

NATALIA CWICINSKAJA*

Wybrane aspekty prawne stanowienia i funkcjonowania gospodarki Naddniestrza jako państwa nieuznawanego

Słowa kluczowe: państwa nieuznawane, gospodarka państw nieuznawanych, Naddniestrze, Republika Mołdowa

Streszczenie: Pod koniec XX wieku świat na szeroką skalę zetknął się z pojęciem „państw nieuznawanych”, czyli z jednostkami geopolitycznymi mającymi cechy państwa, jednak nieuznawanymi przez społeczność międzynarodową. Istnienie tych jednostek wpływa zarówno na stosunki polityczne, jak i gospodarcze na świecie. Zamiarem autorki było pokazanie na przykładzie jednego z „państw nieuznawanych” – Naddniestrza, procesu stanowienia oraz funkcjonowania gospodarki takich jednostek oraz stosunków z państwami sąsiadującymi. Nieuznanie przez inne państwa takich jednostek nie sprzyja ich rozwojowi ekonomicznemu i społecznemu.

1. Wstęp

Jedną z cech szczególnych współczesnych stosunków międzynarodowych jest istnienie oraz funkcjonowanie jednostek geopolitycznych mających cechy państwa, jednak nieuznawane przez społeczność międzynarodową za takie.

Przyczyny pojawienia się „państw nieuznawanych” są różnorakie:

1. Instytucja uznania w prawie międzynarodowym nie została skodyfikowana. Państwa podejmują decyzje o uznaniu innego państwa, kierując się wyłącznie własnymi interesami geopolitycznymi. Instytucja uznania jest więc raczej instrumentem politycznym niż prawnym;

* Dr Natalia Cwicinskaja – adiunkt w Instytucie Wschodnim Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2. Obecna praktyka międzynarodowo-prawna nie nakłada na państwa obowiązku nieuznawania jednostek geopolitycznych powstałych w sposób niekonstytucyjny (Dugard, 1987, s. 132–133). Państwa preferują cichą współpracę z państwami nieuznawanymi niż otwartą konfrontację;

3. Jako powody odłączenia się państw nieuznawanych zazwyczaj podawane są: „sprawiedliwość historyczna”, „prawo do samostanowienia” oraz „prześladowania z powodów narodowych (etnicznych, rasowych)”. Przy czym, „sprawiedliwość historyczna” jest pojęciem pozaprawnym, więc nie może być rozpatrywana z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Pojęcie „prawo do samostanowienia” zostało, co prawda, określone w prawie międzynarodowym, jednak ze względu na cechy specyficzne danej gałęzi prawa bardzo często jest interpretowane w sposób dowolny przez podmioty dążące do niepodległości. Natomiast pojęcie „naród” nie ma jednoznacznej definicji w prawie międzynarodowym.

Problem „państw nieuznawanych” w stosunkach międzynarodowych stał się szczególnie widoczny pod koniec XX wieku. Mamy do czynienia z Turecką Republiką Północnego Kipru, mającego „ciche” poparcie Turcji. Azerbejdżan i Armenia są w stanie ciągłego konfliktu politycznego ze względu na istnienie Górnego Karabachu. Konflikt ten, jak również konflikty pomiędzy Osetią Południową i Abchazją z Gruzją są czynnikami destabilizującymi sytuację w regionie. Również „nieuznawanie” Naddniestrza stanowi istotną przeszkodę w normalnym funkcjonowaniu życia gospodarczego oraz politycznego Republiki Mołdowy. Nie można również zapominać o przypadku Kosowa, które uzyskało uznanie niektórych państw.

2. Republika Naddniestrzańska

2.1. Uwagi ogólne

W tak krótkim artykule nie sposób omówić wszystkie przypadki funkcjonowania gospodarczego „państw nieuznawanych”. Skupię się jedynie na przypadku Naddniestrza oraz wpływie istnienia tej jednostki geopolitycznej na gospodarkę Republiki Mołdowy. Spowodowane to jest faktem, iż po przyjęciu Rumunii i Bułgarii do UE konflikt ten jest zlokalizowany w bezpośrednim sąsiedztwie Unii. Nie pozostaje to bez wpływu na bezpieczeństwo i stabilizację Europy.

Informacje na temat Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (NRM, Naddniestrze) obejmującej tereny byłej Mołdawskiej SRR, które znajdują się na lewym brzegu Dniestru, a także dwie prawobrzeżne enklawy: miasto Bendery (Tighina) z okolicami oraz tereny leżące na południowym wschodzie od Bender, pojawiają się w prasie polskiej niezbyt często. Jednak jest powszechnie wiadomo, iż Naddniestrze stanowi nie uznany przez społeczność międzynarodową, ale de facto su-

werenny, kontrolujący w pełni własne terytorium i posiadający wszelkie atrybuty państwa organizm polityczny.

W niniejszym wystąpieniu chciałam zwrócić uwagę na aspekt ekonomiczny istnienia Naddniestrza.

Sytuację w Naddniestrzu warunkuje wieloaspektowość oraz w pewnym sensie unikatowość. Wyjątkową specyfikę konfliktu mołdawsko-„mołdawskiego” cechuje lokalizacja: jest to najbliższy w stosunku do granicy z UE „punkt zapalny”, znajdujący się na terytorium b. ZSRR. Wyjątkowe są również jego przyczyny. U podłoża konfliktu leżą przyczyny nie narodowościowe lub religijne, a polityczne i gospodarcze. Jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku pojawiła się idea stworzenia w Naddniestrzu „swobodnej strefy gospodarczej”, przesłanką tego była koncentracja w tym regionie infrastruktury przemysłowej oraz rolniczo-przemysłowej. Była to również najbardziej zurbanizowana część Mołdawii, ludność, zarówno miejska, jak i wiejska osiągała najwyższe dochody w całej republice.

Sytuacja w Naddniestrzu wpływa nie tylko na politykę Republiki Mołdowy, ale także na gospodarkę. Badania naukowe sytuacji w Naddniestrzu dotyczą przeważnie politycznych aspektów problemu. Jednak wydaje się, iż kwestie gospodarcze również są istotne. Wystarczy zwrócić uwagę m.in. na takie fakty, jak zaostrzenie stosunków gospodarczych pomiędzy Mołdową a Naddniestrzem, wprowadzenie nowych przepisów regulujących eksport oraz import na terytorium Naddniestrza, przebieg prywatyzacji, pojawienie się inwestorów rosyjskich.

2.2. Stanowienie gospodarki Naddniestrza

Należy zauważyć, iż transformacja i konsolidacja struktur społeczno-gospodarczych Naddniestrza jest zjawiskiem nie podobnym w zasadzie do innych republik. Przystosowanie gospodarki Naddniestrza do tzw. „samowystarczalności” w latach dziewięćdziesiątych XX wieku odbywało się przy odgórnym centralnym kierowaniu gospodarką. Duża część budżetu była skierowana na sprawy bezpieczeństwa tak zewnętrznego, jak i wewnętrznego, co było spowodowane toczącymi się działaniami wojennymi. W Naddniestrzu reformy ekonomiczne, prywatyzacja, rozwój wolnego rynku rozpoczęły się 10 lat później niż w pozostałych regionach b. ZSRR.

Transformacja gospodarcza na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku została podporządkowana budowaniu własnej państwowości oraz stworzeniu własnego systemu prawnego.

W roku 1991 w celu wykonania rozliczeń międzybankowych została podjęta decyzja o rejestracji Naddniestrzańskiego Regionalnego Komercyjno-Akcyjnego Banku „Agroprombank”, który do końca 1992 roku pełnił zarówno rolę banku centralnego, jak i komercyjnego (Бельченко, Бурла, 2002, s. 143). Bank ten został

utworzony przy wykorzystaniu struktur „Agroprombanku ZSRR”. Pod koniec 1992 roku została utworzona dwupoziomowa struktura bankowa (Naddniestrzański Bank Republikański – NBR oraz sieć banków komercyjnych), natomiast w 1994 roku została wprowadzona własna waluta – rubel naddniestrzański (do tego momentu w obiegu były ruble radzieckie, na które zostały naklejone znaczki pocztowe z wizerunkiem marszałka Suworowa zwane potocznie „suworowki”).

Po zakończeniu działań wojennych administracja Naddniestrza przy wsparciu tzw. „kadry dyrektorskiej” (dyrektorzy większych przedsiębiorstw) nawiązała utracone stosunki handlowe z kontrahentami w Rosji, Białorusi, Ukrainy.

Do roku 1996 w Naddniestrzu nie istniała ustawa budżetowa. W zasadzie budżet był oparty o realne wydatki, składające się z wydatków na strukturę państwową oraz z wydatków na bardzo kosztowny, pozostały po rozpadzie ZSRR system opieki społecznej. Finansowanie wszystkich wydatków odbywało się bez istniejących ograniczeń budżetowych.

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku okazało się, iż sytuacja w Naddniestrzu stała się dramatyczna: nieudany proces wprowadzenia własnej waluty, hiperinflacja, spadek poziomu produkcji prawie do pełnego zatrzymania itp. (Синев, 2000, s. 128).

Pod koniec 1995 roku kryzys w gospodarce Naddniestrzańskiej osiągnął apogeum. Kurs wymiany miejscowej waluty co jakiś czas był zmieniany i ustanawiany w oparciu o potrzeby koniunkturalne niezwiązane z sytuacją ekonomiczną („Вестник ПРБ”, 2000, s. 4).

Zaistniała sytuacja zmusiła władze Naddniestrza do szukania porozumienia z władzami mołdawskimi. Pomiedzy kierownictwem Banku Narodowego Mołdowy i Naddniestrzańskiego Banku Republikańskiego zostało podpisane „Porozumienie o wzajemnych stosunkach systemów pieniężno-kredytowych Republiki Mołdowy i Naddniestrza”. Zgodnie z porozumieniem mołdawski lei był wykorzystywany w rozliczeniu bezgotówkowym pomiędzy Mołdową a Naddniestrzem, została wprowadzona możliwość wymiany leja mołdawskiego na rubel naddniestrzański.

Na początku 1996 roku został także podpisany Protokół w sprawie rozstrzygnięcia istniejących kwestii spornych w zakresie działalności służb celnych Republiki Mołdowa i Naddniestrza. Na mocy protokołu naddniestrzańskie taryfy importowe zostały dostosowane do taryf importowych obowiązujących w Republice Mołdowy. I co najważniejsze, służbie celnej Naddniestrza umożliwiono korzystanie z blankietów urzędowych oraz pieczętek służby celnej Republiki Mołdowy. Było oczywiste, iż Naddniestrze jako państwo nie uznane nie mogło posługiwać się np. własnymi pieczętkami celnymi podczas odprawy ładunków.

Pierwszą próbą reformy stosunków budżetowych była Ustawa o budżecie państwowym na rok 1996. Ustawa ta wprowadzała zmiany nie tylko w strefie budżetowej, ale także w strefie monetarnej. Dla osób prawnych wprowadzono możliwość samodzielnego udziału w targach walutowych. Została wzmocniona pozycja NBR oraz uregulowano tryb emisji pieniężnej.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Naddniestrzu zainicjowano proces становienia podstaw prawnych dla istnienia niepaństwowych form własności, m.in. zostały uchwalone ustawy o spółkach akcyjnych, o leasingu, o inwestycjach zagranicznych. Rozpoczął się proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Prywatyzacja odbywała się jednak w sposób niejawnny i proces ten został wstrzymany w związku z licznymi nadużyciami i błędami.

Paradoksalnie bodźcem do zmiany stanowiska władz naddniestrzańskich w kwestiach gospodarczych był kryzys gospodarczy w Rosji w 1998 roku. Początkowo zwiększono wpływ państwa na regulacje gospodarki. Tak np. w 1999 roku kurs wymiany rubla naddniestrzańskiego był kilkakrotnie zmieniany w drodze dekretu prezydenckiego, nie zważając na samodzielność NBR. Wprowadzono kilka kursów walutowych – dla wyliczenia pensji, dla operacji handlu zagranicznego. Wszystko to spowodowało, iż rynek walutowy ponownie zaczął funkcjonować w „szarej strefie”. Banki zostały zmuszone do wycofania się z rynków walutowych, co z kolei doprowadziło do pełnej stagnacji w gospodarce.

Początkowo władze uchwaliły ustawę o prywatyzacji, a następnie został utwierdzony program zawierający środki stabilizacyjne w dziedzinie budżetu, podatków oraz polityki kredytowo-pieniężnej.

Zmiany w ustawodawstwie w latach 2000–2004 miały istotny wpływ na strukturę prawną i mechanizmy organizacyjne sterowania makroekonomicznego. Zgodnie z Ustawą o zmianach w Konstytucji Mołdawskiej Naddniestrzańskiej Republiki nieuznane państwo stało się republiką prezydencką. Zgodnie z tymi zmianami Prezydent samodzielnie, bez uzyskania zgody Rady Najwyższej, powołuje Radę Ministrów. Został zmieniony tryb tworzenia organów sądowych, a w szczególności, tryb mianowania sędziów – mianowanie stanowi prerogatywę prezydenta.

Co najciekawsze, Rada Ministrów pełni rolę organu doradczego przy Prezydencie. Wszystkie decyzje Rady Ministrów są zatwierdzane i wprowadzane w życie aktami prawnymi Prezydenta.

Rada Najwyższa jest jedynym organem ustawodawczym NRM. Rada składa się z 43 deputowanych, z których 10 osób łączy mandat parlamentarny z działalnością gospodarczą.

Ważną rolę w polityce gospodarczej pełni Związek Przedsiębiorców, Przemysłowców oraz Rolników Naddniestrza oraz Izba Handlowo-Przemysłowa Naddniestrza.

Istotną zmianę w sytuacji gospodarczej Naddniestrza wprowadził Państwowy Program Prywatyzacji na lata 2001–2004, w wyniku którego uzyskano 57 mln USD.

Obecnie trzon gospodarki Naddniestrza stanowią akcyjne struktury korporacyjne oraz przedsiębiorstwa państwowe.

Podsumowując transformację systemu gospodarczego Naddniestrza należy zauważyć, iż dopiero po roku 2000 zostały podjęte zdecydowane próby przejścia od gospodarki planowej do gospodarki wolnorynkowej, dokonania prywatyzacji, dokonania reformy sektora finansowego oraz systemu socjalnego.

3. Konflikty gospodarcze Naddniestrza i Mołdowy

W ciągu 16 lat istnienia konfliktu stosunki pomiędzy stronami przechodziły ewolucję – poczynając od konfliktu zbrojnego w roku 1992 poprzez względną normalizację w latach 1996–1997, prowadząc do ponownego zaostrzenia stosunków od roku 2001.

Rząd Republiki Mołdowy przyznaje, iż nie istnieje jednolita przestrzeń gospodarcza Mołdowy i Naddniestrza (*Пресс-конференция премьер-министра Республики Молдова В. Тарлева, 21.10.2004*).

Istniejący spór pomiędzy państwami działa na niekorzyść obydwu stron. Historia konfliktu potwierdza, iż zniesienie ograniczeń celnych, fiskalnych, administracyjnych prowadzi do intensyfikacji stosunków gospodarczych, zwiększenia poziomu życia ludności, a co za tym idzie, osłabia antagonizmy stron. Natomiast wprowadzenie i zaostrzenie sankcji gospodarczych prowadzi do pogorszenia sytuacji gospodarczej, wskutek czego odsuwa się ewentualny termin osiągnięcia porozumienia.

Warto zwrócić uwagę na kwestie celne. W historii stosunków mołdawsko-„mołdawskich” niejednokrotnie były podejmowane próby skoordynowania służb celnych. Po raz pierwszy próba harmonizacji przepisów celnych oraz zniesienia wewnętrznych punktów celnych była podjęta w 1996 roku. W ramach porozumienia międzyrządowego zostało uzgodnione, iż zostaną zniesione wewnętrzne punkty celne oraz będą utworzone wspólne punkty celne na granicy z Ukrainą. Niestety, zamierzania te nigdy nie zostały w pełni zrealizowane.

Jednak po wejściu Mołdowy do WTO w 2001 roku oraz po zmianach regulacji dotyczących transportu międzynarodowego w Naddniestrzu sytuacja na naddniestrzańskim odcinku mołdawsko-ukraińskiej granicy ulegała niejednokrotnie zaostrzeniu.

Początkowo Naddniestrze zostało pozbawione możliwości używania atrybutów celnych Republiki Mołdowy, co od 1996 roku umożliwiało dokonania operacji importowo-eksportowych oraz napływ towarów z Naddniestrza na rynek Mołdowy. Został określony tryb deklaracji towarów przez firmy z Naddniestrza, zmieniono mołdawskie ustawodawstwo celne oraz podatkowe, określono status firm z Naddniestrza jako „rezydentów znajdujących się na terytorium Republiki Mołdowa i nie mających stosunków podatkowych z jej systemem budżetowym”. Wówczas po raz pierwszy został użyty termin „blokada ekonomiczna”.

Strona naddniestrzańska zareagowała natychmiast – zostało wprowadzone 20-procentowe cło na mołdawskie towary, została wprowadzona specjalna kontrola migracyjna podczas przekroczenia granicy oraz ustanowiono opłatę za przekroczenie granicy.

Następnie rząd Mołdowy na mocy postanowienia zobowiązał firmy z Naddniestrza do tymczasowej rejestracji w Państwowej Izbie Rejestracyjnej w celu uzyskania możliwości załatwienia wszelkich formalności związanych z operacjami importowo-eksportowymi. Sama rejestracja oraz wydawanie licencji odbywało się

nieodpłatnie oraz nie pobierano cła za towary przywożone dla celów własnej produkcji. Postanowienie to miało na celu umożliwienie firmom naddniestrzańskim kontynuację operacji importowo-eksportowych.

Natomiast kroki podjęte przez rząd naddniestrzański doprowadziły do zamknięcia własnego rynku dla mołdawskich produktów: zostało wprowadzone 100-procentowe cło na produkty mołdawskie. Z drugiej strony, rynek ten został otwarty dla produktów ukraińskich, na które cło zostało zniesione.

Oficjalne stanowisko Ukrainy głosiło, iż produkty naddniestrzańskie nie oclone zgodnie z ustawodawstwem mołdawskim nie będą wpuszczane na terytorium państwa oraz ich tranzyt przez terytorium Ukrainy nie będzie możliwy. Jednak ważniejsze punkty celne nadal funkcjonowały „po staremu”.

W roku 2004 po kolejnym kryzysie politycznym w stosunkach z Naddniestrzem Mołdowa podjęła decyzję o stosowaniu ustawodawstwa dotyczącego operacji eksportowo-importowych w stosunku do wszystkich firm zarejestrowanych na terytorium Republiki Mołdowa bez stosowania ulgowej regulacji dla firm z Naddniestrza. Oznaczało to, iż firmy naddniestrzańskie musiały uzyskać stałą rejestrację w Państwowej Izbie Rejestracyjnej po to, żeby dokonywać operacji eksportowo-importowych.

W roku 2005 strona naddniestrzańska zablokowała drogę kolejową i po rokowaniach przy pośrednictwie Ukrainy operacje importowo-eksportowe zaczęły się odbywać zgodnie ze „starymi” zasadami.

Mołdawia z kolei zwróciła się do UE i OBWE z wnioskiem o przeprowadzenie operacji monitorującej na naddniestrzańskim odcinku granicy mołdawsko-ukraińskiej. Została podjęta decyzja o utworzeniu Misji pomocniczej na granicy Mołdowy i Ukrainy, która rozpoczęła działalność 1 grudnia 2005 r.

Pierwotnie założono, iż nowy reżim przemieszczania towarów na naddniestrzańskim odcinku granicy zostanie wprowadzony 25 stycznia 2006 roku. W związku z przeciągającymi się konsultacjami Ukrainy z Mołdową, UE, OBWE nowy reżim został wprowadzony 3 marca 2007 roku. Sytuacja ta jest określana przez Tyraspol i Moskwę jako blokada ekonomiczna, pokojowa okupacja, natomiast przez Kiszyniów, Kijów, Brukselę jako ustanowienie transparentności na granicy.

Nowy reżim graniczny spowodował ponowne zaostrenie w stosunkach mołdawsko-„mołdawskich”. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii strony używają wszelkich możliwych środków. Niestety, stopniowo prowadzi to do podziału infrastruktury, która do niedawna jeszcze pozostawała wspólna. Lewa i prawa część Mołdawii obecnie korzysta z różnych sieci komórkowych oraz różnych sieci telekomunikacyjnych. Również infrastruktura kolejowa została podzielona pomiędzy stronami. W ten sposób próbując rozwiązać jeden problem władze powodują powstawanie kolejnych problemów.

Jak się wydaje, wcześniej czy później strony dojdą do porozumienia w sprawie reżimu granicznego. Jednak do tego czasu będą mieć kolejne problemy, polegające na odbudowie podzielonej infrastruktury.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż pozostawienie nierozwiązanych spornych kwestii gospodarczych pomiędzy stronami rzutuje na porozumienie polityczne. Ignorowanie gospodarczego składnika problemu naddniestrzańskiego powoduje odsunięcie coraz dalej w czasie możliwości jego politycznego rozwiązania.

4. Podsumowanie

Specyficzna struktura gospodarki Naddniestrza (zależność od rynków zewnętrznych tak przy sprzedaży produkcji, jak i przy zaopatrzeniu w surowce) oraz ograniczona chłonność rynku wewnętrznego spowodowały zbyt dużą zależność od podmiotów zewnętrznych. Nieokreślony status prawny jednostki jeszcze bardziej wzmacnia tę zależność zarówno od kontrahentów zewnętrznych, jak i od Republiki Mołdowy: Naddniestrze nie może występować jako pełny i równoprawny uczestnik stosunków handlowych.

Liczba stałych partnerów handlowych Naddniestrza jest znikoma. Wśród państw UE są to Niemcy oraz Włochy. Ponadto nie do końca uregulowane stosunki graniczne, celne, podatkowe oraz handlowe z najbliższymi „sąsiadami” Naddniestrza powodują zahamowanie rozwoju socjalno-gospodarczego regionu.

Wynika z tego, że w rozwiązaniu „kwestii naddniestrzańskiej” powinna być zainteresowana nie tylko Republika Mołdowy, a jednak w większej mierze Naddniestrze, którego ludność płaci wysoką cenę za „nieuznawane istnienie”.

Bibliografia

- Dugard J. 1987. *Recognition and the United Nations*. Cambridge: Grotius Publications.
- Бельченко В.П., Бурла М.П. 2002. *Модель, концепция социально-экономического развития и основные направления вывода из кризиса постсоветских государств в переходный период (на примере ПМР)*. Тирасполь.
- „Вестник ПРБ”. 2000. nr. 12, декабрь.
- Синев В.Г. 2000. *Промышленность Приднестровья сложный путь к стабилизации*. „ЭКО”. nr. 1.
- Пресс-конференция премьер-министра Республики Молдова В. Тарлева. 21. 10. 2004. Агентство «Infotag» (tekst w posiadaniu autorki).

Selected Legal Aspects of Establishing and Operating of Transnistria Economy as an Unrecognised Country

S u m m a r y: At the end of the XX century the world has challenged on a large scale the issue of „unrecognized states”, which means the geo-political units having the characteristics of states, however, not being recognized by the international community. The existence of these

entities has influenced both the political and economic relations in the world. The intention of the author was to show the process of maturing of the economy of those entities and their economic relations with its neighbours basing on the example of one of the „non-recognised states” – the Transnistria region. Non-recognition of such entities by other countries is not productive to their economic and social development.

Key words: recognition, unrecognized states, the economy of the unrecognized states, the Transnistria region, the Republic of Moldova
