ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ **TD**

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/53/2
19 July 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ
Пятьдесят третья сессия
Женева, 27 сентября - 2 октября и 10 октября 2006 года
Пункт 8 b) предварительной повестки дня

ДОКЛАД О ПОМОЩИ ЮНКТАД ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ*

Подготовлен секретариатом ЮНКТАД

Резюме

Сегодня перспективы развития экономики оккупированной палестинской территории выглядят как никогда мрачными. В экономической сфере вряд ли стоит надеяться на сохранение тех позитивных тенденций, которые наметились благодаря достижению израильско-палестинских соглашений после 1993 года. Палестинская администрация (ПА) находится в крайне тяжелом положении с точки зрения выполнения своих финансовых обязательств и способности выполнять возложенные на нее функции. В 2006 году палестинская экономика столкнулась с проблемой существенного сокращения донорской помощи, и возникла угроза разрушения и прекращения функционирования ее институциональной инфраструктуры. В то же время вновь обострившееся противостояние и введение ограничительных мер привели к дальнейшему усилению экономического спада, который является по меньшей мере столь же серьезным, что и в 2000-2002 годах. Эти новые препятствия накладываются на уже давно существующие неблагоприятные факторы, отрицательно влияющие на экономику,

* Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем документе не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

которые обусловлены продолжительной оккупацией и противостоянием. В таких обстоятельствах можно прогнозировать дальнейший экономический спад, который приведет к сокращению в два раза показателя дохода из расчета на душу населения по сравнению с уровнями, существовавшими до 2000 года, 50-процентной безработице среди палестинцев трудоспособного возраста и проживанию за чертой бедности двух третей домохозяйств. Несмотря на крайне тяжелые условия на местах, сползание экономики в теневой сектор и новые условия предоставления помощи, опыт развития в неблагоприятной обстановке позволяет извлечь важные уроки для управления экономикой в условиях текущего противостояния. Существуют меры и инициативы в области политики, к которым может прибегнуть палестинский народ, для того чтобы не допустить краха своей экономики. Организация Объединенных Наций, включая ЮНКТАД, посредством предоставления технической помощи и консультирования по вопросам политики, а также ее международные партнеры по развитию Палестины должны и далее оказывать помощь палестинскому народу для того, чтобы он смог выстоять в условиях нынешнего гуманитарного и экономического кризиса и даже преодолеть его, как это ему уже удавалось в прошлом.

СОДЕРЖАНИЕ

Глава **Стр.**

I. ПАЛЕСТИНСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2006 ГОДУ: ВОЗВРАТ В ПРОШЛОЕ 5

II. НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСТЕРЗАННОЙ ВОЙНОЙ ПАЛЕСТИНСКОЙ ЭКОНОМИКИ: СПОЛЗАНИЕ В ТЕНЕВОЙ СЕКТОР И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИЗОЛЯЦИЯ 8

A. Экономический спад вместо экономического подъема 8

B. Последствия сокращения международной помощи 14

III. ОБЛАСТИ, ТРЕБУЮЩИЕ БЕЗОТЛАГАТЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ 19

A. Удовлетворение потребностей, связанных с палестинскими национальными целями и приоритетами в области развития 19

B. Вывод из тени неформального сектора в качестве средства борьбы с безработицей и бедностью 20

C. Неизбежность введения нового режима торговли 22

D. Использование имеющихся ограниченных возможностей в области фискальной политики 23

E. Подход к реформе государственного сектора, ориентированный на развитие, и роль помощи 24

IV. ОСНОВНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ ПОМОЩИ ЮНКТАД ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ 26

Примечания 30

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Стр.

Диаграммы

1. ВНРД на душу населения в долларах США по курсу 1997 года 17

2. Уровень безработицы в процентах 17

Таблицы

1. Палестинская экономика (Западный берег и сектор Газа): основные показатели за отдельные годы 10

2. Последствия сокращения помощи: прогнозы для палестинской экономики 16

Глава I

ПАЛЕСТИНСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2006 ГОДУ: ВОЗВРАТ В ПРОШЛОЕ

1. В результате последней серии потрясений, которые не прекращаются с того момента, как Израиль впервые оккупировал 40 лет тому назад палестинскую территорию Западного берега и сектора Газа, палестинская экономика оказалась в 2006 году в крайне уязвимом положении[1], обусловленном процессом "отрицательного развития", который вследствие недавних событий лишь ускорился и углубился. "Жизнеспособность" палестинской экономики, одно из непременных условий для реализации плана по созданию Государства Палестины, живущего в условиях мирного сосуществования с Израилем в постоккупационный период, поставлена под угрозу. Помимо опасности полного прекращения функционирования служб центрального правительства, включая оказание жизненно важных социальных услуг, а также ограничений, введенных донорами после избрания нового Законодательного совета Палестинской администрации (ПА), сейчас вряд ли стоит надеяться на сохранение тех позитивных тенденций, которые наметились благодаря достижению израильско-палестинских соглашений после 1993 года. На экономическом уровне под вопрос поставлено выполнение Протокола об экономических отношениях между двумя сторонами и сохранение его актуальности. В условиях подобной неопределенности международное сообщество может реально рассчитывать в области оказания помощи палестинскому народу в экономической и социальной областях лишь на те меры, которые будут одобрены Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и реализовываться ее учреждениями.

2. Будучи международным учреждением, которое на протяжении последних двух десятилетий на регулярной основе изучало проблемы развития палестинской экономики, ЮНКТАД имеет возможность извлечь уроки из прошлых событий и прошлого опыта, с тем чтобы лучше понять, что происходит в настоящее время в экономике, и определить оптимальные пути решения этих проблем, в частности за счет оказания технической помощи. Сегодня трудно выделить какие-то существенные изменения в общих составляющих тяжелого положения палестинской экономики с момента первой серии потрясений, которые начались после первого палестинского восстания в 1988 году.

3. По существу весьма прискорбно, что основные проблемы, определявшие перспективы экономического развития Палестины до заключения соглашений 1993 года, сохраняются и по сей день.

- В 1986 году в докладе секретариата ЮНКТАД Совету по торговле и развитию отмечались такие насущные проблемы, как сокращение местной ресурсной

базы, чрезмерная зависимость от внешних источников дохода, отраслевые диспропорции, сокращение продуктивных инвестиций и неблагоприятные потоки торговли и рабочей силы. Решение этих проблем и сегодня остается главнейшей задачей, стоящей на повестке дня в области развития Палестины.

- В том же году оккупированная территория столкнулась с перспективой реализации израильской инициативы по установлению "односторонней автономии" или "передачи" некоторых функций сектору Газа ("Сначала Газа"). Сегодня в израильско-палестинских отношениях набирает все большую силу новая тенденция к односторонним действиям, неблагоприятно влияющая на экономику, начало которой положил уход Израиля из сектора Газа в 2005 году.

- Уже в 1987 году в докладе секретариата Совету подчеркивалась необходимость "решительных усилий" и "продуманной стратегии, направленной на развитие экономики оккупированных территорий, … которые должны определяться комплексом целей, отражающих чаяния палестинского народа". Сегодня, спустя почти двадцать лет, существует потребность в предпринятии как международным сообществом, так и самими палестинцами усилий "нового поколения", диктуемых задачами по созданию Государства Палестины.

- Первое палестинское восстание привело к принятию ряда мер, направленных на ослабление возросшей конфронтации, включая стратегии "экономического выживания", "обособления от израильской экономики", "защиты и поощрения развития отечественных экономических секторов и институтов" и все большей "опоры на собственные силы". Серьезность нынешнего кризиса требует новаторских, нетрадиционных и даже беспрецедентных мер по поддержанию и защите оказавшейся в осаде экономики.

- В 1992 году секретариат отмечал, что "хотя эти усилия принесли определенные успехи, особенно в том, что касается "отработки" более всеобъемлющих и согласованных усилий в области развития, их общее воздействие… не сопоставимо с масштабами ухудшения социально-экономической ситуации на оккупированной территории". В 2006 году при анализе потенциала управления экономикой, которым может располагать слабая и находящаяся в изоляции ПА, а также ее способности осуществлять программу экономического развития, реформ или институционального строительства, планка ожиданий должна оставаться реалистично низкой.

- Сегодня, как и в период после 1988 года, "приток всех внешних финансовых трансфертов, включая международную помощь, все в большей мере сопровождается жесткими требованиями, в то время как активный и произвольный сбор высоких налогов, пошлин и штрафов, а также сокращение расходов на социальные службы ложатся тяжелым бременем на все слои палестинского общества".

- Как отмечалось в 1989 году, "уязвимость внутренней палестинской экономики… и ее неспособность противостоять изменениям внешних и внутренних экономических условий" наряду с деформированностью и разрозненностью структуры этой экономики "сделала ее беззащитной перед лицом всех проблем, с которыми она столкнулась". Новые проявления зависимости, возникшие после 1993 года, демонстрируют сохранение данных факторов структурной слабости.

- В 1993 году секретариат сообщал о том, что "усиливается экономическая изоляция территорий, что препятствует усилиям палестинского народа по созданию независимой экономики и необходимых для нее институциональных основ". Новые местные тенденции, усилившиеся в 2006 году, делают такую перспективу еще более неопределенной, поскольку возможности органов ПА сейчас крайне малы, а их международная изоляция усилилась.

4. Это краткое повторное описание устойчивых и периодически повторяющихся составляющих дилеммы палестинского развития призвано пояснить контекст нижеследующего обзора самых последних тенденций в истерзанной войной палестинской экономике, а также некоторых ближайших перспектив, определенных ЮНКТАД в рамках своих исследований и анализа политики. Оно также служит напоминанием о том, что в отсутствие безотлагательных мер по решению ключевых проблем, отрицательно влияющих на экономику Палестины, порочная тенденция зависимости, которая сформировалась в условиях израильской оккупации, будет лишь набирать силу, еще больше угрожая перспективам устойчивого развития палестинской экономики. ЮНКТАД совместно с ее международными партнерами по развитию Палестины должна и далее оказывать помощь палестинскому народу с тем, чтобы он мог выстоять в условиях текущего гуманитарного и экономического кризиса и даже преодолеть его, как это ему уже удавалось в прошлом.

Глава II

НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСТЕРЗАННОЙ ВОЙНОЙ ПАЛЕСТИНСКОЙ ЭКОНОМИКИ: СПОЛЗАНИЕ В ТЕНЕВОЙ СЕКТОР И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИЗОЛЯЦИЯ

A. Экономический спад вместо экономического подъема

5. Когда в 2002 году ограничительные меры Израиля на оккупированной палестинской территории достигли своего пика, экономика Палестины пережила глубочайший спад: ее реальный валовой внутренний продукт (ВВП) из расчета на душу населения опустился до уровня 1970-х годов, а реальный ВВП - ниже уровня пяти предыдущих лет. С такой низкой отметки в 2003 году начался экономический подъем. Вместе с тем, несмотря на то, что находящаяся в упадке экономика вновь начала расти, производственный потенциал продолжал сокращаться, что было вызвано жесткими ограничениями на передвижение, разрушением материальных капитальных активов и утратой почти одной пятой части сельскохозяйственных земель Западного берега вследствие строительства Израилем разделительной стены. Тем не менее, несмотря на эти условия, палестинскому народу при полномасштабной поддержке со стороны международного сообщества удалось выжить и возобновить экономический рост.

6. Вместе с тем недавние политические и экономические изменения порождают новую волну экономического спада, в результате которого экономика страдает еще в большей степени, чем в период 2001-2002 годов, иллюстрацией чему могут служить масштабы бедности, сопоставимые с масштабами начала оккупации в 1967 году. После выборов в Палестинский законодательный орган в январе 2006 года израильские власти решили не перечислять налоговые и таможенные сборы, собираемые от имени ПА. Затем большинство традиционных доноров прекратили прямую поддержку ПА. В дополнение к этому финансовая поддержка арабских стран, предоставляемая ПА, поступала с большими задержками в результате введения новых ограничений на перевод средств в палестинские банки[3]. Сравнение с событиями периода 1999-2002 годов указывает на нестабильность ситуации. В период 1999-2002 годов реальный ВВП уменьшился приблизительно на 15%, несмотря на то, что доноры вдвое увеличили свою поддержку с в среднем 500 млн. долл. в год в период до 2000 года до более 1 млрд. долл. после 2001 года, с тем чтобы компенсировать последствия ужесточения мер, введенных Израилем. Сегодня в результате прекращения помощи можно ожидать еще более глубокого экономического спада по сравнению с тем, который произошел в 2002 году, что приведет к беспрецедентно высокой безработице, бедности и социальной напряженности.

7. Пересмотренные недавно официальные оценки данных национальных счетов Палестины указывают на то, что в 2003 году подъем экономики Палестины начался с низкого уровня 2002 года (таблица 1). Согласно оценкам, темпы роста ВВП достигли 5% в 2005 году, когда уровень ВВП превысил показатель 1999 года. Однако эти цифры характеризуют истерзанную войной экономику Палестины как способную выжить и оправиться после серьезного внешнего удара за счет растущей зависимости от внешней поддержки, для того чтобы компенсировать потери, вызванные схожей с войной обстановкой. По большей части рост в течение последних трех лет был обусловлен ежегодными вливаниями в виде текущих трансфертов (главным образом донорских средств), чистая сумма которых составляла приблизительно 1,3 млрд. долл., что равнялось примерно одной трети годового ВВП.

8. Вместе с тем экономический рост не был достаточно энергичным для того, чтобы обеспечить возврат к уровню реального дохода на душу населения 1999 года. Несмотря на то, что, по оценкам, рост реального валового национального дохода (ВНД) на душу населения составлял, согласно оценке, в период 2002-2005 годов 7,7%, этот показатель был все еще примерно на 25% ниже зарегистрированного в 1999 году уровня в размере 1 860 долл. США. В результате этого наблюдается дальнейший рост и углубление бедности. Согласно недавно опубликованным данным, в период с 1999 года по 2005 год уменьшились доходы 60% палестинских домохозяйств, причем в случае 52% из них обычный доход уменьшился более чем наполовину. В течение этого периода медианный месячный доход домохозяйств снизился почти на 40%, составив приблизительно 355 долл. США в месяц по состоянию на конец 2005 года. Это примерно на 122 долл. США ниже официальной черты бедности и на 30 долл. ниже уровня абсолютной (крайней) бедности, который составляет 385 долл. США. В связи с этим общая доля бедных домохозяйств возросла с 61% в последнем квартале 2004 года до 66% во втором квартале 2006 года. Тем временем домохозяйства, как представляется, исчерпали свои внутренние возможности, и даже до потрясений 2006 года примерно 67% домохозяйств нуждались в чрезвычайной гуманитарной помощи, в то время как 37% испытывали нехватку продовольствия. Кроме того, существенно растет бремя задолженности домохозяйств, поскольку 65% из них прибегают к заимствованиям в неофициальном секторе, для того чтобы иметь возможность как-то выжить.

Таблица 1. Палестинская экономика (Западный берег и сектор Газа)[a]: основные показатели за отдельные годы

	1995	1999	2002 пересмотр	2003 пересмотр	2004 предв.показатели	2005 оценка
Макроэкономические показатели						
Прирост реального ВВП (%)	6,1	8,6	-3,8	8,5	***6,3***	***4,9***
ВВП (млн. долл. США)	3 225	4 201	3 619	3 998	***4 655***	***4 929***
ВНД (млн. долл. США)	3 699	4 932	3 835	4 251	***4 884***	***5 119***
ВВП на душу населения (долл. США)	1 380	1 478	1 146	1 221	***1 372***	***1 398***
ВНД на душу населения (долл. США)	1 583	1 736	1 215	1 298	***1 440***	***1 452***
Прирост реального ВНД на душу населения (%)	7,9	4,1	-8,9	6,2	***1,5***	***-0,1***
Внутренние расходы (в % от ВВП)	151,8	163,0	145,8	150,2	***150,7***	***154,5***
Население и трудовые ресурсы						
Население (млн. человек)	2,34	2,84	3,16	3,27	***3,39***	***3,53***
Безработица (% от рабочей силы)[b]	26,6	21,2	41,3	33,4	***32,5***	***28,9***
Общая занятость (тыс. человек)	417	588	477	564	***578***	***633***
в государственном секторе	51	103	115	119	***131***	***145***
в Израиле и поселениях	50	127	49	55	***50***	***63***
Финансовый баланс (в % от ВВП)						
Государственные доходы	13,2	23,8	8,2	19,1	***20,5***	***21,9***
Текущие расходы	15,3	22,5	27,6	31,4	***32,0***	***34,3***
Совокупные расходы	25,5	29,8	28,2	32,3	***32,8***	***35,1***
Текущий баланс	-2,1	1,3	-19,4	-12,3	***-11,5***	***-12,4***
Общий баланс	-12,3	-6,0	-20,0	-13,2	***-12,3***	***-13,3***
Внешняя торговля						
Экспорт товаров и услуг (млн. долл. США)	499	684	420	433	***482***	***665***
Импорт товаров и услуг (млн. долл. США)	2 176	3 353	2 130	2 404	***2 751***	***3 352***
Торговый баланс (% от ВВП)	-52,0	-63,6	-47,2	-49,3	***-48,7***	***-54,5***
Баланс торговли с Израилем (млн. долл. США)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	***-1 623***	***-1 943***
Баланс торговли с Израилем (в % от ВВП)	-43,0	-42,0	-31,8	-34,3	***-34,9***	***-39,4***
Импорт из Израиля/частное потребление ПА (%)	56,5	54,5	43,6	43,4	***44,6***	***51,5***
Общий товарооборот ПА с Израилем/ общий товарооборот Израиля (%)	3,7	3,7	2,1	2,2	***2,2***	***2,4***
Торговля ПА с Израилем/общий товарооборот ПА (%)[c]	78,8	68,0	69,0	69,1	***70,3***	***70,1***

Источники: Данные за прошлые периоды получены от палестинского центрального статистического бюро (ПЦСБ); данные за 2005 год рассчитаны секретариатом ЮНКТАД на основе недавно опубликованных данных ПЦСБ (*Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (First Quarter 2006)*, Ramallah, PCBS, May 2006), а также финансовых оценок МВФ - Всемирного банка (World Bank *West Bank and Gaza Update*. West Bank and Gaza Resident Mission, World Bank, April, 2006). Данные по торговле Израиля взяты из

ежемесячного статистического бюллетеня Израильского центрального статистического бюро (*Monthly Bulletin of Statistics*).

[a] Из всех данных исключен Восточный Иерусалим.

[b] Опирающиеся на менее строгое определение безработицы МОТ показатели безработицы включают лиц, переставших искать работу (ПЦСБ, 2006 год).

[c] Данные об общем товарообороте Палестины и Израиля охватывают торговлю товарами, а также нефакторными и факторными услугами.

9. Затяжной кризис привел к расширению деятельности неофициального сектора, призванной компенсировать потери рабочих мест в Израиле и на местных рынках. Наряду с этим нарушение коммерческих связей привело к еще большей фрагментации экономики, при которой каждая община преследует свои собственные ограниченные цели и проживает имеющиеся у нее скудные ресурсы без согласования с аналогичными усилиями других общин. Это особенно касается Западного берега, где ограничительные меры, введенные Израилем, являются наиболее жесткими и где имел место разрыв экономических связей между отдельными районами, между городскими и сельскими общинами, между нанимателями и наемными работниками, а также между производителями и рынками. О происходящих процессах сползание в теневой сектор и фрагментации экономики свидетельствует все более широкое распространение платежей натурой, традиционного бартера и кредитования, с помощью которых испытывающие острую нехватку наличности предприятия пытаются свести концы с концами.

10. Даже еще до начала нынешнего экономического спада уровень безработицы оставался высоким вследствие потери основных фондов и сельскохозяйственного производственного потенциала. Уровень безработицы в 2005 году составлял примерно 29% при общем числе безработных в 260 000 человек, что указывает на его сокращение по сравнению с уровнем 2004 года, когда этот показатель составлял 33%. На протяжении четырех лет подряд палестинской экономике удавалось увеличивать число занятых, причем более половины такого увеличения приходилось на частный сектор. Вместе с тем в условиях бедственного состояния экономики и низких темпов роста капиталовложений "платой" за рост занятости стало падение производительности труда. Решению этой последней проблемы следует уделить внимание посредством разработки программ, направленных на повышение производительности секторов, имеющих возможность принимать рабочую силу в кризисной ситуации, например в секторе сельского хозяйства, который способен обеспечить занятость пропорционально большего числа рабочих по отношению к его доле в ВВП.

11. В то время как разобщенность стратегий выживания и распад официальных секторов подрывают способность домохозяйств и частного сектора выживать в условиях продолжительного кризиса, как сообщалось ранее, в период с 2000 по 2005 год палестинская экономика утратила примерно одну треть своих основных фондов в результате разрушения государственных и частных материальных активов, а также их чрезмерной эксплуатации и ненадлежащего содержания. Эти потери не учитывают ущерб, непосредственно нанесенный палестинскому сельскохозяйственному производственному потенциалу на Западном берегу сооружением израильской разделительной стены. Управление по координации гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций УКГД подготовило подробный отчет об общих последствиях сооружения этой стены для палестинского народа. Она затронет жизнь в общей сложности свыше полумиллиона палестинцев, проживающих в пределах одного километра от стены. Сооружение стены и деятельность поселений продолжают оказывать существенное негативное влияние на сельское хозяйство Палестины, подрывая производственный потенциал данного сектора и его возможности в плане обеспечения занятости. Строительство стены привело к конфискации свыше 23 000 га (230 кв. км) самых плодородных земель на Западном берегу, что составляет лишь немногим менее 15% общей площади сельскохозяйственных земель Западного берега, и утрате контроля над 49 палестинскими водозаборными скважинами.

12. Ускоренное разрушение основных фондов и сельскохозяйственного производственного потенциала породило интерактивный механизм, который в конечном счете ведет к сокращению внутреннего производства Палестины и, таким образом, к уменьшению способности палестинцев прокормить себя. Соответственно возрастает зависимость от внешней поддержки как источника дохода и от импорта (главным образом из Израиля) для удовлетворения существующих потребностей. Это находит свое отражение в сохраняющемся высоком показателе отношения внутренних расходов (потребление) к ВВП, который, по оценкам 2005 года, составляет 155%. Это указывает на то, что 55% внутренних расходов покрываются не за счет внутреннего производства, а соответственно за счет чистого импорта или увеличения торгового дефицита. Этот последний показатель вырос с 1,7 млрд. долл. США в 2002 году до 2,7 млрд. долл. США в 2005 году вследствие резкого увеличения импорта и сокращения экспорта.

13. В то же время доля дефицита в торговле с Израилем в общем торговом дефиците Палестины увеличилась с 67% до 72%; это указывает на то, что дефицит в торговле с Израилем рос более быстрыми темпами по сравнению с дефицитом в торговле с остальными странами мира. Крупный дефицит в торговле с одним партнером служит свидетельством еще одного аспекта уязвимости палестинской экономики к потрясениям, вызываемым действиями этого партнера. В то время как торговля с Палестиной

составляет лишь незначительную часть общего объема торговли Израиля, в общем объеме торговли Палестины доля Израиля составляет приблизительно 70%. Накопленный общий дефицит в торговле с Израилем в 2000-2005 годы был на 33% выше общей чистой суммы текущих трансфертов из других стран мира за тот же период. В то время как среднегодовой дефицит в торговле с Израилем превышал 1,5 млрд. долл. США, средний показатель чистых текущих трансфертов составлял менее 1,2 млрд. долл. США в год. Это означает, что общий объем средств, полученных от международного сообщества в период текущего кризиса, не покрывает дефицита в торговле с Израилем.

14. С другой стороны, как видно из таблицы 1, расчетный торговый дефицит в 2005 году составлял 54,5% от ВВП, в том числе дефицит по счетам с Израилем - 39,4% от ВВП. Это означает, что из каждого доллара продукции, произведенной в стране, 55 центов приходится на непогашенные финансовые обязательства перед остальными странами мира, в том числе 40 центов - израильской экономике. В этой связи сохраняют свою актуальность предыдущие рекомендации секретариата в отношении важности уменьшения зависимости Палестины от израильской экономики за счет: a) увеличения внутренних инвестиций; b) поощрения потребления продукции отечественного производства; c) поддержки национальных производственных секторов; d) диверсификации торговых партнеров; и e) увеличения международной помощи палестинскому народу в целях поддержания минимальных уровней дохода, требуемых для устойчивого экономического подъема. Кроме того, палестинская экономика должна быть готова выдерживать новые односторонние меры, которые могут иметь последствия для экономических отношений с Израилем и национальных интересов экономической безопасности Палестины.

15. Ни существующая политическая система Палестины, как она определена Парижским протоколом 1994 года, ни сложившееся под ее влиянием нестабильное фискальное положение не обеспечивают палестинским директивным органам самые элементарные инструменты политики для осуществления рекомендаций, подобных вышеизложенным. Напротив, в нынешней ситуации они практически лишены возможностей политического маневра, поскольку и им остается лишь распределение ограниченных внутренних государственных поступлений (примерно одна четвертая от общего объема поступлений в 2005 году), распределение поступлений от импортных пошлин (если их разблокирует Израиль), а также ограниченные возможности заимствования у национального банковского сектора. Палестинские директивные органы все больше утрачивают возможность управлять распределением донорских средств. В настоящее время этот процесс больше, чем когда-либо прежде, подчинен планам доноров и сопряжен с весьма сложным и децентрализованным процессом переговоров и имплементации, который требует наличия отсутствующего в настоящее время у автономии национального

экспертного потенциала. В связи с этим необходимо использовать все возможные варианты для расширения арсенала инструментов политики, которыми могли бы пользоваться палестинские директивные органы, и желательно, чтобы стороны провели серьезный критический анализ своих экономических отношений, в особенности торговых, фискальных и валютных договоренностей, которых они достигли в 1994 году.

B. Последствия сокращения международной помощи

16. Как отмечалось выше, Израиль и большинство доноров приняли ряд мер в качестве реакции на итоги палестинских выборов и создание нового Совета ПА. В марте Израиль заморозил перевод поступлений от пошлин на палестинский импорт, которые собирались Израилем от имени ПА. В 2005 году средний размер поступлений из этого источника составлял примерно 60 млн. долл. США в месяц, что составляло две трети всех государственных поступлений Палестины. Израильские власти объявили также о дальнейшем ужесточении проводимого по соображениям безопасности контроля на границах с Палестиной, что усилило неблагоприятное воздействие на торговлю Палестины с Израилем и занятость палестинских граждан в Израиле. В 2005 году, в то время как общий объем палестинской торговли товарами и нефакторными услугами составлял согласно оценкам приблизительно 4 млрд. долл. США, занятость палестинцев в Израиле и его поселениях приносила чистый факторный доход согласно оценкам в размере 190 млн. долл. США. В то же время почти все традиционные доноры приостановили оказание ПА бюджетной поддержки и помощи в целях развития, которая в 2005 году составила в общей сложности приблизительно 800 млн. долл. США. Что касается гуманитарной и чрезвычайной помощи (400 млн. долл. США в 2005 году), то можно ожидать, что в 2006 году она сохранится, хотя и с определенным замедлением темпов ее предоставления.

17. Эти новые условия напоминают обстоятельства периода 2000-2002 годов, когда экономика потеряла 15% ВВП, с той важной разницей, что на этот раз донорская поддержка сократится наполовину, в то время как в предыдущем случае она удвоилась. Цель настоящего раздела заключается в том, чтобы на основе разумных предположений дать количественную оценку ожидаемого воздействия этих новых реалий. На основе разработанной ЮНКТАД макроэконометрической модели палестинской экономики проводится анализ трех сценариев.

- ***Базовый сценарий.*** Базисный сценарий, с которым проводится сравнение двух альтернативных сценариев, касается ситуации, когда экономика продолжает развиваться в соответствии с тенденцией периода 2002–2005 годов. При этом предполагается, что i) Израиль продолжает перечислять поступления от

сборов на палестинский импорт на уровне 2005 года и таким образом сокращения государственных расходов не происходит; ii) ограничения на передвижение товаров будут ослаблены в соответствии с достигнутым между Израилем и ПА Соглашением о передвижении и доступе от 15 ноября 2005 года; iii) ограничения на передвижение рабочей силы сохраняются в соответствии с политикой закрытости, проводимой Израилем, в результате сооружения разделительной стены; и iv) чистый объем текущих трансфертов будет уменьшаться на 10–20% ежегодно в период 2006–2008 годов, что отражает сокращение донорской поддержки по мере экономического роста.

- ***Сценарий I, предполагающий сокращение помощи.*** Этот сценарий касается ситуации, при которой доноры частично сокращают предоставляемую ПА бюджетную поддержку и помощь в целях развития, а Израиль не удерживает все налоги, собранные для ПА. Данный сценарий предполагает следующее i) сокращение в 2006 и 2007 годах всех государственных расходов на 30% по сравнению с уровнями базового сценария; ii) ужесточение ограничений на передвижение товаров по сравнению с базовыми уровнями до 150%; iii) ужесточение ограничений на передвижение рабочей силы по сравнению с базовыми уровнями на 10%; и iv) уменьшение чистой суммы текущих трансфертов по сравнению с базовыми уровнями до 30%.

- ***Сценарий II, предполагающий сокращение помощи.*** Данный сценарий является еще более сложным: i) общая сумма государственных расходов сократится на 50%; ii) ужесточение ограничений на передвижение товаров составит 200%; iii) ужесточение ограничений на передвижение рабочей силы составит 20%; и iv) чистая сумма текущих трансфертов сократится на 50%.

18. В таблице 2 отражены результаты моделирования этих трех сценариев. Согласно предположениям базового сценария экономика продолжает расти темпами примерно 9% в год, а занятость увеличивается более чем на 100 000 человек в период 2006–2008 годов. Вместе с тем этого недостаточно для того, чтобы показатель валового национального располагаемого дохода (ВНРД) из расчета на душу населения вернулся к уровню 1999 года (диаграмма 1) или же для того, чтобы уровень безработицы составил менее 20% (диаграмма 2). Данный сценарий предполагает, что, хотя увеличение донорской поддержки и ослабление ограничений на передвижения будут способствовать достижению позитивных результатов, эти меры будут недостаточны для того, чтобы вернуть палестинскую экономику на путь устойчивого восстановления.
В действительности же необходимо обеспечить директивные органы целым рядом

инструментов политики, с тем чтобы позволить им эффективно использовать любые имеющиеся стимулы для вывода экономики на путь устойчивого развития.

Таблица 2. Последствия сокращения помощи: прогнозы для палестинской экономики

	Реальный ВВП – млн. долл. США 1997 года					Реальный ВНРД* на душу населения – долл. США 1997 года		
	Базовый сценарий	Сокращение помощи				Базовый сценарий	Сокращение помощи	
		Сценарий I		Сценарий II			Сценарий I	Сценарий II
Год	Уровень	Уровень	*Потери*	Уровень	*Потери*			
2002	3 839					1 613		
2005 оценка	4 646					1 690		
2006	5 030	3 995	*1 035*	3 410	*1 620*	1 663	1 296	1 082
2007	5 583	3 836	*1 747*	3 023	*2 560*	1 718	1 217	956
2008	6 019	5 374	*645*	4 836	*1 184*	1 753	1 680	1 547
Совокупные потери			***3 428***		***5 364***			
	Занятость – тыс. человек					**Уровень безработицы** – %**		
	Базовый сценарий	Сокращение помощи				Базовый сценарий	Сокращение помощи	
		Сценарий I		Сценарий II			Сценарий I	Сценарий II
Год	Уровень	Уровень	*Потери*	Уровень	*Потери*			
2002	477					41,3		
2005 оценка	632					28,9		
2006	698	608	*90*	553	*146*	26,7	36,9	43,0
2007	756	592	*164*	502	*254*	25,0	42,0	51,4
2008	805	731	*74*	674	*131*	23,1	30,9	36,8
Совокупные потери			***328***		***531***			

* Валовой национальный располагаемый доход включает чистый факторный доход и чистые текущие трансферты.

** В соответствии с менее строгим определением безработицы МОТ показатели безработицы охватывают лиц, переставших искать работу.

19. Моделирование сценариев I и II, предполагающих сокращение помощи, указывает на целый ряд возможных последствий для истерзанной войной экономики, характеризующейся недостаточной мобильностью товаров и рабочей силы, страдающей от разрушения производственного потенциала и лишенной даже той внешней поддержки, которую было начали оказывать Палестине для смягчения последствий схожего с войной положения, а теперь еще и лишенной почти всех инструментов политики, включая заимствования у местного банковского сектора или даже накопление задолженности. Даже при наиболее мягком варианте перспективы внушают тревогу. Если эти условия сохранятся до конца 2007 года, продукт экономики уменьшится на 18%, вернувшись к самому низкому уровню (2002 года), а уровень безработицы - к показателям 2002 года. Реальный ВНРД на душу населения может упасть примерно до 1 200 долл. США, т.е. до

уровня, не отмечавшегося на протяжении жизни уже целого поколения. Совокупные потери для экономики в 2006-2008 годах составят 3,5 млрд. долл. США потенциального ВВП и 328 000 человеко-лет потенциальной занятости.

Диаграмма 1. ВНРД на душу населения, в долл. США по курсу 1997 года

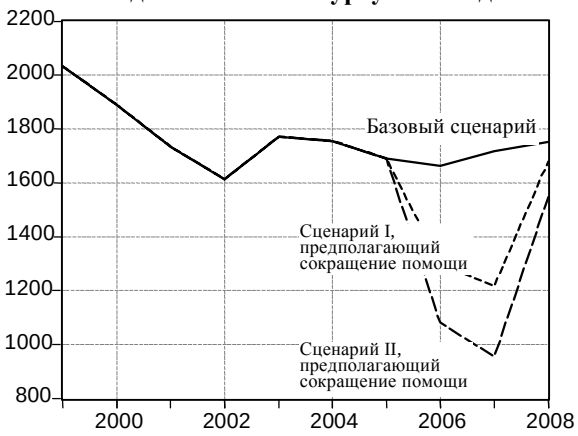
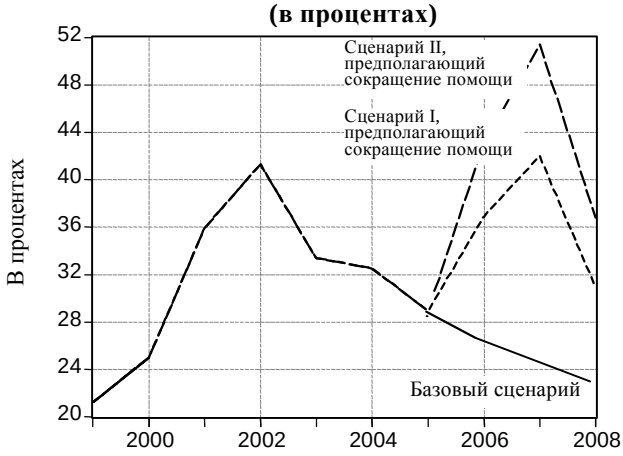


Диаграмма 2. Уровень безработицы (в процентах)



20. При сценарии II, предполагающем сокращение помощи, картина выглядит еще более мрачной. Ожидается, что продукт экономики к концу 2007 года сократится на 35% по сравнению с 2005 годом, и даже на 21% по сравнению с 2002 годом. Ожидается, что ВНРД на душу населения упадет до уровня 1 000 долл. США в год, что составляет меньше половины этого показателя в 1999 году. Более половины палестинской рабочей силы окажется в положении безработных. Экономические потери при таком сценарии будут колоссальными. В период 2006-2008 годов потенциальное совокупное сокращение ВВП может составить 5,4 млрд. долл. США, что существенно превышает показатель ВВП 2005 года. Показатель потенциального сокращения занятости может достичь 531 000 человеко-лет за тот же период, что равно 84% от общего числа рабочих мест в 2005 году. Даже если предположить, что в полной мере возобновится донорская поддержка и будут ослаблены ограничения на передвижение, потенциальные потери ВВП и занятости продолжат расти. Это свидетельствует о том, что условия, подобные тем, которые формируются сейчас, оказывают долгосрочное отрицательное воздействие на экономику, которое сохранится и после того, как будут устранены неблагоприятные условия.

21. Основной вывод этого анализа заключается в том, что сокращение донорской поддержки палестинского народа наряду с дальнейшим ужесточением введенных Израилем мер и замораживанием выплаты палестинских налоговых поступлений приведут к очередному витку "отрицательного развития", который будет гораздо более серьезным по сравнению с кризисом 2002 года, от которого экономика еще не оправилась.

Бедность и ухудшение гуманитарной ситуации на оккупированных палестинских территориях могут достичь беспрецедентных уровней, и такое положение будет сохраняться в течение периода, существенно превышающего срок полномочий любого правительства независимо от его политической программы. К этому добавляется еще и риск утраты палестинским правительством своего управленческого и технического потенциала, развитие которого сообщество доноров интенсивно поддерживало начиная с 1994 года. Этот потенциал является одним из главных условий суверенного функционирования Государства Палестины, которое планируется создать.

Глава III

ОБЛАСТИ, ТРЕБУЮЩИЕ БЕЗОТЛАГАТЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

22. Перспективы развития палестинской экономики вновь целиком и полностью являются заложником политических ограничений и чрезвычайных потребностей, обусловленных затянувшимся противостоянием. Вопросы развития отошли на второй план, и доноры уделяют главное внимание работе по уменьшению страданий людей и нахождению альтернативных ПА каналов распределения средств. Частный сектор рассматривается в качестве конечного получателя средств на цели создания рабочих мест, а учреждения системы Организации Объединенных Наций совместно с неправительственными организациями (НПО) рассматриваются аналогичным образом в качестве каналов оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Израильские банки ограничили свои операции с палестинскими коммерческими банками, которые в свою очередь начали отказывать в обслуживании чиновникам ПА. Тем временем "четверка" выступила с инициативой создания временного международного механизма (ВММ) для распределения чрезвычайной гуманитарной помощи, который мог бы возобновить предоставление помощи, минуя каналы министерств ПА.

A. Удовлетворение потребностей, связанных с палестинскими национальными целями и приоритетами в области развития

23. Со своей стороны ПА подчеркивает необходимость возобновления усилий в области развития. Однако, поскольку в центре внимания постоянно находится обостряющийся гуманитарный кризис, палестинские руководящие органы просто не имеют сил для поиска консенсуса в отношении оптимального варианта вывода экономики на путь устойчивого возрождения. Короче говоря, способность Палестины выработать какую-либо программу развития или помощи является как никогда ограниченной, в то время как сообщество доноров и международные учреждения как никогда ранее вплотную занимаются вопросами управления финансами Палестины, сохраняя в то же время расстояние и руководствуясь при этом своими собственными приоритетами.

24. Уточненный среднесрочный план развития (СПР) обеспечивает согласованную основу, которой надлежит руководствоваться при распределении международной помощи на уровне проектов в период 2006-2008 годов. В качестве "оперативного сценария" в этом плане принято сохранение затяжного конфликта, и в нем предпринята попытка увязать операции по оказанию чрезвычайной помощи с долгосрочными целями в области развития. В частности, в нем определен ряд промежуточных целей, которых необходимо

достичь для того, чтобы обеспечить возможность решения задачи независимого демократического Государства Палестины с современной экономикой. Эти промежуточные цели включают в себя ускорение экономического роста за счет поддержки частного сектора и достижение более высоких уровней социальной защиты и большего равенства в распределении доходов. В СПР отмечается, что "нереально предполагать, что внимание можно уделять исключительно либерализации торговли и что благодаря этому автоматически снизится уровень нищеты". Напротив, меры должны быть ориентированы на "сокращение масштабов бедности, сохранение и развитие производственного потенциала, а также… ликвидацию диспропорций, возникших в результате израильской оккупации". В нем отмечается, что обеспечение занятости является основным средством, позволяющим "успешно достичь экономической стабильности и устойчивости в среднесрочной перспективе".

25. Стремясь найти "золотую середину" между мерами по решению проблем, возникших на нынешнем новом витке кризиса, и мерами по удовлетворению стратегических потребностей в области развития, министерство планирования Палестинской администрации недавно предложило "Программу чрезвычайной помощи" на текущий год. Эта программа дополняет СПР, который тем не менее считается главной основой для усилий Палестины в области развития[4]. В этой программе чрезвычайные потребности, удовлетворение которых, согласно оценкам, потребует 1,8 млрд. долл. США, разделены на следующие пять групп: бюджетная поддержка, оказание базовых услуг, чрезвычайная гуманитарная помощь, социальное вспомоществование и создание рабочих мест. В ней также определены три "принципа" обеспечения эффективности помощи в условиях Палестины. Первый из них касается целенаправленного оказания помощи, цель которого заключается в недопущении однобокости в оказании гуманитарной помощи и стремлении увязывать гуманитарную помощь с мерами в области развития, с тем чтобы не допустить возникновение порочного круга бедности и зависимости от помощи. Второй принцип касается каналов распределения помощи, которые должны укреплять, а не ослаблять потенциал учреждений ПА. Третий принцип касается роли помощи в палестинском контексте, т.е. в условиях продолжительной оккупации и затяжного противостояния.

B. Вывод из тени неформального сектора в качестве средства борьбы с безработицей и бедностью

26. В новых условиях усилия по решению остростоящих проблем безработицы и бедности должны быть направлены в основном на укрепление стратегий экономического выживания на уровне домохозяйств и предприятий посредством работы через неформальный сектор, который развился в качестве механизма выживания вследствие

утраты возможностей занятости в Израиле и на местных рынках. Этот сектор становится заметным компонентом палестинской экономики, и в случае его разрастания вывод его из тени после оживления экономики окажется трудной задачей.

27. Господствующая точка зрения на неофициальный сектор заключается в том, что он относится к сфере социальной политики, государственного регулирования и правовой реформы[5]. Однако при этом не учитывается вся сложность неформального сектора, охватывающего широкий круг различных видов деятельности, которые невозможно свести в одну категорию. Не все неформальные предприятия создаются в качестве вынужденной реакции на проблему бедности. Глобализация и транснациональные корпорации поощряют разрастание этого сектора даже в развитых странах. В случае Палестины уход в теневой сектор был вызван конфликтом и искусственным сдерживанием роста официального частного сектора. Традиционный подход также не учитывает связей между официальным и неофициальным секторами, что делает их уязвимыми к мерам экономической политики, а также тот факт, что в неформальном секторе домохозяйства и предприятия часто тесно переплетены друг с другом, поскольку владельцы предприятий используют доходы для обеспечения средств к существованию своих семей.

28. В связи с этим неформальному сектору необходимо уделять центральное внимание в экономической политике Палестины и при оказании донорской поддержки, но при четком понимании тех видов деятельности, которые он охватывает. Полезная "функциональная типология" неформальной экономической деятельности по Портесу и Халлеру выделяет три вида неформальной экономической деятельности: первый касается добычи средств к существованию для *выживания*; второй касается деятельности с использованием *зависимой эксплуатации* с целью сокращения производственных издержек официальных предприятий; а для третьего типа характерна деятельность, направленная на накопление капитала в целях *роста*. В этом контексте можно разработать подход, опирающийся на три принципа. Первым принципом является интеграция развития неформального сектора в макроэкономическую политику. Это может быть сделано за счет таких мер, как программирование либерализации экономики, освобождение от НДС и предоставление субсидий НПО и другим посредникам в целях обеспечения доступа к общественным услугам для бедных слоев населения[6]. Второй принцип связан с развитием производственного потенциала (например, путем программ кредитования), а третий - с укреплением поддержки институтов, обслуживающих этот сектор. Этот подход должен дополняться правовой реформой в целях защиты прав бедного населения.

C. Неизбежность введения нового режима торговли

29. Настоятельная необходимость пересмотра существующего режима торговли, как он определяется условиями Парижского протокола, становится абсолютно очевидной. Результаты проведенных ранее секретариатом исследований и данные, полученные из других источников, показывают, каким образом этот режим усилил структурные слабости экономики и традиционную зависимость от Израиля, приведя к установлению высоких уровней таможенных пошлин, тарифов и сборов в дополнение к обременительным таможенным процедурам и правилам, регулирующим наземные перевозки. По существу это обрекло палестинскую экономику на *пагубный путь зависимости*, который был институционализирован в условиях оккупации, вызвав *эффект поляризации*. Это проявляется в замкнутости экономики на низкоквалифицированных и трудоемких видах деятельности, а также в ее хронической неспособности обеспечивать рабочие места для растущей рабочей силы. Усилению такой зависимости также содействовал экспорт труда в Израиль, что привело к возникновению тенденции, аналогичной *голландской болезни*, вследствие уровней заработной платы. Кроме того, при существующем режиме торговли палестинская экономика вынуждена нести все издержки либерализации торговли, связанные с членством в ВТО, в то время как Палестина может пользоваться лишь некоторыми из выгод, связанных с членством в этой организации. Торговая политика является также центральным элементом *политики асимметричного сдерживания*, посредством которой - в совокупности с фискальной, валютной политикой и политикой в области труда - с помощью односторонних санкций обеспечивается соблюдение Палестиной логики политического процесса, которая во главу угла ставит безопасность.

30. Широкий экономический кризис продемонстрировал недостатки существующего режима торговли, что послужило толчком к развертыванию общенациональной дискуссии по вопросу об оптимальной торговой политики для нарождающегося Палестинского государства. Как подчеркивается в одном из недавно подготовленных исследований ЮНКТАД[7], палестинским директивным органам следует избегать поспешности в проведении либерализации, поскольку не во всех случаях либерализация торговли имеет прямым своим результатом сокращение масштабов бедности. Расширение торговли требует реализации программ по различным направлениям и является весьма медленным процессом, требующим годы и даже десятилетия интенсивной подготовки. Торговая политика должна скорее вытекать из национальной экономической стратегии и быть ориентирована на цели развития, что также позволит экономике решать проблемы, связанные с ускоренными структурными преобразованиями, вызванными либерализацией. Уровень и структура тарифов должны определяться на основе анализа структуры и главных особенностей национальной экономики и учитывать воздействие уровней

тарифов на фискальную политику. Снижение уровня тарифов может лишить ПА важных источников поступлений в период, когда усиливается ее зависимость от внешней помощи.

D. Использование имеющихся ограниченных возможностей в области фискальной политики

31. Опыт развития свидетельствует о том, что фискальная политика может сыграть важную роль в возрождении истерзанной войной экономики[8]. Не в последнюю очередь это объясняется тем, что государственные доходы как правило являются главным источником средств для оживления экономики, исходя из того, что возможности частного сектора истощены, а привлечь прямые иностранные инвестиции весьма сложно. Однако в данном случае возможности мобилизации поступлений ограничиваются не только сокращением налоговой базы, но и дефицитом экономической диверсификации и растущим сползанием экономики в теневой сектор, что делает прямое налогообложение малоэффективным инструментом. В то время как высвобождение Израилем палестинских налоговых поступлений, несомненно, является необходимым условием для смягчения фискального кризиса, возможности косвенного налогообложения по-прежнему ограничиваются истощением потенциала предложения, а также сужением торговли под воздействием израильских ограничительных мер.

32. Это означает, что в краткосрочной перспективе ПА придется полагаться только на международную помощь для финансирования своих расходов, стремясь в то же время максимально использовать имеющиеся у него фискальные инструменты. ПА следует также установить четкие приоритеты на основе всесторонней оценки чрезвычайных гуманитарных потребностей. Целесообразно было бы избегать сокращения ассигнований на социальные службы, поскольку это лишь усугубило бы гуманитарный кризис. К тому же, если станет возможным быстрый возврат к структуре бюджета, существовавшей до 2005 года, ПА следует избегать резкого сокращения фонда заработной платы, поскольку это окажет негативное влияние на совокупный спрос. И все же более важное значение имеет увязка мер по оказанию помощи с бюджетным процессом и национальными приоритетами Палестины в области развития, поскольку в противном случае для ПА возрастает риск снижения эффективности помощи и усиление зависимости от нее. В этих условиях ПА следует сосредоточить внимание на восстановлении своего потенциала в области сбора налогов и расширении своей налоговой базы на основе политики, благоприятствующей перестройке экономики в направлении производства более технологичной продукции с более высокой добавленной стоимостью.

E. Подход к реформе государственного сектора, ориентированный на развитие, и роль помощи

33. Еще одним важным необходимым условием преодоления экономического кризиса и создания Государства Палестины по-прежнему является формирование эффективных и транспарентных учреждений государственного сектора. Однако вместо решения насущных институциональных проблем в программе реформы ПА (разработанной до 2005 года) описываются результаты, которых ПА надеется достичь после обретения государственности. В результате этого он предлагает палестинским директивным органам огромное число методов оптимальной практики, которые по силам только суверенным государствам и внедрение которых, как правило, требует времени, превышающего срок полномочий одного правительства. Реформы должны быть направлены на решение стратегических задач, связанных с обеспечением национального суверенитета Палестины, а не с реформированием государственных учреждений, исходя из задач переходного этапа. Реформы должны основываться на национальной экономической концепции в перспективе создания необходимых институтов для достижения ближайших и долгосрочных целей развития.

34. Международная помощь более, чем когда-либо в прошлом, становится одним из важнейших условий предотвращения гуманитарной катастрофы. Вместе с тем, хотя объем предоставляемой помощи имеет большое значение, самое важное - это ее качество. Увеличение объема помощи является позитивным фактором только в том случае, если оно не ведет к возникновению диспропорций, т.е. если это помогает правительству, получающему такую помощь, проводить политику, не ведущую к возникновению диспропорций, или устранять внутренние и/или внешние ограничительные факторы, обуславливающие такие перекосы. Программы оказания помощи должны основываться на видении палестинского народа будущего своей национальной экономики и быть направлены на преодоление порождающих диспропорции факторов, препятствующих развитию. Это означает, что для предотвращения каких-либо перекосов помощь должна быть направлена на ликвидацию асимметричных ограничений в политике или на поддержку конкретных стратегий, призванных снизить уязвимость палестинской экономики к воздействию таких факторов. Это предполагает, в частности, необходимость бюджетной поддержки ПА и недопущения "командного" подхода к распределению помощи, при котором учреждения ПА подменяются НПО или учреждениями частного сектора. В противном случае многолетняя работа по наращиванию институционального потенциала будет напрасной и будут поставлены под сомнение перспективы создания жизнеспособной палестинской экономики. В связи с этим техническая помощь в целях наращивания институционального потенциала в нынешних условиях становится почти столь же необходимым фактором, что и гуманитарная помощь или бюджетная поддержка.

35. Как указывали Всемирный банк и УКГД, помимо снижения и без того уже существенно сократившегося спроса дальнейшие задержки в финансировании выплаты зарплат чиновников ПА приведут к прекращению оказания основных услуг палестинскому населению, поскольку НПО и учреждения частного сектора не располагают достаточным потенциалом для того, чтобы заменить собой ПА. Доноры также предупреждают, что такие задержки чреваты распадом палестинских общественных институтов, дальнейшим ухудшением ситуации в области безопасности и тем, что палестинские гражданские служащие сформируют новую категорию социально неблагополучных граждан. Уже сейчас служащие ПА включены в программы продовольственной помощи, осуществляемые БАПОР и МПП. Кроме того, банковский сектор переживает беспрецедентный кризис в отношениях с клиентами, положение которых становится все более безысходным, причем ряд банков были вынуждены закрыть некоторые из своих отделений.

36. Наконец, хотя предлагаемый "четверкой" временный международной механизм дает надежду на предотвращение гуманитарной катастрофы и дальнейшего ухудшения ситуации в области безопасности, важно, чтобы этот механизм оставался **временным**. Он не должен быть институцианализирован и не должен стать постоянным элементом механизма распределения помощи, особенно с учетом и без того уже сложной процедуры координации такой помощи. Он должен оставаться **международным**, а не становиться частью внутренней палестинской системы управления принятием фискальных решений или же подменять собой палестинские механизмы разработки и проведения фискальной политики, поскольку это поставило бы под угрозу увязку чрезвычайной помощи со стратегическими целями развития. Помимо этого он должен оставаться **механизмом**, а не становиться постоянным инструментом политики, используемым для установления различных требований, обусловливающих предоставление донорской помощи палестинскому народу.

Глава IV

ОСНОВНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ ПОМОЩИ ЮНКТАД ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ

37. С 2001 года программа ЮНКТАД по оказанию технической помощи палестинскому народу ориентирована на удовлетворение насущных экономических потребностей при обеспечении динамичного синергизма между мерами по восстановлению, реконструкции и достижению долгосрочных целей в области развития. Это достигается за счет применения результатов исследований и аналитической деятельности для принятия обоснованных решений в отношении характера и направленности деятельности по предоставлению технической помощи. Эта работа связана с проведением количественного и качественного анализа, включая обзор успешных примеров деятельности в области развития в поисках новаторских решений специфических проблем, с которыми сталкивается палестинская экономика. Секретариат ЮНКТАД также использует деятельность по оказанию технической помощи для обеспечения того, чтобы проводимая им исследовательская работа учитывала сложные палестинские реалии и способствовала достижению консенсуса по соответствующим вопросам.

38. В этом контексте в тесном сотрудничестве с Палестиной ЮНКТАД активизировала свою деятельность по оказанию технической помощи, с тем чтобы обеспечить накопление позитивных результатов, достигнутых в области развития как на уровне всей программы, так и на уровне отдельных проектов. При этом секретариат поддерживал также тесные связи с соответствующими международными организациями, включая Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Управление Специального координатора Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях (ЮНСКО), Международное бюро труда (МБТ) и Всемирный банк, а также исследовательские центры и организации гражданского общества.

39. Программа ЮНКТАД по оказанию технической помощи палестинскому народу включает в себя четыре основных направления: i) стратегии развития и торговая политика; ii) упрощение процедур торговли и логистика; iii) модернизация и реформа государственного финансового сектора; и iv) политика в области предпринимательства, инвестиций и конкуренции. Проекты в рамках каждого из этих направлений призваны содействовать решению насущных задач, заключающихся в оказании содействия институциональному развитию Палестины и укреплению потенциала в области

разработки политики, а также обеспечению условий, благоприятствующих развитию частного сектора.

40. Управление программой осуществляет Группа по оказанию помощи палестинскому народу (ГОППН), которая опирается на возможности и опыт секретариата при проведении своей деятельности. Секретариат использует добровольные взносы, предоставляемые двусторонними и многосторонними донорами, а также финансовые средства системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, в соответствии с пунктом 35 Сан-Паульского консенсуса секретариат продолжает временно выделять ресурсы для финансирования третьего сотрудника категории специалистов, приданного ГОППН с 2001 года, что дает ему возможность продолжать оказание более интенсивной помощи в соответствии с Бангкокским планом действий. Секретариат стал еще активнее применять свой селективный и гибкий подход к практической деятельности, позволяющий ему обходить трудности, существующие на местах, и поддерживать устойчивый прогресс в области оперативной деятельности. Как описывается ниже, в 2006 году были достигнуты важные промежуточные результаты в ряде областей.

41. После завершения деятельности по оказанию помощи в области модернизации палестинской таможенной службы (АСОТД-этап II), которая финансировалась Европейской комиссией (ЕК), в штаб-квартире Таможенного управления и на трех экспериментальных объектах была установлена экспериментальная система АСОТД++. Кроме того, Группа АСОТД играет центральную роль в обеспечении возможностей гибкого реагирования палестинской таможенной службы и ее готовности к обретению Палестиной государственности. С ноября 2005 года Группа продолжает вносить изменения в эту экспериментальную систему и адаптировать ее к новым возникающим потребностям на пограничном КПК в Рафахе. В числе достигнутых результатов можно выделить следующее: i) специальные процедуры таможенной очистки транспортных средств; ii) специальные правила взимания пошлин на сигареты и товарные образцы; iii) генеральный план подготовки Таможенного управления Палестины к исполнению новых обязанностей; iv) процедуры создания торгового коридора между Западным берегом и сектором Газа; v) система управления рисками для упрощения процедур торговли и повышения степени безопасности на КПК Эль-Мунтар/Карни; и vi) полномасштабная система представления отчетности в онлайновом режиме о деятельности по таможенной очистке на КПК в Рафахе. Кроме того, благодаря функционированию КПК в Рафахе увеличились таможенные поступления, и ожидается, что это обеспечит начало коммерческих перевозок до конца 2006 года.

42. Вместе с тем возможность использования в полной мере системы АСОТД поставлена под угрозу в результате возникновения новых проблем, связанных с нехваткой

ресурсов. Финансирование этапа III проекта, по завершении которого система должна стать полностью работоспособной, не осуществляется с середины 2006 года, и возрастает неопределенность в отношении дальнейшей слаженности национальной группы АСОТД и темпов этой деятельности. Дополнительные задержки в предоставлении необходимых ресурсов могут поставить под угрозу деятельность Палестинского таможенного управления в тот момент, когда она становится важнейшим элементом, обеспечивающим готовность Палестины принять на себя суверенные функции на главных пограничных пунктах и переходах.

43. Достигнут также стабильный прогресс в области *упрощения процедур торговли и логистики* в рамках финансируемого ЕК проекта по *созданию Палестинского совета грузоотправителей* (ПСГ). ПСГ официально начал свою деятельность поле того, как были открыты два его региональных отделения на Западном берегу и в секторе Газа. Его задачей является удовлетворение насущных потребностей, возникших вследствие длительного противостояния, и поддержка долгосрочных усилий Палестины по развитию торговли. Кроме того, для управления данным проектом и обеспечения национального участия на раннем его этапе был создан Подготовительный комитет, объединяющий в своем составе торговые фирмы Западного берега и сектора Газа. Кроме того, в апреле секретариат направил миссию в составе группы экспертов ЮНКТАД для проведения информационных рабочих совещаний и оказания ПСГ помощи в разработке его организационной структуры и определении круга услуг, которые он будет оказывать.

44. К настоящему времени ПСГ привлек более 30 принимающих активное участие в его создании членов из всех районов палестинской территории. К числу достигнутых им результатов можно отнести начало публикации ежеквартального информационного бюллетеня и его регулярное обновление на вебсайте (www.psc.ps), распространение связанной с торговлей информации среди его членов и установление рабочих отношений с соответствующими местными, региональными и международными частными и государственными организациями. ПСГ также рассматривает проблемы, о которых сообщают его члены, и уже добился от операторов израильских портов нескольких дополнительных дней бесплатного хранения палестинских грузов.

45. Секретариат достиг еще одного важного промежуточного результата в области *стратегий развития* и *торговой политики*, завершив деятельность в рамках проекта "*Комплексные рамки палестинской макроэкономической и торговой политики и политики в области труда"*, который финансировался канадским Международным исследовательским центром по проблемам развития (МИЦР). Ведется работа по укреплению палестинского потенциала, и в ряде министерств ПА, а также в Палестинском валютном управлении, Палестинском центральном статистическом бюро и Палестинском

институте исследований по вопросам экономической политики (ПИИЭП) была установлена комплексная базовая система моделирования. Была также создана всеобъемлющая база экономико-демографических данных и проведен анализ альтернативных вариантов политики. В рамках последующей деятельности в мае было проведено учебное рабочее совещание для палестинских специалистов в области экономического моделирования и анализа политики, а также общее совещание с палестинскими заинтересованными органами и донорами для обсуждения результатов проекта. По итогам данного проекта в конце 2006 года будут опубликованы два исследования.

46. Продолжалась работа по оказанию технической помощи в области *реформы и модернизации государственного финансового сектора* в рамках проекта "*Потенциал в области управления долгом и анализа финансового положения" (ДМФАС)*, который финансируется правительством Норвегии. Эта работа включает в себя укрепление палестинского потенциала по разработке политики в области задолженности, государственных финансов и среднесрочного планирования.

47. В дополнение к *Подготовительным мероприятиям по проекту АСОТД* еще одним примером, показывающим, насколько нехватка средств угрожает свести на нет многолетнюю работу по институциональному строительству, даже в частном секторе, является проект "*ЭМПРЕТЕК Палестина*". В рамках этой программы, которая была возобновлена в 2005 году, основное внимание уделяется поддержке малых и средних предприятий путем наращивания институционального потенциала в целях создания динамичного частного сектора и МСП, способных конкурировать на международном уровне. На настоящий момент подготовку в рамках программы ЭМПРЕТЕК прошли 123 представителя ведущих промышленных предприятий и компаний сектора услуг из всех районов Западного берега, 16% из которых составили женщины. Кроме того, 10 участников программы ЭМПРЕТЕК открыли собственные коммерческие предприятия, а 13 расширили или возобновили свои коммерческие операции. Трем из них удалось получить банковские ссуды. Этот проект осуществлялся в период с апреля 2005 года по июнь 2006 года и финансировался МОТ через Палестинский фонд трудоустройства и социальной защиты (ПФТСЗ). Вместе с тем из-за недостаточного финансирования в 2006 году секретариат был вынужден вновь приостановить мероприятия в рамках этого проекта, особенно мероприятия этапа II, которые предусматривают распространение программы "*ЭМПРЕТЕК - Палестина*" на сектор Газа.

48. Секретариату, возможно, придется также вскоре свернуть деятельность, осуществляемую в рамках Программы удержания инвестиций, которая была начата в 2004 году благодаря предоставлению финансовых средств правительством Норвегии и

будет завершена в 2006 году. В настоящее время усилия направлены в основном на использование результатов проведенного в 2005 году обзора по оценке потребностей в целях завершения разработки палестинской стратегии удержания инвестиций в сотрудничестве с Палестинским агентством по поощрению инвестиций (ПАПИ). Вместе с тем реализации планов по разработке секторальных программ поощрения инвестиций в рамках предлагаемого этапа II препятствует нехватка финансовых средств.

49. Возможности ЮНКТАД адекватно реагировать на новые потребности Палестины по-прежнему не могут использоваться в полной мере из-за введенных Израилем ограничений на передвижение и руководящих принципов Организации Объединенных Наций в отношении безопасности, которые затрудняют для сотрудников ЮНКТАД, экспертов и проектного персонала доступ к местам осуществления проектов. Главным фактором, препятствующим обеспечению устойчивости программы в условиях нестабильности в особой степени, является недостаточное внебюджетное финансирование на предсказуемой основе. Несмотря на призывы секретариата к сообществу доноров, ряд проектов до настоящего времени по-прежнему не имеют финансирования. Такой дефицит средств наблюдается именно в тот момент, когда проекты, осуществляемые ЮНКТАД, демонстрируют свою растущую полезность и становятся важными инструментами увязки чрезвычайной помощи с мерами в области развития.

Примечания

[1] Согласно соответствующим резолюциям и решениям Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, содержащиеся в настоящем докладе ссылки на оккупированную палестинскую территорию (территории) относятся к сектору Газа и Западному берегу, включая восточный Иерусалим. По соображениям краткости в соответствующих случаях используется термин "палестинская территория" ("палестинские территории"). Под "Палестиной" понимается Организация освобождения Палестины, которая после подписания с Израилем соглашений 1993-1994 годов учредила Палестинскую администрацию (ПА). Ссылка на "Государство Палестина" соответствует концепции, изложенной в соответствующих резолюциях Совета Безопасности. Если не указано иное, данные в отношении палестинской экономики, приведенные в настоящем документе, относятся к сектору Газа и Западному берегу, исключая восточный Иерусалим.

[2] Настоящий доклад составлен, в частности, на основе данных, полученных от Палестинского центрального статистического бюро (ПЦСБ), Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Управления Специального координатора Организации Объединенных Наций на оккупированных

территориях (ЮНСКО), а также взятых из публикаций Всемирного банка 2005 и 2006 годов, которые конкретно не указываются в силу установленных ограничений на объем документации Организации Объединенных Наций.

[3] Коммерческие банки, действующие на палестинской территории, были предупреждены о том, что в случае перевода средств ПА они могут быть привлечены к юридической ответственности в соответствии с контртеррористическим законодательством Соединенных Штатов Америки.

[4] Предыдущий СПР, охватывающий период 2005-2007 годов, был скорректирован с учетом новых реалий 2005/2006 года.

[5] World Bank. *Working in an Integrated World : World Bank Development Report*. New York, Oxford University Press, 1985; De Soto, H. *The Other Path*. New York, Harper & Row, 1989; De Soto, H. *The Mystery of Capital*. New York, Basic Books, 2000; Portes, A and Haller W. *The Informal Economy*. Working Paper 03-05, Center for Migration and Development, Princeton University, Princeton, 2002.

[6] Chen, M, Jhabvalva, R and Lund, F. *Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework*. International Labour Organization, Geneva, 2002.

[7] *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1, New York and Geneva, 2006.

[8] Addison, T and Mansoob Murshed, S. The Fiscal Dimensions of Conflict and Reconstruction. Helsinki, Finland, World Institute for Development Economics Research, 2000.
