



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/54/3
11 July 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Совет по торговле и развитию

Пятьдесят четвертая сессия

Женева, 1-11 октября 2007 года

Пункт 8 b) предварительной повестки дня

Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу*

Подготовлен секретариатом ЮНКТАД**

Резюме

Уязвимость палестинской экономики перед лицом последствий затянувшейся израильской оккупации и проводимой Израилем политики закрытия границ еще более возросла в связи с введением в 2006 году ограничений со стороны доноров и финансовых ограничений в отношении Палестинской администрации (ПА). "Разделение" изолировало палестинцев на Западном берегу и в секторе Газа от арабских региональных и мировых рынков и институционально закрепило фрагментацию на оккупированных палестинских

* 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.

** Информация, содержащаяся в настоящем документе, не может цитироваться в прессе *до 30 августа 2007 года*.

территориях^{***}. В связи с глубоким экономическим спадом Палестинская администрация в период с 2000 по 2005 год, согласно оценкам, потеряла поступления в размере почти 1,2 млрд. долларов. В условиях сокращения донорской поддержки шаткое финансовое положение Палестинской администрации подрывает возможности национальной финансово-бюджетной политики в деле стабилизации экономики в период экономического спада с применением автоматических стабилизаторов. Кроме того, в отсутствие влиятельного международного посредника возобновившиеся конфронтации привели к введению беспрецедентных ограничительных мер в отношении палестинцев. О жизнеспособности экономики уже мало кто говорит. Вместо этого внимание все чаще сосредоточивается на вопросе о том, как ограничить уязвимость и создать надлежащее и реальное пространство для маневра в политике, которое позволило бы свести к минимуму воздействие на экономику израильских мер безопасности. Главным экономическим приоритетом является удержание минимальных уровней "эффективного спроса" в условиях усиливающейся изоляции. Резкое падение того доверия инвесторов, которое существовало сразу после Осло, и тенденция деформализации экономики означают, что для стабилизации частного сектора потребуется проведение Палестинской администрацией интенсивной торговой политики, подкрепленной более широким пространством для маневра в макроэкономической, торговой политике и политике на рынках труда. Налицо настоятельная необходимость в полной перестройке мер упрощения торговли. Можно предпринять первоначальные шаги для решения безотлагательных вопросов, касающихся торговых потоков, в рамках полного анализа издержек, связанных с изменением маршрутов, а также для более полной реализации соглашений о транзитных перевозках с Египтом и Иорданией. Организация Объединенных Наций, включая ЮНКТАД посредством предоставления ею 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 этого затянувшегося гуманитарного и экономического кризиса.

*** Согласно соответствующим резолюциям и решениям Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности Организации Объединенных Наций ссылки в настоящем докладе на оккупированную палестинскую территорию (или территории) касаются сектора Газа и Западного берега, включая Восточный Иерусалим. Для краткости в соответствующих случаях употребляется термин "палестинская территория" (или "палестинские территории"). Под "Палестиной" понимается Организация освобождения Палестины, которая сформировала Палестинскую администрацию после заключения с Израилем соглашений 1993/94 года. Ссылки на "Палестинское государство" соответствуют видению, выраженному в резолюции 1397 (2002) Советом Безопасности. Если не указано иное, данные по палестинской экономике в настоящем документе касаются сектора Газа и Западного берега, исключая Восточный Иерусалим.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
I. Воздействие политических изменений на финансирование со стороны доноров	4
II. Затянувшийся экономический кризис	6
A. Агрегированные экономические показатели	6
B. Изолированная экономика с вялым внутренним спросом	8
C. Финансовая нестабильность, пространство для маневра в политике и функционирование экономики	12
III. Переориентация палестинской торговли в интересах оживления экономики	15
A. Императивы переориентации палестинской торговли	15
B. Цена переориентации палестинской торговли	17
C. Предпринимаемые усилия по переориентации палестинской торговли	20
D. Концептуальная основа для переориентации палестинской торговли	23
IV. Основные составляющие помощи ЮНКТАД палестинскому народу	25
Справочная литература	28

I. Воздействие политических изменений на финансирование со стороны доноров

1. Как и прогнозировалось в предыдущем докладе секретариата о помощи палестинскому народу (ЮНКТАД, 2006а), приостановление прямой донорской поддержки Палестинской администрации после выборов в палестинский законодательный орган в январе 2006 года привело к дальнейшему углублению экономического спада на Западном берегу и в секторе Газа. Это усилило раскручивание спирали свертывания процесса развития, порожденной бесчисленными кровавыми столкновениями, и вызвало ужесточение ограничительных мер и политики закрытия границ, введенных в действие Израилем с сентября 2000 года. В 2006 году и в начале 2007 года палестинцы столкнулись с проблемой еще большего ужесточения ограничений на передвижение, выразившейся в увеличении числа контрольно-пропускных пунктов, расширении и углублении последствий строительства разделительного барьера на Западном берегу и усилении ограничений в отношении мобильности людей и товаров.

2. Ухудшение условий перемещения и доступа на Западном берегу усилилось в последнем квартале 2005 года после одностороннего ухода Израиля из сектора Газа и достигло своего пика после формирования первого правительства вслед за выборами в Палестинский законодательный совет в начале 2006 года. Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) насчитало 527 контрольно-пропускных пунктов и других заграждений на конец декабря 2006 года, что представляет собой 40-процентное увеличение с момента ухода Израиля из сектора Газа. Положение в секторе Газа является особенно серьезным. С 2000 года, когда возможности доступа на территорию Израиля для получения работы начали сужаться, жители Газы с точки зрения совокупной занятости стали на 45% зависеть от заработной платы, выплачиваемой Палестинской администрацией (ОСНА, 2007). Поэтому не удивительно, что Всемирный банк (World Bank, 2002) описал бюджетную помощь как наиболее эффективный метод накачки денежных средств в не имеющие выхода к морю и разрозненные палестинские территории. Уже совсем недавно Всемирный банк (World Bank, 2007а) подчеркнул, насколько достижения Палестинской администрации в деле обеспечения транспарентности и подотчетности были "подорваны" созданными донорами механизмами действий в обход Палестинской администрации.

3. Удержание Израилем палестинских таможенных и налоговых сборов, получаемых от имени Палестинской администрации (в нарушение Парижского протокола 1994 года), и отсутствие бюджетной поддержки со стороны большинства западных государств еще более сузили и без того ограниченное пространство для маневра в политике, имеющееся у палестинского руководства. По сути дела это не позволяло Палестинской администрации выплачивать основную часть заработной платы государственным служащим с апреля 2006 года, а когда эти средства все же выплачивались, то платежи были лишь частичными

и нерегулярными. Это привело к частым забастовкам государственных служащих, что отрицательно сказалось на сотрудниках Палестинской администрации, занимающихся оказанием важнейших услуг, таких, как врачи, средний медицинский персонал, учителя и местные муниципальные работники. В свою очередь это углубило нынешний социально-экономический кризис. Необходимо в срочном порядке обеспечить перенаправление помощи через Палестинскую администрацию, с тем чтобы она могла решать важнейшие социальные и экономические задачи. ЮНКТАД уже с беспокойством констатировала снижение роли Палестинской администрации в "управлении распределением донорских средств", отметив важное значение использования всех возможных вариантов для расширения арсенала инструментов политики, которыми могла бы пользоваться Палестинская администрация, особенно торговых, фискальных и валютных договоренностей, достигнутых в соответствии с Парижским протоколом 1994 года (UNCTAD, 2006a, b).

4. Секретариат ЮНКТАД уже подчеркивал, что обращение вспять тенденции свертывания экономического развития Палестины требует решения проблем, связанных с асимметричной израильской политикой изоляции в качестве фактора, сдерживающего развитие (UNCTAD, 2006b). Один из важнейших шагов в деле преодоления перекосов в развитии, порожденных оккупацией и изоляцией, заключается в устранении перекосов в международной поддержке. Нерегулярная и спонтанная помощь может в конечном итоге привести к закреплению перекосов в развитии и структурной деформации, порожденной оккупацией. Поэтому политику в области оказания помощи необходимо направить на преодоление различных факторов уязвимости палестинской экономики и на прекращение изоляции оккупированных палестинских территорий. Всеобъемлющие усилия доноров должны быть нацелены на обеспечение беспрепятственной палестинской торговли с внешним миром через альтернативные торговые маршруты, такие, как Египет и Иордания. В настоящем докладе рассматривается вопрос об эффективности этих альтернатив.

5. Высвобождение палестинского народа из ловушки нынешних тягот путем наделения соответствующими полномочиями официально признанных национальных институтов имеет решающее значение для реализации видения этого региона как места, где два государства, Израиль и Палестина, живут бок о бок в пределах безопасных и признанных границ, как это предусмотрено соответствующими резолюциями Организации Объединенных Наций. Поэтому Палестинской администрации необходимо предоставить поддержку в деле проведения национальной экономической политики, направленной на удовлетворение новых потребностей, порожденных кризисом. Непременным условием экономической стабилизации и краеугольным камнем экономического фундамента мира является прежде всего ослабление ограничений в деле доступа палестинцев к остальному миру.

6. А для этого торговая политика Палестинской администрации, подкрепляемая соответствующей макроэкономической политикой и политикой на рынке труда, должна быть нацелена на преодоление множества деформирующих дисбалансов, навязанных извне палестинской экономике. Чтобы вписать работу ЮНКТАД в этот контекст, в настоящем докладе для сведения Совета приводится информация об основах, масштабах и направленности оперативной деятельности, осуществляемой в настоящее время, а также о будущих ориентирах. Доклад подтверждает также неослабный интерес и поддержку со стороны сообщества доноров и членов ЮНКТАД деятельности секретариата по линии технического сотрудничества, высвечивая при этом принципиальные рекомендации в областях деятельности ЮНКТАД по оказанию технической помощи.

II. Затянувшийся экономический кризис

A. Агрегированные экономические показатели

7. Предварительные данные Палестинского центрального статистического бюро (ПЦСБ) свидетельствуют о том, что в 2006 году валовой национальный доход (ВНД) на душу населения снизился на 15% (таблица 1), а валовой внутренний продукт (ВВП), согласно оценкам, сократился на 6,6%. Другие оценки указывают на то, что падение может быть даже более глубоким - на целых 3-4 процентных пункта (World Bank, 2007a). Израильские меры безопасности и ограничения в отношении перемещения товаров и людей, создавшие истощающий эффект, довели емкость экономики до размеров, которые меньше существовавших десятилетие тому назад, и вызвали падение объемов инвестиций. Существующие предприятия действуют в крайне нестабильных условиях, о чем свидетельствуют данные о закрытии предприятий и расширении неформального сектора. В 2006 году объем экспорта сократился на 3%, а объем импорта вырос на 20%. Эти изменения отражают усилившуюся изоляцию Палестины от региональных и мировых рынков, возросший торговый дефицит и углубившуюся уязвимость. Дефицит торгового баланса достиг беспрецедентных размеров - 73% от ВВП, что на 30% превышает его средний показатель за 30 лет (диаграммы 1 и 3).



8. Беспрецедентными стали и масштабы нищеты: в 2005 году около 53% домашних хозяйств (средний размер которых составляет шесть членов) жили ниже национальной черты бедности - 385 долл. в расчете на одно домохозяйство в месяц. Тем не менее поддержка со стороны доноров помогла к марту 2006 года уменьшить масштабы нищеты, измеряемой по факторам потребления, до 30% (PCBS, 2006). Исчерпание возможностей стратегий решения этой проблемы и формирование больших анклавов нищеты и безработицы привели к возникновению практически полной зависимости значительных слоев населения от помощи доноров (World Bank, 2007a). По оценкам Всемирного банка, основанным на анализе доходов, примерно 71% государственных служащих живет ниже черты бедности, а 46% - не имеют достаточно продуктов питания для удовлетворения основных потребностей. В 2006 году число людей, живущих в крайней нищете, почти удвоилось и достигло более 1 млн. человек (ООНА, 2007). Кроме того, 53% домохозяйств в секторе Газа сообщили о том, что за последний год их доходы снизились более чем на половину (Oxfam, 2007).

9. Безработица в 2006 году оставалась высокой - на уровне 30%. Отсутствие возможностей занятости вынудили 10 000 человек заняться вместе с членами своих семей неоплачиваемой деятельностью, а еще 10 000 человек в 2006 году покинули рынок труда. На 100 000 человек увеличилось также количество тех, кто не мог найти работу, но тем не менее продолжал ее поиск в 2006 году. Экономический спад по-разному сказался на разных регионах, и между сектором Газа и Западным берегом сохраняется разрыв. Уровень безработицы в секторе Газа на 6% превышает общенациональный средний уровень.

10. О долгосрочном структурном ухудшении ситуации свидетельствуют сопоставления в сельскохозяйственном секторе и обрабатывающей промышленности за десятилетний

период. В период с 1996 по 2006 год объем сельскохозяйственного производства сократился на 19%, однако в 2006 году в этом секторе было занято на 80% человек больше, чем в 1996 году. Аналогичным образом добавленная стоимость в обрабатывающей промышленности за десять лет снизилась на 7%, а занятость в этом секторе возросла на 3%.

В. Изолированная экономика с вялым внутренним спросом

11. Почти семь лет пребывания в экономической осаде привели к сокращению палестинского экспорта не только в Израиль, но и в остальные страны мира (диаграмма 2). Это является отражением не только серьезных внутренних экономических структурных слабостей, но и усиливающейся изоляции от мировых и арабских рынков, ставшей следствием преднамеренной политики "разделения". Если в 2005 году доля импорта в ВВП составляла 75%, то в 2006 году она подскочила до 86%. Это равнозначно потерям в экономике в размере 500 млн. долларов. Как отмечалось и прогнозировалось в предыдущих докладах ЮНКТАД, аномалия, связанная с сокращением ВВП и увеличением импорта, означает, что крах совокупного спроса может объясняться израильской политикой закрытия границ и утратой позиций местных производителей перед лицом импорта, особенно из Израиля. На последнюю из указанных позиций приходится более 55% дефицита торгового баланса Палестины. Это означает, что для покрытия дефицита в торговле с Израилем в 2006 году требовалась сумма, эквивалентная 50% ВВП Западного берега и сектора Газа.



12. В 2006 году израильские власти удержали второй раз с 2002 года палестинские налоговые поступления в размере более 800 млн. долл., собранные от имени Палестинской администрации (ОСНА, 2007). В результате этого доходы Палестинской администрации, составившие менее 600 млн. долл., в 2006 году оказались более чем на 50% меньше поступлений 2005 года. Вследствие этого Палестинская администрация урезала свои расходы до 655 млн. долл., что на 30% ниже уровня 2005 года. Бюджетный дефицит в 2006 году, согласно оценкам, составил 791 млн. долл. (19% от ВВП) против 761 млн. в 2005 году (17% от ВВП). Этот разрыв был частично покрыт за счет увеличения внешней бюджетной поддержки примерно на 137 млн. долл. в 2006 году. Тем не менее нерегулярный приток донорской помощи не позволил Палестинской администрации выполнять свои периодические обязательства.

13. Совокупные потери, связанные с сокращением расходов Палестинской администрации и увеличением импорта в 2006 году, были эквивалентны 27% ВВП. Если бы потери такого масштаба сказались на экономике без смягчающих факторов, их негативные последствия были бы гораздо более значительными и гораздо сильнее отразились бы на уровне нищеты и продовольственной безопасности. В числе факторов, компенсировавших часть этих существенных потерь, можно назвать увеличение притока внешнего капитала. Однако, как представляется, значительная часть этих средств переводилась как донорами, так и частными домохозяйствами через децентрализованные каналы, в обход Палестинской администрации, что еще более подрывало роль Палестинской администрации, а также системы финансового посредничества и надзора за денежно-кредитной сферой. Оценки, основанные на простой макроэкономической учетной модели, свидетельствуют о том, что для достижения падения ВВП на 6,6%, о которых сообщалось, приток капитала должен был бы составить 900 млн. долларов. Эта цифра соотносится с данными, приведенными бывшим министром финансов Палестинской администрации на семинаре Организации Объединенных Наций по помощи палестинскому народу в Дохе (Катар) 5-6 февраля 2007 года (<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gapal1032.doc.htm>).

Таблица 1. Палестинская экономика (Западный берег и сектор Газа)^a

Основные показатели за отдельные годы

	1995	1999	2002 ^{пересм.}	2003 ^{пересм.}	2004 ^{пересм.}	2005 ^{предв.}	2006 ^{предв.}
Макроэкономические показатели							
Прирост реального ВВП (%)	6,1	8,6	-3,8	8,5	6,3	4,9	-6,6
ВВП (млн. долл.)	4 511	4 261	3 556	3 995	4 248	4 443	4 150
ВНД (млн. долл.)	3 699	4 932	3 835	4 251	4 884	5 119	4 522
ВНРД* (млн. долл.)	-	-	4 455	4 640	4 842	5 441	5 421
ВВП на душу населения (долл.)	1 380	1 478	1 146	1 221	1 264	1 258	1 134
ВНД на душу населения (долл.)	1 583	1 736	1 215	1 298	1 441	1 452	1 236
Прирост реального ВНД на душу населения (%)	7,9	4,1	-8,9	6,2	1,5	-1	-14,9
Внутренние расходы (% от ВВП)	151,8	163,0	145,8	150,2	150,7	154,5	173
Население и трудовые ресурсы							
Население (млн. человек)	2,34	2,84	3,16	3,27	3,39	3,53	3,66
Безработица (в % от рабочей силы) ^b	26,6	21,2	41,3	33,4	32,5	29,0	29,6
Общая занятость (тыс. человек)	417	588	477	564	578	633	666
в государственном секторе	51	103	115	119	131	145	164
в Израиле и поселениях	50	127	49	55	50	63	64
Финансовый баланс (% от ВВП)							
Государственные доходы	13,2	23,8	8,2	19,1	20,5	27,7	13,9
Текущие расходы	15,3	22,5	27,6	31,4	32,0	43,6	31,9
Совокупные расходы	25,5	29,8	28,2	32,3	32,8	44,9	33
Текущий баланс	-2,1	1,3	-19,4	-12,3	-11,5	15,9	18,0
Общий баланс	-12,3	-6,0	-20,0	-13,2	-12,3	17,2	19,1
Внешняя торговля							
Экспорт товаров и услуг (млн. долл.)	499	684	420	433	482	665	581
Импорт товаров и услуг (млн. долл.)	2 176	3 353	2 130	2 404	2 751	3 352	3 631
Торговый баланс (% от ВВП)	-52,0	-63,6	-47,2	-49,3	-53	-60,4	-73
Баланс торговли с Израилем (млн. долл.)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	-1 623	-1 943	1 999
Баланс торговли с Израилем (% от ВВП)	-43,0	-42,0	-31,8	-34,3	-37,9	-43,7	48,2
Импорт из Израиля/частное потребление ПА (%)	56,5	54,5	43,6	43,4	44,6	51,5	43,5
Общий объем торговли ПА с Израилем/Общий объем торговли Израилем (%) ^c	3,7	3,7	2,1	2,2	2,2	2,4	3,1
Торговля ПА с Израилем/Общий объем торговли ПА (%) ^c	78,8	68,0	69,0	69,1	70,3	70,1	66

Источник: Данные за прошлые периоды получены от ПЦСБ; данные за 2006 год рассчитаны секретариатом ЮНКТАД на основе недавно опубликованных данных ПЦСБ (PCBS, 2007); финансовые данные за 2005–2006 годы получены от УКГВ (ОСНА, 2007).

* Валовой национальный располагаемый доход.

^a Из всех данных исключен Восточный Иерусалим.

^b В показатели безработицы включены лица, переставшие искать работу, в соответствии с менее строгим определением МОТ (PCBS, 2006).

^c Данные об общем объеме торговли Палестины и Израиля охватывают торговлю товарами, а также нефекторными и факторными услугами.

14. В этих обескураживающих условиях частные инвесторы вряд ли будут наращивать инвестиции сверх нынешних уровней, которые по историческим меркам и без того относительно высоки (диаграмма 3). Инвестиционный бум после Осло можно рассматривать как исключительный взлет инвестиционной активности, отражавший оптимизм и большие ожидания, возлагавшиеся на мирный процесс. Однако за этим бумом последовали введение беспрецедентных ограничительных мер Израилем, а также уничтожение и утрата до одной трети существовавшего физического капитала и производственного потенциала (UNCTAD, 2006b). Поэтому с точки зрения государственной политики было бы опрометчиво прогнозировать или рассчитывать на изменения в поведении частного сектора с учетом нынешних обстоятельств, связанных с политикой оккупации и закрытия границ.



15. Для преодоления последствий изоляции оккупированных палестинских территорий и снижения риска для инвесторов политика Палестинской администрации должна будет предусматривать интенсивные программы обменов с соседними арабскими странами и более крупными удаленными рынками. Необходимо также восстановить и укрепить важные связи частного сектора с внешним миром. Это потребует времени, международной поддержки и активной руководящей роли правительства. Кроме того, определение направлений экономической политики в рамках тщательно продуманных концепции и плана национального развития и вывод экономики на траекторию подъема требуют полной перестройки мер по упрощению торговли, к которой призывают ЮНКТАД (UNCTAD, 2003) и Всемирный банк (World Bank, 2004). Вместе с тем до заметного увеличения экспорта, которое может стимулировать частные инвестиции,

совокупный спрос будет по-прежнему зависеть от государственных расходов, которые определяются главным образом занятостью в государственном секторе.

16. Усилия по упрощению процедур торговли должны быть направлены на диверсификацию палестинской торговли и преодоление ее сильной зависимости от Израиля. Они должны подкрепляться мерами, позволяющими частному сектору выходить на арабские региональные рынки и направлять потоки палестинской транзитной торговли через египетские и иорданские порты и пункты пропуска, а не полностью зависеть от Израиля. Для этого необходимы активная и интенсивная в финансовом отношении торговая политика Палестинской администрации и программа поощрения торговли. Кроме того, для улучшения инвестиционного климата, по признанию Всемирного банка (World Bank, 2007a), необходима "параллельная мобилизация" инвестиционных фондов для повышения вероятности вливания инвестиций частного сектора. Такого рода фонды должны быть сформированы Палестинской администрацией, и они должны ориентироваться на конкретные сектора, имеющие потенциальное стратегическое значение.

С. Финансовая нестабильность, пространство для маневра в политике и функционирование экономики

17. Удержание палестинских налогов, собираемых Израилем, нежелание доноров оказывать поддержку Палестинской администрации в 2006 году, а также изнурительное для экономики воздействие проводившейся на протяжении семи лет Израилем систематической политики закрытия границ прямо привели к дестабилизации финансового положения Палестинской администрации. Согласно расчетам, проведенным на основе разработанной ЮНКТАД эконометрической модели палестинской экономики, кумулятивные вмененные издержки с точки зрения потерянных потенциальных доходов в период с 2000 по 2005 год составляют порядка 8,4 млрд. долл., т.е. вдвое превышают размеры нынешней экономики. Потери физического капитала равны одной трети производительного потенциала оккупированных палестинских территорий по состоянию на 1998 год. Потери государственных доходов нарастающим итогом в период с 2000 по 2005 год, согласно оценкам, составляют около 1,2 млрд. долл. США. Только в 2006 году потери государственных поступлений, включая средства, удержанные Израилем, вполне могут превысить 250 млн. долл.

18. Хотя эти финансовые потери имеют значительные масштабы уже сами по себе, непредсказуемое состояние государственных ресурсов крайне затрудняет финансовое управление любой экономикой, не говоря уже об истерзанной войной палестинской экономике. Это еще более сужает и без того ограниченное пространство для маневра в

политике для палестинских директивных органов в условиях существующего финансово-бюджетного, денежно-кредитного и торгового режима.

19. По сути дела Палестинской администрации досталась в наследство от оккупирующей державы финансовая проблема, связанная с увеличением расходов для стабилизации экономики при режиме закрытия границ, но ей приходится делать это, располагая урезанными и непредсказуемыми доходами в условиях экономического кризиса и действия мер безопасности. В периоды экономического кризиса ответственная национальная экономическая политика требует увеличения финансовых расходов для смягчения экономического спада/регрессии. С этой точки зрения, нынешняя финансовая разбалансированность палестинской экономики не только является вполне предсказуемой, но и должна рассматриваться через призму необходимых мер восстановления и стабилизации экономики, особенно в свете неуклонного сокращения других компонентов совокупного спроса.

20. Несмотря на плачевное финансовое положение Палестинской администрации и подорванный производительный потенциал, базовые потребности палестинского народа продолжают возрастать. В дополнение к наращиванию расходов в целях социальной стабилизации щедрой государственной поддержки потребуют меры по оживлению частного сектора. В этих условиях и до появления признаков экономического оживления сокращение государственного фонда заработной платы, как об этом недавно заявил Всемирный банк (World Bank, 2007a), может привести к дальнейшему ухудшению состояния экономики и к росту безработицы. Следовательно, это было бы контрпродуктивным. "Погашение задолженности" (World Bank, 2007a) перед частным сектором само по себе является необходимой мерой политики, но, если это приведет к сужению возможностей Палестинской администрации в деле покрытия регулярных расходов, то для расширения производства в будущем потребуются соответствующее наращивание частных инвестиций. Однако в нынешних обстоятельствах это представляется сомнительным. Главным приоритетом должно быть сведение к минимуму любого риска повышения уровня безработицы.

21. Эти неблагоприятные условия означают, что при любом всеобъемлющем анализе финансовых расходов Палестинской администрации должна подчеркиваться роль государственного сектора в преодолении кризиса. Реформы в этой области должны основываться на программе, преследующей цель создания необходимых институтов для удовлетворения эволюционирующих потребностей населения при укреплении институциональной базы, требующейся для независимого функционирования экономики будущего Палестинского государства. Такого рода меры должны также обеспечивать усиление роли торговой политики в развитии частного сектора и улучшении финансового баланса Палестинской администрации.

22. Постоянный поиск путей повышения эффективности является естественной целью любого процесса укрепления государственных учреждений. В этом контексте укрепление институциональной базы является, пожалуй, одним из наиболее важных направлений деятельности, определяющих формирование будущего государственного потенциала. Расстановка приоритетов в деятельности является имманентной суверенной задачей нации; в условиях сегодняшней экономической политики для такой срочной расстановки приоритетов требуется взвешенный анализ причинно-следственных связей, определяющих финансовую слабость Палестинской администрации и корни экономического кризиса. Выигрыш в плане эффективности на основе структурной перестройки экономики намного перевешивает любые возможности для экономии средств, которая может быть достигнута на основе тщательного контроля за всеми текущими операциями правительства.

23. Кроме того, для вывода истерзанной войной экономики из ее нынешних условий крайне необходимо вооружить палестинские директивные органы более широким арсеналом средств политики, чем это предусмотрено Парижским протоколом. Хотя расширение пространства для маневра в политике само по себе не в состоянии оградить палестинцев от последствий оккупации, наделение национальных институтов необходимыми полномочиями имеет исключительно важное значение для укрепления сопротивляемости частного сектора в условиях кризиса. При поиске путей укрепления институтов, реализующих меры политики, необходимо рассмотреть альтернативные торговые режимы в отношениях с Израилем, арабскими странами и остальными странами мира, а также способы повышения эффективности торговли с помощью средств экспортной политики при обеспечении того, чтобы меры государственной поддержки влияли на условия функционирования частного сектора.

24. При менее ограничительном подходе доноров к институциональным вопросам и вопросам политики Палестинская администрация может на деле получить возможности для сведения к минимуму своей уязвимости перед лицом принимаемых Израилем мер и для проведения экономической политики, нацеленной на создание новых рабочих мест. При определении порядка действий и переключении внимания с сиюминутных на средние и долгосрочные потребности следует учитывать необходимость восстановления, расширения и наращивания использования производственного потенциала; усиления опоры на роль малых и средних предприятий и неформального сектора; и объединения и взаимного дополнения государственных и частных инвестиций, ориентированных на конкретные сектора. В этих условиях главной задачей, направленной на противодействие дальнейшему углублению социального и экономического кризиса, должно быть сокращение безработицы.

III. Переориентация палестинской торговли в интересах оживления экономики

25. Как уже отмечалось, в условиях установленных Израилем ограничений на внутренние и внешние перемещения перспективы развития палестинской экономики представляются мрачными. Однако одной лишь отмены этих ограничений будет недостаточно для спасения палестинской экономики; для этого потребуются согласованные усилия по укреплению потенциала Палестинской администрации и расширению ее пространства для маневра в политике на основе нового торгового режима. В случае подкрепления надлежащей политикой торговля может создать стимулы для диверсификации доходов и открыть новые источники для государственных поступлений Палестинской администрации, что в свою очередь расширит возможности для задействования рычагов финансово-бюджетной политики Палестины. В настоящей главе утверждается, что для получения такого эффекта необходимо изменить маршруты поставок и переориентировать палестинскую торговлю в контексте региональных соглашений о транзитных перевозках, и предлагаются элементы, которые могли бы лечь в основу усилий Палестинской администрации в деле заключения таких соглашений.

A. Императивы переориентации палестинской торговли

26. Вопрос о переориентации палестинской торговли обретает колоссальную значимость в качестве решающего элемента в деле прорыва изоляции палестинской экономики. Эта изоляция обусловлена замкнутостью оккупированных палестинских территорий в силу отсутствия естественного морского порта, а не береговой линии. Кроме того, осуществляемый Израилем контроль за основными границами и транспортными путями ставит палестинскую торговлю в полную зависимость от политических соображений. Следует подчеркнуть, что переориентация палестинской торговли должна рассматриваться в качестве второго по оптимальности решения до создания условий для наилучшего варианта, т.е. строительства палестинского морского порта в секторе Газа (Arnon, Spivak and Sussman, 2000).

27. В настоящее время палестинские предприятия, участвующие в международной торговле, зависят главным образом от израильских портов. Помимо этого с 2000 года Израиль применяет жесткие меры безопасности, включая систему контрольно-пропускных пунктов/блокпостов и обременительные процедуры таможенного контроля и перевозки наземным транспортом на всех пунктах пропуска. В результате этого выгоды доступа к рынкам сводятся на нет запретительно высокими операционными издержками,

которые несут палестинские грузоотправители и грузополучатели (экспортеры и импортеры). Это подрывает конкурентоспособность палестинского экспорта, порождая торговые барьеры более значительных масштабов, чем тарифы. Согласно оценкам, связанные с палестинской торговлей операционные издержки в 2003 году уже как минимум на 30% превышали издержки накануне кризиса (сентябрь 2000 года). Операционные издержки, связанные с импортом из Иордании, оцениваются в размере 494 долл. в расчете на доставку средней партии продукции в Палестину, а связанные с импортом из Египта - в размере 550 долл. в расчете на такую партию. Издержки, сопряженные с экспортом продукции из Газы в Иорданию, оценивались в размере 630 долл. на партию продукции (UNCTAD, 2003).

28. Императивная задача переориентации палестинской торговли становится еще более ясной с учетом необходимости переориентации экономики на более сбалансированные отношения с Израилем за счет дальнейшей интеграции с арабскими региональными и глобальными рынками. Как явствует из таблицы 2, на Израиль приходится 92% совокупного стоимостного объема торговли оккупированных палестинских территорий с их основными партнерами, т.е. 92% по импорту и 91% по экспорту. В то же время на второго двустороннего партнера оккупированных палестинских территорий - Иорданию - приходится лишь 2% объема палестинской торговли с основными партнерами, а за ней следует Египет, доля которого составляет 1%. На уровне регионов основным партнером оккупированных палестинских территорий является Европа, на которую приходится 3% как импорта, так и экспорта. Второе место занимают азиатские неарабские страны.

29. В данные о стоимостном объеме палестинской торговли с остальными странами мира не включены не прямые импортные закупки израильских фирм и реэкспорт такой продукции на оккупированные палестинские территории. Эти данные регистрируются как часть палестинского импорта из Израиля, поскольку такие поставки декларируются у источника как предназначенные для Израиля. Согласно оценкам Всемирного банка (World Bank, 2002), палестинские не прямые импортные закупки составляют одну треть палестинского импорта из Израиля, что делает необходимым охват этого импорта мерами по переориентации торговли.

Таблица 2. Основные торговые партнеры оккупированных палестинских территорий по стоимостному объему торговли, 2005 год
(млн. долл.)

Регион	Импорт		Экспорт		Общий объем торговли	
	долл.	%	долл.	%	долл.	%
Израиль	2 333	92	413	91	2 746	92
Иордания	40	2	16	4	56	2
Египет	28	1	0,1	0	28	1
Остальные арабские страны	1	0,0	3	1	4	0,1
Европа	69	3	15	3	84	3
Азия, исключая арабские страны	45	2	5	1	50	2
Страны Америки	9	0,3	5	1	14	0,5
Общий объем торговли:						
основные партнеры	2 524	100	457	100	2 980	100
Итого	3 352		665		4 017	

Источники: Статистическая база данных Организации Объединенных Наций по товарной торговле (КОНТРЕЙД ООН). Статистические данные по торговле оккупированных палестинских территорий с Израилем взяты из бюллетеня Израильского центрального статистического бюро (Monthly Bulletin of Statistics).

30. Переориентация палестинской торговли в целях снижения зависимости от израильской транспортной инфраструктуры все чаще фигурирует в числе задач Палестинской администрации в связи с введенными Израилем с сентября 2000 года ограничениями на перемещение товаров и людей и последующими мерами одностороннего отделения от оккупированных палестинских территорий. В 2001 году по просьбе Палестинской администрации секретариат произвел количественную оценку издержек, связанных с переориентацией палестинской торговли (экспорт и импорт) с остальными странами мира, проходящей транзитом через израильские порты, на альтернативные региональные морские маршруты. В результате этой оценки для Палестинской администрации была рекомендована концепция заключения соглашений о транзитных перевозках с транзитными арабскими странами.

В. Цена переориентации палестинской торговли

31. В исследовании секретариата (UNCTAD, 2003) была использована методика анализа затрат-выгод для оценки последствий использования Порт-Саида в Египте в качестве

альтернативного пункта транзита в экспортной и импортной торговле сектора Газа и использования порта Акаба в Иордании в качестве альтернативного транзитного пункта торговли Западного берега. При этом предполагается, что грузы, направляющиеся в сектор Газа или из него, будут поставляться не через израильские порты, а через Порт-Саид в Египте, а грузы, направляющиеся на Западный берег или с него, будут поставляться через порт Акаба в Иордании.

32. В таблицах 3 и 4 приводятся оценки затрат (2003 год), связанных с перенаправлением палестинских торговых потоков с остальными странами мира, в настоящее время проходящих через израильские порты, на другие порты в разбивке по маршрутам, типам грузов и географической ориентации. Эти затраты включают в себя затраты на морскую перевозку, затраты на портовые сборы и другие погрузочно-разгрузочные работы, а также расходы, связанные с перевозкой наземным транспортом и прохождением пунктов пропуска. Как показано в таблице 3, совокупные ежегодные затраты на переориентацию палестинской торговли оцениваются в размере порядка 35 млн. долл., в том числе 23,7 млн. долл. по импорту и 11,3 млн. долл. по экспорту. Это эквивалентно в среднем 10 долл. на тонну: 8,8 долл. на тонну по импорту и 20,6 долл. на тонну по экспорту (таблица 4). Для палестинского руководства и участников торговли это означает, что они должны диверсифицировать перенаправляемые торговые потоки по типам грузов и портам, с тем чтобы добиться максимально возможной экономии. Например, даже в существующих условиях и при нынешних параметрах издержек перенаправление наливных импортных грузов, поставляемых в сектор Газа, через Порт-Саид приведет к сокращению ежегодных транспортных затрат, связанных с этим типом импорта, на 230 000 долл. (таблица 3) и обеспечит экономию в размере 2,4 долл. в расчете на тонну (таблица 4).

Таблица 3. Оценочные ежегодные затраты на переориентацию торговых потоков
(млн. долл.)

Тип грузов	Импорт		Экспорт		Итого
	Сектор Газа	Западный берег	Сектор Газа	Западный берег	
Генеральные грузы	4,71	9,25	0,40	7,66	22,02
Контейнеры	4,88	1,85	0,23	0,79	7,75
Сухие массовые грузы	0,44	1,42	0,05	0,99	2,90
Наливные грузы	-0,23	1,04	0,04	1,11	1,95
Итого	9,80	13,55	0,71	10,54	34,61

Источник: NCTAD (2003).

Таблица 4. Оценочные дополнительные удельные затраты на переориентацию торговых потоков
(долл. на тонну)

Тип грузов	Импорт			Экспорт		
	Сектор Газа	Западный берег	Итого	Сектор Газа	Западный берег	Итого
Генеральные грузы	6,7	8,7	7,9	6,7	22,9	20,5
Контейнеры	26,4	6,7	14,5	27,8	16,7	18,4
Сухие массовые грузы	5,6	12,1	9,5	7,4	26,2	23,4
Наливные грузы	-2,4	7,2	3,4	4,5	23,8	20,9
Итого	9,2	8,5	8,8	8,7	22,7	20,6

Источник: NCTAD (2003),

33. Еще одна важная особенность, которую удалось выявить благодаря анализу затрат-выгод, - это значительная доля затрат на наземную перевозку грузов в совокупных операционных затратах торгующих палестинских предприятий. Анализ показывает, что если абстрагироваться от фактора плачевного состояния инфраструктуры наземного транспорта на оккупированных палестинских территориях, то около 50-60% этих затрат оказываются связанными с израильскими мерами безопасности. Кроме того, было установлено, что затраты на перевозку наземным транспортом в Иордании и Египте значительно выше из-за более значительных расстояний и низкого качества физической инфраструктуры. Этот недостаток можно преодолеть за счет совершенствования транспортной инфраструктуры, сетей автомобильных дорог и торговой инфраструктуры.

34. В исследовании высвечивается то обстоятельство, что совокупные ежегодные затраты на переориентацию палестинских торговых потоков можно было бы снизить по сравнению с уровнем 1999 года на 19 млн. долл. в случае сокращения затрат на перевозку наземным транспортом в Иордании и Египте всего лишь на 20%. Затраты на контейнерные перевозки через Порт-Саид можно сократить еще на 50%, если осуществлять транспортировку через контейнерный терминал Суэцкого канала (КТСК)¹.

¹ Этот терминал расположен на северо-востоке Суэцкого канала. Он обслуживает суда третьего поколения, перевозящие от 2 000 до 3 000 контейнеров. Он действует с октября 2004 года и использует современные технологии и системы смешанных перевозок. С более подробной информацией можно ознакомиться на вебсайте КТСК: <http://www.scctportsaid.com>.

Использование этого терминала позволит палестинцам получить дополнительную экономию в размере 22 млн. долл. в год, что эквивалентно в среднем 6,7 долл. на тонну: 8 долл. по импорту и 6 долл. по экспорту. Если изменить маршруты не прямых импортных поставок палестинских грузов, проходящих через Израиль, то ежегодная экономия может быть удвоена до 38 млн. долл. в случае 20-процентного сокращения затрат на наземные перевозки и до 44 млн. долл. в случае использования КТСК.

35. Последние оценки Всемирного банка (World Bank, 2007b) совпадают с оценками ЮНКТАД и показывают, что портовая инфраструктура Египта предоставляет конкурентоспособные услуги с точки зрения времени и качества и по ценам, в целом совпадающим с затратами при поставках через Израиль или даже ниже этих затрат. Результаты анализа показывают также, что египетские аэропорты оказывают услуги палестинскому торговому сообществу по конкурентоспособным ставкам, а также с большей частотностью, позволяя перевозить грузы на пассажирских самолетах. Как и ЮНКТАД, Всемирный банк установил, что ввиду отсутствия развитой торговой инфраструктуры выгоды от переориентации торговых потоков могут быть сведены на нет высокими затратами на перевозки наземным транспортом.

36. Для обеспечения выигрыша от переориентации палестинской торговли в дополнение к совершенствованию и унификации региональных процедур транзитных перевозок требуются согласованные усилия на национальном и региональном уровнях, направленные на развитие торговой физической инфраструктуры и институтов. Более активное использование региональных соглашений о транзитных перевозках позволит обеспечить общую основу политики для упрощения процедур в региональной торговле и для решительного настроя правительств на действия на базе принципа взаимного режима.

С. Предпринимаемые усилия по переориентации палестинской торговли

37. Предпринимаемые усилия по переориентации палестинской торговли нацелены на создание торговых коридоров между оккупированными палестинскими территориями и их ближайшими соседями - Иорданией и Египтом. В числе прочего Палестинская администрация рассматривает предложение об использовании пропускного пункта в Рафахе в качестве части торгового коридора для транзитной палестинской торговли через Египет в целях обеспечения прямого доступа палестинских предприятий к странам Совета сотрудничества Залива (ССЗ), Ближнего Востока и Европы. Это предложение, выдвинутое Всемирным банком (World Bank, 2007b), предполагает использование пропускного пункта в Рафахе (ППР) в качестве пункта ввоза в Египет для дальнейшей транспортировки грузов сушей по определенным дорогам через египетские порты на входе в Суэцкий канал, через Каирский международный аэропорт и аэропорт Эль-Ариш, а также через залив Акаба в страны ССЗ.

38. Предполагается, что создание рафахского коридора будет осуществляться на основе поэтапного подхода при ограничении первоначальных операций транзитными перевозками экспортных грузов. Это обусловлено тем, что такие операции "вызывают очень незначительные проблемы с точки зрения безопасности и не влияют на существующий квазитаможенный союз между оккупированными палестинскими территориями и Израилем". По мере формирования систем и процедур работа этого коридора будет постепенно и с учетом спроса расширяться. Отмечается, что этот поэтапный подход соответствует условиям Соглашения о передвижении и доступе между Палестинской администрацией и Израилем от 2005 года. Этим соглашением оговаривается, что использование ППР ограничивается только экспортом, а находящийся поблизости Керем-Шалом, контролируемый Израилем, используется для доставки импортных и транзитных грузов через Египет.

39. Чтобы дать старт операциям на ППР, Палестинская администрация и Египет могли бы также рассмотреть возможность создания "специального механизма" по аналогии с тем, который использовался в 2006 году и предусматривал интенсивную координацию действий Палестинской администрации и египетских властей при участии Миссии Европейского союза по содействию пограничному контролю на пропускном пункте в Рафахе (МПК ЕС) в качестве наблюдающей стороны. Обеспокоенность Израиля по поводу безопасности можно было бы снять путем создания "перевалочной станции" для перегрузки палестинских грузов на египетские автотранспортные средства. Кроме того, можно было бы создать "единое окно/единый центр обслуживания" для обработки документов при установлении минимальных дополнительных требований к документации на транзитные грузы. Предлагается также передать нерегулятивные операции на внешний подряд и создать совместный палестинско-египетский механизм регулирования споров с участием представителей как государственного, так и частного секторов.

40. Эти меры необходимо подкрепить "протоколом о транзите" между Палестинской администрацией и Египтом. Такой протокол должен соответствовать пересмотренной Киотской конвенции и предусматривать простую систему гарантий, подобную системе "Международных дорожных перевозок", для покрытия ответственности за уплату пошлин на товары в том случае, если они не покидают страну. В долгосрочной перспективе работу этого коридора следует расширить за счет охвата импорта на основе соответствующих протоколов между Египтом, Израилем и Палестинской администрацией. Рафах можно было бы также преобразовать в зону свободной торговли, если этот коридор обеспечит эффективную и надежную связь между сектором Газа и Египтом.

41. Вместе с тем существует риск того, что работа ППР не сможет обеспечить экономию за счет эффекта масштаба, особенно если он не будет обслуживать более значительные импортные потоки. Высказывалась также обеспокоенность по поводу необходимости обеспечения Израилем гарантий регулярного и предсказуемого характера операций на этом коридоре. Кроме того, необходимо еще должным образом учесть египетские соображения безопасности, и МПК ЕС отводится ведущая роль, несмотря на то что она имеет временный мандат, который потребует пересмотреть.

42. Предлагаемый открытый поэтапный подход порождает также опасность выпадения этого коридора из полной транспортно-логистической цепочки. Акцент делается главным образом на создании пограничной инфраструктуры и систем гарантий, и мало внимания до сих пор уделялось логистическим требованиям, включая современные посреднические службы (т.е. автопарк и таможенные агенты), транспортную инфраструктуру и вспомогательные службы (например, автомобильные дороги, специализированные банковские услуги и схемы страхования). Формирование этих служб должно составить основу региональных соглашений в сотрудничестве в сфере транзита.

43. Еще одним рассматриваемым вариантом изменения маршрутов перевозок является предложение Совместного палестинско-иорданского экономического комитета по Домийскому мосту (известному также как мост принца Мохаммеда или мост Адама) между Западным берегом и Иорданией. Это предложение выдвигается в рамках более широкомасштабного проекта создания совместной палестинско-иорданской промышленной зоны на палестинской стороне долины реки Иордан в целях развития сельскохозяйственного сектора и агропромышленного комплекса. Этот проект, спонсируемый правительством Японии, предполагает создание распределительных центров на иорданской стороне и строительство современных объектов транспортной инфраструктуры для перевозки палестинских товаров в целях их реализации в Иордании.

44. Предложение Совместного палестинско-иорданского экономического комитета дополняет инициативу по ППР и должно рассматриваться в качестве параллельного шага. Оно предусматривает механизмы обеспечения оживления экономики в нынешних условиях. Промышленная зона с ее фокусированностью на поощрении сельскохозяйственного производства позволяет увязать усилия по оказанию чрезвычайной помощи с усилиями в области развития с учетом способности этого сектора обеспечивать устойчивую занятость и экспорт даже в сложившихся обстоятельствах. Кроме того, строительство объектов современной транспортной инфраструктуры и создание распределительных центров представляют собой прямое вложение средств в региональную непограничную инфраструктуру. Исходя из этого, Палестинская администрация могла бы рассмотреть возможность заключения регионального соглашения о транзитных перевозках с Иорданией.

45. Эти предложения представляют собой важный шаг в направлении прекращения изоляции оккупированных палестинских территорий благодаря их вкладу в усилия по упрощению процедур палестинской торговли. Они подразумевают реализацию осязаемых мер для сокращения операционных издержек Палестины и учитывают необходимость определения стратегической концептуальной основы процесса переориентации торговли. Вместе с тем чрезмерно большой акцент делается на соблюдении условий и положений Соглашения о перемещении и доступе в качестве точки отсчета для процесса переориентации торговли. Это привело к использованию паллиативного подхода, чрезмерно сфокусированного на израильских соображениях безопасности в ущерб интересам оживления палестинской экономики. Ввиду многократного провала надежд на возобновление региональных мирных усилий, принятие устойчивой и расширенной программы развития палестинской торговли является как никогда императивной задачей.

D. Концептуальная основа для переориентации палестинской торговли

46. Анализ показывает, что нынешние усилия по переориентации палестинской торговли только выиграют от принятия на вооружение более всеобъемлющего подхода, выходящего за пределы концепции торговых коридоров и учитывающие потребности региона в упрощении процедур торговли. Это не следует рассматривать как попытку добиться качественного прорыва в неблагоприятных политических условиях. Вместо этого принимаемые меры должны строиться на стратегической концептуальной основе, обеспечивающей синергизм между непосредственными и долгосрочными целями, включая установление коммерческого транспортного сообщения между Западным берегом и сектором Газа, с учетом требований должной координации на региональном уровне и использования передовой международной практики. Кроме того, акцент в дискуссиях следует сместить с вопросов безопасности на вопросы обеспечения надежных торговых потоков в регионе и создания двусторонних и региональных координирующих структур для решения вопросов безопасности.

47. Эту стратегическую рамочную основу следует вписать в контекст региональных соглашений о транзитных перевозках, направленных на создание современных логистических служб для установления связей между оккупированными палестинскими территориями и соседними арабскими странами. В частности, эти соглашения должны содержать положения а) о модернизации инфраструктуры на основных коридорах (автомобильные дороги, железные дороги и порты) и в зонах пропуска; б) о повышении эффективности и результативности работы служб пограничного контроля и государственных транспортных учреждений; в) об оптимизации информационных потоков между пограничными службами, через границы, внутри пограничных служб, а также между этими службами и участниками торговых операций или транспортными

операторами; и d) об укреплении потенциала частного сектора в деле обеспечения логистического обслуживания.

48. Эти соглашения должны быть сфокусированы на уменьшении различий между национальными условиями, регулирующими транзитную торговлю в регионе, включая законы, административные требования, технические стандарты и коммерческую практику. Успешный опыт развития показывает, что соглашения о транзитных перевозках должны поощрять участвующие в них страны к одновременным действиям на трех уровнях. На самом высоком уровне соседние страны могли бы рассмотреть возможность подключения к многосторонним соглашениям и международным конвенциям. На среднем уровне эти процедуры можно было бы закрепить в двусторонних соглашениях. И наконец, на уровне отдельных транспортных организаций можно было бы предусмотреть договоренности между соседними организациями об осуществлении совместных операций и о разработке соответствующих механизмов на основе глобальных стандартов и с учетом специфических региональных требований.

49. Налицо необходимость в создании региональной системы, наделенной общим мандатом на интеграцию и координацию регулирования, планирования и функционирования различных элементов инфраструктуры поддержки торговли. Однако при столь большом изобилии уже созданных двусторонних и субрегиональных механизмов предлагать еще одно учреждение было бы неуместно. Вместо этого усилия следует сосредоточить на укреплении и, в случае необходимости, рационализации существующих институтов за счет использования экспертного опыта и четких методов инспектирования и правоприменения. Палестинская администрация и ее соседи, выступающие в роли стран транзита, могли бы также рассмотреть вопрос создания координационного комитета на уровне старшего звена для решения задачи контроля за разработкой соглашений о транзитных перевозках.

50. Для Палестинской администрации наиболее приоритетными представляются следующие меры: а) модернизация транспортного парка; б) открытие "безопасного коридора" между сектором Газа и Западным берегом; в) создание в пунктах пропуска или вблизи них объектов современной инфраструктуры, таких, как склады, лаборатории для контроля качества, страховые компании, банки, почтовые отделения, стоянки и дома для отдыха; и d) создание на пунктах пропуска таможенных складов. Многие из этих мер могут быть реализованы даже в нынешних условиях. Разумеется, роль поддержки и участия международного сообщества и доноров в решении этих приоритетных задач невозможно переоценить. Палестинская администрация могла бы также рассмотреть возможность создания национального форума по упрощению процедур торговли, объединяющего все соответствующие стороны в формате специальной рабочей группы для решения конкретных задач. На такой форум можно было бы возложить задачи

информационного обеспечения решений по соглашениям о транзитных перевозках и разработки национальной стратегии упрощения палестинской торговли.

IV. Основные составляющие помощи ЮНКТАД палестинскому народу

51. В интересах наращивания палестинского государственного и частного институционального потенциала и потенциала в области разработки политики, а также поддержки развития и роста частного сектора программа ЮНКТАД по оказанию помощи палестинскому народу призвана обеспечить достижение конкретных национальных целей на четырех основных направлениях: а) стратегии развития и торговая политика; б) упрощение процедур торговли и логистика; с) модернизация и реформирование государственного финансового сектора; и d) политика в области предпринимательства, инвестиций и конкуренции.

52. Эта программа является избирательной и гибкой для обеспечения чуткого реагирования на меняющиеся потребности палестинского народа. С 2001 года в тесном контакте с Палестиной осуществлялись соответствующие мероприятия, направленные на достижение целей увязки чрезвычайной помощи с мерами в области развития на основе результатов исследовательской работы секретариата и межправительственных консультаций. В целях обеспечения общесистемного подхода ЮНКТАД продолжала также поддерживать тесные связи с соответствующими международными организациями, включая Программу развития Организации Объединенных Наций, Ближневосточное агентство для помощи палестинским беженцам и организации работ, Специального координатора Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях, Экономическую и социальную комиссию Организации Объединенных Наций для Западной Азии (ЭСКЗА ООН), Международную организацию труда (МОТ) и Всемирный банк, а также с государствами-членами, исследовательскими центрами и организациями гражданского общества.

53. На основе опыта секретариата в целом управление программой осуществляет Группа по оказанию помощи палестинскому народу, которая опирается на добровольные взносы из двусторонних, многосторонних источников и источников системы Организации Объединенных Наций для финансирования деятельности по линии технического сотрудничества. В соответствии со стратегическими рамками Организации Объединенных Наций на 2006-2007 годы и пунктом 35 Сан-Паульского консенсуса, а также для обеспечения активизации помощи, как это было предусмотрено Бангкокским планом действий, было принято специальное решение оставить третьего сотрудника категории специалистов, приданного группе с 2001 года. Это позволило секретариату добиться в 2006-2007 годах значительного прогресса, поскольку он продолжает развивать

свой избирательный и гибкий подход к оперативной деятельности, позволяющий ему обходить колоссальные трудности, существующие на местах.

54. Ожидается, что благодаря поступлению средств от Европейской комиссии (ЕК) деятельность ЮНКТАД по оказанию технической помощи в области государственных финансов и модернизации вступит в новую фазу с переходом к *этапу III АСОТД (Автоматизированная система обработки таможенных данных)*. В рамках этого проекта на протяжении трех лет будет полностью развернута система АСОТД++, которая будет служить опорным элементом модернизированного палестинского таможенного и пограничного управления. Основные мероприятия предполагают внедрение индивидуализированных компонентов для управления рисками и обеспечения избирательности наряду с АСОТД-Уорлд, которая позволит палестинской таможенной службе подключиться к общей системе электронных таможенных администраций. Национальная группа по проекту будет дополнительно укреплена за счет технической и функциональной подготовки для облегчения полной передачи системы в национальное ведение к моменту завершения этого проекта и для обеспечения технической подготовленности к будущему обслуживанию системы и ее модернизации.

55. Министерство финансов Палестинской администрации обратилось также к ЮНКТАД с просьбой об оказании поддержки в рамках идущей подготовки к получению Палестиной статуса наблюдателя во Всемирной таможенной организации (ВТАО). ЮНКТАД будет оказывать помощь Палестинской администрации в подготовке заявления о предоставлении статуса наблюдателя, включая оценку потребностей в области развития потенциала. Секретариат будет также участвовать в разработке и возможном осуществлении проекта технической помощи для укрепления потенциала палестинской таможни в деле подготовки окончательного присоединения Палестины к ВТАО.

56. Секретариат активно участвует в поддержке усилий по укреплению потенциала палестинского государственного и частного секторов. В этой связи правительство Индонезии в качестве страны, принимавшей Азиатско-Африканский саммит 2005 года, обратилось к ЮНКТАД с просьбой оказать помощь в подготовке совещания министров, которое будет созвано в Джакарте в рамках нового Азиатско-Африканского стратегического партнерства. На этой конференции будут рассмотрены адресные мероприятия азиатских и африканских стран по оказанию технической помощи в целях удовлетворения потребностей Палестины в укреплении потенциала. Секретариат объединит также усилия с ЭСКЗА ООН в интересах разработки концептуальных основ информационного обеспечения усилий палестинского государственного и частного секторов, направленных на укрепление потенциала в таких областях, как государственные финансы и стратегии развития, торговая политика и упрощение процедур торговли, поощрение инвестиций, учреждения по поддержке предприятий и развитие.

57. В 2007 году активизировалась деятельность ЮНКТАД в области упрощения процедур торговли и логистики. Палестинское таможенное и пограничное управление в сотрудничестве с соответствующими учреждениями-донорами (ЕК) обратилось в секретариат с просьбой оказать содействие усилиям по переориентации палестинской торговли. В этой связи миссия экспертов ЮНКТАД в Египте в июне 2007 года оказала Палестинской администрации консультативную помощь при обсуждении с египетскими властями вопроса об использовании ППР в качестве торгового коридора для поставок палестинских экспортных товаров из сектора Газа. Секретариату было предложено рассмотреть вопрос об оказании содействия проведению ежеквартальных совещаний с участием представителей Палестинской администрации и Египта в контексте проекта АСОТД. Секретариат будет оказывать помощь двум сторонам в определении основных принципов разработки двустороннего соглашения о транзите и в обеспечении должного осуществления согласованных мер.

58. Кроме того, стабильный прогресс был обеспечен в рамках финансируемого ЕК проекта по созданию Палестинского совета грузоотправителей (ПСГ). Членский состав ПСГ расширяется, и сегодня в нем участвуют более 200 грузоотправителей со всей палестинской территории. Они пользуются индивидуализированными услугами ПСГ в области профессиональной подготовки и его консультативной помощью в решении повседневных проблем. Техническая конференция ПСГ в январе 2007 года закрепила эти достижения, собрав вместе 185 палестинских грузоотправителей и заинтересованных сторон из государственного и частного секторов для проведения однодневного интерактивного диалога с национальными и международными экспертами по поиску решений сложных проблем в области упрощения палестинской торговли. В июне 2007 года была созвана Учредительная ассамблея зарегистрированного в законном порядке ПСГ, которая избрала первое правление Совета.

59. Вместе с тем постоянно возникавшие перебои в финансировании вынудили ЮНКТАД приостановить запланированную деятельность в рамках Программы содействия развитию малых и средних предприятий (МСП) (ЭМПРЕТЕК-Палестина). Для завершения и закрепления этой программы на Западном берегу, ее распространения на сектор Газа и обеспечения ее полной передачи в национальное ведение требуется поддержка со стороны сообщества доноров.

60. Не исключено, что секретариат не сможет также осуществить мероприятия, запланированные по линии Программы удержания инвестиций. Благодаря предоставлению финансовых средств правительством Норвегии в конце 2004 года была начата разработка этой программы, и в настоящее время эта работа находится на завершающей стадии. В рамках предлагаемого последующего проекта предполагается

разработать и ввести в действие стратегию удержания инвестиций в сотрудничестве с Палестинским агентством по поощрению инвестиций. Однако без продолжения донорской поддержки вопрос об осуществлении этой программы остается открытым.

61. Также при финансовом содействии правительства Норвегии был достигнут значительный прогресс в рамках проекта "Потенциал в области управления долгом и анализа финансового положения" благодаря внедрению новых компонентов в 2006 году. Эта работа включала в себя оказание содействия министерству финансов в установлении смычки между бюджетом и планом развития на основе схемы среднесрочных расходов. Однако из-за ухудшения условий безопасности в секторе Газа возникли задержки с реализацией отдельных компонентов этого проекта, включая укрепление потенциала сотрудников Палестинской администрации. Донор принял решение заморозить остальные средства, выделенные ЮНКТАД для финансирования проектной деятельности, и не до конца ясно, можно ли будет завершить запланированную деятельность.

62. Способность ЮНКТАД развивать вышеупомянутые достижения по-прежнему подрывается ограничениями в отношении перемещения, отрицательно сказывающимися на доступе на места сотрудников ЮНКТАД, экспертов и проектного персонала. Особенно это касается проектов в секторе Газа. Отсутствие предсказуемых внебюджетных ресурсов представляет собой еще одно препятствие, затрудняющее реагирование на потребности, возникающие в условиях кризиса. Это грозит еще более ослабить институциональный потенциал, необходимый для создания будущего Палестинского государства, и противоречит требованиям, связанным с усилением сопротивляемости частного сектора и его роли в развитии.

Справочная литература

Arnon A, Spivak A and Sussman O (2000). *Incomplete Contracts, the Port of Gaza and the Case of Economic Sovereignty*. Revised Draft, Ben-Gurion University and Oxford University, October.

OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2006). *Preliminary Analysis of the Humanitarian Implications of the April 2006 Barrier Projections, Update 5*. East Jerusalem.

OCHA (2007). *A Year of Decline, the Financial and Institutional Status of the Palestinian Authority*. Special Focus 1 and 2. East Jerusalem, April.

Oxfam (2007). *Briefing Note: Poverty in Palestine: The Human Cost of the Financial Boycott*. Oxford, United Kingdom.

PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics) *Labour Force Survey, Various Rounds*. Ramallah, PCBS.

PCBS (2006). *Poverty in the Palestinian Territory, 2005 – Main Findings Report*. Ramallah, PCBS, June.

PCBS (2007). *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts, First Quarter 2007*. Ramallah, PCBS, June.

UNCTAD (2003). *Transit and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1, New York and Geneva, United Nations Publications.

ЮНКТАД (2006а). *Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу*. . UNCTAD/TD/B/53/2, 19 июля 2006 года.

UNCTAD (2006b). *The Palestinian War-torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1, New York and Geneva, United Nations Publications.

World Bank (2002). *Long-term Policy Options for the Palestinian Economy*. West Bank and Gaza Resident Mission, World Bank, July.

World Bank (2004). *Technical Paper I – Borders and Trade Logistics*. Washington, D.C.

World Bank (2007a). *West Bank and Gaza Expenditure Review, vols. 1–2*. Washington, D.C.

World Bank (2007b). *Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Trade Corridor*, по адресу: [http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/RafahCorridor March07.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/RafahCorridor%20March07.pdf).
