



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
"Viitorul"

BULETIN DE POLITICĂ EXTERNĂ AL MOLDOVEI

Numărul 13, Noiembrie 2010

CÎTEVA OBSERVAȚII PRIVIND PROCESUL DE LIBERALIZARE A COMERȚULUI UE-MOLDOVA

Evghenia Sleptsova

Buletinul de Politică Externă al Moldovei reprezintă o serie de analize scurte, scrise de experți locali și străini, dedicate celor mai importante subiecte de politică externă, dezvoltărilor majore din Marea Neagră, cooperarea cu organizațiile internaționale și a activităților de menținere a păcii din regiune. Buletinul are scopul să creeze o platformă comună pentru discuții între experți, comentatori, oficiali și diplomați care sunt interesați de perspectivele de integrare europeană a Moldovei. Buletinul mai tinde să ofere diplomaților și analiștilor moldoveni o tribună veritabilă pentru dezbaterile celor mai controversate puncte de vedere care ar putea ajuta Moldova să-și găsească mai ușor calea spre UE.

**CITIȚI ÎN
URMĂTOARELE
EDIȚII DESPRE:**

**Oportunități
în relațiile
moldo-germane**

**Semnarea tratatului
moldo-român privind
regimul de frontieră**

Ce semnificație au toate aceste abrevieri? PEV, PE, AA și ACLAC

Înainte de extinderea din 2004, Uniunea Europeană a lansat Politica Europeană de Vecinătate (PEV), în scopul de a crea "o zonă de prosperitate, stabilitate și securitate" de-a lungul hotarelor ei. În același timp, câteva țări vecine, așa ca Moldova și Ucraina, insistau foarte hotărâte la perspectiva de membru, iar PEV, împreună cu perspectiva de asociere politică și integrare europeană mai profundă, a fost o "momeală" pe care UE a fost gata s-o ofere acestor țări pentru a compensa neputința de a le oferi perspectiva de membru.

În 2009, sub președinția suedeză, UE a decis să întărească dimensiunea estică a PEV, lansând inițiativa privind Parteneriatul Estic (PE), care acoperă economiile a 6 țări din CSI – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina. Stimulețele oferite acestor țări în schimbul progresului în democratizare și implementarea reformelor au inclus liberalizarea comerțului, sporirea mobilizării prin acordurile de facilitarea a vizelor și aderarea la piața de aviație comună a UE, precum și participarea în programe variate ale UE. Din 2008, cu Ucraina, și din ianuarie 2010 cu Moldova, UE negociază Acordurile de asociere (AA), care vor înlocui Acordurile de parteneriat și cooperare existente. Acordul de comerț liber aprofundat și comprehensiv (ACLAC) – care este deja negociat cu Ucraina și în curând va fi negociat cu Moldova și Georgia – va constitui o componentă cheie a AA.¹

¹ Atât AA, cât și ACLAC nu sunt automate și vor fi oferite țărilor care doresc să își asume un grad de integrare mai aprofundat.

Moldova nu este singură

Situația, interesele și pregătirea pentru ACLAC sunt foarte diferite pentru țările Parteneriatului Estic. Unele țări ca Belarus și Azerbaidjan nu sunt foarte interesate în integrarea deplină cu UE. Cea mai importantă motivație a Belarusului și a Armeniei este de-izolarea politică. Pe de altă parte, în timp ce Georgia caută la rândul ei ctiv liberalizarea comerțului și a regimului de vize cu UE, cea mai importantă motivație a ei pentru asocierea cu UE este securitatea internă.² Deși negocierile Acordului de Asociere cu Georgia și Armenia au fost deja lansate (în iulie 2010), aceste țări se află încă la un nivel mai timpuriu în procesul de reformare, în comparație cu Ucraina și Moldova.³

Atât Moldova, cât și Ucraina au criticat PEV și PE pentru plasarea lor în rândul țărilor care aspiră clar spre un grad mai mic de integrare în UE. Totuși, recent, Moldova a abordat pragmatic integrarea în UE și a recunoscut că reformele domestice ar trebui să fie precedate de o ofertă mult mai generoasă din partea UE. La un nivel pur economic, Moldova se bucură de un înalt grad de integrare a comerțului cu UE dintre țările PE, cu peste 50 procente din exporturile lor îndreptându-se spre UE în 2009, pe când în Ucraina această parte este de doar 24 procente.⁴

În Ucraina, revoluția portocalie a mărit așteptările procesului de democratizare, și UE a dorit să ofere stimulente ca să susțină acest progres. Aceasta a făcut ca Ucraina să fie liderul de atunci în procesul PEV. Negocierile asupra Acordului de asociere au fost lansate în martie 2007, și negocierile ACLAC au fost deschise în scurt timp după aceasta – în februarie 2008, de îndată ce Ucraina a intrat în OMC. Totuși, negocierile și implementarea reformelor respective au avansat relativ încet. Astfel, societatea civilă ucraineană observă că Ucraina a îndeplinit doar 4 din 60 de priorități de reforme până în noiembrie 2010.⁵ În ceea ce privește accesul la piață, chiar dacă informația este puțin disponibilă public, un exemplu de dezacord este reticenta UE de a liberaliza pe deplin comerțul cu cașcaval și confetării, unde Ucraina simte deja că este competitivă îndeajuns.⁶

Parțial datorită progresului încet în relațiile cu Ucraina, în cazul negocierilor cu Moldova, Georgia și Armenia, UE a optat pentru apropierea ei tradițională bazată pe condiționalitate – cerând statelor îndeplinirea anumitor cerințe înainte ca negocierile să înceapă sau după ce ACLAC poate intra în forță (în funcție de cerințe).

Chiar dacă Moldova a început negocierile privind Acordul de asociere mai târziu, pare să se miște mai repede. Raportul de progres PEV pentru Moldova⁷ accentuează punctele tari ale programului de guvernare pentru integrare europeană, care este aliniat cu obiectivele Planului de acțiuni UE-Moldova. Raportul scoate în evidență progresul în special în dialogul cu societatea civilă, în îmbunătățirea transparenței a procesului de luare a deciziilor, în lupta cu corupția și spălarea banilor, precum și în domeniul reformei judiciare și implementarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului. În domeniile legate de comerț, îmbunătățiri considerabile au fost făcute în administrația vamală, standardele sanitariei și fitosanitarii și serviciile financiare. De altfel, Moldova s-a alăturat Comunității Energetice și a progresat semnificativ în negocierile cu UE privind liberalizarea vizelor și a spațiului aerian.

Ce este ACLAC?

Ce este un Acord de comerț liber aprofundat și comprehensiv? Și ce implicații are pentru Moldova? Diferența dintre un ACLAC și un simplu ACL (acord de comerț liber) constă în scopul integrării. În timp ce ACL include în special liberalizarea comerțului de bunuri și servicii, (abolirea tarifelor și restricțiilor), un ACL aprofundat și comprehensiv include integrarea în toate domeniile referitoare la comerț, incluzând serviciile, drepturile proprietății intelectuale, cooperarea vamală, achiziții publice, probleme legate de energie, competiție, etc. și de asemenea abordează așa-numitele obstacole “dincolo de frontiere” de a comercializa

2 Centrul Român pentru Politici Europene (2010) *Making Sense of EU's Eastern Partnership. Moldova as an Opportunity.*

3 Rapoartele de progres privind Implementarea PEV în 2009 pentru Armenia și Georgia. http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3

4 Baza de Date Online UN Comtrade, 8 noiembrie 2010

5 <http://es-ukraine.blogspot.com/2010/11/experts-highlight-very-slow-progress-in.html>

6 Interviu cu Ministrul adjunct al economiei, Valery Pyatnitskiy, 13/08/2010, accesibil pe <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2127368.html>

7 Accesibil la http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf

printr-o aproximare aprofundată a reglementărilor cu acquisul UE ce vizează comerțul. Un ACL simplu nu ar mai fi de interes pentru Moldova, care deja se bucură de un regim asimetric de comerț liber cu UE cu ajutorul preferințelor comerciale autonome (PCA), acordate în 2008. În termenii beneficiilor economice reale, cu riscul de simplificare, poate fi spus că beneficiul principal al unui ACLAC pentru Moldova sunt o mai mare atractivitate pentru investițiile străine, cu toate beneficiile care decurg din aceasta – modernizare tehnologică, locuri de muncă, și efecte potențiale de spillover până la furnizori și distribuitori autohtoni. Privind într-un sens mai larg, adoptarea “regulilor de joc” internaționale, va face ca producătorii moldoveni mai competitivi pe piața internațională. În termenii accesului pe piață, datorită faptului că Moldova deja se bucura de regimul asimetric de comerț liber, ACLAC în principiu presupune liberalizarea pentru Moldova, deși cel mai probabil cu o perioadă de tranziție de 5 – 10 ani.⁸

Costurile și beneficiile ACLAC pentru Moldova

Studiul de fezabilitate comandat de Comisia Europeană a analizat 4 scenarii diferite ca să evalueze nivelul de câștiguri agregate pentru Moldova. Astfel, efectul unui simplu ACL este estimat ca fiind neutru; efectul unui ACL cu o liberalizare limitată a produselor agricole sensibile poate fi chiar negativ, iar ACL cu măsurile de facilitare a comerțului⁹ ar aduce 6.5 procente creștere în PIB-ul real, pe când ACLAC ar putea rezulta într-o creștere în jur de 12.5 procente în PIB real.

Motivul pentru câștigurile pozitive limitate de la un simplu ACL este faptul că Moldova deja se bucură de un regim asimetric de comerț cu UE, așadar tariful adițional de liberalizare din partea UE ar fi neglijabil. În același timp, un ACL simplu presupune pierderi pentru buget în veniturile rezultate din tarifarare – chiar dacă Moldova are un regim de schimb foarte liber – care ar implica un efect negativ limitat asupra economiei. Scenariul cu restricțiile privind liberalizarea agricolă ar reduce costurile de ajustare pentru spațiile rurale, dar se așteaptă să aibă loc pierderi în eficiență, în caz că sectoarele protejate nu se ajustează la presiunile internaționale, și astfel poate avea un efect negativ în ansamblu.¹⁰ Cele mai mari câștiguri, însă, se trag incontestabil din înlăturarea barierelor non-tarifare în comerț și fac Moldova parte a lanțului internațional de producere. Aproximarea de UE, forța de muncă flexibilă și relativ calificată sunt factori care ar servi ca stimulente inițiale importante în investițiile străine.

În scopul accesării acestor beneficii, totuși, o economie are nevoie să fie pregătită pentru un ‘șoc structural’ al liberalizării. Insistența UE în progresul Moldovei într-o serie de reforme de piață într-adevăr semnifică parțial pregătirea unui mediu mai profitabil pentru investitorii europeni, dar multe dintre aceste reforme sunt necesare producătorilor moldoveni pentru ei înșiși, pentru a avea în condiții de egalitate un câmp cu concurență atât pe interior, cât și în UE. Așadar, în viitorul apropiat este nevoie ca Moldova să se preocupe de următoarele provocări și costuri.

Provocări

Interferența statală considerabilă încă în Moldova (fie printr-un sector public încă mare, ajutorul de stat sau achizițiile publice insuficient de competitive) poate împiedica capacitatea de ajustare a economiei în fața unui șoc structural de liberalizare a comerțului. Deși a fost adoptat un cadru legal satisfăcător pentru combaterea corupției, implementarea lui mai rămâne încă insuficientă. Adoptarea încheată a standardelor, regulamentelor tehnice și procedurile de evaluare a conformității, dar și dificultatea de a face față standardelor sanitare și fitosanitare sunt obstacolele-cheie ale exportatorilor, în particular ale producătorilor agricoli. Este nevoie de mai mult efort (și probabil asistență financiară) în scopul implementării unei legislații consistente în domeniul securității produselor alimentare. Infrastructura transportului slab dezvoltată este

⁸ Mai puțin pentru bunurile industriale și mai mult pentru agricultura

⁹ Ajustarea costurilor administrative și de timp pentru exporturile din Moldova la nivelul României

¹⁰ Trebuie de menționat, că aceasta este principala abordare a liberalizării economice, la fel, aceeași abordare este folosită în studiu. Există o literatură vastă dar și o practică internațională care arată că protecția producătorilor mici poate fi benefică, altfel ei nu pot fi ajustați deloc și ies din circuitul afacerilor ca să ofere locul firmelor multinaționale sau firmelor străine mari.

de asemenea un impediment major pentru exportatori și investitori în egală măsură. Nu în ultimul rând, chiar dacă se presupune că ACLAC va avea câștiguri pozitive pe termen lung, pe termen scurt pot apărea costuri sociale semnificative, în special pentru producătorii mici și fermieri. Așadar, există o nevoie urgentă de consolidare a securității rețelei sociale.¹¹

Evident că majoritatea dintre aceste reforme necesită o investiție financiară enormă. Guvernul trebuie să asigure costurile financiare incluse în fiecare din aceste domenii, și apoi să definească un program de finanțare (sau, și mai probabil, co-finanțare) pentru fiecare dintre aceste segmente.

Ce ar putea face UE?¹²

Să furnizeze nu doar asistență tehnică, dar și financiară pentru adoptarea regulamentelor tehnice și sanitare și fito-sanitare, dar și pentru modernizarea infrastructurii drumurilor.

Includerea Moldovei în cumulul Pan-Euro-Medeteranian de origine ar ajuta semnificativ la creșterea ratelor de utilizare a preferințelor tarifare, în special în sectorul de textile și vestimentație.

Excluderea unui număr de produse agricole sensibile din liberalizare pentru Moldova, cu o perioada tranzitorie de retragere.

În vederea importanței pentru economia Moldovei a migrației forței de muncă, includerea clauzelor legate de migrație în ACLAC poate fi o parte importantă a acordului.

Reducerea protecției rămase a exporturilor moldovenești de vinuri, orz, zahăr și posibil grâu.

Conform unor estimări, costurile armonizării instituționale pentru Moldova ar putea atinge aproximativ 1.1 miliarde \$, sau aproape 20 procente din PIB-ul Moldovei pentru 2009. Chiar și cu jumătate sau a patra parte din această sumă, Moldova nu va suporta aceste costuri fără sprijinul financiar extern. Într-adevăr, finanțarea a fost pe larg cotate ca fiind unul dintre punctele slabe ale PE. În mai-iunie o delegație a Comisiei Europene a realizat o evaluare a capacității instituționale și legislative din Moldova de negociere și implementare a ACLAC. Rezultatele acestui raport merită o atenție mai mare.

Concluzii

Una din concluziile cheie în ceea ce privește ACLAC dintre UE și Moldova, se referă la faptul că Moldova deja se bucură de regimul de comerț liber asimetric cu UE, iar beneficiile principale ale ACLAC vor viza în special partea armonizării instituționale și legislative sau în alte cuvinte de a face Moldova un loc mai bun pentru afaceri și investiții. Așadar, abordarea UE în negocierile cu Moldova - să nu înceapă negocierile și să nu semneze ACLAC pînă cînd un număr de reforme sunt implementate – deși oarecum întîrzierea lansării negocierilor creează de fapt mecanismul corect pentru ca economiei Moldovei să beneficieze pe deplin de acest acord.

Al doilea punct-cheie se referă la provocările cu care Moldova se va confrunta în acest proces. În timp ce capacitatea de implementare este de multe ori cotate ca cea mai principală provocare, de fapt costurile financiare ale implementării sunt importante în egală măsură, și cu cît mai repede această problemă este abordată, cu atît mai joase vor fi costurile economice și sociale de liberalizare a economiei moldovenești.

¹¹ Scos din ITAQA (2009) *Feasibility, Impact and Implications of a Free Trade Area between the European Union and Moldova*

¹² *Ibid*



Această publicație a fost elaborată de IDIS „Viitorul” cu sprijinul financiar al Fundației Soros – Moldova și al the National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor/autorului și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituțiilor finanțatoare.