

Взгляды, выраженные в данном документе, являются мнением автора и не обязательно отражают взгляды или политики Азиатского банка развития (АБР) или его Совета Директоров, или представляемых ими Правительств. АБР не гарантирует точность данных в данном документе и не берет на себя никакой ответственности за последствия их использования. Используемая терминология не обязательно может совпадать с официальными терминами АБР.

Настоящий документ был переведен с английского языка с целью охвата более широкой аудитории. Однако, английский является официальным языком Азиатского банка развития, и оригинал настоящего документа на английском языке является единственно подлинным (то есть официальным и юридически правомочным) текстом. При цитировании текста необходимо давать ссылку на оригинал данного документа на английском языке. Азиатский банк развития не гарантирует точности перевода и не несет ответственности за любые отклонения от оригинала.

Всемирный Банк

18 марта 2008 г.

ЦАРЕС: Предложения по дальнейшим исследованиям вопросов торговли и оказанию технической помощи

Введение

Данная записка охватывает предложения по продолжению работы в рамках запроса стран ЦАРЕС к Всемирному Банку на проведение исследования вопросов приграничной торговли. Задачи данного исследования были одобрены в ходе предыдущей встречи министров ЦАРЕС. В частности, предлагается охватить по два таможенных поста на границах, где исследование не было проведено по техническим причинам: (1) граница Афганистана; и (2) граница Монголии. Отдельные запросы были получены от правительств Монголии и Афганистана по этому вопросу.

Данная записка также содержит два новых предложения, которые ставят собой цель поддержать ЦАРЕС в деле достижения своих задач по расширению торговли и экономического сотрудничества между странами членами ЦАРЕС. Первое предложение включает в себя подготовку общих программ сотрудничества по приграничному сотрудничеству, что также включает в себя вопросы торговли и ряд других мер, поддерживающих торговлю, так например развитие бизнеса и туризма в приграничных районах, т.к. такого рода программы зарекомендовали себя как полезный инструмент, который потенциально может внести существенный вклад в дело стимулирования экономического роста приграничных регионов. Второе предложение включает в себя анализ вопросов торговли проходящей через базары (которые зачастую находятся в приграничных районах) и может предоставить полезную информацию для разработки политики мер в области торговли и таможенного дела и стимулировать рост приграничных регионов.

Необходимо отметить, что возможности Банка по проведению вышеприведенных мероприятий зависят от финансирования со стороны

заинтересованных доноров. Правительство Швейцарии оказало щедрую поддержку уже проведенной работы, и Всемирный Банк также уже внес свой вклад в ряд расходов, связанных с проведением предыдущей работы.

Вопросы к страновым делегациям

1. Одобряют ли страновые делегации запросы со стороны Афганистана и Монголии расширить охват исследования вопросов приграничной торговли и включить их в исследование?
2. Одобряют ли страновые делегации предложения по оказанию технической помощи по проведению двусторонних консультаций по вопросам и подготовленным рекомендациям по отдельно взятым таможенным постами (пограничным переходам). Могут ли какие-нибудь страновые делегации заявить о своем интересе по проведению двусторонних консультаций в ходе встречи?
3. Мы приветствуем, если страновые делегации обсудят в ходе встречи два новых предложения и предоставят сотрудникам Всемирного Банка рекомендации как по содержательной части, так и по методологии предлагаемых исследований. Отвечают ли два новых предложения (исследования) приоритетам ЦАРЕС в области содействия торговли и экономического сотрудничества в приграничных районах стран-членов ЦАРЕС?

1. Вопросы приграничной торговли в ЦАРЕС:

- (i) Приграничная торговля между Таджикистаном и Афганистаном и между Узбекистаном и Афганистаном:
- (ii) Приграничная торговля между Китаем и Монголией

ТРСС получил конкретный запрос от представителей Афганистана и Монголии провести исследование условий и состояния приграничной торговли в своих странах. Данная работа будет охватывать страны и вопросы, которые не были охвачены в 2007 году, в рамках проведенного исследования *приграничной торговли в странах ЦАРЕС*.¹ Мы предлагаем провести обзор состояния приграничной торговли между следующими странами: Афганистан-Таджикистан, Афганистан-Узбекистан, и после

¹ На встрече министров ЦАРЕС (Центрально-Азиатского Регионального Экономического Сотрудничества), состоявшейся в октябре 2006 года в г. Урумчи, в адрес Всемирного Банка поступила просьба провести исследование по приграничной торговле между странами ЦАРЕС. Всемирный банк проработал детали данного исследования и привлек национальные команды для проведения опроса в приграничных районах Китая, Казахстана, Кыргызской Республики и Таджикистана в течение февраля-июня 2007 года. В ходе всего процесса, Банк провел работу в тесном сотрудничестве со странами-участницами ЦАРЕС, МВФ (ведущим органом в Координационном Комитете по Торговой Политике) и АБР

предварительного сбора дополнительной информации между Китаем и Монголией. Вопросы приграничной торговли между Афганистаном и Узбекистаном будут охвачены только со стороны Афганистана. Вопросы приграничной торговли между Монголией и Китаем будут охвачены только в случае присутствия приграничных районов с достаточно высокой плотностью населения, т.е. города с населением более 5 тысяч в пределах 20 миль (35 км) от границы.

Несмотря на то, что проведенная работа уже включала в себя 3 таможенных поста на Таджикско-Афганской границе, по организационным причинам не было возможности нанять группу из числа местных афганских консультантов для проведения исследования с афганской стороны границы. Данная брешь будет восполнена в рамках данного предложения.

Методология проведения исследования и основные вопросы будут идентичны с теми, которые применялись при подготовке отчета представленного в 2007 году. Полевые работы будут включать 2 таможенных поста на соответствующих границах между Таджикистаном и Афганистаном, а также между Узбекистаном и Афганистаном в период с конца мая по начало июня.

2. Двусторонние консультации

Всемирный Банк готов оказать содействие странам ЦАРЕС с дальнейшей детализацией рекомендаций, содержащихся в отчете за 2007 год, применительно к отдельно взятым таможенным пунктам или отдельно взятым странам. Данная работа включает в себя разработку детальных предложений по реализации данных рекомендаций, а также содействие в их непосредственной реализации. Данные консультации (техническая помощь), будут возможны исключительно по мере получения отдельных запросов со стороны самих стран. Если какие-нибудь страны ЦАРЕС будут заинтересованы в данном предложении, они должны сообщить данные намерения в ТРСС.

3. Исследование: Углубление процессов интеграции приграничных районов в рамках ЦАРЕС

Предыстория: В то время как отчет по Приграничной торговле в странах ЦАРЕС фокусировался на проведении анализа влияния мероприятий правительственных структур на поддержание или сдерживание приграничной торговли, данное предложение и исследование ставит целью охватить вопросы использования «институционального новаторства» базируясь на европейском опыте и понятии «Еврорегионы», когда смертельный случай на немецко-голландской границе в 1958 году

послужил толчком для открытия границ,² а дальнейшие события привели к появлению и расширению приграничного сотрудничества и появлению термина «еврорегион»

Содержание такого рода программ сотрудничества между приграничными регионами включает вопросы торговли и туризма, а также мер по содействию развитию бизнеса и содействия торговле. Успех такого рода программ сильно зависит от сравнительно свободного передвижения людей, капитала, товаров и услуг, а также от уровня экономического развития стран. Среди множества различных мероприятий в рамках первого «Еврорегиона» созданного на немецко-голландской границе в 1958 году было также положение о свободном проходе через границу для покупок по специальным дням. Организационная структура такого рода «еврорегионов» включала, как правило, координационный комитет из числа региональных и местных органов власти для продвижения местного бизнеса и культурных мероприятий, развития инфраструктуры, защите природы, содействию передвижению людей и товаров через границу. Начиная с 90-х годов, данная концепция также была принята странами вне ЕС при поддержке как со стороны Европейской Комиссии так и Совета Европы.³ В результате, практически все местные и региональные власти в Европе на данный момент вовлечены в ту или форму приграничного сотрудничества.

Связь с политической реформ: Исследование потенциала по разработке и внедрению целевых и рамочных программ по сотрудничеству в области торговли и прочих областях, связанных с торговлей, как например развитие туризма и упрощение процедур по функционированию бизнеса в контексте ЦАРЕС, может принести существенную пользу и дивиденды и расширит направления сотрудничества между странами членами ЦАРЕС. Опыт Еврорегионов может быть использован в других регионах при условии наличия приверженности и желания по «укреплению и расширению соседских отношений между территориальными сообществами и властями на местах с коллегами через границу»⁴. Основная польза для политики реформ сводится к простой идее «углубить и укрепить» отношения вне рамок существующих двусторонних правительственных соглашений и пользы такого рода соглашений для благосостояния приграничных регионов, а также их параллельное влияние на отношения между народами.

² Летальный исход для молодого голландца в 1958 год мог бы и не иметь место если бы имелся свободный доступ к близлежащей больнице, расположенной через границу в Германии. Считается, что именно этот случай привел к появлению концепции приграничного сотрудничества. На самом деле, концепция Еврорегионов была впервые внедрена на немецко-голландской границе около г. Эншеде (Голландия) и г. Гронау (Германия) в 1958 году.

³ Совет Европы разработал рамочное соглашение для приграничного сотрудничества, которое включено в постановление 1980 года по Формату межстранового сотрудничества, которое в последствии было одобрено большинством стран региона (COE 1995). Ряд стран не входящих в состав ЕС также внедрились данную концепцию. Например, Венгрия установила соседские отношения в приграничных к Австрии, Италии и бывшей Югославией районах в 1989 году. (Maskell and Törnqvist 1999, p. 32).

⁴ См. Определение приграничного сотрудничества приведенное в «положениях соглашения» Совета Европы.

Несмотря на то, что эквивалент Еврорегионам еще не появился на территории стран ЦАРЕС, те соглашения и отношения, которые на данный момент имеют место и потенциальная польза от такого рода регионов является привлекательной концепцией для правительств стран ЦАРЕС. Необходимо принять во внимание тот факт, что граница с другими странами ЦАРЕС является важным элементом формирующим экономическое пространство всех стран ЦАРЕС. Протяженность границ сама по себе является важным моментом для продвижения приграничного сотрудничества. Две страны ЦАРЕС (Таджикистан и Кыргызская Республика) имеют границы только с членами стран ЦАРЕС. Учитывая их месторасположение, их доступ к «миру» лежит через территорию стран ЦАРЕС. Доля границ других стран ЦАРЕС составляет от 13 до 74% всех границ.

Развитие торговых отношений с соседними странами является показателем их сравнительного преимущества. Доля торговли между странами ЦАРЕС (за исключением Азербайджана) в среднем выросла на 40% в год с 2002 года, также как и важность такой торговли с непосредственными соседями, за исключением Узбекистана. Что еще более важно, часть данных потоков торговли скорее всего будет иметь место в приграничных районах, принимая во внимание что область в радиусе 25 км от границ составляет большую часть трех стран ЦАРЕС: Кыргызская Республика (42%), Таджикистан (64%) и Узбекистан (27%)

Цель: Исследование адаптирует модель Еврорегионов приграничного сотрудничества, как места ее происхождения, с учетом условий Центральной Азии. Создание Азиорегионов не может иметь место спонтанно на уровне приграничных общин и требует двусторонних (или региональных) рамок сотрудничества, в соответствии с которыми местным властям дают полномочия по облегчению процедур передвижения людей, товаров и услуг, а также процедуры ведения бизнеса и внедрения процедурного соответствия для жителей приграничных регионов. В рамках данного исследования (работы) мы предлагаем разработать модель программ такого рода регионального сотрудничества.

На основе проведенного в прошлом году исследования вопросов приграничной торговли и от части последующей аналитической работы в этой области, предлагается подготовить отчет под предварительным названием «Азиорегион как инструмент интеграции стран членов ЦАРЕС», в случае если страны ЦАРЕС сочтут это полезным мероприятием. В то время как предлагаемый отчет будет основываться на первоначальном исследовании, в рамках предлагаемой работы будет добавлено полезное измерение – примеры интеграции снизу-вверх и регионального сотрудничества в деле продвижения более широкой и глубокой интеграции среди приграничных регионов (по сравнению с остальной частью стран), однако акцентируясь не только на вопросах торговли, но оно также будет затрагивать вопросы социальных связей и сотрудничества.

Охват стран: В плане географического охвата, данное исследование будет фокусироваться в основном на странах Центральной Азии, так как приграничные районы стран Центральной Азии представляют собой наилучший пример по потенциальному созданию Азиорегиона.

4. Базары и интеграция торговли в странах ЦАРЕС

Предыстория: Каналы и потоки внешней торговли в центрально-азиатских странах ЦАРЕС весьма уникальны. Вся торговля между странами ЦАРЕС может быть охарактеризована как трехуровневая система (в зависимости от влияния на местные общины и объема торговли), т.е. три отдельно стоящих канала: (1) формальная или стандартная торговля, (2) челноки работающие на больших базарах (центрах торговли), и (3) приграничная торговля.

Челноки работающие на больших базарах специфичны только для Центральной Азии и имеют важное значение для ведения внешней торговли в данном регионе. Сеть такой торговли можно представить себе в виде региональных «центров» или «перевалочных пунктов». Последние зависят от работы больших базаров или «центров», многие из которых имеют выход на международные потоки торговли. Дордой, самый большой базар в Центральной Азии, снабжает товарами не только всю Кыргызскую Республику, но и Казахстан, Таджикистан и Узбекистан с Россией. Базары варьируют по своему размеру от небольших до огромных, а также от розничных до оптовых. Некоторые функционируют 24 часа в сутки, некоторые только по определенным дням недели. Торговля идет как местными товарами, так и импортными. Они являются важным элементом и источником большинства потребительских товаров, а их совокупный оборот превышает все розничные магазины в большинстве стран Центральной Азии.⁵ Базары можно встретить везде – как в больших общинах так и маленьких, в центре стран, так и на периферии. Однако, те которые расположены в приграничных районах отличаются от «перевалочных пунктов», расположенных внутри страны, которые также питаются за счет приграничной торговли. Более того, они служат в качестве прямого мостика между поставщиками и потребителями продукции.

Источники товаров проливают свет на типы и вид продукции потребляемой в странах ЦАРЕС. «Центры или хабы» опираются на закупку как из внешних, так и местных источников, включая приграничные базары. Торговцы из «перевалочных пунктов» продают не только местную продукцию, но и закупают товары из «центров». Многие крупные базары также являются платформой для ре-экспорта, например товары купленные в Таджикистане продаются в Узбекистане или еще где либо. «Перевалочные» базары расположенные в приграничных районах имеют один важный аспект: они являются важным местом где имеет место приграничная торговля.

⁵ Например, в соответствии данными госкомстата КР, оборот розничных базаров в четыре раза превышал оборот розничных магазинов страны в 2005 году.

Базары играют важную роль в покупке и распространении как местных, так и импортных товаров. Они являются не только важным источником трудоустройства для значительной части населения центральной Азии, но и являются важным источником потребительских товаров и сельскохозяйственной продукции по низким ценам.

Связь с политикой реформ: Исследование базаров и влияния такого типа торговли имеет важное значение для политики реформ. Во-первых, правильное понимание факторов способствующих данной торговле прольет свет на слабости в отношении режимов внешней торговли (применительно к стандартной внешней торговле) или в еще более широком понимании, недостатки бизнес климата. Во-вторых, можно извлечь полезные уроки из такого вида торговли и перенести эти уроки на необходимые реформы, которые приведут к укреплению стандартных потоков торговли. Наконец, оценка влияния такого рода торговли на благосостояние населения могут перевесить веса в пользу такого рода торговли и против мер, которые ужесточают такого рода торговлю по причине сокращения налоговых и таможенных поступлений. Можно предположить, что влияние на благосостояние и трудоустройство и сокращение бедности может быть выше потерь финансовых поступлений.

Цель: Предлагаемое исследование акцентируется на канале (2) выше, т.е. челноки работающие на больших базарах (центрах торговли) наряду с определением с «перевалочными пунктами». За исключением исследования на основе «зеркальной» статистики ре-экспорта товаров из Кыргызской Республики, которая практически всецело происходит на двух крупных базарах в Дордое (близ Бишкека на границе с Казахстаном) и Карасу (около г.Оша на границе с Узбекистаном),⁶ практически отсутствуют какие-либо серьезные исследования данных каналов торговли, на долю которых приходится большая часть торговли между странами ЦАРЕС. Принимая во внимание масштаб данной торговли и ее влияния на благосостояние, еще одной задачей будет определение политики, которая «не нарушит» данную торговлю, но создаст такие же благоприятные условия как и формальная торговля.

Охват стран: В плане географического охвата, исследование охватит в основном страны Центральной Азии, однако оно также может охватить основной центр или хаб на Кавказе (в Баку, Азербайджан). Оно также охватит по два основных оптовых базара во всех странах ЦАРЕС, кроме Афганистана, Китая, Монголии и Узбекистана. Причины тому варьируют от страны к стране. Китай является основным источником поставляемых товаров на данные рынки и статистка внешней торговли охватывает данные потоки в целом; Афганистан и Монголия являются несущественными участниками по географическим соображениям, а Узбекистан отказался от участия в раннем исследовании вопросов приграничной торговли между странами ЦАРЕС.

⁶ Bartłomiej Kaminski. 2008. "How Kyrgyzstan seized Opportunities offered by Central Asia's Economic Revival." Mimeo, ECA, The World Bank, February.