

**ЕКОНОМІЧНІ  
РЕФОРМИ  
В МОЛДОВІ:  
УНИКНУТИ  
“УКРАЇНСЬКОЇ ПАСТКИ”**



**МЦПД**

Звіт підготовлено  
в рамках робочої групи  
громадянського суспільства “Україна – Молдова”



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Цей звіт “Економічні реформи в Молдові: уникнути ‘української пастки’” підготував Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) у рамках **робочої групи громадянського суспільства “Україна – Молдова”** за підтримки проекту “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)”, що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact Inc.

МЦПД висловлює особливу подяку Стелі Мокан, старшому державному раднику Прем’єр-Міністра Республіки Молдова, Ніку Попеску, зовнішньополітичному раднику Прем’єр-Міністра Республіки Молдова, Євгену Ревенку, директору Департаменту міжнародного права Міністерства закордонних справ та європейської інтеграції Республіки Молдова, Олександр Даррасу, політичному раднику офісу спеціального представника ЄС у Молдові, Ярославу Баклажанському, економісту офісу Світового банку у Молдові, Ігорю Мунтяну, члену правління Інституту розвитку та соціальних ініціатив “Віторул”, Аркадію Барбаросі, виконавчому директору Інституту публічної політики, Галині Селарі, виконавчому директору Центру стратегічних досліджень і реформ, Піррка Тапіола, раднику з питань України, Білорусі та Молдови відділу Східної Європи та Центральної Азії Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу, Ользі Шумило-Тапіола, члену Наглядової Ради МЦПД, Балашу Ярабіку, офіційному представнику Pact Inc. у Білорусі та Україні.

Керівник проекту та головний редактор: Максим Борода.

Автори публікації: Максим Борода, Володимир Дубровський, Олександр Жолудь, Дмитро Покришка, Ігор Шевляков.

Літературне редагування: Надія Цісик.

Дизайн і верстка: Тетяна Іванько.

© Міжнародний центр перспективних досліджень, 2010

Звіт “Економічні реформи в Молдові: уникнути ‘української пастки’” підготовлений Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) у рамках робочої групи громадянського суспільства “Україна – Молдова” за підтримки проекту “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)”, що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact Inc. Це дослідження стало можливим завдяки ширій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст дослідження є винятковою відповідальністю МЦПД і не обов’язково відображає погляди USAID, Pact Inc. або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження в будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на першоджерело.

# ЗМІСТ

Вступ	5
Рушійні сили реформ	6
Перешкоди для реформ	8
Засилля популізму	8
Конкуренція всередині Альянсу	8
Конфлікт інтересів між реформаторами та корупціонерами	8
Інституційна неспроможність структур радянського зразка	9
Поточна ситуація	10
Економіка	10
Пропозиція	11
Попит	13
Оподаткування та державний бюджет	15
Платіжний і торговельний баланс	17
Криза	20
Трамплін для реформ	22
Зовнішня допомога	22
Співпраця з ЄС	22
Державні фінанси	23
Регуляторне середовище, стандарти та торгівля	24
Дискусія про економічну стратегію	26
Перші кроки	29
Заходи у відповідь на кризу	29
Усунення торговельних бар'єрів і полегшення доступу до ринку	30
Реорганізація державного управління	30
Простір для реформ	32
Рекомендації	35
Рекомендації для уряду Молдови	36
Рекомендації міжнародним донорам	39



# Вступ

Україна після Помаранчевої революції – таким було перше враження від поїздки до Кишинева робочої групи громадянського суспільства “Україна – Молдова”, здійсненої МЦПД у березні 2010 року. Такі самі сподівання на зміни й таке саме розчарування у неспроможності уряду їх втілити.

Зараз Молдова має нагоду здійснити суттєві зміни та стати демократичною європейською країною. Україна втратила подібний шанс через політичні чвари, корупційні інтереси можновладців і брак інституційної спроможності уряду. Саме з цими ризиками нині змушена боротися й Молдова.

Український досвід цінний для Молдови, оскільки може допомогти їй не наступати на ті самі граблі та визначити перешкоди для демократичних перетворень у країні. Проаналізувавши трансформаційні виклики в Україні, МЦПД дійшов висновку, що поглиблена європейська інтеграція – це надійний спосіб їх подолати. Молдова може скористатися цим досвідом, збагатившись знанням про успіхи та поразки України на цьому шляху.

*Український досвід  
може бути корисним  
для Молдови*

# РУШІЙНІ СИЛИ РЕФОРМ

7 квітня 2009 року в Молдові почалися громадянські заворушення. Демонстранти звинувачували правлячу Комуністичну партію Молдови (КПМ) у фальсифікації перемоги на виборах. У Кишиневі демонстрації перетворилися на повстання. Громадяни увірвалися до будинку парламенту та адміністрації президента, били вікна, палили меблі та розкрадали майно.

*Коаліційний уряд  
прийшов до влади після  
позачергових виборів*

У вересні 2009 року внаслідок позачергових парламентських виборів, на яких Компартія здобула 44,7% голосів (втративши 12 місць у парламенті), після десяти років правління КПМ колишні опозиційні партії змогли сформувати коаліцію. 25 вересня 2009 року парламент висловив вотум довіри новому уряду, сформованому Альянсом за європейську інтеграцію.

Новий уряд узяв на себе великі зобов'язання здійснити радикальні соціально-економічні реформи та посилити наближення Молдови до ЄС. Ці реформи вкрай необхідні для відповіді на низку серйозних економічних і соціальних викликів, які стоять перед країною.

На відміну від України 2005 року у Молдові: 1) новий уряд прийшов до влади під час економічної кризи, яка поглибила хронічні “хвороби” країни, а отже населення краще сприймає непопулярні реформи чи принаймні з розумінням ставиться до їх необхідності; 2) у суспільстві існує консенсус щодо європейської інтеграції. Обидва чинники, а надто їх поєднання, можуть стати потужними рушіями для реформ.

*Народ Молдови  
підтримує європейську  
інтеграцію та ринкові  
реформи*

Можливо, ще важливішим є те, що Молдова — одна з небагатьох країн, де народ підтримує справжні ринкові реформи та можливості, які вони надають, на відміну від егалітарного перерозподілу. У людей немає завищених очікувань від молдовського уряду, якому бракує ресурсів та інституційної спроможності.

Утім, нові можливості досі не з'явилися, оскільки не було здійснено суттєвих реформ. Більшість з них не пішли далі за декларацію намірів. Уряд ініціював деякі практичні кроки, але в багатьох випадках не зміг здійснити їх належним чином. Слушні політичні рішення часто викривляли на опе-

ративному рівні. Як результат у найбільш болючих питаннях молдовської економіки зберігається статус кво, що унеможливорює суттєве поліпшення. Невдовзі це може призвести до розчарування великої частини прихильників нового уряду, як це й сталося в Україні.

# ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РЕФОРМ

Нездатність нового молдовського уряду здійснити гучно задекларовані та очікувані реформи має чотири основні причини.

## Засилля популізму

Новий уряд, поза сумнівом, покладається на демократичні владні механізми, таким чином максимізуючи свій політичний капітал. Однак можливо, що принаймні деякі його члени неправильно розуміють найефективніші способи такої максимізації. У пострадянських (а також багатьох інших) країнах дуже поширене уявлення про те, що популізм (зокрема егалітарний перерозподіл, адміністративний контроль над цінами тощо) — це найбільш легкий і надійний спосіб примножити політичний капітал. Проте у випадку Молдови 2010 року набагато краще могло б спрацювати надання людям можливостей отримати роботу всередині країни замість виїжджати на заробітки за кордон.

## Конкуренція всередині Альянсу

Альянсу за європейську інтеграцію бракує єдності. Сформований чотирма політичними партіями з різними електоратом та ідеологією, він потерпає від політичної конкуренції між ними. Тому Альянс часто неспроможний діяти як єдина сила, просуваючи реформи. Політичні сили та лідери замість того, щоб працювати єдиною командою, сперечаються за політичні дивіденди та уникають відповідальності за непопулярні кроки.

## Конфлікт інтересів між реформаторами та корупціонерами

Конфлікт інтересів всередині нового уряду — ще одна причина провалу реформ. Політичні лідери Альянсу та їхнє найближче оточення можуть переслідувати різні цілі. Тих, хто більше зацікавлений у примноженні свого політичного капіталу, можна вважати реформаторами, оскільки вони прагнуть здійснити зміни. Тим часом інші можуть вважатися корупціонерами, які зацікавлені у збереженні статус кво чи

*На заваді реформам  
стоять популізм  
і політичні розбіжності,...*



здійсненні “косметичних” змін замість серйозних реформ. Їхня мета полягає в перебиранні влади від попередньої команди та отриманні доступу до ресурсів. Відповідно вони можуть мати чималий вплив на позиції та дії політичних діячів і є достатньо потужними для того, щоб опиратися реформам чи блокувати їх здійснення.

*... потужний  
опір впливових  
корупціонерів...*

## Інституційна неспроможність структур радянського зразка

На додачу до політичних розбіжностей і конфлікту інтересів у Молдові є третя надзвичайно важлива перешкода для реформ, спільна для майже всіх колишніх радянських країн. Це відсутність інституційної спроможності – навіть попри наявність політичної волі – для здійснення реформ і установлення їхніх результатів. Часто існує потужний бюрократичний опір певним реформам, зумовлений абсолютно нерформованими організаційними принципами та структурами державного управління. Таке управління радянського зразка неспроможне функціонувати в умовах демократії та ринкової економіки, особливо коли йдеться про втілення реформ.

*... і неефективне  
пострадянське  
державне управління*

Потрібно увідповіднити до стандартів ЄС не тільки інституційну базу, а й організаційне управління та кадрову політику. Державне управління в Молдові наразі потерпає на типово радянські симптоми: невиправдана чисельність персоналу з назагал низькими знаннями та заробітними платами. Навіть праця “блакитних комірців” у Молдові зазвичай оплачується краще, аніж більшості державних службовців.

Неспроможність Альянсу за європейську інтеграцію реформувати Молдову та забезпечити подальше зближення з ЄС підриває довіру до нього та посилює політичний тиск. Нестабільна політична ситуація загрожує закриттям “вікна можливостей” для реформ. Крім того, на думку авторитетних експертів, несприятливе економічне становище загрожує відновленням соціального неспокою в молдовському суспільстві. Якщо Альянс не відмовиться від своїх намірів вийти з глухого кута, зумовленого нездатністю призначити Президента, завдяки прийняттю поправок до Конституції на референдумі, це може серйозно зменшити його підтримку і серед населення Молдови, і в ЄС. Якщо не буде досягнуто суттєвого поліпшення політичної та економічної ситуації, всю ідею зближення з ЄС як найкращого вибору для Молдови може бути дискредитовано, як це сталося в Україні.

*“Вікно можливостей”  
для реформ вузьке,  
а невдача матиме  
високу політичну ціну*

# ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ

## Економіка

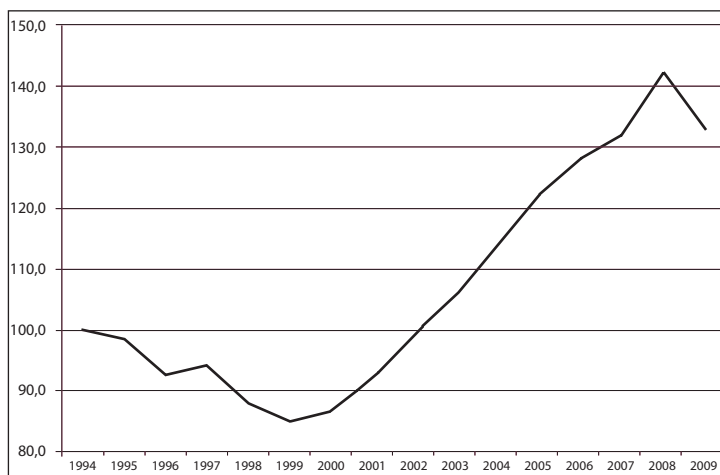
Згідно з даними за 2009 рік, реальний ВВП країни скоротився на 6,5% і сягнув 60,043 млн молдовських леїв у номінальному виразі. Це перший випадок спаду від 1999 року. Упродовж 2000–2009 року середній темп зростання ВВП становив 4,7%. Через реальну ревальвацію внутрішньої валюти ВВП на особу за цей період зріс майже втричі – від 354 дол. США до 1,515 дол. США. Доходи зросли ще більше.

*Світова криза була найсильнішим з-поміж низки економічних шоків*

За останні роки молдовська економіка зазнала кількох шоків, серед яких – різке зростання цін на імпортовані енергоресурси 2005 року та заборона імпорту молдовських вин до Російської Федерації. Тобто країна зустріла глобальну фінансову кризу вже ослаблена від економічних негараздів, оскільки темпи зростання ВВП знизилися з 6–7% до 3–4% уже 2007 року.

**Діаграма 1.** Сукупне зростання реального ВВП, 1994–2009 рр.

1994 р. = 100



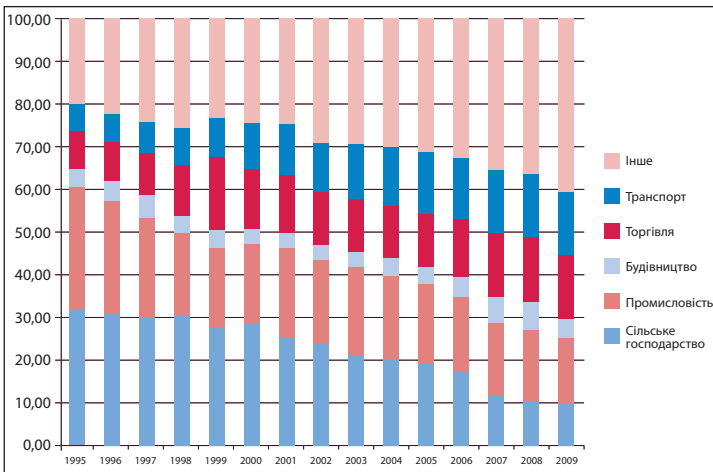
## Пропозиція

Молдовська економіка належить до аграрно-індустріального типу з великою залежністю від грошових переказів з-за кордону. Частка сільського господарства у ВВП зменшилася з 29% 2000 року до 10% 2009 року. Головним рушієм зростання молдовської економіки впродовж цього періоду були послуги, зокрема роздрібна торгівля, транспорт і зв'язок, будівництво та операції з нерухомістю.

Країна не має суттєвих покладів природних ресурсів, тому видобувна галузь становить лише 0,6% ВВП. Переробна промисловість великою мірою пов'язана із сільським господарством, а основними галузями з погляду доданої вартості є харчова промисловість, виробництво хутра та шкіри, а також тютюну. Ще одна важлива галузь промисловості – виробництво будівельних матеріалів. Молдовська економіка переважно складається з малих і середніх підприємств. Більшість великих промислових підприємств розташовані в Придністров'ї. Частка державного сектору у промисловості незначна.

*Молдова має малу аграрно-індустріальну економіку, в якій переважають малі та середні підприємства*

**Діаграма 2. Структура ВВП за доданю вартістю, 1995–2009 рр.**



Аграрний сектор, зокрема харчова промисловість та інші пов'язані галузі, досі становить третину молдовської економіки. Майже половину робочої сили в Молдові зайнято у сільському господарстві, а землі сільськогосподарського призначення перебувають здебільшого у приватній власності.

*Сільське господарство ризиковане через клімат, обмеження зовнішньої торгівлі, невідповідність стандартам ЄС і погану інфраструктуру*

Молдова розташована у зоні сільськогосподарського ризику: існує велика ймовірність морозів і засух. Вирощування городини в теплицях, яке було одним з найважливіших елементів сільського господарства Молдови за радянських часів, трималося на доступі до дешевої енергії. Тепер воно вже неприбуткове і неконкурентоспроможне через високу вартість енергоресурсів. Консервування, ще одна добре розвинена галузь сільського господарства в Молдові, не було вчасно модернізовано і втратило свою конкурентоспроможність і на зовнішньому, і на внутрішньому ринках.

Ембарго на імпорт молдовських вин до Росії 2007 року стало неабияким шоком для сільського господарства країни та економіки загалом. Утім, це підштовхнуло молдовських виробників стати більш конкурентоспроможними, запровадивши набагато вищі стандарти контролю якості.

Головною перешкодою для розвитку сільського господарства в Молдові залишається майже повна невідповідність стандартам і нормам Євросоюзу. Тому попри загалом сприятливий режим торгівлі, ринок ЄС досі закритий для молдовської сільськогосподарської продукції. Внутрішній ринок надто маленький для підтримання її виробництва на достатньому рівні. Крім того, Молдова оточена країнами з високим сільськогосподарським потенціалом, як-от Румунією, Болгарією та Україною, внаслідок чого сільському господарству ще важче зростати.

Ще одна загроза для сільського господарства – виснаження ґрунту, зумовлене порушеннями в чергуванні культур. У короткій перспективі це може сприяти збільшенню прибутків, але з часом матиме руйнівні наслідки для рослинництва.

Аграрний сектор переважно представлений малими фермами, орієнтованими на внутрішній ринок. Зовнішня торгівля харчовими продуктами великою мірою монополізована системою привілейованих посередників, унаслідок чого існує величезний розрив між цінами виробників і споживчими цінами на сільськогосподарську продукцію.

Сільське господарство – одна з пріоритетних сфер для міжнародних донорів, передусім USAID. Ці організації надають підтримку у формі мікрокредитування, зрошування та доступу до переробних технологій.

## Попит

Приватне споживання, поза сумнівом, є головним складником витрат у Молдові – 2009 року воно становило 87,2% ВВП. 62% витрат припадали на товари, а 28% – на послуги. Решта 10% – це послуги та товари, переважно сільськогосподарські, отримані в негрошовій формі.

Хоча доходи й низькі, вони підтримуються грошовими переказами від молдован, які працюють за кордоном, і активним кредитуванням населення. Це також свідчить про велику частку тіньової економіки в Молдові, що зменшує фактичні показники ВВП.

Грошові перекази, які майже повністю витрачаються на споживання, упродовж останніх років були рушієм зростання ВВП, особливо у сфері послуг. У 2006–2007 роках перекази також стали джерелом зростання інвестицій, зосереджених здебільшого в житловому будівництві.

Державне споживання 2009 року становило 25,6% ВВП. Основні напрями витрат – заробітні плати у сферах освіти, охорони здоров'я та державного управління.

Валові інвестиції 2009 року становили 23,8% ВВП. Капітальні інвестиції – 78% загального обсягу. Інші дві важливі категорії – капітальний ремонт (12%) і придбання програмного забезпечення (4%). Основними джерелами інвестицій в основний капітал за формою власності є державні (24% загального обсягу), приватні (43%) та іноземні (13%). Ще 18% – інвестиції у спільні підприємства. За джерелом фінансування 50% інвестицій здійснюються за рахунок власних коштів підприємств, 20% – іноземні інвестиції і 13% – державні інвестиції. Даних про частку банківських позик немає, але, найімовірніше, вони становлять основну частину категорії “інші джерела” (15%). Більшість інвестицій у Молдові останніми роками були зосереджені переважно в найдинамічніших сферах послуг: оптовій і роздрібній торгівлі, сфері розваг.

Погана інфраструктура енергопостачання, комунальних послуг і транспорту перешкоджає розвитку внутрішнього ринку та наданню послуг, що стоїть на заваді інвестиціям. Малий внутрішній ринок і демографічні тенденції також є перепонами для прямих іноземних інвестицій.

*Приватне споживання, засноване на грошових переказах, є рушієм економічного зростання*

*Інтенсивна трудова міграція, малий внутрішній ринок і погана інфраструктура перешкоджають прямим іноземним інвестиціям*

*Економіка вкрай монополізована і зарегульована, що обмежує доступ до ринку*

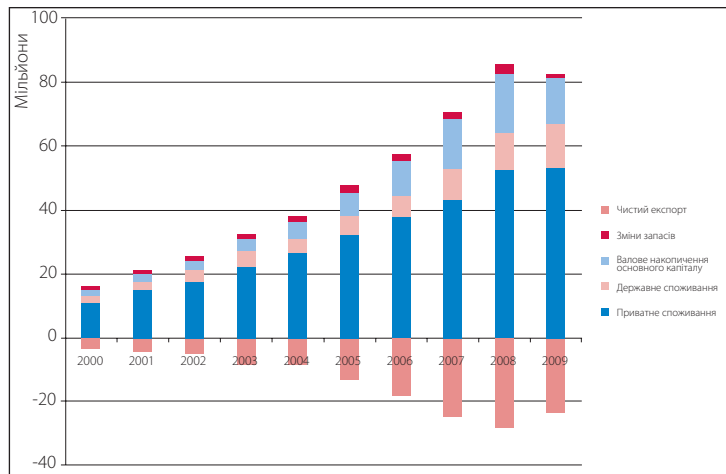
У країні панує інтенсивний експорт робочої сили. Близько 1 млн осіб з-поміж 3,5 млн населення Молдови працюють за кордоном. Вони є найбільш освіченою та кваліфікованою частиною робочої сили. Це суттєво підриває економічний потенціал Молдови.

З іншого боку, величезну частку тіньової економіки країни зосереджено в Придністров'ї. Його кордони не контролюються належним чином, і обсяг контрабанди достатньо великий, щоб впливати на всю економіку Молдови.

Ще одне слабе місце молдовської економіки полягає у високому рівні монополізації, який підтримувала попередня влада для власної вигоди. Вона заснована на регуляторній системі дозвільних органів і процедур, які обмежують доступ до ключових секторів економіки. Наприклад, спеціальна комісія, створена в Міністерстві економіки, відповідає за дозволи на імпорт і встановлення квот для кожного підприємства.

### **Діаграма 3. Структура ВВП за витратами, 2000–2009 рр.**

*Постійні ціни, млн молдовських леїв*



У Молдові існує чимала диференціація доходів. Середній дохід постійно нижчий, ніж у сусідніх країнах, тому близько половини робочої сили змушена шукати роботу за кордоном.

Номинальні доходи збільшувалися на 26% щороку впродовж 2002–2008 років через високий рівень інфляції, економічне

зростання та низький початковий рівень. Середній дохід після сплати податків на особу завжди був нижчим прожиткового мінімуму, хоча й зріс з 51,4% прожиткового мінімуму 2001 року до 86,9% 2008 року. Система соціального захисту залишається слабкою: середня пенсія становить менше половини прожиткового мінімуму.

## Оподаткування та державний бюджет

Молдова має невеликий державний бюджет порівняно із сусідніми країнами. Видатки бюджету за 1999–2008 роки були доволі стабільними, в середньому 19% ВВП. Основні статті видатків – це міжбюджетні трансферти (у середньому 37,4% у 2002–2008 роках), заробітні плати (20,9%) і державні закупівлі (10,9%). 4/5 усіх доходів бюджету надходять від податків.

Хоча бюджетний дефіцит Молдови був порівняно невеликим – у середньому -0,5% ВВП у 1999–2008 роках, він відчутно зріс після останньої кризи. За даними МВФ, 2009 року дефіцит становив 9% і фінансувався переважно за рахунок облігацій внутрішньої позики.

Податкова система Молдови містить низку стимулів, покликаних заохочувати підприємницьку діяльність. По-перше, на 1 січня 2008 року податок на прибуток підприємств був нульовим. Однак внаслідок кризи було порушено питання про повернення податку.

З 1 січня 2006 року до 31 грудня 2010 року всіх виробників сільськогосподарської продукції незалежно від форми власності було звільнено від податку на прибуток підприємств за умови, що вони отримують прибуток тільки від виробництва зернових і вирощування худоби. Ще однією обов'язковою умовою звільнення від цього податку була повна та вчасна сплата інших податків і зборів.

Уряд також пропонує підприємствам повне звільнення від податку на прибуток на три роки незалежно від форми власності за умови, що їхній річний дохід менший за 3 млн молдовських леїв і вони мають не більш як 19 найманих працівників. Від цього податку також звільнено фермерів, фермерські кооперативи та компанії, які працюють у науково-технологічних парках та інноваційних інкубаторах.

*Невеликий раніше дефіцит бюджету зріс у 2009–2010 роках*

*Компанії, що реінвестують прибутки, звільнено від оподаткування*

У Молдові існує також низка податкових пільг для інвесторів. Якщо компанія здійснює капітальну інвестицію на суму понад 250 000 дол. США, вона отримує 50% звільнення від податку на прибуток підприємств на п'ять років за умови, що вона реінвестує не менш як 80% звільненої від оподаткування суми у свій виробничий цикл або в державні програми економічного розвитку. Якщо підприємство встановлює або збільшує свій статутний капітал згідно із законодавством, воно також отримує пільги на оподаткування прибутку підприємств (див. Табл. 1).

**Таблиця 1. Податкові пільги для інвестування в Молдові**

Сума статутного капіталу або капітальних інвестицій, дол. США	Звільнення від податку на прибуток підприємств, %	Тривалість, років	Частка неоподаткованого прибутку, реінвестованого у власне виробництво чи державні програми економічного розвитку, %
> 250 000	50	5	≥ 80
2–5 000 000	100	3	≥ 80
5–10 000 000	100	3	≥ 50
10–20 000 000	100	3	≥ 25
20–50 000 000	100	4	≥ 10
> 50 000 000	100	4	

Молдова широко застосовує патентну систему для індивідуальних підприємств. Підприємницький патент було запроваджено для пом'якшення негативного впливу економічних перетворень на пересічних молдаван. По суті це спрощена система оподаткування, для якої не потрібна державна реєстрація. Зараз ця система охоплює переважно роздрібну торгівлю та послуги для споживачів, такі як бухгалтерські, друкарські, репетиторські, особисті. Власники патентів не зобов'язані надавати фінансову чи статистичну звітність або вести бухгалтерські записи. Однак вони не мають права наймати працівників для діяльності, передбаченої патентом.

Власники патентів сплачують фіксований щомісячний платіж замість більшості податків і платежів. Цей платіж встановлено законодавчо, і він відрізняється залежно від виду діяльності та того, чи працює підприємець у місті, містечку чи селі. Інші податки, збори та платежі власники патентів сплачують на стандартній основі. Утім, власники патентів



повинні здійснювати відрахування до фонду соціального страхування та щороку придбавати медичну страховку.

Попри простоту цієї патентної системи її основними хитами є:

- ♦ відсутність права наймати працівників (створення робочих місць);
- ♦ обмежений перелік дозволених видів комерційної діяльності;
- ♦ ризик скорочення переліку дозволених видів комерційної діяльності для збільшення надходжень до державного бюджету замість регулювати саму підприємницьку діяльність. За останні чотири роки до цього переліку кілька разів вносили зміни, фактично виключаючи певні ключові послуги, такі як роздрібна торгівля деякими товарами, транспортні послуги та послуги з оренди нерухомості, зокрема житлової.

Власники патентів, які хочуть заснувати компанію, можуть пройти реєстрацію безплатно. Проте така компанія не може використовувати касовий апарат упродовж двох років після реєстрації, якщо вона не сплачує ПДВ і не використовує найману працю.

Крім того, в Молдові діють шість вільних економічних зон (ВЕЗ) і дві вільні промислові зони. Більшість підприємств зареєстровано у двох ВЕЗ: 40% у ВЕЗ “Експо-Бізнес-Кишинів” і 29% у ВЕЗ “Унгени-Бізнес”. Уряд надає в цих зонах землю, інфраструктуру та низку податкових і регуляторних пільг. Загальний обсяг інвестицій у ВЕЗ на 1 жовтня 2008 року становив лише 113,8 млн дол. США.

Уряд також підготував законопроекти про діяльність промислових парків, покликаних стимулювати промислове виробництво, послуги, науково-дослідну роботу та інновації. Податкові пільги для ВЕЗ поширюються й на промислові парки. Проте уряд і досі, через три роки після прийняття закону про промислові парки, не створив жодного.

## Платіжний і торговельний баланс

Платіжний баланс у Молдові вкрай незбалансований. Згідно з квартальними даними Національного банку Молдови (НБМ) упродовж 1995–2009 років було зареєстровано тіль-

*Система підприємницьких патентів проста, однак дуже обмежена*

*Вільні економічні зони не привабили великих інвесторів*

*Молдова з її постійними дефіцитами вкрай залежна від зовнішньої торгівлі*

ки п'ять позитивних сальдо за поточним рахунком. За річними результатами позитивного сальдо за поточним рахунком не було з 1995 року – відколи в Молдові почали обчислювати платіжний баланс.

Особливо проблемною рисою молдовської економіки є постійний високий негативний баланс чистого експорту, який 2009 року дорівнював 36,6% ВВП. Імпорт становив 73,4% ВВП, тимчасом як експорт – лише 36,8%. Торговельний дефіцит існував постійно з 1997 року, а його частка у ВВП зростала з 2000 року. Винятком був 2009 рік, коли криза торкнулася торгівлі.

Основні торговельні партнери Молдови – СНД і ЄС; обсяг торгівлі з ними становить 90% зовнішньої торгівлі країни. Чітку орієнтацію Молдови на Європу відображено у структурі торгівлі. Понад 50% торгівлі відбувається з ЄС, тимчасом як на Росію та Румунію припадає приблизно по 15%. Географічний розподіл торгівлі не змінюється з 2000 року: у першій п'ятірці країн – найбільших торговельних партнерів – Росія, Україна, Румунія, Німеччина та Італія. На ці країни припадає 65% загального товарообігу.

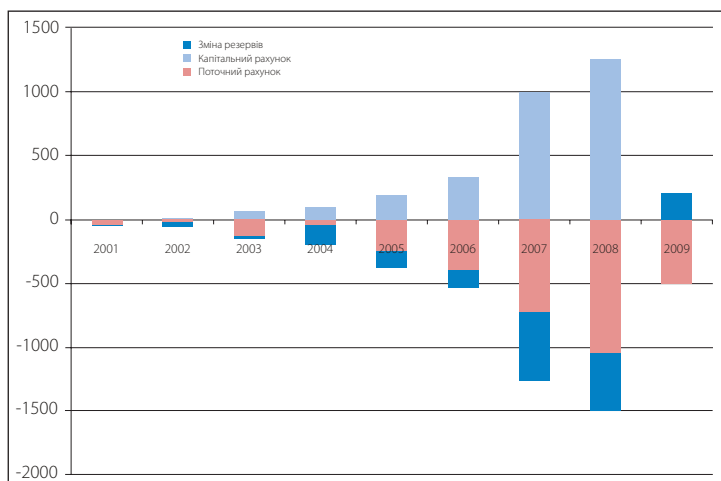
Молдова імпортує 97% своєї електроенергії. Чверть імпортованої нею електроенергії надходить від Кучурганської гідроелектростанції (ГЕС) у Придністров'ї, яке відкололося.

Основні експортні товари Молдови – харчова продукція та напої (20% 2008 року), текстиль (20%), польові культури та фрукти (13%). Існує тенденція до зменшення частки харчових продуктів і напоїв і збільшення частки текстилю та важкого машинобудування.

*Молдова має торговельні преференції з усіма своїми основними партнерами*

Хоча офіційні переговори про зону вільної торгівлі почалися недавно, вільна торгівля між Молдовою та ЄС відбувається вже кілька років завдяки автономній системі торговельних преференцій ЄС. Молдова має такі самі преференції зі США, Японією та Швейцарією. Навіть більше, країна вже уклала угоди про ЗВТ з балканськими країнами та СНД. Утім, ці переваги ефективно не застосовуються, оскільки квоти не використовуються повною мірою. Щоб активізувати торгівлю з Європою та іншими країнами, потрібно гармонізувати нормативно-правове регулювання із законодавством ЄС.

Діаграма 4. Платіжний баланс, 2001–2009 рр., млн дол. США

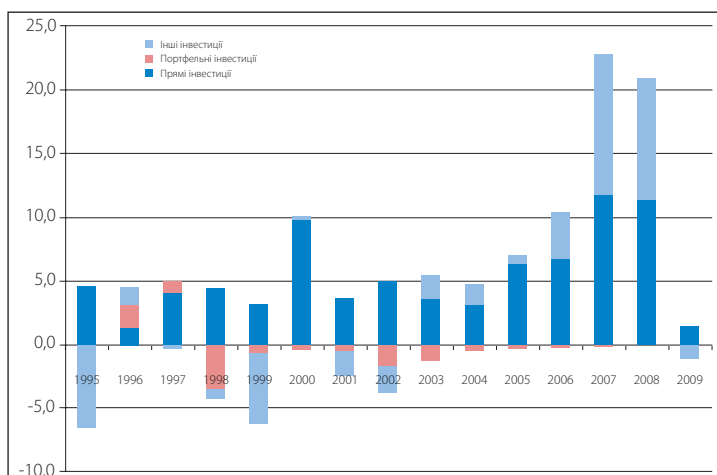


2004 року дефіцит рахунку поточних операцій почав постійно зростати завдяки дедалі більшому припливу капіталу від грошових переказів, доки не настала криза. Додаткові доходи покрили великий торговельний дефіцит. Наприклад, на піку дефіциту рахунку поточних операцій 2008 року, коли він становив 16,3% ВВП, торговельний дефіцит становив 53% ВВП, тимчасом як доходи становили 9,9%, а профіцит поточних переказів – 26,8% ВВП.

Рух по рахунку капіталу в 2003–2008 роках відбувався завдяки припливу ПІІ та зовнішнім запозиченням. Надходження ПІІ було доволі стабільним упродовж 1995–2004 років, воно становило близько 70,5 млн дол. США на рік і суттєво прискорилося у 2005–2008 роках, як і в інших економіках, що розвиваються. Через недостатню розвиненість фондової біржі в Молдові та неререформованість законодавства портфельні інвестиції вкрай невеликі. Решта форм інвестицій зростають переважно завдяки зовнішнім позикам, які здійснюють банки та інші приватні компанії.

*Обсяг переказів  
набагато перевищує  
ПІІ*

Діаграма 5. Структура платіжного балансу, % ВВП, 1995–2009 рр.



*З настанням кризи торгівля та перекази зменшилися, ослабнув лей, а дефіцит і безробіття зросли*

## Криза

Вплив кризи на молдовську економіку став відчутним одразу, і більшу частину державного резерву було витрачено на спроби зберегти стабільність лея. Внаслідок поєднання сезонного спаду обсягу грошових переказів і світової фінансової кризи 2009 року молдовський лей суттєво девальював. Утім, після відновлення переказів лей може знову ревальювати. Наразі офіційний рівень безробіття зріс удвічі, з 3–4% до 6–7%. Зменшення обсягу переказів на 30% зумовило ланцюгову реакцію – зменшення імпорту та неминуче падіння доходів бюджету.

Одна з галузей молдовської економіки, що розвивалася найдинамічніше, – будівництво, як і в інших країнах, дуже постраждала від кризи. Нині до 70% об'єктів будівництва заморожено.

Молдова – одна з країн, чия економіка виявилася найбільш стабільною попри кризу. Це пояснюється тим, що випуск промислової продукції і так був низьким, а також чималими резервами Національного банку Молдови, які становили 5–6% ВВП. Незважаючи на те, що експорт зменшився майже на чверть, а імпорт – на третину, великого спаду ВВП не відбулося.

Зараз у молдовській економіці спостерігаються перші ознаки відновлення. Невелике зростання обсягу грошових переказів поживило імпорт і внутрішню торгівлю. У фінансовому секторі також відбуваються поліпшення: поступове відновлення депозитів призводить до активізації кредитування.

*Невеликі економіка та фінансовий сектор забезпечили стійкість і швидке відновлення*

# ТРАМПЛІН ДЛЯ РЕФОРМ

*Зовнішня допомога  
зосереджена на  
розвитку та  
підтримці найбільш  
бідніших*

## Зовнішня допомога

Міжнародні програми, які діють у Молдові, мають дві основні мети:

- ♦ досягти сталого економічного зростання для зменшення розриву в якості життя між Молдовою та країнами ЄС;
- ♦ підтримати найбільш бідних молдаван і організувати надання їм допомоги, зменшити соціальну нерівність і поліпшити соціальний захист. Іноді деякі аспекти цих цілей суперечать один одному. Наприклад, для боротьби з епідемією ВІЛ/СНІД потрібно збільшити витрати на охорону здоров'я, але це означає зменшення фінансування інших програм або підвищення податків, що гальмуватиме економічне зростання. Більшість економічних реформ, яким надають підтримку міжнародні програми, орієнтовано на першу мету, тимчасом як другу мету підтримують переважно соціальні програми.

## Співпраця з ЄС

Одна з основних тем, які порушують усі молдовські уряди упродовж останнього десятиліття, — це вступ до Європейського Союзу. Теперішній уряд особливо активно пропагує цю ідею, а правляча коаліція<sup>1</sup> навіть взяла собі назву *Альянс за європейську інтеграцію*. Одна з основних політичних цілей цієї коаліції полягає в євроінтеграції.

2003 року ЄС включив Молдову у свою Європейську політику сусідства та призначив спеціального представника в Молдові. Ключовою угодою між ЄС і Молдовою зараз є План дій<sup>2</sup>. Цей політичний документ містить стратегічні цілі співпраці між Молдовою та ЄС, реалізація яких допоможе втілити положення Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) і стимулюватиме подальшу інтеграцію в Євросоюз.

*Вступ до ЄС — найвища  
політична мета,  
і вона наближається*

<sup>1</sup> Ліберально-демократична партія, Ліберальна партія, Демократична партія та “Наша Молдова”.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf)

План дій визначає переважно політичні цілі, проте в ньому йдеться і про деякі економічні завдання, а саме:

- ♦ боротьба з бідністю;
- ♦ зменшення надмірного державного боргу, передусім зовнішнього;
- ♦ підвищення ефективності збирання податків;
- ♦ поліпшення підприємницького середовища;
- ♦ сприяння сталому розвитку;
- ♦ реалізація зобов'язань, узятих у рамках вступу до СОТ;
- ♦ підтримка розвитку експортного потенціалу;
- ♦ прийняття митних правил, що відповідають міжнародним стандартам і стандартам ЄС.

ЄС заснував кілька програм для підтримки інтеграції Молдови, наприклад програму макрофінансової допомоги у формі позик, які надавали Молдові з 1991 року. Останній такий грант на 15 млн євро Молдові було надано для посилення фіскальної системи країни, поліпшення бізнес-клімату, зменшення перешкод для розвитку приватного сектору, підвищення ефективності, прозорості та підзвітності в управлінні державними коштами.

*ЄС – ключовий партнер у розвитку Молдови, особливо після початку кризи*

## Державні фінанси

Після того, як 2008 року в молдовській економіці стала відчутною економічна криза, уряд звернувся до МВФ по допомогу. 29 січня 2010 року Фонд погодився відкрити трирічну програму розширеного кредитування та програму розширеного фінансування для Молдови. На обидві програми виділено однакові суми коштів, які разом становлять 369,6 млн СПЗ, або близько 574,4 млн дол. США, для підтримки економічної програми країни через відновлення стійкості податково-бюджетної сфери та стійкості до зовнішніх впливів, збереження фінансової стабільності, зменшення бідності та стимулювання росту<sup>3</sup>.

Основна умова полягає у зменшенні дефіциту бюджету. Уряд повинен обмежити видатки, особливо заробітні плати в державному секторі, які, на відміну від інших країн, фактично зросли 2009 року. Згідно з МВФ, якщо витрати на за-

*МВФ підтримує Молдову в запровадженні жорсткішої податково-бюджетної політики*

<sup>3</sup> Прес-реліз № 10/21 <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr1021.htm>.

робітну плату не зменшаться, їхня частка у видатках бюджету може зрости до 15,3% ВВП 2010 року, а цього Молдова не може собі дозволити. Якщо зарплати буде зменшено, як рекомендує МВФ, частка витрат на заробітну плату у ВВП все одно становитиме 11,7%. Серед запропонованих заходів – відстрочення підвищення зарплат для державних службовців, військових і працівників оборонної сфери, служби безпеки та правоохоронних органів і більш поступове підняття зарплат для працівників освіти. Рекомендується також скоротити робочі місця в державному секторі.

Серед менш термінових структурних реформ – широка програма лібералізації та дерегулювання, покликана стимулювати конкуренцію та підтримувати зростання, засноване на зростанні приватного сектору. Щоб підтримувати життєздатність системи соціального захисту, потрібно поступово скасувати достроковий вихід на пенсію для державних службовців і змінити підхід до надання допомоги за хворобою.

За оцінками МВФ, якщо Молдова не перейде до режиму економії, дефіцит<sup>4</sup> може зрости до 14% ВВП 2010 року порівняно з 9% 2009 року. Проте через кризу стандартні способи фінансування дефіциту недоступні. У Молдови немає доступу до міжнародних фінансових ринків, а внутрішній ринок для державних цінних паперів дуже обмежений. Альтернативи позикам МВФ можуть дестабілізувати валютний курс і призвести до інфляції. З іншого боку, якщо молдовський уряд виконуватиме рекомендації МВФ, 2010 року дефіцит має скоротитися до 5,8%.

## Регуляторне середовище, стандарти та торгівля

Економіка Молдови дуже відкрита через малий розмір країни та її географічне розташування. Це означає, що країна повинна приділяти особливу увагу зовнішній торгівлі та інвестиціям. Один з основних викликів полягає в реформуванні регуляторного середовища.

У своєму щорічному дослідженні Світового банку “Проведення бізнесу–2010: Здійснення реформ у скрутні часи” (*Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times*) Молдова посіла 94 місце з-поміж 183 економік світу. Докладні показники цього рейтингу наведено в Таблиці 2 нижче. Од-

---

<sup>4</sup> Структурний фіскальний баланс, у тому числі субвенції.



нак Молдова потрапила також у десятку країн, в яких здійснювалися найбільші реформи<sup>5</sup>.

*Таблиця 2. Місце Молдови у рейтингу  
“Провадження бізнесу–2010”*

Легкість провадження бізнесу	94
Започаткування бізнесу	77
Отримання дозволів на будівництво	161
Наймання працівників	141
Реєстрація власності	17
Отримання кредитів	87
Захист інвесторів	109
Сплата податків	101
Здійснення міжнародної торгівлі	140
Виконання контрактів	22
Закриття бізнесу	90

Найгірші результати Молдова отримала в категоріях “Отримання дозволів на будівництво”, “Наймання працівників”, “Здійснення міжнародної торгівлі” та “Захист інвесторів”. Оскільки це впливає і на міжнародну торгівлю, і на можливість залучення зовнішніх інвестицій, ситуацію необхідно поліпшити.

Основні проблеми, пов’язані з отриманням дозволів на будівництво, полягають у великій кількості процедур (30) і надмірній бюрократичній тяганині (292 дні). Ці цифри приблизно такі самі у сусідніх з Молдовою країнах, але набагато гірші, ніж, наприклад, у Данії (6 процедур) і Сингапурі (25 днів). Ще важливішим є те, що, попри незмінність цих показників у Молдові за останні три роки, її місце в рейтингу погіршилося, оскільки інші країни поліпшили свої результати.

Погані показники в категорії “Здійснення міжнародної торгівлі” зумовлені тривалим часом, необхідним для експорту (32 дні) та імпорту (35 днів), і високою вартістю експортування (1,815 дол. США за контейнер) та імпортування (1,945 дол. США за контейнер). У 2007–2009 роках нічого не було зроблено для того, щоб зменшити ці часові рамки, а вартість фактично зросла. Сусідні економіки тим часом поступово

*Найгірші показники  
в рейтингу  
“Провадження бізнесу”  
Молдова отримала  
в категоріях  
“Отримання дозволів  
на будівництво”  
та “Здійснення  
міжнародної торгівлі”*

<sup>5</sup> <http://www.doingbusiness.org/features/reformers2010.aspx>

поліпшували свої показники: Польща посіла 42 місце в рейтингу, а Словаччина – 113-те. Оскільки вартість залежить не тільки від регуляторного середовища, а й від розташування країни, вищі ціни можуть бути певною мірою виправдані. Утім, зовнішньоторговельні операції в усіх сусідніх з Молдовою країнах ЄС потребують менше документів і часу.

## Дискусія про економічну стратегію

У березні 2008 року в парламенті відбулося голосування за уряд прем'єр-міністра Зінаїди Гречаної, а перші ознаки кризи з'явилися в другій половині 2008 року. Отже під час підготовки його першої програми не було потреби боротися з рецесією. Насправді в першій половині 2008 року економіка Молдови, як і більшість економік, що розвиваються, була перегріта, а доходи та борг різко зростали.

Перша програма уряду Зінаїди Гречаної в квітні 2008 року називалася “Прогрес та інтеграція”<sup>6</sup>. Її цілями були інтеграція з ЄС і підвищення якості життя. Вона була написана в роки економічного піднесення, і увагу здебільшого було приділено перерозподілу плодів зростання, а не забезпеченню сталого економічного розвитку. На другу програму, оприлюднену в середині 2009 року, дуже вплинув політичний неспокій, що панував у Молдові на той час. Її основними цілями були політична стабільність і безпека. Щоб здобути підтримку населення, уряд, незважаючи на кризу, вирішив підвищити заробітні плати в державному секторі, що збільшило й без того великий дефіцит бюджету. Окрім основних економічних заходів, у програмі йшлося про дерегулювання підприємницької діяльності, сприяння конкуренції, макроекономічній стабільності (разом з Національним банком), зменшення витрат на державний апарат на 20%, утримання державних інвестицій у наявних програмах на докризовому рівні та підтримку експортно-орієнтованих галузей. Однак через політичну ситуацію цю програму було неможливо виконати<sup>7</sup>.

У вересні 2009 року, після чергових виборів, парламент висловив довіру новому уряду, до якого увійшли колишні опо-

<sup>6</sup> <http://gov.gov.md/www.gov.md/file/doc%20politice/ru/progres%20si%20integrare%202008%20ru.pdf>

<sup>7</sup> Гречана подала у відставку 9 вересня 2009 року, сказавши, що не може більше поєднувати посади прем'єр-міністра та депутата парламенту.

*Уряд не реагував на кризу до середини 2009 року*

зиційні партії, і підтримав його програму під назвою “Європейська інтеграція: свобода, демократія та добробут”.

Економічну стратегію, викладену в програмі нового уряду, можна підсумувати у вигляді п’яти основних пунктів:

- ◆ перехід від економіки споживання до економіки, орієнтованої на інвестиції;
- ◆ підтримка національних виробників та експортерів;
- ◆ розвиток людського капіталу;
- ◆ інституційна реформа;
- ◆ співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями.

Основний задум стратегії полягає в тому, щоб подолати теперішні дисбаланси, особливо дефіцит рахунку поточних операцій, високе безробіття в країні, величезну залежність від грошових переказів з-за кордону, брак інвестицій і зовнішні запозичення.

Економічні та фіскальні заходи розроблено для п’яти сфер:

- ◆ підприємницьке середовище;
- ◆ конкуренція та розвиток малих і середніх підприємств;
- ◆ реформа державних фінансів;
- ◆ сільське господарство;
- ◆ інфраструктура та транспорт.

Підприємницьке середовище потрібно поліпшити завдяки зниженню адміністративних перешкод і державного втручання в економіку. Серед практичних кроків – запровадження системи оцінювання регуляторного впливу, презумпція невинуватості у відносинах між урядом і приватним бізнесом, впорядкування вимог до звітності та перегляд переліку платних адміністративних послуг для бізнесу.

Ще одна велика проблема в Молдові – нерівні ринкові можливості для приватних підприємств. Потрібно стимулювати ріст малих і середніх підприємств, зменшивши бюрократичну тяганину та обмеживши зайві втручання в ринок державними службами. Сучасна система державного контролю накладає на бізнес надмірні операційні витрати, внаслідок чого підприємці змушені шукати способи ухилення від сплати податків або давати хабарі. Чималою проблемою є

*У новій програмі поєднуються короткострокові антикризові заходи та довгострокові заходи, спрямовані на підтримку зростання*

*Поліпшення підприємницького середовища завдяки дерегулюванню – першочерговий пріоритет*

також негнучкий ринок праці в Молдові, що призводить до постійно високого рівня безробіття.

Украй важливе питання – дефіцит бюджету. Пріоритети нового уряду полягають у стабілізації бюджету, запровадженні сталого податкового законодавства та утриманні дефіциту на прийнятному рівні. Податково-бюджетну політику буде спрямовано на підтримку економічного зростання завдяки зменшенню частки суспільного споживання та збільшенню ефективності державного інвестування.

*Уряд дуже зацікавлений у співпраці з донорами...*

Окрім урядової економічної стратегії, розроблено комплексну програму для міжнародних донорів. Мета цієї програми під назвою “Переосмислюючи Молдову” полягає в узгодженні діяльності донорів з фактичними пріоритетами уряду.

# ПЕРШІ КРОКИ

## Заходи у відповідь на кризу

Одним з перших кроків нового уряду було відновлення переговорів з Міжнародним валютним фондом у жовтні 2009 року щодо нової програми економічних і фінансових заходів. У грудні 2009 року уряд також почав переговори з Європейською Комісією, Світовим банком та іншими зовнішніми партнерами з реалізації стратегій розвитку, прагнучи отримати бюджетну підтримку. Молдова отримала від Світового банку підтримку в розмірі 177 млн СПЗ, що дорівнює 180 млн дол. США, на фінансування свого бюджету. Європейський Союз запропонував Молдові 12 млн євро на модернізацію доріг і третій транш гранту прямої бюджетної підтримки для соціального сектору на суму 6 млн євро. Обидва надійшли в грудні 2009 року.

У грудні 2009 року молдовський парламент проголосував за прийняття державного бюджету на 2010 рік. Його засновано на прогнозованих доходах у розмірі 15,3 млрд молдовських леїв і видатках у розмірі 19,4 млрд леїв. Таким чином дефіцит бюджету становитиме 4,1 млрд, або 6,3% ВВП. Дефіцит фінансуватиметься за рахунок випуску внутрішніх і зовнішніх облігацій.

Уряд зменшив перелік груп товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації на відповідність, з 250 до 41. Термін дії внутрішніх сертифікатів відповідності для компаній із сертифікацією ISO-9001 QMS та/або сертифікацією ISO серії 22000 "Система управління безпекою харчових продуктів" подовжено з одного до п'яти років.

2010 року з бюджету було виділено 300 млн молдовських леїв на державні субсидії дрібним фермерам. Гранти надано після конкурсного відбору серед бізнес-проектів, що має допомогти дрібним фермерам, які раніше мали обмежений доступ до державних субсидій. Ще одним важливим нововведенням є зміни до законодавства, що спрощують експорт винограду та вина.

Систему соціального захисту також було реформовано; упродовж 2009 року виплати з безробіття зросли на 40%.

*... і швидко отримав допомогу 2009 року*

*Було вжито заходів для дерегулювання, фіскальної консолідації та підвищення соціального захисту*

Збільшено разову допомогу при народженні дитини та запроваджено диференційоване підвищення допомоги з огляду за дитиною для застрахованих і незастрахованих осіб.

## Усунення торговельних бар'єрів і полегшення доступу до ринку

Уряд планує сприяти та захищати сумлінну ринкову конкуренцію, особливо у сферах, де існують монополії чи компанії з доміантним становищем на ринку, та сприяти входженню нових компаній на такі ринки. Вживають також зусиль для зменшення присутності держави у сферах з високим рівнем конкуренції, передусім через приватизацію.

Згідно з рекомендаціями СОТ, уряд вніс зміни до свого рішення “Про правила походження товарів”, щоб забезпечити належну конкуренцію та усунути можливості для зловживання пільговим статусом підприємств у ВЕЗ.

Щоб позбавити експорт, усунуто торговельні перешкоди для експортування винограду. До Закону “Про виноград і вино” внесено зміни, якими було скасовано обмеження на експорт дистильованого вина та коньячної суміші з витримкою до шести років. До Закону “Про виробництво та обіг етилового алкоголю та алкогольної продукції” внесено зміни, якими було вилучено державні торгові марки, зменшено експортні витрати виробників вина та скасовано сертифікацію кожної експортної партії вина.

## Реорганізація державного управління

Новий уряд успадкував стару та неефективну централізовану адміністративну систему. Він планує ліквідувати авторитарну управлінську вертикаль і запровадити європейські принципи та стандарти державного управління. Зближення Молдови з Євросоюзом можливе тільки за умови заміни чітко ієрархічної структури урядування децентралізованою, прозорою та гнучкою структурою, заснованою на верховенстві закону та громадянських прав і свобод. Реформу центральної адміністрації планують поєднати з реформою місцевого управління, передавши повноваження, в тому числі і бюджетні, на місцевий рівень.

*Експорт алкоголю частково лібералізовано*

*Амбітні плани  
реформування  
системи державного  
управління наразі  
не реалізовано*

Уряд планує реструктуризувати міністерства, відомства та інші органи, щоб позбутися неефективних державних служб, упорядкувати їхні функції та зменшити адміністративні витрати. Буде прийнято нові правила щодо адміністративних процедур відповідно до загальноєвропейської тенденції до децентралізації. Планують узаконити інститут територіальних урядових представників, а також їхні відносини з автономними місцевими органами влади.

Хоча реформа державного управління наразі здебільшого залишається на папері, вже зроблено кілька кроків. Один з найважливіших – прийняття закону про державні закупівлі, який відповідає майже всім стандартам ЄС. Це дає Молдові змогу отримувати пряму бюджетну підтримку від ЄС. Навіть більше, майже завершено перехід до електронної системи закупівель. Крім того, у кількох державних інституціях здійснено комплексну реструктуризацію, ініційовану переважно їхніми ж керівниками. Ці реформи сприяли наближенню певних органів влади, таких як міністерство транспорту, до європейських стандартів і практики належного урядування.

# ПРОСТІР ДЛЯ РЕФОРМ

Нижче наведено аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз (SWOT) потенціалу Молдови до здійснення реформ.

<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Більшість населення підтримує інтеграцію в ЄС</li><li>• ЄС готовий забезпечити потужну політичну та фінансову підтримку чинному уряду</li><li>• Завдяки невеликому розміру молдовської економіки кошти ЄС та інших міжнародних донорів мають вагомий вплив</li><li>• Доволі низький початковий рівень забезпечує велику економічну та політичну віддачу від ринкових реформ і розвитку інфраструктури</li><li>• Промислове лобі, яке було таким деструктивним в Україні та Росії, майже відсутнє в Молдові та зосереджується переважно в Придністров'ї</li><li>• Високий рівень монополізації та тіньової економіки означає потенційно великий вигравш від відкритого доступу до ринків, наприклад демонополізації: збільшення кількості робочих місць, розширення бази оподаткування та зниження споживчих цін</li><li>• Завдяки невеликому внутрішньому ринку молдовський бізнес і споживачі виступають за ринкові реформи, більшу відкритість та інтеграцію з ЄС, а не за протекціонізм і перерозподіл</li><li>• Торговельні преференції, надані Молдові ЄС, СНД, балканськими країнами, США та іншими країнами, сприяють активній зовнішній торгівлі та заохочують придністровських виробників торгувати через молдовську митну систему</li><li>• Досить високоосвічена та кваліфікована робоча сила створює сприятливі умови для економічного розвитку</li><li>• За винятком Придністров'я промисловість Молдови недорозвинена, що створює потенціал для розвитку високих технологій</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Економіка майже повністю залежна від грошових переказів з-за кордону і зовнішньої торгівлі, внаслідок чого дуже відкрита до зовнішніх потрясінь</li><li>• Потенційний середній клас, тобто найактивніші освічені представники працездатного населення, працює здебільшого за кордоном і не бере участі в політичному житті країни, що зменшує потенціал молдовської економіки до зростання</li><li>• Податки та інші платежі, які сплачують придністровські фірми, збирає і розподіляє уряд цього регіону, внаслідок чого Придністров'я де факто економічно незалежне від Молдови</li><li>• Майже всі великі підприємства розташовані в Придністров'ї, внаслідок чого молдовський бюджет не отримує великої частки доходів</li><li>• Внутрішній ринок Молдови непривабливий для інвесторів через свій малий розмір, обмежений доступ, слабо розвинену інфраструктуру та виїзд кваліфікованих працівників за кордон</li><li>• Кордон з Придністров'ям майже неконтрольований, що призводить до величезних обсягів контрабанди та масштабної тіньової економіки</li><li>• У Молдові бракує власних енергоносіїв, що призводить до повільного промислового розвитку та повної залежності від імпортованих енергоносіїв</li><li>• Інфраструктура Молдови, особливо в сільській місцевості, в жахливому стані: цілком відсутня або вкрай застаріла</li></ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Родючі ґрунти та рівнинний ландшафт Молдови забезпечують високий сільськогосподарський потенціал</li> <li>• Сільськогосподарські угіддя перебувають здебільшого у приватній власності, а це плюс для реформ, покликаних поглиблювати розвиток фермерського сектору</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• У Молдові з її традиціоналістською, патріархальною сільською культурою нелегко здійснити радикальні реформи або запровадити європейські стандарти</li> <li>• Молдова розташована в кліматичному поясі, де існує високий ризик і морозів, і засух, що обмежує продуктивність і сповільнює розвиток фермерського сектору</li> </ul>
<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наближення до ЄС завдяки прийняттю <i>acquis</i> може поліпшити державне управління, залучити кошти для розвитку інфраструктури, відкрити доступ до містких ринків для сільськогосподарської продукції та стимулювати інвестиції</li> <li>• Порівняно невеликі кошти (за стандартами ЄС), інвестовані в інфраструктуру, можуть мати велику віддачу, створивши альтернативні джерела доходу та збільшивши політичний капітал прореформістських політичних сил у Молдові, посиливши таким чином їхні позиції</li> <li>• Різка дерегуляція економіки може дати швидкі переваги: кращий підприємницький та інвестиційний клімат, збільшення кількості робочих місць і зменшення цін, особливо на деяких дуже монополізованих ринках, таких як тваринництво</li> <li>• Розширення експортно-орієнтованого виробництва, особливо трудомісткого сільського господарства, для сусідніх ринків, зокрема ЄС і Росії, дало б Молдові змогу скористатися своїми перевагами, такими як родючі ґрунти, надлишок робочої сили, суттєві торговельні преференції та сприятливе географічне розташування</li> <li>• Посилення митного контролю на кордоні з Придністров'ям сприяло б боротьбі з контрабандою та суттєво зменшило б тіньову економіку, внаслідок чого зросли б доходи державного бюджету</li> <li>• Сприяння транскордонній співпраці може позитивно вплинути на місцевий і національний розвиток через малий розмір країни та той факт, що прикордонні регіони становлять чималу частку території</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Державні обмеження доступу до внутрішнього ринку створюють можливості для зловживань і призводять до формування потужних корупційних інтересів, що впливають на політичні та бюрократичні рішення, блокуючи реформи</li> <li>• Непопулярні заходи, такі як підвищення тарифів на газ, або нездатність здійснити реформи належним чином, наприклад демонополізувати ринок м'яса, можуть збільшити невдоволення серед виборців і повернути до влади Комуністичну партію</li> <li>• Втома ЄС після приєднання Румунії та Болгарії може суттєво зменшити бажання надавати подальшу підтримку Молдові</li> <li>• ЄС не дав жодної перспективи приєднання Молдови, внаслідок чого молдовський уряд не має найпотужнішого стимулу здійснювати реформи</li> <li>• Слабка національна ідентичність у поєднанні з легким отриманням російського громадянства для населення Придністров'я та румунського й частково болгарського громадянства – для решти молдаван може підірвати суверенітет Молдови</li> <li>• Збереження статус кво в Придністров'ї не має переваг, окрім дуже малоймовірної реінтеграції, яка може виявитися більш шкідливою для економіки, ніж повне відокремлення цього регіону</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поліпшення інфраструктури в поєднанні з дерегулюванням і, можливо, доповнене певними особливими заходами, покликаними полегшити кредитування сільськогосподарських підприємств і просувати молдовську аграрну продукцію на зовнішніх ринках, може розкрити потенціал розвитку у сфері виробництва натуральної агропродукції. Це може бути гарною ринковою нішею для Молдови через конкурентні переваги, такі як дешева робоча сила з давніми традиціями сільськогосподарської праці, родючі ґрунти та близькість ЄС</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виснаження ґрунтів, зумовлене порушенням чергування культур, підживляє сільськогосподарський потенціал Молдови</li> </ul>
---	--

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

Теперішній реформаторський уряд Молдови прийшов до влади завдяки наміру сприяти євроінтеграції. Це означає, що подальше наближення до ЄС має стати шляхом до реформ. Суттєвий прогрес євроінтеграції – це найлегший, якщо не єдиний, спосіб подолати перешкоди, які можуть завадити Альянсу успішно здійснити реформи.

По-перше, реальні кроки, які наблизять Молдову до ЄС, як-от успішні переговори щодо Асоціації та зони вільної торгівлі або безвізовий режим, поза сумнівом, підвищать довіру до Альянсу за європейську інтеграцію та, імовірно, зменшать ризик розвалу внаслідок розбіжностей між партіями, які до нього входять. Спільний успіх може об'єднати проєвропейські політичні сили та змусити їх бути більш наполегливими та послідовними у здійсненні реформ. Це втримає Молдову від потрапляння в “українську пастку” розчарування в європейському векторі та неминучого розвороту на схід.

По-друге, посилення євроінтеграції може допомогти реформаторам в уряді подолати опір корупціонерів. Досвід переходу влади в Молдові та інших країнах СНД, як-от в Україні та Киргизстані, показує, що без достатнього політичного капіталу доступ політичних лідерів до ресурсів є нестабільним. У такому разі зближення з ЄС – це найкраще довгострокове рішення для отримання альтернативних джерел доходів, які також збільшать політичний капітал.

По-третє, глибша європейська інтеграція буде неможливою без радикальної реформи державного управління. Реорганізація наявної адміністративної ієрархії згідно зі стандартами та нормами ЄС є не тільки обов'язковою умовою належної реалізації угод про асоціацію та зону вільну торгівлі з ЄС, а й дасть змогу керівництву Молдови ефективно діяти в демократичному середовищі та розбудовувати інституційну спроможність, необхідну для здійснення реформ.

Нарешті, наближення до ЄС і прийняття *acquis communautaire* потребує дерегуляції економіки та відкриття доступу на внутрішній ринок. Наступна демонополізація призведе до численних позитивних змін, таких як нижчі ціни на кількох високомонополізованих ринках, кращий інвестиційний і

*Спільний успіх у євроінтеграції може посилити коаліцію. . .*

*. . . і подолати опір корупціонерів*

*Державне управління потрібно інституційно демократизувати*

*Дерегуляція має знищити монополії та призвести до швидких позитивних наслідків*

підприємницький клімат і зменшення безробіття. Такі швидкі зміни підвищать довіру до Альянсу.

## Рекомендації для уряду Молдови

### Негайні кроки

#### ◆ Форсована лібералізація державного управління

Час, що минув відколи Альянс за європейську інтеграцію прийшов до влади, поза сумнівом, довів, що стала демократія, динамічне економічне зростання та успішне наближення до інституцій ЄС неможливі без реформування державного управління. Досвід Грузії демонструє, як це можна ефективно зробити в колишній радянській республіці. Серед необхідних заходів – упорядкування й належний розподіл функцій органів державного управління та суттєве скорочення кількості держслужбовців з одночасним підвищенням заробітних плат.

#### ◆ Широка дерегуляція внутрішнього ринку

Широка дерегуляція – найлегша економічна реформа, яку можна здійснити. Малий масштаб молдовської економіки та високий рівень її монополізації означають, що цей захід має спрацювати як ніде, поліпшуючи підприємницький клімат, приваблюючи додаткові інвестиції та даючи прибутки, а також ефективно вирішуючи проблему безробіття, трудової міграції та монопольного ціноутворення. Прийняття *acquis* ЄС та зменшення квот і кількості дозволів на імпорт також мають бути частиною цієї реформи. Утім, можливо, уряду доведеться вжити тимчасових заходів для захисту національних товаровиробників у чутливих галузях, як-от тваринництво та птахівництво.

#### ◆ Спрощена система оподаткування для малих і середніх підприємств

Молдові з її величезною тіньовою економікою та поганим підприємницьким кліматом потрібно вживати суттєвіших заходів для поліпшення середовища, в якому функціонують малі та середні підприємства, аніж теперішня патентна система. Тут для Молдови може бути корисним український досвід доволі успішного запровадження єдиного податку для приватних підприємців і спрощеної системи оподаткування для малих і середніх підприємств. Серед переваг української системи “фіксованого податку” над молдовською “патент-

*Прогрес неможливий без реформи державного управління*

*Потрібно лібералізувати нормативно-правове регулювання й торгівлю та сприяти зростанню конкуренції*

*Спрощена система оподаткування могла б доповнити патенти*

ною” системою – можливість наймати працівників і ширший перелік дозволених видів підприємницької діяльності. Для підприємців система стягнення податків ще важливіша, аніж ставки податків, а отже, спрощення податкової звітності може негайно поліпшити підприємницький клімат і вивести з тіні велику частину молдовської економіки.

#### ◆ **Нульова ставка податку на інвестиції поза межами компанії**

Чинна нульова ставка податку на реінвестований прибуток підприємств виявилася ефективним інструментом для зменшення відпливу капіталу з Молдови. Однак цього недостатньо, щоб зробити економіку привабливішою для інвесторів. Поширення нульового податку на інвестиції поза межами компанії може бути ефективнішим для сприяння інвестиціям і економічному розвитку в Молдові. Будь-яке зменшення доходів бюджету, яке виникне внаслідок цього, буде легко компенсовано зростанням кількості робочих місць і зменшенням міграції. Беручи до уваги широкий перелік винятків, варто також розглянути можливість повного скасування податку на прибуток підприємств.

*Прямі податкові стимули потрібно розширити*

### *Пріоритети політики*

#### ◆ **Належне проведення переговорів щодо ЗВТ**

Сприятливий вплив на Молдову швидкого підписання Угод про асоціацію та зону вільної торгівлі з ЄС самоочевидний. Він включає політичну стабільність європейського вектора, демократизацію державного управління та демонополізацію внутрішнього ринку. Проте пришвидшене наближення також пов’язане з ризиком, що економічними інтересами Молдови пожертвують задля політичної доцільності – завершення переговорів. Своєю чергою, це може негативно вплинути на чутливі галузі молдовської економіки та зрештою зменшити прагнення до європейської інтеграції серед підприємців і решти виборців. Досвід незавершених переговорів України щодо ЗВТ показує, що запобігти цим ризикам можна завдяки трьом крокам: налагодивши зв’язок між переговорною групою та галузевими міністерствами і політичним керівництвом, мобілізувавши аналітичну підтримку переговорного процесу серед міжнародних донорів; використовуючи час між раундами переговорів, щоб прямо обговорити та з’ясувати питання з ЄС.

*Переговори щодо ЗВТ пов’язані з ризиком, що економічними інтересами пожертвують задля політичної доцільності...*

*...досвід України пропонує рішення, як цьому запобігти*

*Спеціальний статус Придністров'я може допомогти подолати контрабанду та сприяти співпраці*

#### ◆ Надання Придністров'ю статусу вільної економічної та митної зони<sup>8</sup>

Контроль над придністровським кордоном — це один з найбільших викликів для Молдови. Демаркація кордону політично неприйнятна для Молдови, оскільки це фактично означатиме визнання незалежності Придністров'я. Одним з можливих рішень є надання Придністров'ю спеціального статусу вільної економічної й митної зони та звільнення придністровських компаній від податків і зборів. Запровадження преференційного митного режиму дозволить встановити жорсткіший митний контроль на придністровському кордоні без небажаних політичних наслідків. Звільнення придністровських компаній від молдовських податків і зборів не зменшить доходів молдовського бюджету, оскільки вони й так надходять до придністровського уряду. Цей захід може стимулювати підтримку возз'єднання з Молдовою серед придністровських підприємців, оскільки працювати за молдовськими податковими та митними правилами стане вигідніше. І навпаки, це зменшить доходи бюджету Придністров'я, що може спонукати його уряд почати переговори з Молдовою, щоб мати змогу виконати свої соціальні зобов'язання перед придністровськими виборцями.

#### ◆ Пріоритизація транскордонної співпраці

Різноманітні інструменти транскордонної співпраці — зокрема спрощені процедури в'їзду та виїзду для тих, хто живе в прикордонних регіонах, і сприятливі умови для транскордонної співпраці — зазвичай є частиною політики регіонального розвитку та не надто пов'язані із загальним національним економічним розвитком. Тому ці інструменти зрідка бувають першочерговим пріоритетом уряду у випадку з великими країнами на кшталт Росії та України. Однак з такою маленькою країною, як Молдова, більшість території якої є прикордонними регіонами, ситуація інша. Використання всіх доступних інструментів для сприяння транскордонній співпраці, таких як повернення податків, спрощені митні процедури та безвізовий режим для жителів прикордонних регіонів, матиме позитивний вплив і на місцевий, і на національний економічний розвиток.

<sup>8</sup> Питання про те, чи можна ефективно втілити цю рекомендацію, є спірним і потребує подальшого обговорення. Висловлювалося занепокоєння з приводу авторитарної природи придністровського уряду та його здатності збирати податки безвідносно до рішення молдовського уряду.

*Потрібно використовувати всі інструменти для сприяння співпраці із сусідніми регіонами*

## ◆ Приєднання до Європейського спільного авіаційного простору

Недорозвинена інфраструктура Молдови перешкоджає припливу інвестицій та економічному розвитку. Більшість інфраструктурних проектів дороги та довгострокові. Комунальні послуги та дороги не можна поліпшити за одну ніч. Утім, прогрес в авіаційних службах може бути набагато швидшим і суттєвим з меншими витратами. Приєднання до Європейського спільного авіаційного простору, наприклад, може надати інструмент для таких необхідних змін, оскільки дасть змогу швидко підвищити якість і доступність авіаційних послуг у Молдові та привабити більшу кількість відвідувачів – потенційних інвесторів і навіть туристів. Це також може призвести до росту інвестицій в авіаційній промисловості та в економіці загалом. Головним осередком таких зусиль може стати Вільний міжнародний аеропорт Маркулешти, якому надано статус вільної економічної зони. Це може стати особливо важливим для постачання свіжої натуральної сільськогосподарської продукції на ринки ЄС.

*Регуляторна реформа авіаційної галузі має пришвидшити розвиток транспортного сектору*

## Рекомендації міжнародним донорам

### *Негайні кроки*

#### ◆ Узалежнити допомогу від реформи державного управління

Державна машина ще радянського зразка в Молдові опирається реформам і перешкоджає здійсненню їх на бюрократичному рівні. Коротко кажучи, ефективна реалізація реформ і увідповіднення інституцій до стандартів ЄС будуть неможливими без інституційної демократизації державної бюрократичної системи в Молдові згідно з нормами та принципами ЄС. Щоб подолати опір молдовських бюрократів і підштовхнути уряд до необхідної адміністративної реформи, міжнародні донори мають узалежнити програми допомоги будь-якого типу від здійснення таких реформ.

*Донори мають бути одностайними щодо необхідності адміністративної реформи...*

#### ◆ Зробити дерегуляцію найвищим пріоритетом

Відкриття доступу до внутрішнього ринку Молдови не тільки підвищить готовність країни до імплементації ЗВТ, а й швидко призведе до низки вигод, зокрема підвищення доходів і кількості робочих місць. Це, поза сумнівом, збільшить довіру до чинного проєвропейського уряду та під-

*... та дерегуляції ринку*

тримку євроінтеграції серед виборців. Тому міжнародні донори мають зробити дерегуляцію найвищим пріоритетом у своїх програмах і наполягати, щоб уряд подолав опір корупціонерів і відкрив доступ до внутрішнього ринку.

## Стратегічні рішення

### ◆ Розбудовувати спроможність до здійснення переговорів та імплементації ЗВТ

Недавно Молдова продемонструвала прогрес у переговорах щодо ЗВТ, що викликало схвалення ЄС. Однак існує ризик, що уряд може пожертвувати економічними інтересами з політичних міркувань, таких як покvapливе підписання Угод про асоціацію та зону вільної торгівлі. Це може справити негативний вплив на Молдову, особливо на чутливі галузі, та призвести до розчарування в подальшій євроінтеграції серед виборців і підприємців.

Щоб запобігти цьому, Молдова потребує підтримки міжнародних донорів. Це передбачає надання аналітичної підтримки впродовж переговорного процесу у формі аналізу можливостей та оцінювання впливів, залучення різноманітних зацікавлених сторін, узгодженість між зобов'язаннями в рамках ЗВТ і внутрішніми пріоритетами та розбудову інституційної спроможності молдовських державних органів до виконання зобов'язань.

Вкрай важливо також надати суттєво розширений пакет стипендій і грантів молдовським студентам і спеціалістам, які хочуть навчатися за кордоном. Це не тільки підвищить спроможність молдовського уряду та інших державних органів, відповідальних за ЗВТ, а й сприятиме загальному наближенню до інституцій ЄС.

### ◆ Надавати підтримку Придністров'ю через Молдову

Активність міжнародних донорів у Придністров'ї – це обов'язкова умова для стабільності та зменшення впливу Росії в цьому регіоні. Залучення молдовської сторони до надання допомоги, наприклад надання прямої бюджетної підтримки Придністров'ю через молдовський бюджет, змусить придністровський уряд зрозуміти, що міжнародна спільнота не вважає його суверенною одиницею. Це може стимулювати переговори та співпрацю між урядами Придністров'я та Молдови.

*Розбудова  
спроможності для ЗВТ  
вкрай необхідна*

*Надання підтримки  
Придністров'ю через  
Молдову сприятиме  
налагодженню діалогу*