmează să fie deschise în centrele raionale Edineț, Hâncești, Cantemir, Căinari. De asemenea, parcuri industriale se intenționează a fi create în baza SA „Răut”, SA „Uzina de mașini de salubritate din Fălești”, SA „CANN”; SA „Tracom”, precum și în cadrul sub-zonei nr.3 al

Zonei Economice Libere „Bălți”. Studiile de fezabilitate au fost efectuate cu suportul financiar al Băncii Mondiale și al Programului Națiunilor Unite Pentru Dezvoltare. Conform studiilor de fezabilitate prezentate, crearea acestor parcuri industriale urmează să aibă un impact socio-economic benefic, cel mai important dintre care ține de crearea a câteva mii de locuri de muncă. Parcurile industriale, de asemenea, sunt chemate să sporească fluxul de investiții străine și să contribuie la modernizarea infrastructurii regiunilor. Cu toate că, după cum arată practica funcționării ZEL, adoptarea doar a legislației în acest sens, fie ea și una bună, nu este o condiție suficientă pentru atragerea investitorilor. Tot atât de importante, dacă nu chiar mai importante sunt eforturile de reformare/creare a unui climat general investițional și de afaceri atractiv, precum și cele de gestionare eficientă și promovare a unor astfel de entități. În același timp, este greu de crezut că în condițiile lipsei oricăror înlesniri și facilități de natură fiscală, așa cum prevede legislația actuală, parcurile industriale vor fi în stare să atragă investiții importante. Legea cu privire la parcurile industriale înlătură unele din deficiențele legislației cu privire la ZEL, în primul rând unele de natură organizatorică și restricțiile cu privire la proprietățile pe teritoriul ZEL. Dar experiența de până acum a zonelor indică asupra faptului că principala atracție pentru investitori o reprezintă facilitățile și înlesnirile acordate, precum și regimurile simplificate birocratice pe teritoriul acestora. După cum am văzut, chiar în aceste condiții ZEL reușesc cu greu să atragă investitori. Nu este clar, cum în condițiile unor facilități și înlesniri mai mici, același lucru îl vor reuși parcurile industriale.

Întrebarea care se impune este: ar trebui guvernul să încurajeze dezvoltarea altor tipuri de zone, în afara ZEL-urilor, așa ca parcurile industri-

ale, cele științifico-tehnologice, incubatoarelor de business, etc.? Practica mondială arată că există o diferență între beneficiile materiale sub forma infrastructurii, a facilităților de producție și servicii puse la dispoziție de zone și beneficiile nemateriale, sub formă de stimulente și privilegii oferite. Cu siguranță, toate tipurile de zone ar trebui permise, ceea ce ar amplifica oferta în materie de infrastructură specifică anumitor tipuri de activități, facilități și servicii adaptate necesităților specifice ale industriilor ce se urmărește a fi dezvoltate. *Dar pe cât posibil, toate tipurile de zone ar trebui să aibă un set comun de stimulente și privilegii/facilități, evitând duplicarea și suprapunerea regimurilor diferitor zone, crearea unor condiții mai avantajoase pentru unele, în detrimentul altora.*

Avantajele parcurilor industriale, care se conturează a fi prioritatea principală pentru autoritățile statului în viitorul apropiat, în comparație cu ZEL constau în faptul că acestea oferă infrastructură și facilități de producție adaptate necesităților industriilor-țintă, care se urmăresc a fi dezvoltate. În afară de aceasta, existența unor probleme sistemice, care nu pot fi rezolvate decât la inițiativa și cu concursul direct al Guvernului (procedurile complexe de atribuire și schimbare a destinației terenurilor, conectarea la utilități și rețele, obținerea permiselor de construcție), este mai ușor de rezolvat, pe termen scurt, în cadrul unor parcuri industriale, în care ar exista toată infrastructura tehnică necesară pentru activitatea companiilor rezidente, iar construcția noilor facilități de producție și utilități s-ar desfășura într-un cadru mai permisiv, pe terenuri cărora le-a fost deja atribuită destinația respectivă²⁵. Pentru aceasta, însă, autoritățile centrale și cele locale trebuie să asigure cadrul legislativ necesar, să prevadă aceleași facilități parcurilor industriale ca și cele ale ZEL, să elaboreze planuri de creare

a parcurilor industriale și de dezvoltare a activităților optime în cadrul lor, să creeze condițiile pentru constituirea acestora, și cel mai important - să stimuleze prin diferite măsuri de promovare atragerea investitorilor.

Răspândirea largă a zonelor libere sub diferite forme în țările industrializate cu economii deschise de asemenea este un argument în favoarea importanței acestora pentru îmbunătățirea competitivității. Statele Unite, cu cele 266 de zone libere sunt un exemplu particular în acest sens. În afară de facilitățile fiscale oferite, zonele libere din SUA au avut un rol critic în implementarea sistemelor "just-in-time" pentru producători. De fapt, cea mai mare parte a automobilelor produse în SUA provin din zonele libere. Zonele libere devin chiar mai importante odată cu avansarea conceptelor și practicilor moderne de producție și logistică, de reducere a cheltuielilor de transportare.

Acestea trebuie să fie susținute, mai ales în contextul actual al integrării globale tot mai mari, a regulilor de comerț internațional predominante și a creșterii rolului acordurilor regionale de liber schimb, care este un avantaj important pentru Moldova, parte a multor acorduri de liber schimb pe plan regional. În același timp, *zonele libere nu ar trebui să concureze în baza facilităților și stimulentele fiscale oferite, ci mai întâi de toate să se diferențieze și diversifice în funcție de facilitățile de producție și servicii oferite, și cel mai important, în materie de proceduri simplificate și tehnologii specifice.* Producătorii internaționali realizează tot mai mult că pot obține beneficii mai mari din reducerea costurilor de logistică, decât a celor de producție. Acest câștig poate fi valorificat prin crearea și dezvoltarea zonelor libere care ar oferi posibilități de reducere a în primul rând a timpului necesar efectuării tranzacțiilor și procedurilor birocratice.

25 Atractivitatea investițională a regiunilor din Republica Moldova, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, 2010

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Chiar dacă zonele economice libere din Republica Moldova au înregistrat anumite succese în reformarea climatului investițional, al potențialului de producție industrială și de export a țării, în crearea locurilor noi de muncă și dezvoltare economică la nivel local și regional, intrările de capital sub formă de investiții, volumele de producție și export sunt încă destul de modeste, iar impactul acestora la nivelul economiei – destul de redus. Iar fără aceasta nu ne putem aștepta la o creștere economică durabilă și transformarea ZEL în niște platforme de atragere a investițiilor străine și autohtone, implementare a tehnicii și tehnologiilor moderne, stimulare a exporturilor, creare a locurilor de muncă și aplicare a experienței avansate din domeniul producției și a managementului, așa cum au fost concepute și cum prevede legea cu privire la ZEL.

Cu toate acestea, evoluțiile ascendente sub aspectul vânzărilor și al exporturilor din ultimii ani, apariția unor investitori strategici și planuri investiționale în cadrul ZEL deschid noi perspective acestora. Date fiind, însă, condițiile diferite în care au apărut și s-au dezvoltat ZEL-urile, dezechilibrele majore în modelul geo-economic de dezvoltare a țării, ar fi corect să examinăm și să apreciem rolul, impactul și perspectivele fiecăreia în mod individual. Din acest punct de vedere deosebim trei grupuri de zone libere:

- Primul este constituit din ZEL Ungheni-Business, ZEL Bălți și ZAL Expo-Business-Chișinău, care din start au beneficiat de „avantaje competiționale” față de celelalte zone libere din Republica Moldova. Aceste

avantaje au constat în: crearea acestor zone libere în baza unor întreprinderi funcționale deja existente; prezența în aceste zone a unor investitori strategici, care servesc în calitate de „locomotive” pentru atragerea de noi investitori în zonele respective; infrastructura de transport, de comunicații, de producție și rețelele de utilități mai dezvoltate și mai accesibile; beneficierea la etapa inițială de condiții speciale, așa ca permisiunea de a desfășura activitate de comerț, disponibilitatea mai mare a forței de muncă. Aceste trei zone creează la moment 85% din numărul total al locurilor de muncă al zonelor libere, concentrează 68% din volumul total de investiții și 66-67% din volumul total al vânzărilor de mărfuri și servicii și vânzărilor nete de producție industrială ale ZEL. Anume aceste zone au potențialul și capacitatea să-și lase impactul la nivelul întregii economii, mai ales acest lucru se referă la ZEL Ungheni-Business și ZEL Bălți, care dispun de suprafețe și capacități de producție încă nevalorificate, precum și de planuri investiționale ambițioase. Potențialul de producere al ZAL Expo-Business-Chișinău este limitat sub aspect extensiv, de aceea este greu de crezut că aceasta va fi capabilă să mai crească ca pondere în totalul zonelor libere și ca impact la nivelul întregii economii. Însă primele două zone deja la etapa actuală îndreptătesc scopurile pentru care au fost înființate, iar în cazul realizării planurilor investiționale existente în aceste zone, se va putea vorbi despre

un impact mai sesizabil la nivelul întregii economii;

- Al doilea grup de zone libere este alcătuită din ZAL Tvardița și ZAL Valcăneș. Aceste zone nu au reușit să se impună și să îndreptățască scopurile pentru care au fost înființate, până în prezent. Importanța lor nu depășește cadrul local, la nivel de impact. Deși dispun sau dispuneau de teritorii vaste, acestea au fost ulterior reduse sau nu se utilizează, din cauza interesului redus al investitorilor. Planurile investiționale existente la moment de asemenea nu prevestesc transformarea lor în importante centre industriale și de export în viitorul apropiat, majoritatea lor fiind de nivel mic – între 100 și 500 mii dolari SUA. Implementarea lor este capabilă să creeze locuri suplimentare de muncă și să aducă venituri adiționale la bugetele locale, fără impact major asupra celorlalte componente urmărite prin înființarea ZEL-urilor;
- Cel de-al treilea grup este format din ZAL Taraclia și ZAL Otaci-Business. Acestea nu au îndreptățit scopurile pentru care au fost create, având un impact neglijabil chiar și la nivel local. Ponderea producției industriale este nulă sau infimă la moment, acestea desfășoară, în principal, doar activități auxiliare și de import-export. Nici la nivel de crearea a locurilor de muncă acestea nu au un impact semnificativ pentru localitățile în care sunt amplasate. Este greu de presupus că aceste zone se vor ridica cândva la nivelul așteptărilor investite în momentul creării lor.

Una din cele mai importante lecții pe plan mondial învățate din experiența funcționării ZEL este că acestea *nu trebuie privite ca soluție de substituire pentru eforturile mai ample de reformare a cadrului comercial și in-*

vestițional al țării. ZEL reprezintă doar un instrument într-un cadru mai larg de mecanisme utilizate de obicei pentru crearea locurilor noi de muncă, stimularea exporturilor și atragerea investițiilor străine, prin intermediul unui set de stimulente, proceduri simplificate și infrastructură specială. Însă maximizarea beneficiilor zonelor depinde de măsura în care acestea sunt integrate în economiile locale. Impacturile statice și dinamice ale zonelor libere sunt suprimate când acestea funcționează ca enclave. În schimb, impacturile benefice sunt multiplicare când dezvoltarea zonelor este însoțită de politici economice și reforme structurale care să mărească competitivitatea întreprinderilor locale și să faciliteze formarea de legături pe orizontală în cadrul mai larg al economiei locale. După cum am menționat deja în capitolele precedente, *lipsa unor pârghii și instrumente reale de gestiune a zonelor libere, precum și a unor stimulente în dezvoltarea și promovarea acestora din parte organelor de stat care în prezent le administrează, alături de problemele mai generale de politici economice și structurale, care împiedică atragerea investițiilor în economie și impulsivitatea mediului de afaceri reprezintă motivele de bază, care împiedică transformarea ZEL în platforme investiționale, de stimulare a exportului și dezvoltare regională, așa cum și-au propus autoritățile de la momentul lansării lor.*

Pentru ca zonele economice libere din Republica Moldova să se ridice la un nivel calitativ nou, să aibă un rol mai important în angrenajul economic al țării și să-și îndreptățască scopurile pentru care au fost create sunt necesare modificarea abordărilor cu privire la ZEL, implementarea unor măsuri specifice ZEL precum și cu caracter mai larg, la nivel de politici economice și reforme ale cadrului investițional și îmbunătățire a mediului de afaceri:

1. Ținând cont de experiența funcționării de până acum a zonelor libere în Republica Moldova, **acestea ar trebui să fie create în baza unor întreprinderi funcționale sau cu condiția existenței unor investitori strategici**, care ar fi capabili să asigure acestora valorificarea întregului potențial sub aspect economic și al forței de muncă;
2. Pentru funcționarea eficientă a ZEL, **este necesar de schimbat modul de abordare cu referire la organizarea și administrarea ZEL - aceasta ar trebui să se bazeze pe principii comerciale/de antreprenoriat sau în baza parteneriatului public-privat**. Statul ar trebui să dezvolte ZEL private, alături de cele publice, prin concesionarea și darea în gestiune a acestora unor structuri private. Rolul de administrator al zonei ar trebui să-l îndeplinească o companie privată, sau o structură formată în baza parteneriatului public-privat care în afară de funcții pur administrative și de control ar dispune de pârghii și stimulente reale pentru atragerea investitorilor în zonă, a finanțărilor pentru dezvoltarea zonei și mecanisme reale de gestiune a patrimoniului. Atribuțiile, funcțiile și patrimoniul acestora ar trebui strict delimitate de cele ale autorităților publice locale. **Aceste principii ar trebui aplicate atât la crearea unor ZEL noi, cât și pentru înviorarea/revitalizarea celor existente, care nu au confirmat până în prezent scopurile pentru care au fost constituite**. Statului urmează să-i revină doar funcții de elaborare și asigurare a funcționalității cadrului de reglementarea a unor asemenea zone ;
3. **Optimizarea procedurilor de înregistrare a dreptului de rezident**. Acestea ar trebui să se bazeze pe un sistem simplu de înregistrare pe baza confruntării cu niște criterii clar definite cu lista de activități permise/ineligibile și pe principiul ghișeului unic. Elementele cheie ale unui asemenea sistem optimizat de aprobare ar trebui să includă: un singur oficiu care să colecteze cererile de acordare a dreptului de rezident; definirea clară a unei liste de activități permise/interzise pe teritoriul ZEL, precum și a unor criterii explicite care trebuie îndeplinite pentru a obține dreptul respectiv; prevederea unor limite rezonabile de timp pentru examinarea cererilor și eliberarea autorizațiilor;
4. **Simplificarea procedurilor vamale și a formalităților de trecere a hotarului zonelor libere de către rezidenți**. Principiile vamale de bază pentru ZEL ar trebui să fie: transferul fizic rapid al mărfurilor, documentație simplificată și controale fizice flexibile. La modul general, acestea sunt asigurate prin utilizarea unui formular unic de declarație vamală; inspecțiile de o singură dată pe teren a importurilor și exporturilor din/în zonă, pentru a evita inspecțiile multiple; controlul la depozit și nu la trecerea hotarului zonei; utilizarea unui registru de evidență a trecerilor peste hotarul zonei în locul procedurilor complicate; utilizarea unor instrumente îmbunătățite de efectuare a controalelor vamale, în conformitate cu prevederile pentru procedurile vamale simplificate ale OMV și OMC;
5. **Facilitarea regimului de acordare a permisiunilor și autorizațiilor secundare pentru rezidenții zonelor**. Facilitarea acordării lor poate fi realizată prin investirea autorității zonelor cu dreptul de a elibera astfel de permisiuni și autorizații, care trebuie să dispună de oficii pentru astfel de servicii în fiecare din zonele libere;

6. Facilitarea regimului cu privire la proprietățile din zonele libere. Acesta ar trebui să prevadă drepturi și facilități referitoare la regimul de proprietate similare celor prevăzute în legea cu privire la parcurile industriale pentru rezidenții parcurilor: dreptul de privatizare/cumpărare al terenului și al activelor proprietate publică, aflate în locațiunea rezidentului, facilități la schimbarea destinației terenurilor agricole, publice și private, etc.;

7. Pe lângă facilitățile acordate zonelor economice libere, trebuie să existe condiții avantajoase pentru combinarea capitalului cu ceilalți factori de producție, în primul rând forța de muncă disponibilă și calificată, precum și o infrastructură corespunzătoare. Accesul liber al mărfurilor în zonă împreună cu regimul mai liberal al impozitelor și taxelor reprezintă niște premise destul de favorabile pentru atragerea de capital străin și autohton în zonă, dar toate acestea nu sunt suficiente pentru stimularea investițiilor și pentru o mai bună dezvoltare economică, în lipsa forței de muncă disponibile și calificate, precum și a infrastructurii corespunzătoare. Doar toți factorii dați luați împreună pot asigura atingerea scopurilor care sunt chemate să le îndeplinească ZEL. Pentru aceasta este necesar:

- **de a permite companiilor să instruiască și să elibereze certificate de competență profesională sub un anumit grad de supervizare din partea statului.** Este rațională reducerea gradului de centralizare a sistemului educației formale și a instruirii continue, pentru a lăsa autorităților locale și companiilor private anumite instrumente de politică prin care acestea să poată să influențeze piața muncii și dezvoltarea resurselor umane la nivel local și regional. În cadrul proiectului

Suport pentru serviciile de instruire profesională”, finanțat de Sida/ASDI, experții internaționali au recomandat crearea unui sistem unitar de instruire profesională inițială și continuă, inclusiv educația non-formală, bazat pe următoarele principii²⁶ : 1) raționalizarea rețelei de instruire prin crearea unui număr limitat de centre regionale de instruire; 2) descentralizarea sistemului și asigurarea autonomiei manageriale și financiare la nivelul centrelor regionale; 3) flexibilizarea instruirii prin constituirea instituțiilor multidisciplinare de instruire și implicarea sectorului privat în efectuarea practicii de producere; 4) implicarea partenerilor sociali în proiectarea, furnizarea și evaluarea instruirii profesionale. Prognoza națională pe termen mediu și lung a forței de muncă ar trebui să se bazeze strict pe estimările care pornesc de la nivel local și care se bazează pe planurile investiționale și de afaceri a întreprinderilor la nivel local;

- **autoritățile trebuie să depună eforturi mai mari pentru dezvoltarea infrastructurii localităților în care sunt amplasate ZEL-urile.** Practica arată că un nivel mai înalt al cheltuielilor curente și de investiții pentru infrastructura-cheie (gospodăria comună, utilități, rețele) încurajează mai multe investiții din partea investitorilor străini și celor locali privați, inclusiv în ZEL. Ținând cont de constrângerile bugetare existente, autoritățile publice locale ar trebui să dea prioritate cheltuielilor și tipurilor respective de investiții, în defavoarea altor proiecte de investiții cu rol secundar în dezvoltarea locală și regională;
- **de a atrage sectorul privat, inclusiv companii străine, în vederea (re) construcției**

²⁶ Atractivitatea investițională a regiunilor din Republica Moldova, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, 2010

și gestionării drumurilor naționale, în condițiile în care posibilitățile statului sunt limitate în acest sens. Investițiile în (re) construcția drumurilor naționale și locale sunt un element foarte important în atragerea investițiilor străine, în general, și a celor în ZEL, în particular, așa cum ZEL-urile sunt mai integrate în circuitele economice internaționale decât restul teritoriului țării. Totodată, pentru autoritățile centrale este important să facă progrese constante în implementarea Strategiei infrastructurii transportului terestru pentru anii 2008-2017, în special în partea care ține de căile de transport rutiere;

- **în același context, al dezvoltării infrastructurii de transport, este necesar de a suplimenta căile ferate cu linii pe ecartament îngust**, făcând posibilă libera circulație a trenurilor internaționale pe teritoriul Moldovei;

8. Problemele principale care necesită soluționare în Republica Moldova țin de ameliorarea calității creșterii economice, reducerea migrației masive a forței de muncă, crearea unui mediu atractiv pentru antreprenoriat și atragerea investițiilor străine. **Pentru aceasta este necesară reformarea în continuare a climatului investițional și de afaceri**, pentru investitori fiind importante cerințele de intrare, stimulentele, politica fiscală și condițiile de finanțare, legile proprietății asupra pământului, accesul la vize și permise de muncă, legislația muncii, accesul și disponibilitatea infrastructurii fizice, drepturile de repatriere și expropriere etc. Chiar dacă ZEL-urile din Moldova sunt percepute ca oferind investitorilor un grad mai mare de protecție și libertate economică comparativ cu restul teritoriului și alte

state, acestea nu pot funcționa izolat de restul contextului țării, iar imaginea investițională și mediul de afaceri ai Moldovei sunt încă slab conturate și neatractive;

9. Vorbind despre oportunitățile în atragerea investițiilor străine directe, principalele avantaje ale Moldovei constau în amplasarea strategică, determinată de poziția geografică reușită; investitorii încă mai pot beneficia de avantajul forței de muncă ieftine. Din cauza lipsei resurselor minerale utile, modelul geo-economic al relațiilor externe trebuie să aibă în calitate de element central atragerea investițiilor pentru crearea și dezvoltarea industriilor tehnologice avansate și a serviciilor. În acest context, **statul trebuie să încurajeze dezvoltarea parcurilor industriale, a tehnopolisurilor și crearea unor noi ZEL, în baza abordărilor expuse mai sus, cu condiția acordării aceluiași facilități și privilegii, precum și evitând dublarea/suprapunerea sferelor de activitate ale acestora**;

10. **Autoritățile statului trebuie să stimuleze, în primul rând, crearea de zone libere care să contribuie la dezvoltarea unor tipuri de producție principală noi sau care să înlocuiască importurile**, nu pur și simplu de a zonelor libere, în care se produc aceleași tipuri de producție ca și în afara acestor zone și care pun în condiții dezavantajoase întreprinderile din afara zonelor respective;

11. **Administrațiile ZEL și autoritățile statului trebuie să promoveze mai activ aceste zone peste hotare** – prin intermediul misiunilor diplomatice, mijloacelor mass-media, paginilor web, prezentărilor, meselor rotunde, etc., care să prezinte avantajele investirii în ZEL, contextul investițional al țării și al zonelor, să propună business planuri concrete de ac-

tivități în cadrul ZEL-urilor. În primul rând, administrațiile ZEL trebuie să deschidă pagini Internet pentru toate ZEL-urile existente, acestea ar trebui să fie funcționale, multilingve și să ofere, în afară de informații despre facilitățile oferite, informații referitoare la aspectele care sunt primordiale pentru potențialii investitori: disponibilitatea și specializarea forței de muncă, calitatea infrastructurii de acces, disponibilitatea spațiilor pentru arendă, parametrii tehnici ai rețelelor și utilităților disponibile;

12. Este necesar ca autoritățile locale și cele regionale, în care sunt amplasate ZEL-urile să elaboreze perspective și planuri clare și realiste de dezvoltare pe termen lung. La moment, puține din localitățile în care funcționează ZEL dispun de strategii credibile de dezvoltare, și autoritățile locale și regionale, dacă și fac ceva la modul practic pentru atragerea investițiilor în ZEL, acționează în mod haotic și diletant. În același timp, este important ca procesul de elaborare a documentelor respective să nu fie bazate doar pe ipoteze, stereotipuri și interese electorale ale administrației, dar pe planuri și idei concrete ale companiilor. În caz contrar, planurile administrației și cele ale companiilor căreia activează în ZEL sau intenționează să investească în regiunile respective riscă să coexiste în universuri paralele;

13. Este necesar ca autoritățile locale și cele regionale să fie conectate mai activ la fluxurile informaționale, pentru a fi la curent cu evoluțiile, intențiile și interesele investitorilor, pentru ca aceste autorități să joace un rol mai activ la atragerea investițiilor în regiunile lor și în ZEL, în particular, să poată elabora propuneri concrete de investiții și să ia în con-

siderare interesele investitorilor la elaborarea planurilor strategice la nivel local și regional;

14. Este necesar de a adopta o lege privind protecția concurenței în spiritul standardelor europene, precum și de a implementa politici eficiente, conforme practicilor europene în domeniul protecției concurenței și creării unui mediu concurențial favorabil. Sunt necesare acțiuni în vederea demonopolizării economiei, pentru că prețurile exagerate la resursele energetice și alte inputuri duc la costuri finite mai mari pentru producția fabricată și respectiv, o face neconcurențială în plan regional și internațional;

15. Este necesară introducerea unui sistem unic de interpretare al legii pentru toate organele statale (Serviciul Vamal, Inspecția Ecologică, Inspectoratul Fiscal de Stat, Inspectoratul Sanitar de Stat, Centrul de Standardizare și Metrologie ș.a.);

16. Este necesară asigurarea unei stabilități politice și macroeconomice mai mari, pentru reducerea riscurilor investiționale și o siguranță mai mare pentru investitori. Totodată, politicile macroeconomice trebuie fie îndreptate spre asigurarea unei stabilități și previzibilități mai mari la acest nivel (inflație redusă, curs de schimb relativ stabil, dobânzi accesibile), pentru îmbunătățirea condițiilor de afaceri și de finanțare și diversificarea instrumentelor de finanțare pentru business;

17. Este necesară reformarea sistemului judecătoresc în scopul măririi eficienței și independenței acestuia, eliminării corupției, a interferențelor de natură politică și administrativă în acest sistem, a creșterii încrederii în sistemul judiciar.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Atractivitatea investițională a regiunilor din Republica Moldova, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, 2010;
2. Codul Fiscal Nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997;
3. Free Economic Zones and with Special Economic Regimes Zones of the Republic of Moldova, broșura, MIEPO, 2010;
4. Guvernul aprobă crearea celei de-a șaptea zone economice libere din Republica Moldova, IMEDIA, 12.02.2010
5. Legea nr. 440 din 27.07.2001 cu privire la zonele economice libere;
6. Legea Nr. 182 din 15.07.2010 cu privire la parcurile industriale
7. Modelul organizațional-instituțional al zonelor economice libere, aliniat la condițiile Republicii Moldova, revista Economica, nr. 1 (71), martie 2010;
8. Raport privind activitatea zonelor economice libere ale Republicii Moldova în anul 2010, Ministerul Economiei;
9. Raport privind activitatea zonelor economice libere ale Republicii Moldova pe 9 luni ale anului 2010, Ministerul Economiei;
10. Raport privind activitatea zonelor economice libere ale Republicii Moldova în anul 2008, Ministerul Economiei;
11. Principalele rezultate ale activității zonelor libere în anul 2009, Ministerul Economiei;
12. В Бельцах с инвесторами общаются на одном языке, revista „Vama”, 2010
13. Свободные экономические зоны: сущность, роль, возможности и проблемы становления, Комарицкий Р.О., 2001;
14. Zonele economice libere, parcuri industriale, Doing Business in Moldova, <http://doingbusiness.md/?go=articole&n=44>
15. Зоны преткновения, revista Business Class, nr. 2, octombrie 2006;
16. Cartea Albă: Propuneri pentru îmbunătățirea climatului investițional în Moldova, Asociația Investitorilor Străini din Moldova, 2009;
17. Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, vol. II, Guvernul RM, 2010;
18. Резиденты ЗСП пошли вверх, Экономическое обозрение, nr. 29 (861), 20 august 2010;
19. В зонах свободного предпринимательства игра пошла по-крупному, Экономическое обозрение, nr. 45 (877), 0 decembrie 2010;
20. Укрупнение инвесторов, Экономическое обозрение, nr. 9 (793), 13 martie 2009;
21. Notă informativă cu privire la rezultatele evaluării chestionarelor privind constrângerile, cu care se confruntă investitorii în activitatea investițională, Ministerul Economiei;
22. Pagina web a Biroului Național de Statistică, www.statistica.md;
23. Special Economic Zones: performance, lessons learned and implications for zone development, FIAS, the World Bank Group, 2008.



NOTE

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

