



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/42(1)/8
3 July 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Сорок вторая сессия

Первая часть

Женева, 11 сентября 1995 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

ПОМОЩЬ ЮНКТАД ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ

Изменения в экономике оккупированной палестинской территории

Доклад секретариата ЮНКТАД

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 страны, территории, города или района или их властей, или делимитации их границ.

GE.95-52296 (R)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Предисловие	1 - 4
Часть I ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПАЛЕСТИНСКОЙ ЭКОНОМИКЕ (1993-1995 ГОДЫ) С ЗАОСТРЕНИЕМ ВНИМАНИЯ НА ТЕНДЕНЦИЯХ В ОБЛАСТИ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ	5 - 47
A. Политические условия, влияющие на состояние палестинской экономики	5 - 17
1. Осуществление израильско-палестинских экономических соглашений	5 - 9
2. Перспективы палестинско-арабского экономического сотрудничества	10 - 11
3. Новая палестинская институциональная база в экономической и социальной сферах	12 - 14
4. Многосторонние и двусторонние программы помощи в целях развития	15 - 17
B. Состояние экономики: основные тенденции и изменения	18 - 28
C. Характерные особенности частных инвестиций в палестинской экономике	29 - 41
1. Новая нормативно-правовая основа регулирования частных инвестиций	30 - 33
2. Институциональная, техническая и вспомогательная база	34 - 40
3. Частные инвестиционные потоки	41 - 47
Часть II ПЕРСПЕКТИВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ПАЛЕСТИНСКОЙ ЭКОНОМИКИ	48 - 70
A. Задачи развития независимой палестинской экономики	49 - 52

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>
В. Макроэкономические аспекты устойчивого роста	53 - 61
С. Основные секторальные проблемы структурных преобразований	62 - 70
Часть III ОБЗОР ХОДА РАБОТЫ СЕКРЕТАРИАТА ЮНКТАД В ОБЛАСТИ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ, 1994-1995 ГОДЫ, С ОСОБЫМ АКЦЕНТОМ НА ПРОГРАММЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	71 - 79
А. Отслеживание последних изменений в палестинской экономике	71 - 72
В. Фундаментальное изучение приоритетных областей/вопросов	73 - 75
С. Программа деятельности в области технического сотрудничества	76 - 78
Д. Координация и сотрудничество в системе Организации Объединенных Наций	79

Предисловие

1. В соответствии с положениями резолюции 146 (VI) Конференции с решением, принятым в Картахене, а также с решением 47/455 Генеральной Ассамблеи о помощи ЮНКТАД палестинскому народу в настоящем докладе излагаются выводы, сделанные на основе анализа и изучения изменений в экономике оккупированной палестинской территории 1/, прежде всего в период с июля 1994 года по июнь 1995 года. Как и в предыдущих ежегодных докладах, готовившихся секретариатом ЮНКТАД по этому вопросу с 1985 года, в настоящем докладе анализируются последние сдвиги, затрагивающие палестинскую экономику, а также ход работы секретариата в области помощи палестинскому народу.

2. Огромное влияние на большинство аспектов экономической деятельности на территории продолжают оказывать политические события, происходящие в регионе. В частности, в прошлом году продолжалось осуществление израильско-палестинских соглашений 1993-1994 годов 2/, постепенно брала на себя всю полноту ответственности за положение дел на территории палестинская администрация и велись переговоры о самоуправлении с сектора Газа и Иерихона на оставшуюся часть Западного берега. Эти вопросы и связанные с ними события оказались в центре внимания заинтересованных сторон и превратились в факторы, тесно связанные с развитием палестинской экономики и ее будущими перспективами. С 1993 года достижения ближневосточного мирного процесса стали единственной конкретной и реальной основой для восстановления палестинской экономики в рамках мирного сотрудничества с Израилем и с арабскими соседями Палестины. Однако при огромных потребностях и больших надеждах, возлагающихся на этот процесс, продвижение вперед идет медленно. Для палестинского народа многие из ожидаемых экономических дивидендов мирного процесса все еще остаются чисто теоретическими целями.

3. Невзирая на препятствия, возникшие на пути мирного процесса, оживления и восстановления палестинской экономики, к настоящему времени достигнут существенный прогресс, а более долгосрочные перспективы экономического и социального развития представляются как никогда благоприятными. Сложилась согласованная и достаточно четкая основа для выработки экономической политики, начали формироваться требующиеся институциональные и оперативные механизмы, начали действовать международные программы чрезвычайной помощи, значительно улучшились условия для развертывания крупных инициатив в области частных инвестиций, включая возможности развития израильско-палестинского сотрудничества. Закрепление этих позитивных тенденций в сочетании с урегулированием остающихся пока не решенными политических вопросов должно создать более благоприятные условия для устойчивого экономического и социального развития Палестины.

4. В этой связи в части I настоящего доклада кратко описываются основные изменения в экономике палестинской территории, происшедшие в последнее время, в том числе имеющиеся данные о состоянии и развитии экономики. Особое внимание уделяется

последним тенденциям в области частных инвестиций в палестинской экономике. В части II излагается резюме выводов, сделанных по результатам исследовательского проекта секретариата ЮНКТАД, посвященного анализу средне- и долгосрочных перспектив устойчивого развития палестинской экономики. В части III описывается прогресс, достигнутый в работе секретариата в деле оказания помощи палестинскому народу за рассматриваемый период. Ввиду насущных потребностей палестинской администрации внимание заостряется на деятельности по линии программы секретариата в области технического сотрудничества в интересах поддержки палестинской торговли, инвестиций и связанных с ними секторов услуг, определенные элементы которых начали осуществляться с середины 1995 года.

Часть I

ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПАЛЕСТИНСКОЙ ЭКОНОМИКЕ (1993-1995 ГОДЫ)
С ЗАОСТРЕНИЕМ ВНИМАНИЯ НА ТЕНДЕНЦИЯХ В ОБЛАСТИ ЧАСТНЫХ
ИНВЕСТИЦИЙ

А. Политические условия, влияющие на состояние
палестинской экономики

1. Осуществление израильско-палестинских соглашений

5. Как отмечалось секретариатом в 1994 году, в израильско-палестинских соглашениях 1993-1994 годов социально-экономическому развитию придается огромное значение как в качестве средства, так и в качестве конечной цели мирного процесса 3/. Перспективы, открывшиеся благодаря этим соглашениям, а также грандиозные социально-экономические цели и программы восстановления экономики, разработанные в этой связи, породили тяжелое бремя для заинтересованных сторон, поскольку от них ожидают достижения ощутимых результатов в короткие сроки. В условиях устойчивого давления, которое создавалось на протяжении года турбулентной политической обстановкой и ситуацией в области безопасности, директивные органы и представители сторон, ведущие переговоры, добились прогресса в большинстве областей, охваченных мирными соглашениями, параллельно ведя переговоры по неурегулированным вопросам. Огромнейшее значение в этой связи имеет распространение сферы действия временных договоренностей на остальную оккупированную территорию; достижение соглашения по этому вопросу намечено на июль 1995 года. Лишь после осуществления всех договоренностей на переходный период, в том числе по передислокации сил Израиля на Западном берегу и по палестинским выборам, предполагается начать переговоры по сложным вопросам "окончательного статуса" (с 1996 года). Таким образом, влияние заключенных недавно экономических соглашений лучше всего оценивать через призму уже достигнутого реального прогресса и той дистанции, которую еще предстоит пройти, а также с учетом спада в экономике в период, предшествовавший 1993 году.

6. Основные особенности пятилетнего переходного периода, предусмотренного в Израильско-Палестинской декларации принципов, обозначились после мая 1994 года, когда было подписано соглашение по сектору Газа и Иерихону. Палестинская администрация (ПА) 4/ приняла на себя полномочия в гражданской, политической и экономической сфере и сфере безопасности в секторе Газа и Иерихоне, начали функционировать ее основные учреждения. Обеспечивается соблюдение принципов и практических договоренностей, закрепленных в израильско-палестинском Протоколе об экономических отношениях. В декабре 1994 года ПА приняла на себя на Западном берегу полномочия в пяти секторах: в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, туризма и налогообложения 5/. В мае 1995 года была достигнута договоренность о передаче палестинской администрации полномочий на Западном берегу еще в ряде секторов, включая сельское хозяйство, энергетику и статистику. Заметный прогресс был достигнут в сфере торговли, в банковском деле и в сфере государственных финансов.

7. Впервые получил реальное признание принцип свободной торговли продукцией обрабатывающей промышленности и большинством сельскохозяйственных товаров между территорией и Израилем, создана основа для расширения и диверсификации палестинской торговли с арабскими партнерами. К середине 1995 года на территории открылось свыше 40 отделений 12 арабских и палестинских банков, благодаря чему значительно активизировался процесс создания новых компаний. Все это сопровождалось оживлением работы бюджетно-финансовой системы, включая рационализацию сбора государственных доходов и формирования статей государственных расходов. В 1995 году начал функционировать механизм ежемесячных расчетов по налогу на добавленную стоимость (НДС) между Израилем и палестинской администрацией, причем, согласно сообщениям, сфера его охвата и круг пользующихся им субъектов расширяется; благодаря чистому положительному сальдо расчетов по НДС в пользу палестинской администрации удалось добиться увеличения средств в доходной части палестинского бюджета 6/. За период с мая 1994 года по март 1995 года палестинской администрации причиталось более 50 млн. долл. в качестве чистых поступлений по НДС от торговли с Израилем и через Израиль (по сектору Газа - с мая 1994 года, а по Западному берегу - с декабря 1994 года) наряду с 22 млн. долл. по статье акцизных налогов, уплаченных палестинскими потребителями израильским поставщикам 7/. К маю 1995 года вопрос о возмещении этих налогов палестинской администрации был окончательно урегулирован, и Израиль произвел первые платежи 8/.

8. Несмотря на эти и другие достижения, до середины 1995 года бесперебойному функционированию нового механизма экономической политики продолжал мешать ряд препятствий. Как отмечалось, к середине 1995 года намечалось осуществить часть важных компонентов соглашения на переходный период, в том числе положения о передвижении людей и перемещении товаров между самоуправляющимися районами, Израилем и остальными странами мира. Ограниченность властных полномочий палестинской администрации до настоящего времени и задержки с расширением сферы действия соглашений о самоуправлении еще более осложнили выполнение задач управления экономикой и затянули процесс реформы экономической политики и перестройки экономики. Кроме того, медленно шло создание институциональных механизмов и регулятивной основы, необходимой для осуществления экономических соглашений. Проблемы, связанные с созданием институциональной основы в условиях отсутствия единого правового, политического и географического пространства, оказались колоссальными. Директивные органы и общественность на протяжении большей части этого периода обращали основное внимание на активизацию международной программы чрезвычайной помощи. Это отвлекало внимание от решения других вопросов, а низкие темпы осуществления мероприятий по международной программе помощи отнюдь не способствовали оперативному проведению реформ политики и созданию новых предприятий в частном секторе (см. ниже).

9. Меры, принимавшиеся Израилем исходя из соображений безопасности, также оказывали негативное влияние на палестинскую экономику в рассматриваемый период. В частности, неоднократно принимавшиеся решения о закрытии границ сектора Газа и

Западного берега по соображениям, диктуемым безопасностью, привели к значительному сокращению числа палестинских трудящихся, допускаемых на территорию Израиля, вызвали резкое падение объема доходов от работы в Израиле, привели к блокированию торговых потоков, направлявшихся на территорию и с нее, к падению цен на товары местного производства, а также к снижению инвестиционной активности и к ухудшению перспектив на ближайшее будущее. Эти решения негативно сказались на большей части населения сектора Газа, а также на внешнеторговых связях, которые зависят от свободного доступа к рынкам в Израиле, на Западном берегу и в зарубежных странах 9/. Решение о закрытии территории действовало на протяжении нескольких месяцев, а в мае 1995 года были объявлены меры по либерализации режима перемещения рабочей силы и товаров на территорию и с нее 10/. Предполагается, что для пересмотра некоторых положений израильско-палестинских экономических соглашений, исходя из новых потребностей Палестины, в середине 1995 года будет создан Совместный экономический комитет 11/.

2. Перспективы палестинско-арабского экономического сотрудничества

10. Как подчеркивалось в предыдущих докладах и исследованиях секретариата, связи с арабским регионом имеют огромное значение для большинства экономических и социальных секторов Палестины; в частности, жизненно важную роль в улучшении перспектив развития Палестины играют торговля с Иорданией и транзит через ее территорию. В январе 1995 года Иордания и Палестина подписали ряд "рамочных соглашений" о торговле и других экономических связях 12/, которыми предусматривается более активное развертывание сотрудничества по сравнению с довольно скромными связями, которые были характерными для отношений между ними с 1988 года. В мае 1995 года были подписаны детализированные протоколы по осуществлению некоторых из этих соглашений, включая соглашение о товарной торговле между Иорданией и палестинской территорией. В протоколе о торговле предусмотрена упорядоченная схема стимулов для развития иорданско-палестинской торговли в переходный период, которая основана на тарифных изъятиях и скидках на базе предельных уровней и основных товарных категорий, определенных в израильско-палестинских экономических соглашениях 1994 года. Были разработаны два списка, в которые были включены в общей сложности 75 позиций иорданского экспорта продукции обрабатывающей промышленности, которые освобождены от палестинских таможенных пошлин; еще по одному списку от иорданских таможенных пошлин и других сборов и налогов (аналогичного характера, за исключением местных производственных налогов и налогов с продаж) освобождаются 27 позиций палестинского экспорта продукции обрабатывающей промышленности; в четвертый список включены 14 позиций палестинского экспорта промышленных товаров, которые освобождаются только от таможенных пошлин Иордании. Торговля сельскохозяйственными товарами между двумя сторонами полностью освобождена от пошлин, сборов и налогов и будет регулироваться на основе сезонных графиков, разрабатываемых совместным комитетом экспертов. Были согласованы меры по освидетельствованию происхождения палестинских и иорданских экспортных товаров; кроме того, для поощрения взаимного экспорта запланировано проведение торговых выставок-ярмарок. В ходе дальнейших переговоров будут рассмотрены

неурегулированные вопросы транзитной торговли и импортных закупок Палестиной иорданских нефтехимических товаров.

11. Определенный прогресс был достигнут и в развитии египетско-палестинских экономических отношений, хотя окончательные имплементационные соглашения еще предстоит подписать. Совсем недавно на совещании, проведенном на уровне министров, был обсужден ряд вопросов, представляющих взаимный интерес 13/. К ним относятся: перспективы расширения торговли на основе взаимных преференциальных уступок в соответствии с принципами Глобальной системы торговых преференций между развивающимися странами (ГСТП), в которой участвуют и Египет, и Палестина; открытие пограничного пункта в Рафахе для товарной торговли между палестинской территорией и Египтом; создание пограничной промышленной зоны экспортной переработки и совместной зоны беспошлинной торговли; организация торговых выставок-ярмарок; упрощение процедур импортных закупок Палестиной египетского цемента; а также просьба Палестины о предоставлении ей в аренду пирса в одном из ближайших к ней египетских морских портов для облегчения перевозок товаров на территорию и через нее. Одновременно определенные результаты принесли и предпринимавшиеся под эгидой палестинской администрации усилия по открытию рынков в арабских государствах Залива для палестинского промышленного и сельскохозяйственного экспорта: в середине 1995 года впервые запланировано проведение торговой выставки-ярмарки в Дубае. В 1995 году Саудовская Аравия объявила о том, что отныне, после перерыва, составлявшего несколько лет, может быть возобновлен импорт "палестинских национальных товаров" 14/. В конечном итоге успех этих важных инициатив зависит, в частности, от урегулирования вопроса о транзитных перевозках палестинских экспортных товаров через соседние страны. Скорейшая разработка и осуществление соглашений между Палестиной и арабскими странами представляют собой вопрос, которому государственные деятели и предпринимательские круги на территории и в регионе придают колоссальное значение в свете политических и экономических тенденций, складывающихся на региональном и международном уровне. До тех пор, пока не будут созданы четкие и эффективные механизмы, регулирующие торговые связи и более общие аспекты экономических отношений между территорией и ее арабскими соседями, перспективы реорганизации и оживления палестинской торговли с традиционными партнерами будут считаться ограниченными.

3. Новая палестинская институциональная база в экономической и социальной сфере

12. Новые политические условия, складывающиеся после подписания израильско-палестинских соглашений, нашли свое проявление и в формировании уникальной, сугубо палестинской институциональной базы для выработки экономической политики и управления экономикой на уровне государственного и частного секторов. На переходном этапе перед палестинским народом открываются хорошие перспективы для постепенного и поэтапного создания новых правительственных и неправительственных институтов. Во главу угла этой работы ставится поиск "золотой середины" между нынешними реальностями, фактическими

потребностями и чаяниями, а также положениями соглашений с Израилем и другими сторонами. Важным позитивным элементом процесса развития Палестины с 1993 года можно считать постепенную трансформацию общественного устройства на палестинской территории, в рамках которой палестинская администрация вместе с самыми разными слоями палестинского народа (включая палестинскую общину за рубежом) впервые приступает к решению задач формирования нации на палестинской территории. Успех в этом процессе соединения и слияния людских ресурсов Палестины с новой государственной и частной институциональной базой послужит важным вкладом в закрепление достижений мирного процесса и в обеспечение упорядоченного протекания переходного процесса.

13. Самое конкретное проявление этого процесса с 1994 года - переход функций самоуправления непосредственно к палестинской администрации. К настоящему времени палестинская администрация создала 16 министерств, а также ряд правительственных учреждений, имеющих официальный статус. Хотя в настоящее время палестинская администрация осуществляет всю полноту власти только в секторе Газа и в Иерихоне, она уже приняла на себя ответственность за ряд секторов на Западном берегу и, как предполагается, в конечном счете будет осуществлять юрисдикцию по отношению ко всему палестинскому населению на территории. В первый год своей работы палестинская администрация занималась подготовкой программ работы, изысканием ресурсов, разработкой законов и нормативных положений, укомплектованием штатов министерств, а также мобилизацией сил первого в истории палестинского правительства на территории на решение задач восстановления экономики. Хотя в некоторых случаях еще дает о себе знать отсутствие четкого и однозначного разделения полномочий и специализации, а влияние и эффективность работы государственных ведомств по субъективным и объективным причинам остаются ограниченными, тем не менее палестинская администрация добилась важных успехов в закладывании основ для палестинского правительства, готового полностью отдать себя службе обществу и решительно придерживающегося принципов транспарентности и эффективности.

14. Параллельно с оживлением государственного сектора заметные сдвиги произошли и в устройстве палестинского гражданского общества. С 80-х годов была создана широкая сеть палестинских неправительственных организаций (НПО), предоставлявших целый ряд услуг в области развития в условиях оккупации. Ширящееся участие палестинской администрации в оказании социальных услуг и ее притязания на дефицитные внутренние и международные ресурсы позволили переоценить роль НПО и характер их отношений с государственными органами, а также приступить к рационализации их деятельности. В этой связи НПО необходимо четко определить свою специализацию таким образом, чтобы они могли содействовать решению согласованных приоритетных задач в области развития, дополнять и подкреплять в этих вопросах работу правительства. Богатый опыт, накопленный НПО, особенно в период интифады, и наличие у них прочных корней в палестинском гражданском обществе свидетельствуют о том, что они в состоянии внести важный вклад в усилия по восстановлению и развитию Палестины. Тем временем все более растет реальная и потенциальная роль сектора частных предприятий в строительстве новой палестинской экономики. В контексте углубляющейся либерализации и во все более

благоприятных условиях хозяйственной деятельности у палестинских предпринимателей, базирующихся на самой территории и за рубежом, появились стимулы для укрепления и расширения существующих объектов и институтов, а также для организации новых предприятий за счет мобилизации значительных капитальных ресурсов (см. раздел С ниже). Опыт и ресурсы палестинского частного сектора, который пережил за свою историю в регионе и взлеты, и падения, впервые объединяются в рамках новых институциональных форм, которые полны решимости посвятить себя развитию палестинской экономики и обеспечить при этом дух сотрудничества и доверие со стороны общества.

4. Многосторонние и двусторонние программы помощи в целях развития

15. В октябре 1993 года для оказания помощи Палестине в усилиях по восстановлению и развитию началось осуществление крупной международной программы. На период 1994-1998 годов общий объем взносов, объявленных 38 двусторонними и многосторонними донорами, составил около 2,4 млрд. долл. США, из которых 1,5 млрд. долл. представляют собой безвозмездную помощь, а 900 млн. долл. - кредиты и гарантии 15/. В этой связи с палестинской администрацией была согласована Программа чрезвычайной помощи (ПЧП) на 1994-1996 годы с целевым показателем по расходам в размере 1 235 млн. долл. США, включая государственные инвестиции - 600 млн. долл., поддержку частного сектора - 300 млн. долл., поддержку в форме финансирования первоначальных расходов центрального правительства и НПО - 260 млн. долл. и техническую помощь - порядка 75 млн. долл. Эта программа осуществляется под руководством Специального комитета по связи (СКС) доноров, Всемирного банка (выполняющего функции секретариата) и Палестинского экономического совета по развитию и реконструкции (ПЭСРР). Секторальные и другие критерии, установленные для ПЧП, соблюдались, однако по различным политическим и техническим причинам (со стороны как доноров, так и получателей помощи) темпы и масштабы осуществления программы оказались не такими, как ожидалось 16/. В свою очередь, это вызывает все большее беспокойство у палестинской администрации, которая рассчитывала на оперативное оказание международной помощи, рассматривая ее в качестве важного компонента усилий по укреплению доверия населения к мирному процессу и по ускорению социально-экономического развития территории.

16. По истечении первого года осуществления (1994 год) можно отметить определенные видимые и конкретные признаки первоначального прогресса в выполнении международной программы помощи, хотя решены еще не все проблемы. Невзирая на то, что общий объем объявленных взносов на 1994 год составил 827 млн. долл. (основную массу которых предполагалось выделить на инвестиционные проекты и покрытие текущих бюджетных расходов), фактическая сумма выплат в 1994 году составила лишь 239 млн. долл., т.е. 33% от принятых обязательств. Если сопоставить показатели помощи с потребностями, определенными в ПЧП, то получится, что перечисленных в 1994 году средств не хватило на покрытие 54% установленных инвестиционных потребностей и 32% текущих расходов. Предварительные данные за 1995 год свидетельствуют о возможности повышения эффективности осуществления программы:

общая сумма объявленных взносов на 1995 год составляет свыше 520 млн. долл., а расчетные потребности ПЧП в этом же году равны порядка 400 млн. долл.

17. Если палестинская администрация и местная экономика смогут обеспечить освоение большего объема ресурсов, то перечисление невыплаченных средств за 1994 год и предоставление в объявленных объемах помощи в 1995 году должно внести весомый вклад в оживление палестинской экономики. Уроки 1994 года должны помочь ускорению предоставления объявленной помощи и устранению некоторых из уже повстречавшихся проблем. Согласно сообщениям, к таким проблемам относятся 17/: межсекторальная несбалансированность между обязательствами по оказанию помощи и реальными потребностями, которая объясняется стремлением доноров сосредоточить внимание на определенных секторах и недостаточно хорошо отлаженной координацией их деятельности; изменение секторальных приоритетов в условиях эволюции программ развития, разрабатываемых палестинской администрацией; слишком быстрое переключение с оказания безвозмездной помощи на финансирование кредитов; и чересчур оптимистичные оценки темпов свертыwania финансирования текущих затрат, особенно расходов центрального аппарата палестинской администрации и затрат на выплату окладов сотрудникам полиции. Доноры уже обратили внимание на возросшую эффективность учреждений ПА. При улучшении координации действий доноров и получателей помощи через СКС и Местный комитет по координации помощи (МККП) это позволит решить уже упомянутые и смежные с ними проблемы. Важную роль в этом деле с 1994 года начал играть Специальный координатор Организации Объединенных Наций на оккупированной территории (СКООН). СКООН учредил ряд приоритетных секторальных групп, тесно связанных с механизмами СКС, в целях обеспечения комплексного участия Организации Объединенных Наций в предоставлении международной помощи. В сочетании с уже осуществляемыми программами Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) эти меры, как ожидается, позволят улучшить оказание помощи учреждениями Организации Объединенных Наций и обеспечить действенные каналы для финансирования со стороны доноров.

В. Состояние экономики: основные тенденции и изменения

18. Несмотря на то, что экономическому развитию палестинской территории придается все большее значение, проблема нехватки достоверных и сопоставимых данных о фактическом состоянии экономики никогда не стояла столь остро. Зазор в базе статистических данных по палестинской экономике со времен интифады увеличился, поскольку обстановка препятствовала осуществлению сбора данных израильскими властями и все активнее пришлось прибегать в методике агрегированных оценок. С тех пор альтернативные палестинские оценки стали более надежными, хотя между израильскими, палестинскими и международными оценочными данными о состоянии и функционировании палестинской экономики сохраняются значительные расхождения. С 1993 года ответственность за статистическую работу на территории постепенно берет на себя новое Палестинское центральное статистическое бюро (ПЦСБ). ПЦСБ положило многообещающее начало

созданию всеобъемлющей палестинской статистической системы, благодаря чему, возможно, удастся устранить многие из зазоров и расхождений в палестинских социально-экономических данных 18/.

19. В отсутствие надежных данных большинство специалистов склоняется к тому, что в последнее время, особенно в первой половине 1995 года, для функционирования палестинской экономики оставался характерным ряд серьезных структурных и циклических проблем, которые были присущи ей долгие годы 19/. Экономические выгоды, которые, как ожидалось, должен был принести мирный процесс: повышение уровня занятости, доходов и объема капиталовложений, - в новых экономических условиях материализуются крайне медленно, а уровень жизни населения резко упал 20/. За короткий период, прошедший с 1993 года, внутренняя экономика еще не смогла адекватно и последовательно отреагировать на новые политические условия и возможности. Производственные секторы экономики по-прежнему структурно пока не оформились, остаются разрозненными и подвержены воздействию внешних потрясений и разрушительных сил. Для структуры совокупного спроса характерны устойчивые дисбалансы и дефицит ресурсов, поскольку палестинская экономика не может быстро перестроиться на изменившиеся внешние условия. Хотя палестинская экономика и показала, что она в состоянии обеспечить диверсифицированное производство и рост, доставшиеся ей в наследство дефициты продолжают блокировать ее оживление и устойчивый рост.

20. Единственными ориентировочными агрегированными количественными показателями развития экономики до 1994 года остаются оценочные данные, предоставляемые Израильским центральным статистическим бюро (ИЦСБ) 21/. По оценкам ИЦСБ, валовой внутренний продукт (ВВП) в 1992 и 1993 годах рос среднегодовыми темпами, составлявшими 12% на Западном берегу и 15% в секторе Газа, а в 1994 году благодаря богатому урожаю оливок темп его прироста на Западном берегу составил 20%. Данные о ВВП, очищенные от этого циклического фактора, а также данные по сектору Газа, на который в прошлом приходилась одна четверть ВВП территории, отсутствуют. Исходя из традиционно высоких среднегодовых темпов роста населения, составивших 4,5% в 1992 и 1993 годах, ИЦСБ рассчитал, что среднегодовые темпы прироста ВВП на душу населения составляли в этот период на Западном берегу и в секторе Газа соответственно 7 и 9%. Оценки доходов на душу населения в секторе Газа варьируются от 1 400 долл. в 1993 году по расчетам ИЦСБ 22/ до 900 долл. в 1994 году и 500 долл. в 1995 году согласно расчетам международных наблюдателей 23/.

21. Наряду с ориентировочными показателями внутреннего экономического роста в 1992-1994 годах следует отметить сохраняющуюся огромную роль внешних рынков (в особенности Израиля) в качестве факторов, дополняющих внутренний продукт и внутренние доходы. В частности, факторные доходы, получаемые палестинцами, работающими в Израиле, в прошлом составляли в совокупном валовом национальном продукте (ВНП) Палестины 25-30%, а в секторе Газа даже несколько больше. Решения о закрытии территории, принимавшиеся сначала в 1993 году, а затем в 1995 году, сказались не только на палестинской внешней торговле, но и на жизненно важных для

палестинцев факторных доходах от работы в Израиле. Этот источник доходов еще более сузился в результате того, что с 1993 года произошло резкое сокращение числа палестинцев, занятых в сельском хозяйстве и в строительстве Израиля, который переключился на импорт иностранной рабочей силы из стран Восточной Европы и Юго-Восточной Азии. Если до 1988 года в Израиле работало около 120 000 палестинцев, то впоследствии это число устойчиво уменьшалось и к 1994 году достигло 50 000 человек. По состоянию на середину 1995 года, после частичного открытия территории, разрешения на работу в Израиле имели не более 30 000 палестинцев 24/. В периоды полного закрытия границ территории в 1995 году палестинская экономика, согласно оценкам, ежемесячно теряла около 30 млн. долл. в виде недополученных факторных доходов 25/. Если в 1987 году чистый приток факторных доходов на территорию ежемесячно составлял свыше 60 млн. долл., то к 1994 году он сократился наполовину, а к середине 1995 года уменьшился еще значительно 26/.

22. В силу того, что внутренняя экономика по-прежнему не в состоянии обеспечить работой стремительно растущую армию труда, прямым следствием сокращения доходов от работы в Израиле стало повышение уровня внутренней безработицы, а также дальнейшее падение уровня располагаемых доходов домашних хозяйств и потребительских расходов, особенно в секторе Газа. Оценки уровней безработицы, составляемые разными источниками, по-прежнему разнятся, что объясняется методическими и статистическими расхождениями. Если, по оценкам ИЦСБ, уровень безработицы на Западном берегу в 1994 году был равен 8%, то, согласно последним палестинским данным, он составляет от 40-47% на Западном берегу до 55-58% в секторе Газа 27/. В зависимости от наличия или отсутствия у трудящихся доступа к работе в Израиле международные источники приводят свои оценки уровня безработицы в диапазоне от 11 до 30% на Западном берегу и от 17 до 33% в секторе Газа 28/. Программы общественных работ в секторе Газа помогли трудоустроить часть свободной рабочей силы, и в настоящее время ведется подготовка к организации пограничных промышленных зон, которые призваны, в частности, решать задачи создания рабочих мест. Тем не менее в настоящее время проблема безработицы остается критической, и конкретные программы временного трудоустройства населения территории являются самыми высокоприоритетными задачами в силу экономических, социальных и политических причин.

23. Основной первичный сектор - сельское хозяйство - по-прежнему подвержен циклическим колебаниям, которые обусловлены тем, что урожай оливок собирается дважды в год. Сельское хозяйство по-прежнему сталкивается с проблемами неустойчивости внутренних и внешних рынков, отсутствия четких ориентиров в политике или неадекватности рыночных сигналов, определяющих среднесрочные перспективы структурных преобразований и внутренних реформ. Таким образом, увеличение объема сельскохозяйственного производства или повышение производительности труда в этой отрасли не приносит незамедлительно совокупного выигрыша для экономики, и перспективы для этого жизненно важного сектора пока не вселяют оптимизма. В частности, барьеры, воздвигнутые на путях торговли в сезон 1994/95 года, привели к образованию беспрецедентных излишков и к порче сельскохозяйственной продукции, что отнюдь не

способствовало осуществлению капиталовложений в сельское хозяйство, расширению и развитию этого сектора.

24. Вторичные секторы, особенно обрабатывающая промышленность, продемонстрировали свою способность внести вклад во внутреннее производство и в формирование межсекторальных связей (как прямых, так и обратных). Вместе с тем инвестиции в этих отраслях остаются весьма скромными и ограниченными, и явное предпочтение отдается спекулятивной деятельности, с быстрым оборотом и минимальным риском (см. раздел С ниже). Субподрядные связи с израильской промышленностью сделали многие мелкие и средние обрабатывающие предприятия на территории особенно уязвимыми для последствий закрытия границ с Израилем, который является для них основным источником сырья и рынком сбыта 29/. С закрытием границ территории потребительский спрос снизился в результате резкого падения уровня располагаемых доходов, а структура издержек/цен на многие потребительские и базовые товары оказалась деформированной в силу проблем, связанных с несбалансированностью спроса и предложения. Цены на импортную продукцию, такую, как мука, сахар, цемент, чугун и корм для скота, возросли на 150 и более процентов; цены на местную продукцию упали до беспрецедентно низких уровней 30/.

25. Таким образом, палестинская обрабатывающая промышленность еще должна реализовать на практике свою потенциально динамичную роль в нынешних условиях, когда основная доля внутреннего производства по-прежнему приходится на строительство и секторы услуг. Строительству отдается особое предпочтение; это объясняется острой нехваткой жилья, а также сравнительной простотой и надежностью инвестиций в жилищное строительство. В связи с выделением международной помощи, а также с необходимостью восстановления инфраструктуры и срочного создания рабочих мест, чего можно добиться с помощью программ общественных работ, началось осуществление новых инвестиционных проектов в социальной и коммунальной сфере (канализация, водоснабжение, дорожное строительство, сооружение зданий общественного пользования и т.п.). Палестинские предприятия сферы услуг продемонстрировали большую гибкость и динамизм в деле приспособления к новым возможностям и к турбулентным рыночным условиям; если в большинстве отраслей наблюдалась стагнация, то в некоторых отраслях сферы распределения, производственных, социальных и личных услуг с 1993 года отмечается тенденция к росту 31/. Как и в прошлом, рост сектора услуг в палестинской экономике представлял собой альтернативу промышленному росту, а не являлся его следствием, побочным результатом или даже причиной.

26. Одной из проблем, которые вызывают серьезное беспокойство с 1994 года, является вопрос о палестинской внешней торговле. Хотя происшедшие в последнее время сдвиги открывают новые возможности для развития палестинского экспорта и диверсификации источников импортных закупок, большинство технических и административных механизмов, необходимых для ускорения этого процесса, к середине 1995 года так и не начали функционировать. Развитию палестинской внешней торговли по-прежнему мешает ряд факторов, которые начали частично устраняться лишь в июне 1995 года. К ним

относятся: неотлаженность системы обслуживания палестинского экспорта на европейские и новые рынки; медленные темпы выработки новых торговых соглашений с Израилем, Иорданией и Египтом, что способствует сохранению статус-кво, сложившегося до 1993 года; задержки, связанные с созданием взаимоприемлемых механизмов обеспечения безопасности, пограничного контроля и транзита между палестинской территорией и Израилем, а также с внешними рынками; и6 наконец, воздействие закрытия границ на торговлю, которое отрицательно сказалось на палестинском экспорте в Израиль, на импорте и экспорте через территорию Израиля (на рынки арабских стран и в другие страны мира), а также на внутренней торговле между Западным берегом и сектором Газа.

27. Согласно имеющимся данным о торговых потоках за этот период, импорт товаров из Израиля на палестинскую территорию в 1994 году сократился на 20% - до 815 млн. долл., а экспорт палестинских товаров в Израиль упал на 25% - до 130 млн. долларов 32/. Еще одним свидетельством возникших проблем является следующий пример: в период, когда границы были закрыты, около 1 000 контейнеров с товарами, закупленными за рубежом и направлявшимися через Израиль на палестинскую территорию, согласно сообщениям, оказались задержанными в израильских морских портах в ожидании открытия границ 33/. В этот же период сотни грузовиков с товарами, импортируемыми из Египта/через Египет, оказались не в состоянии проникнуть на территорию сектора Газа, и в самый разгар сезона на территории сектора остались невывезенными направлявшиеся на экспорт цитрусовые и овощи, включая те, которые должны были поставляться по соглашениям о свободной торговле с Израилем.

28. О масштабах сокращения палестинского экспорта в Иорданию и на рынки арабских стран до 1995 года свидетельствуют данные о ввозе палестинских сельскохозяйственных товаров на территорию Иордании для сбыта на рынке этой страны и для дальнейшего вывоза 34/. В 1987 году с оккупированной территории в Иорданию было ввезено в общей сложности 115 000 тонн овощей и фруктов. К 1993 году на иорданский рынок поступило лишь 16 000 т палестинских фруктов и овощей, хотя экспорт цитрусовых из сектора Газа в арабские страны Залива увеличился до 44 000 тонн. В 1994 году в Иордании было реализовано лишь 6 400 т овощей и фруктов, вывезенных с территории, а экспорт цитрусовых из сектора Газа в арабские страны остался на прежнем уровне. Эти сдвиги в экспортных связях Палестины с традиционными рынками отчасти представляют собой продолжение понижательной тенденции, возникшей в начале 80-х годов под влиянием условий на внешних рынках, факторов, связанных с местным производством, предложением и издержками, а также под воздействием неадекватной системы сбыта. В последние годы эта тенденция стала отражать также политические реальности и факт проникновения более конкурентоспособных товаров на рынки арабских стран. Помимо усилий, нацеленных на завоевание ниши для продукции обрабатывающей промышленности Палестины на экспортных рынках, внимание следует также заострить на необходимости восстановления прежнего преференциального статуса палестинского сельскохозяйственного экспорта на рынках арабских стран.

С. Характерные особенности частных инвестиций в палестинской экономике

29. Как уже отмечалось, в фокусе международной программы помощи палестинской территории находится восстановление пришедшей в упадок инфраструктуры; задача же оживления хозяйственных секторов Палестины, как правило, рассматривается в качестве функции частного сектора и с точки зрения капитализации, и с точки зрения управления. На этом зиждется экономическая политика палестинского руководства, нашедшая отражение в Программе развития Палестины (ПРП), где ключевая роль в форсировании усилий в области развития отводится частному сектору. В настоящем разделе доклада обобщаются основные выводы, сделанные в исследовании секретариата по частным инвестициям на палестинской территории, с целью, в частности, обеспечения прочного фундамента для программы деятельности ЮНКТАД в области технической помощи в интересах поддержки палестинской торговли и инвестиций (см. часть III) 35/.

1. Новая нормативно-правовая основа регулирования частных инвестиций

30. Международный интерес к экономическим дивидендам ближневосточного мирного процесса повлек за собой существенные изменения в политических условиях, влияющих на развитие частного сектора. Первоначальный толчок им дала либерализация политики Израиля в отношении экономического развития Палестины, начавшаяся в 1991 году и затронувшая процедуры выдачи лицензий на предпринимательскую деятельность, регулирование режима внешней торговли, налоговую политику и меры безопасности, влияющие на инвестиционный климат. Палестинско-израильские соглашения 1994 года подготовили почву для дальнейших фундаментальных изменений, касающихся таких важных вопросов, как торговля, налоги, финансы, вопросы труда и управления местной экономикой в целом. Хотя позитивные сдвиги, произошедшие с 1993 года, породили надежду и интерес у деловых кругов и широкой общественности, целый ряд факторов все же оказал негативное влияние на инвестиционный климат (см. раздел А выше).

31. Общая нормативно-правовая основа регулирования экономической деятельности на территории еще не подверглась комплексной реформе. Существование разных правовых систем, которые не были унифицированы и модернизированы, создает сложности в коммерческой сфере, особенно в таких областях, как учреждение и регистрация компаний, процедуры выдачи лицензий и налогообложение. Законы, регулирующие инвестиционную деятельность на Западном берегу, до последнего времени включали в себя иорданский Закон 1967 года о поощрении капитальных вложений и израильские военные приказы 1342 и 1055 (которые применялись также в отношении сектора Газа). Недавно палестинская администрация одобрила Закон о поощрении инвестиций, в котором предусматривается целый ряд налоговых льгот и достаточно либеральный режим перевода прибылей 36/. Закон является лаконичным и весьма конкретным; он охватывает проекты во всех областях, предусматривая одинаковый режим для инвесторов всех национальностей. В законе закреплены гарантии против национализации, экспроприации и реквизиции. Налоговые льготы включают в себя скидки с налогов на импорт и с доходов корпораций в сочетании с налоговыми льготами в случае использования палестинской рабочей силы.

В законе оговорен целый комплекс льгот и требований, которые зависят от уровня капитализации. При осуществлении утвержденных инвестиционных проектов предусматриваются "налоговые каникулы" сроком от двух до пяти лет в зависимости от объема капитала и потенциала проекта с точки зрения обеспечения занятости. Равным образом гарантируется перевод инвалютного эквивалента прибылей и капитала непалестинцев. На основании этого закона была создана Межведомственная комиссия по капиталовложениям для контроля за соблюдением его положений, которая наделена широкими дискреционными полномочиями.

32. Израильско-палестинские соглашения обеспечили возможность для перестройки и расширения финансовой системы территории, которая в настоящее время развита недостаточно. Для развития финансовой системы требуется проведение фундаментальной реформы, направленной на поощрение создания новых институтов, расширение уже существующих, на поощрение конкуренции, обеспечение доверия к финансовой системе и повышение эффективности работы звена финансовых посредников. Палестинская администрация предприняла определенные первые шаги в этом направлении и провела успешные переговоры с Иорданией по денежно-кредитным и банковским вопросам. Заключительное соглашение находится в полном соответствии с Базельским конкордатов и определяет четкие правила деятельности уже существующих банков на территории. Еще одной мерой реформы явилось создание Палестинского управления денежно-кредитного регулирования (ПУДК), которое будет играть важную роль в устранении факторов неопределенности, связанных с регулированием банковской деятельности и надзором за ней. Хотя ПУДК и удалось добиться утверждения некоторого доверия к палестинской финансовой системе, ему еще предстоит активно подключиться ко всему комплексу мероприятий по регулированию банковской деятельности и надзору за ней, помимо выдачи лицензий новым отделениям банков в секторе Газа и Иерихоне. Две эти меры в сочетании с соглашением между Банком Израиля и Центральным банком Иордании, подписанным в декабре 1993 года, внесли вклад в либерализацию режима банковской деятельности.

33. На палестинской территории отсутствует организованный фондовый рынок, и пока нет соответствующих законов и регулирующих учреждений, которые обычно встречаются в любой стране с развивающейся современной экономикой. Выпуск и продажа акций публичных корпораций все еще регулируются иорданским Законом о компаниях 1964 года применительно к фирмам, зарегистрированным на Западном берегу, и палестинским Законом о компаниях 1929 года применительно к фирмам, зарегистрированным в секторе Газа. Ни один из этих законов не применяется к тем ценным бумагам, купля-продажа которых осуществляется в неофициальном порядке или через отделения соответствующих компаний. Поскольку организованный рынок отсутствует, нет и статистических данных о количестве или стоимости обращающихся акций, но, судя по всему, объем этой торговли очень мал. На территории не действует никаких положений, регулирующих оказание регистрационно-депозитарных услуг, и даже с ограниченной финансовой информацией можно ознакомиться лишь тогда, когда фирмы публикуют свои окончательные отчеты. Последние политические события побудили некоторых инвесторов заняться изучением идеи создания организованного фондового рынка на территории. Их толкает к этому огромная

популярность акций новых фирм, которая свидетельствует одновременно о высокой ликвидности и о дефиците инвестиционных ресурсов в динарах.

2. Институциональная, техническая и вспомогательная база

34. Еще до израильской оккупации на основании соответствующих местных законов на Западном берегу и в секторе Газа были созданы торговые палаты, но их функции были ограниченными, а воздействие на экономику - ничтожным. За последние несколько лет - после избрания в советы палат представителей нового поколения молодых энергичных лидеров местного бизнеса - их роль претерпела значительные изменения. Торговые палаты все активнее подключаются к выполнению самых разнообразных функций, связанных с обслуживанием местных деловых кругов. Они получили признание большинства иностранных доноров, торговых делегаций, финансовых учреждений, предпринимательских фирм и инвесторов и в этой связи взяли на себя ответственность за выдачу свидетельств о происхождении при экспорте палестинских товаров на международные рынки. В новых условиях торговым палатам представилась возможность играть важную посредническую роль при оказании услуг соответствующим учреждениям палестинской администрации и содействовать дальнейшему развитию международной торговли.

35. Большинство обычных нотариальных и иных юридических услуг предоставляется конторами в крупных городах в различных районах, которые на Западном берегу подчиняются израильской гражданской администрации (ЦИВАД), а в секторе Газа и Иерихоне - палестинской администрации. Поскольку разделение полномочий в различных зонах территории все еще до конца не определено, новым фирмам приходится регистрироваться отдельно в органах ЦИВАД и палестинской администрации в Иерихоне и в секторе Газа. Бухгалтерские и аудиторские конторы на территории с годами накопили опыт в урегулировании дел, связанных с налогообложением, между фирмами и властями. Вместе с тем им не хватает опыта в предоставлении других услуг, таких, как проведение ревизий, ведение бухгалтерского учета и управление финансовыми ресурсами. Бухгалтерские и аудиторские стандарты еще предстоит обновить, с тем чтобы с их помощью можно было предоставлять руководству компаний и инвесторам необходимую и точную информацию. Последние события побудили международные бухгалтерские фирмы к выходу на местный рынок и привели к активизации усилий палестинской администрации, работников науки и специалистов-практиков в области модернизации, стандартизации и регулирования бухгалтерского дела.

36. Благодаря расширению банковского сектора на территории после 1993 года обострилась конкуренция на местном финансовом рынке и расширился доступ палестинцев к традиционным банковским услугам. Рост числа банков на территории должен привести к усилению конкуренции, повышению качества и расширению спектра финансовых услуг. Это должно улучшить условия доступа более широких слоев населения к банковским услугам и, в свою очередь, повысить эффективность финансового посредничества. Однако на пути развития этого сектора все еще имеются препятствия, т.е. работа предстоит еще немалая. Банки здесь невелики, жестко ограничены в своих возможностях, сталкиваются

с проблемами неопределенности хозяйственного климата и испытывают трудности в деле организации внутреннего управления. Отмечаются задержки при осуществлении стандартных банковских операций с широкой клиентурой, ограничен также объем оказываемых нетрадиционных услуг, таких, как персонифицированное управление инвестициями, бизнес-консалтинг, выпуск кредитных карточек и "андеррайтинг".

37. Бытует мнение, что местные банки проводят чересчур консервативную кредитную политику и имеют в своем распоряжении небольшой совокупный объем депозитов. Это связано, в частности, с жесткостью ограничений в отношении операций, обусловленной сложной природой нынешних юридических механизмов, имеющих переходный характер. Кроме того, в условиях уменьшения объема сбережений и, следовательно, роста стоимости кредита налицо признаки чрезмерно высокого спроса на кредитные ресурсы. Неформальных банковских механизмов множество, но заполнить эту нишу они не в состоянии в силу своих маленьких размеров, разрозненности и отсутствия системы их регулирования. Ранее никакие страховые взносы (выплачиваемые главным образом израильским фирмам) не инвестировались на местном рынке, но с 1993 года активность страхового сектора начала возрастать и охват страховыми услугами компаний, занятых в реконструкционных проектах, как ожидается, будет способствовать расширению рынка страхования и повышению эффективности финансового посредничества.

38. Вот уже многие годы палестинский частный сектор действует, не имея доступа к современным системам рыночной информации, т.е. в условиях дефицита информации о внешних рынках и отсутствия доступа к соответствующим услугам компьютерных сетей. Консульства, расположенные за рубежом, должным образом не оснащены, чтобы выполнять обычные функции "коммерческих атташе". Кроме того, к плохому качеству рыночной информации прибавляется и низкий уровень знания английского языка в деловых кругах, представители которых долгие годы исходили из того, что в их интересах лучше изучать иврит. Проблемы дефицита рыночной информации ощущаются и на местных рынках, прежде всего на оптовых рынках сельскохозяйственной продукции, где в силу плохой связи между участниками торговых операций цены бывают совершенно разными. Реклама и маркетинг развивались в условиях жестких экономических и политических ограничений, применявшихся в отношении частного сектора. В отсутствие местных теле- и радиовещательных станций главным рекламным форумом, который используется деловыми кругами, являются местные газеты. В последнее время возможности развертывания рекламной деятельности стали шире, поскольку открылись новые перспективы использования иорданских средств массовой информации, а также новых местных коммерческих и официальных теле- и радиостанций, газет и журналов.

39. Большинство палестинских фирм, которые обычно представляют собой мелкие семейные предприятия, не считают бизнес-консалтинг важным для себя, и в этой связи на территории отсутствуют профессиональные фирмы, предоставляющие такие услуги. Однако в последние два года потребность в такого рода услугах возросла, что привело к учреждению первых таких фирм. По мнению подавляющего большинства лидеров деловых кругов, особенно базирующихся за пределами территории, профессиональный уровень

большинства фирм невысок, по крайней мере по сравнению с международными стандартами. Некоторые банки и ведущие инвестиционные фирмы сочли целесообразным учредить свои собственные консалтинговые конторы, которые предоставляют услуги и другим представителям деловых кругов.

40. Перед частным сектором палестинской территории всегда остро стояла проблема качества управления коммерческими предприятиями, которая усугубляется еще и семейным характером многих из них. Хотя уровень технической и управленческой квалификации большинства менеджеров невысок, особенно в вопросах, связанных с международной торговлей, работая в крайне сложных условиях, они выработали у себя поразительные навыки выживания. Палестинские предприятия накопили богатый опыт работы в условиях израильской экономики и с его деловым сектором, что является для них важным активом в контексте регионального экономического сотрудничества. За последние два года потребности частного сектора в подготовке управленческих кадров возросли. Банки, транснациональные корпорации и учреждения, занимающиеся оказанием помощи в целях развития, начали свою деятельность здесь с того, что стали нанимать управленческих работников старшего звена для своих новых отделений на территории в других странах. В силу нехватки управленческих кадров на территории начали активно создаваться учебные заведения и курсы под эгидой неправительственных организаций (НПО), палестинской администрации и университетов.

3. Частные инвестиционные потоки

41. Инвестиционные ресурсы на палестинской территории формируются за счет трех основных источников: учреждений государственного сектора, сектора предприятий и домашних хозяйств. Первый из этих источников является незначительным: до 1993 года на него приходилось около 15% общего объема валовых внутренних капиталовложений. Сбережения корпораций также являются ничтожными в силу неблагоприятного инвестиционного климата. Таким образом, ключевую роль в качестве источника частных инвестиций играет сектор домохозяйств, на который приходится порядка 85% валовых внутренних капиталовложений. Из-за преобладания семейной формы собственности в секторе предприятий тормозится создание полноценных корпораций и современных рынков капитала, а это препятствует росту и модернизации фирм, особенно в промышленности.

42. С 1967 года дезагрегированные данные о структуре валовых внутренних капиталовложений отсутствуют. Однако данные, публикуемые Израилем, свидетельствуют о том, что порядка 85% валовых внутренних вложений в основной капитал направляется в строительство, прежде всего жилищное строительство. Согласно оценкам, доля строительства в ВВП составляет чуть менее 20%, что намного выше по сравнению с соседними арабскими странами (в Египте, Иордании, Ливане и Сирии на него приходится 5% или даже меньше) 37/. Это объясняется рядом факторов, в том числе огромным значением, придаваемым наличию у семьи собственного дома, острейшим и стремительно углубляющимся жилищным кризисом, увеличением сбережений благодаря росту доходов до 1986 года, а также отсутствием альтернативных возможностей для инвестиций. В период

с 1968 по 1991 год на строительство приходился 81% совокупных частных инвестиций; к остальным статьям частных капиталовложений относятся машины, транспортное и другое оборудование. Вложения в основной капитал не поспевали за амортизацией, в результате чего уровень загрузки производственных мощностей уменьшался. Нежелание направлять средства на модернизацию производственных активов объясняется ограниченным потенциалом рынка и неэффективной работой банковского сектора. Частные фирмы стремятся всячески снизить накладные и операционные расходы, даже связанные с развитием людских ресурсов. Такая позиция негативно сказывается на качестве и ценовой конкурентоспособности.

43. Ожидалось, что после подписания израильско-палестинских соглашений произойдет существенное увеличение частных инвестиционных потоков. С 1993 года в надежде получить прибыли и будучи вдохновленными ходом политических событий, тысячи палестинцев, проживающих за рубежом, и иностранных инвесторов посетили палестинскую территорию, причем большинство из них впервые, в поиске инвестиционных возможностей. Среди посетивших территорию потенциальных инвесторов - представители самых разных национальностей, но большинство из них - это палестинцы, проживающие за рубежом. Конкретных данных, по которым можно было бы судить о том, в чем же реально выразилась эта инвестиционная эйфория, пока нет, но есть основания считать, что объем новых частных инвестиций, которые фактически были размещены на территории за последние два года, невелик. Вместе с тем многие новые инвесторы, убежденные в том, что будущее открывает хорошие перспективы, начали готовить соответствующую организационно-техническую инфраструктуру, чтобы сразу включиться в инвестиционную деятельность, как только для этого сложатся благоприятные условия.

44. В число новых фирм, образовавшихся на территории, входят банки, страховые компании, строительные фирмы, предприятия сферы услуг и торговые предприятия широкого профиля. В 1992 году конгломератом, учрежденным палестинскими эмигрантами и институциональными инвесторами, было создано крупное инвестиционное предприятие с первоначальным акционерным капиталом в размере 200 млн. долларов. Для обеспечения максимальной эффективности его деятельности головная корпорация учредила три дочерних предприятия, которые занимаются строительством, туризмом и промышленной деятельностью. В таких областях, как строительство, промышленные зоны и туризм, запланировано множество проектов, и некоторые из них уже начали осуществляться; предусматривается создание новых предприятий в энергетике, сфере телекоммуникаций, строительстве и в области управления зонами экспортной переработки. Такая же корпоративная модель используется и рядом других холдинговых компаний, которые были созданы за последние два года и которые находятся в собственности и финансируются главным образом палестинскими инвесторами-экспатриантами при активном участии деловых кругов на самой палестинской территории.

45. Спрос на новое строительство за последние два года значительно возрос, причем не только в силу обострения проблемы жилья для жителей территории, но и вследствие

притока палестинцев, проживавших за рубежом, а также быстрого создания учреждений палестинской администрации, НПО и учреждений-доноров, которые нуждаются в

помещениях. Согласно прогнозам, в ближайшем будущем этот спрос возрастет еще больше. Вследствие отмечающегося в настоящее время и прогнозируемого роста спроса на здания и сооружения цены на недвижимость и размеры арендной платы в последние два года резко подскочили. Помимо этого резкий рост цен отчасти обусловлен деформированным состоянием рынка строительной техники и материалов, а также ограничениями в отношении расширения строительства в городских и пригородных районах.

46. Невзирая на то, что с 1967 года палестинские предприятия постоянно имели дело с израильскими фирмами, они воздерживались от создания полнокровных совместных предприятий с израильтянами, в которых предусматривалось бы совместное владение капиталом и совместное управление. До 1993 года палестинская общественность считала, что создание таких совместных предприятий представляло бы собой очень крупный шаг в нормализации отношений с Израилем, а это в то время было невозможно. Однако с 1993 года отношение палестинцев к совместным предприятиям с Израилем изменилось. Палестинское руководство признало, что совместные предприятия с Израилем как в коммерческой сфере, так и в государственном секторе представляют собой неотъемлемый компонент мирного процесса. Хотя палестинские предприниматели все еще проявляют осторожность, они прекрасно отдают себе отчет в потенциальной выгоде создания совместных предприятий с израильскими соседями, поскольку это позволит обеспечить еще большую взаимодополняемость экономик и расширить сотрудничество.

47. Для дальнейшего улучшения инвестиционного климата на территории требуется целый ряд реформ макроэкономической и торговой политики в формирующейся палестинской экономике. Они должны подкрепляться мерами, направленными на повышение эффективности работы государственных и частных учреждений, которые содействуют развитию частного сектора. Способность палестинской экономики осваивать довольно значительный приток инвестиций и обеспечивать при этом приемлемый уровень доходов от вложений во многом зависит также от серьезных секторальных преобразований во внутренней экономике. Эти преобразования требуются для того, чтобы палестинская экономика могла эффективно приспособиться к условиям свободной международной торговли и в то же время уменьшить свою уязвимость перед лицом внешних потрясений. В этой связи для повышения роли частных инвестиций в развитии палестинской экономики предусматривается целый ряд политических, институциональных и структурных реформ 38/.

Часть II

ПЕРСПЕКТИВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ПАЛЕСТИНСКОЙ ЭКОНОМИКИ 39/

48. Когда палестинская администрация приступила к осуществлению своих функций в мае 1994 года, экономическая ситуация характеризовалась наличием диспропорций и нарушением связей на всех рынках, что усугублялось практически полным развалом государственного сектора. Переход власти к палестинскому народу и создание системы палестинского самоуправления открывают перед экономикой новые перспективы. Здесь требуются три элемента: выправление асимметрии, связанной с интеграцией Палестины в израильскую экономику; создание такой палестинской администрации, которая направляла бы все силы на реконструкцию экономики и организацию хозяйства исходя из национальных приоритетов; а также гарантии того, что международное сообщество увеличит финансовую помощь. С учетом взаимосвязи и взаимодействия между этими элементами секретариат ЮНКТАД организовал межсекторальный исследовательский проект, в рамках которого были проанализированы перспективы устойчивого развития палестинской экономики в период с 1990 по 2010 год. В части II рассматриваются основные выводы, касающиеся макроэкономического и межсекторального уровней, в частности макроэкономической несбалансированности и структурной неоформленности секторов, а также политики, которую необходимо проводить для исправления сложившейся ситуации.

А. Задачи развития независимой палестинской экономики

49. В первой части межсекторального проекта были проанализированы главные особенности тех неблагоприятных экономических условий, которые сложились в период оккупации с 1967 года; это было сделано для определения характерных черт современной палестинской экономики, а также элементов стратегии восстановления и реконструкции 40/. Как представляется, наиболее сильное влияние на экономику до 1993 года оказывали следующие четыре фактора: ограничения, касающиеся использования природных ресурсов, деятельности производственных секторов и торговли, перекачивание ресурсов в Израиль и заброшенность государственного сектора.

50. В конечном итоге все это привело к существенному ослаблению традиционных производственных секторов палестинской экономики и к образованию макроэкономических диспропорций двух категорий: во-первых, к нехватке ресурсов и несбалансированности рынка труда, а во-вторых, к усилению зависимости от внешних источников дохода. Нехватка ресурсов проявляется в отрицательном сальдо торгового баланса, а также в деформированности баланса капиталовложений и сбережений. Зеркальным отражением нехватки ресурсов является несбалансированность рынка труда, проявляющаяся в росте предложения рабочей силы и в ограниченности возможностей трудоустройства в отечественной экономике. Последний фактор выражается в большом числе палестинцев, работающих в Израиле и других зарубежных странах, а также в высоком уровне внутренней безработицы.

51. В настоящее время перед палестинской администрацией стоят две колоссальные задачи, которые требуют незамедлительных действий и решение которых будет определять успех усилий в области развития в долгосрочной перспективе: формирование новых институтов палестинской гражданской администрации и активизация работы уже созданных учреждений; а также борьба с безработицей. Следует надеяться, что при решении этих двух задач палестинской администрации удастся избежать соблазна, от которого не удержались многие новые независимые страны; речь идет о развертывании программы создания учреждений прежде всего с целью непосредственного трудоустройства людей. Вместо этого две вышеуказанные проблемы следует решать с учетом императивов программы восстановления и реконструкции экономики. Деятельность по формированию институциональной базы и борьбе с безработицей должна быть нацелена на повышение потенциала частных производственных секторов. Приоритетное значение следует придать деятельности, которая помогала бы решать двоякую задачу обеспечения производительной занятости и расширения инфраструктуры, обслуживающей частный сектор.

52. В этой связи наиболее важными проектами будут проекты, связанные с наращиванием сельскохозяйственных ресурсов. К этой категории относятся программы мелиорации земель, рассчитанные на расширение площадей, пригодных для культивации, улучшение водоснабжения за счет модернизации артезианских скважин, бурения новых скважин и строительства резервуаров. В то же время для стимулирования промышленной деятельности требуется улучшение энергоснабжения, модернизация транспортной системы и осуществление крупных вложений в сферу связи. И наконец, огромное значение для социального и экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе будут иметь усовершенствование и модернизация систем образования и здравоохранения.

В. Макроэкономические аспекты устойчивого роста

53. В рамках межсекторального проекта ЮНКТАД были проанализированы также перспективы перевода палестинской экономики на рельсы быстрого, устойчивого и независимого развития. Это было сделано на двух уровнях. Во-первых, был проведен технический анализ, на основе которого были составлены приблизительные оценки объема внешних ресурсов и сроков, необходимых для перевода экономики на путь устойчивого развития. Во-вторых, была проведена оценка предложений по реформе фискальной, финансовой и торговых систем с точки зрения тех условий, которые они могут создать для достижения определенных технических результатов.

54. На первом уровне для оценки будущих альтернатив был применен анализ сценариев, выводы которого были опубликованы в исследовании секретариата, озаглавленном "Перспективы устойчивого развития палестинской экономики на Западном берегу и в секторе Газа, 1990-2010 годы: количественная основа анализа" 41/. Эта основа определена на базе некоторых параметров и прогнозируемых тенденций по ключевым демографическим, трудовым и экономическим переменным на период 1991-2010 годов в рамках базового сценария и ряда альтернативных сценариев. По одному из альтернативных сценариев в качестве посылки предусмотрена программа целенаправленных мероприятий по

восстановлению и реконструкции экономики. Ее основными компонентами являются: форсирование частных инвестиций, поощрение экспорта, рационализация импорта на основе замещения, а не простого сокращения закупок, переориентация структуры спроса с потребления на капиталовложения, а также расширение государственного потребления и капитальных затрат. В случае осуществления этой программы прогнозируется значительное снижение уровня безработицы и улучшение положения с ресурсами. Для достижения таких результатов решающее значение имеют внешняя помощь и инвестиции, хотя со временем их роль будет уменьшаться. Для обеспечения того, чтобы экономика на деле положительно отреагировала на меры по форсированию роста, необходимы определенные изменения в макроэкономической политике, в том числе реформа фискальной, финансовой и торговой политики.

55. Успех этой программы реконструкции палестинской экономики зависит от внешней помощи, поскольку национальные сбережения в настоящее время недостаточно велики, чтобы обеспечить финансирование восстановления инфраструктуры, а экспорт не в состоянии дать необходимую иностранную валюту. С другой стороны, внешняя помощь по самой своей природе является временным средством, и ее успех может измеряться тем, в какой степени при этом стимулируется рост экономики и в какой мере она обеспечивает переход экономики на самообеспечение за счет наращивания национальных сбережений и экспорта. Таким образом, часть возрастающих доходов должна переводиться в сбережения, часть продукции при росте производства должна экспортироваться, а темпы роста капиталовложений и экспорта должны опережать темпы роста потребления и импорта. Следовательно, налицо необходимость в двух комплексах мер макроэкономической политики. Во-первых, речь идет о политике воздействия на предложение в целях формирования стимулов к увеличению сбережений и обеспечения их оптимального распределения между различными типами инвестиций. Второй комплекс мер относится к политике воздействия на спрос, которая заключается в ограничении как инфляции, так и опережающего роста цен нерыночной продукции по отношению к рыночным товарам.

56. В настоящее время для системы государственных финансов характерны завышенный уровень налогообложения и заниженный уровень государственных затрат. Палестинцы платят слишком много налогов, причем большие суммы, тогда как доля ВВП, приходящаяся на государственные расходы, невелика. Разница между суммой налогов и государственных расходов составляет "бюджетный избыток", который негативно сказывается на совокупном спросе и экономическом росте. Кроме того, сама структура налоговой системы явно не подходит для палестинской экономики. Невзирая на различия между экономикой Палестины и экономикой Израиля по размерам, структуре и, что еще более важно, по уровню развития, ставки прямых налогов с личных доходов и прибылей корпораций аналогичны ставкам, применяемым в Израиле; идентичны также ставки косвенных налогов (НДС).

57. Итак, налицо необходимость в срочной перестройке системы с учетом нынешнего уровня развития и потребностей палестинской экономики. В целом эта реформа должна

быть направлена на сокращение количества налогов, уменьшение опоры на подоходные и внешнеторговые налоги, а также на расширение налогообложения, базирующегося на потреблении; при этом основная часть налогов должна иметь более единообразные ставки, а базы налогообложения по разным типам налогов должны быть значительно расширены. Применительно к системе государственных расходов палестинской администрации необходимо определиться в том, каким образом должен формироваться, исполняться и контролироваться бюджет в органах как исполнительной, так и законодательной власти. Тем временем важно обеспечить разумное распределение расходов исходя из потребностей программы восстановления экономики.

58. В настоящее время прослеживаются явные признаки того, что банковский сектор сможет выполнять двойную роль: предоставлять необходимые услуги другим отраслям хозяйственной деятельности и обеспечивать внутреннюю мобилизацию деятельности, нацеленной на форсирование роста. В переходный период на палестинской территории в качестве законного платежного средства будут использоваться две валюты - новый (израильский) шекель и иорданский динар, а ПУДК будет выполнять функции национального учреждения, отвечающего за контроль над денежно-кредитной и банковской деятельностью. ПУДК обладает многими функциями, типичными для центрального банка, включая функцию надзора за всеми финансовыми учреждениями, функцию обслуживания палестинской администрации в качестве банковского органа и законного финансового агента, а также функцию кредитного учреждения последней инстанции для коммерческих банков (функции, которые оно не в состоянии выполнять в полном объеме в силу отсутствия национальной валюты).

59. Хотя денежно-кредитные механизмы, действующие в переходный период, представляют собой шаг вперед по сравнению с прошлым, оптимальными их назвать никак нельзя. Более того, в этих механизмах присутствуют некоторые из наиболее нежелательных элементов двух полярно противоположных валютных режимов. Отсутствие национальной валюты делает неэффективной денежно-кредитную политику, как это бывает при режиме фиксированных обменных курсов. В то же время наличие двухвалютного стандарта может привести к увеличению издержек, связанных с колебаниями валютных курсов, что типично для режима гибких обменных курсов. Кроме того, двухвалютный режим, как правило, сужает возможности коммерческих банков в области рефинансирования и изменения сроков погашения долговых обязательств в силу того, что их портфели обычно являются несбалансированными по валютам. В силу этого они могут неохотно идти на предоставление долгосрочных кредитов, которые имеют важнейшее значение для инвестиционного процесса и роста. Что касается будущих валютных механизмов, то рассматриваются пять альтернативных вариантов: независимая палестинская валюта; иорданский динар; палестинская валюта, привязанная к иорданскому динару; палестинская валюта, привязанная к новому израильскому шекелю; или палестинская валюта, привязанная к иорданскому динару и к новому израильскому шекелю.

60. Параллельно с реформой государственных финансов и валютной системы не менее важно обеспечить оживление, переориентацию и укрепление внешнеторгового сектора.

В настоящее время сектор внешней торговли является слаборазвитым и приходит в упадок, что обусловлено действием двух взаимосвязанных факторов: ограниченностью производственных возможностей и барьерами на путях торговли. Чтобы разорвать этот порочный круг и добиться роста в торговле и производстве, требуются существенные преобразования на трех фронтах: отмена ограничений на использование природных ресурсов; расширение возможностей палестинских производителей в области импортных закупок сырья, промежуточной продукции и средств производства по выгодным ценам; а также открытие рынков соседних стран для палестинских товаров.

61. Поскольку для существенного улучшения положения на этих трех фронтах потребуется время, было бы ошибкой пытаться определить оптимальный характер любых механизмов торговли между Палестиной и ее соседями без учета фактора времени. Вместо этого необходимо установить определенную последовательность в развитии торговых отношений с учетом того, насколько быстро палестинская экономика будет избавляться от наследия разного рода ограничений и перекосов. В долгосрочной перспективе оптимальным торговым режимом для такой небольшой страны, скорее всего, будет режим, близкий к свободной торговле, но в настоящее время режим свободной торговли привел бы лишь к укоренению некоторых негативных аспектов нынешней ситуации. Следовательно, цель палестинской внешней торговли в среднесрочной перспективе должна состоять в оживлении и перестройке внешнеторгового сектора, а в долгосрочной перспективе - в создании режима свободной торговли с соседями Палестины. Режим свободной торговли желателен в долгосрочной перспективе в силу того, что он позволит палестинской экономике проводить в жизнь стратегию роста, ориентирующуюся на экспорт, и даст ей возможность освободиться от внешней зависимости.

С. Основные секторальные проблемы структурных преобразований

62. От обзора основных макроэкономических аспектов, который приведен выше, логично перейти к структурным проблемам, связанным с программой восстановления экономики. В частности, в исследовательском проекте секретариата проанализированы политика и меры, которые необходимо реализовать в основных секторах (сельское хозяйство, промышленность, строительство, сфера услуг и коммунальное хозяйство) для поступательного продвижения вперед в деле реконструкции и восстановления экономики, недопущения возникновения "узких мест" и узлов структурной закрепощенности, пагубно влияющих на экономику, а также для устранения той разобщенности между секторами, которая является характерной в настоящее время.

63. С учетом нынешних условий и опыта других стран с сопоставимой экономикой можно сделать вывод о том, что для укрепления связей между секторами необходимо поднять роль обрабатывающей промышленности в экономике. В процессе продвижения к этой цели можно выделить два этапа: на обоих из них огромную роль играет сельскохозяйственный сектор. На первом этапе мероприятия по форсированию роста можно сконцентрировать в основном на таких вопросах, как создание инфраструктуры, а также формирование новых государственных институтов и системы коммунальных услуг. На этой стадии необходимо

принять целый комплекс взаимосвязанных мер для расширения сельского хозяйства по двум причинам. Во-первых, с учетом сравнительно большой доли расходов на продукты питания в бюджете типичной палестинской семьи, довольно высокой эластичности спроса на продовольствие по фактору дохода, а также ожидающегося увеличения численности населения в связи с притоком палестинских репатриантов спрос на продовольственные товары существенно возрастет. Этот спрос необходимо будет удовлетворять за счет увеличения внутреннего предложения, чтобы не допустить сильного давления на ограниченные запасы иностранной валюты и на реальную заработную плату. Во-вторых, поскольку деятельность по созданию инфраструктуры и формированию государственных учреждений не может обеспечить трудоустройство большинства безработных, важную роль в этом деле призван будет сыграть сельскохозяйственный сектор.

64. Успешное завершение первого этапа, подразумевающее создание основной части базовой инфраструктуры и коммунальных услуг, означает, что на втором этапе рост будет обеспечиваться за счет расширения обрабатывающей промышленности и секторов сферы услуг, что в свою очередь будет оказывать серьезное давление на сельскохозяйственный сектор. Со стороны предложения для расширения промышленного производства требуется увеличение занятости и обеспечение сравнительно стабильной реальной заработной платы. Одновременно того и другого можно добиться только в том случае, если параллельно будет возрастать производительность труда в сельском хозяйстве: это позволит высвободить рабочую силу для городских секторов и в то же время увеличить объем сельскохозяйственного производства и сохранить цены на продовольствие на стабильном уровне. Если же вести речь о спросе, то, учитывая трудности с доступом на внешние рынки в краткосрочной перспективе, расширение промышленного производства неизбежно будет какое-то время зависеть от спроса в сельских районах. Таким образом, повышение производительности в сельском хозяйстве имеет огромное значение для повышения доходов в сельских районах и, следовательно, спроса на промышленные товары.

65. Как отмечалось в предыдущих докладах секретариата, низкие темпы развития **сельскохозяйственного** сектора и сдвиги в структуре производства за последние годы обусловлены влиянием комплекса таких взаимосвязанных факторов, как ограничения, касающиеся хозяйственной деятельности, и нехватка ресурсов. Для оживления сельскохозяйственного сектора и создания возможностей для того, чтобы он смог выполнять свою роль на обоих этапах программы восстановления экономики, необходимо постепенное устранение этих ограничений и проблемы нехватки ресурсов. Среди основных мер, которые необходимо принять, можно назвать: формирование политики и институтов для планирования сельскохозяйственной деятельности в целях создания систем маркетинга, агротехнической пропаганды и вспомогательных систем, а также перспективного планирования; разработку политики управления земельными ресурсами в отношении как мелиорированных, так и неорошаемых земель; разработку политики управления водными ресурсами для расширения водоснабжения и эффективного использования воды; повышение эффективности маркетинга в сельском хозяйстве и координация; развитие людских ресурсов, в особенности подготовку предпринимательских и управленческих кадров;

а также организацию курсов по сельскому хозяйству в колледжах и центрах сельскохозяйственных исследований.

66. Можно рассчитывать на то, что наряду с сельскохозяйственной реформой расширению промышленного производства будут способствовать устранение ограничений, затрагивающих **обрабатывающую промышленность**, а также активизация деятельности финансового сектора, обеспечивающего финансовое посредничество и управление рисками. Вместе с тем для проведения глубоких преобразований в целях существенного увеличения его вклада в ВВП, торговлю и занятость потребуются активизация роли государственного сектора, включая: создание необходимой инфраструктуры в сфере транспорта, связи и энергоснабжения и контроль за созданием промышленных зон; повышение квалификации кадров за счет выделения большего объема финансовых ресурсов на профессионально-техническое образование; создание нормативно-правовой и институциональной базы для привлечения большего объема иностранных инвестиций, которые должны способствовать передаче технологии, обучению местной рабочей силы и увеличению промышленного экспорта; содействие формированию системы поддержки, которая может обеспечивать промышленные предприятия долгосрочными кредитами для инвестиционных целей, информацией о внешних рынках и техническими рекомендациями.

67. Бедная база природных ресурсов и небольшие размеры палестинской экономики делают экспортную ориентацию оптимальным путем долгосрочного развития промышленного сектора. Однако в ближайшее время важная роль отводится мероприятиям по замещению импорта. Эту деятельность следует поощрять именно в тех отраслях, в которых отечественная продукция может заменить импорт без использования рычагов защиты и стать конкурентоспособной благодаря устранению действующих ограничений и формированию государственной системы поддержки. Эта деятельность будет сосредоточиваться в отраслях агропромышленного комплекса и будет оказывать стимулирующее воздействие на рост и занятость во всей экономике в силу тесных связей этих отраслей с сельским хозяйством и достаточно высокой трудоемкости производимой ими продукции.

68. Нынешние условия на рынке **жилья** сложились под воздействием крайне ограниченного предложения и непрерывно растущего спроса. Для удовлетворения растущего спроса на жилье в предстоящие годы за счет увеличения предложения, а не использования ценовых рычагов необходимо в срочном порядке сформулировать стратегию в жилищном секторе в целях выправления существующих перекосов, а также создания адекватной системы для более справедливого распределения ресурсов и выгод. Разработка и осуществление стратегии в области жилья будут представлять собой задачу колоссальной сложности в силу того, что на протяжении последних 28 лет государство не играло на территории никакой роли в этом секторе. Стратегия должна включать в себя следующие элементы: принятие плана в области градостроительства и урбанизации с учетом плотности населения в разных районах, потенциала их экономического роста и их потребностей в жилищной инфраструктуре сектора; устранение перекосов на рынке строительных материалов путем поощрения внутреннего производства и импорта таких материалов по выгодным ценам; пересмотр всех законов, касающихся прав собственности и контроля за арендной платой;

а также создание системы финансирования жилья с охватом всех социальных категорий населения.

69. Палестинский сектор **услуг** будет играть двоякую роль в программе восстановления экономики. Он будет генерировать мощный рост сам по себе, используя потенциал многих отраслей, включая финансы, туризм, а также целый ряд отраслей производственных и распределительных услуг в частном секторе. Не менее важна роль сектора услуг и в стимулировании роста в других секторах. Связь, транспорт, розничная торговля, банковское и страховое дело имеют колоссальное значение для роста сельскохозяйственного и промышленного производства, торговли и иностранных инвестиций. С учетом большого исторического и религиозного значения Палестины широкие возможности открываются для роста туризма. Однако для превращения туризма в современную индустрию требуется модернизация транспорта, гостиничного хозяйства, системы общественного питания, кадровой базы и отраслей, связанных с туризмом. В то же время квалифицированные кадры требуются в таких областях, как финансирование развития, связь, транспорт и розничная торговля. Огромное значение для реконструкции четырех главных секторов имеет существенное улучшение работы коммунального хозяйства. Можно определить приоритеты для осуществления капиталовложений в следующих отраслях: водоснабжение, энергоснабжение, санитария, рынки государственных услуг и общественный порядок.

70. В предыдущих пунктах вкратце рассмотрены приоритетные задачи в отдельных секторах, а также основополагающие принципы действий, которые призваны помочь в деле разработки и достижения целей восстановления палестинской экономики. Эта работа должна быть направлена на такое развитие палестинской экономики, при котором обеспечивалась бы занятость рабочей силы, диверсификация торговли и адекватные темпы роста доходов на душу населения. Это должно подкрепляться более справедливым распределением благ роста и развития между отдельными регионами территории и между людьми в сочетании с устранением внешнеэкономической зависимости Палестины за счет установления тесных связей со всеми соседями. Для достижения этих целей требуется: разработка четкой программы восстановления экономики с помощью целого комплекса мер экономической политики; изменение нормативно-правовой системы регулирования экономической деятельности; формирование множества новых государственных институтов для регулирования и обслуживания частного сектора, а также создание инфраструктуры; осуществление программы в области повышения производительности труда. Эти общие направления работы представляют собой межсекторальную основу для практических действий и реформ.

Часть III

ОБЗОР ХОДА РАБОТЫ СЕКРЕТАРИАТА ЮНКТАД В ОБЛАСТИ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ, 1994-1995 ГОДЫ, С ОСОБЫМ АКЦЕНТОМ НА ПРОГРАММЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

71. В рассматриваемый период секретариат сосредоточил свою работу главным образом на содействии усилиям, направленным на создание палестинских институтов и на укрепление их технического потенциала в области разработки политики и управления экономикой. С этой целью деятельность велась по следующим основным направлениям:

а) отслеживание изменений в палестинской экономике на Западном берегу и в секторе Газа; б) проведение программных исследований в приоритетных областях/по приоритетным аспектам палестинской экономики, включая составление и выпуск ряда секторальных исследований, подготовленных в рамках межсекторального проекта по анализу перспектив устойчивого развития палестинской экономики; с) окончательная разработка предлагаемой программы технической помощи палестинскому народу в областях, относящихся к компетенции ЮНКТАД; и d) координация деятельности ЮНКТАД с соответствующими усилиями международного сообщества с использованием недавно созданного координационного механизма системы Организации Объединенных Наций. В ходе этой работы поддерживались тесные контакты с Палестиной, с соответствующими компетентными организациями зарождающейся палестинской администрации (ПА) и с другими органами.

А. Отслеживание последних изменений в палестинской экономике

72. Работа в этой области была сосредоточена на анализе новых политических условий, сложившихся после подписания Декларации принципов и экономических соглашений между Израилем и Палестиной, наделяющих палестинский народ определенными полномочиями в ряде экономических и социальных секторов на его территории. Особый акцент был сделан на изучении последствий подписания экономических соглашений между Израилем и Палестиной, формирования и укрепления центральной палестинской администрации, на масштабах международной помощи, предназначенной для поддержки национальных усилий Палестины по оживлению экономики, а также на тенденциях в ключевых отраслях экономики. Были проанализированы также факторы, затрагивающие частные инвестиции на палестинской территории.

В. Фундаментальное изучение приоритетных областей/вопросов

73. В основу работы секретариата в этой области были положены следующие два соображения: а) проведение фундаментального анализа, с тем чтобы помочь палестинской администрации и международному сообществу в разработке и реализации политики и программ действий в приоритетных областях экономики; и б) изучение перспектив долгосрочного развития палестинской экономики.

74. В этой связи в рассматриваемый период был сверстан и опубликован ряд исследований, подготовленных в рамках межсекторального проекта. Речь, в частности, идет о следующих исследованиях: "Население и демографические сдвиги на Западном берегу и в секторе Газа до 1990 года" ("Population and demographic developments in the West Bank and Gaza Strip until 1990") (UNCTAD/ECDC/SEU/1); "Сфера коммунальных услуг на Западном берегу и в секторе Газа" ("Public utilities in the West Bank and Gaza Strip")(UNCTAD/ECDC/SEU/2); "Здоровье населения и службы здравоохранения на Западном берегу и в секторе Газа" ("Health conditions and services in the West Bank and Gaza Strip") (UNCTAD/ECDC/SEU/3); "Строительство и жилищное хозяйство на Западном берегу и в секторе Газа" ("Construction and housing in the West Bank and Gaza Strip") (UNCTAD/ECDC/SEU/4); "Главные особенности внутренней и внешней товарной торговли Западного берега и сектора Газа" ("Main features of domestic and external merchandise trade of the West Bank and Gaza Strip") (UNCTAD/ECDC/SEU/5); "Перспективы устойчивого развития палестинской экономики на Западном берегу и в секторе Газа, 1990-2010 годы: количественная основа анализа" ("Prospects for sustained development of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip, 1990-2010: a quantitative framework") (UNCTAD/ECDC/SEU/6); и "Техническое дополнение" (UNCTAD/ECDC/SEU/6/Add.1); "Развитие сектора услуг на Западном берегу и в секторе Газа, 1967-1990 годы" ("Developments in the services sector in the West Bank and Gaza Strip, 1967-1990") (UNCTAD/ECDC/SEU/7); "Экологические перспективы и перспективы развития на Западном берегу и в секторе Газа" ("Environment and development prospects in the West Bank and Gaza Strip") (UNCTAD/ECDC/SEU/8); и "Обзор тенденций на рынке труда и в области занятости на Западном берегу и в секторе Газа" ("Review of labour and employment trends in the West Bank and Gaza Strip") (UNCTAD/ECDC/SEU/9). В настоящее время завершается подготовка ряда дополнительных секторальных исследований, которые были отобраны для издания и которые будут опубликованы до конца 1995 года. Они касаются социально-экономической статистики, сферы образования, государственных финансов и частных инвестиций.

75. Что касается долгосрочных перспектив развития палестинской экономики, то в настоящее время близится к завершению подготовка основного исследования, которое было начато в 1994 году и которое будет объединять вторую и третью части межсекторального проекта. Основные тезисы этого исследования, в котором анализируются будущие перспективы, стратегии и основные принципы долгосрочного развития палестинской экономики, изложены в части II выше.

С. Программа деятельности в области технического сотрудничества

76. После разработки проекта программы деятельности в области технического сотрудничества в целях поддержки усилий формирующейся палестинской администрации секретариат ЮНКТАД провел с палестинской администрацией консультации относительно приоритетов, сферы охвата, ориентиров и методики осуществления программы 42/.

В октябре 1994 года секретариат впервые связался с израильскими властями и обратился к ним с просьбой дать разрешение его сотрудникам посетить палестинскую территорию. После предоставления такого разрешения в марте 1995 года сразу же были приняты меры для направления миссии на Западный берег и в сектор Газа. Соответственно были проведены консультации с представителями различных министерств палестинской администрации, отделения ПРООН на палестинской территории, СКООН, а также с рядом других заинтересованных сторон. Помимо этого, по различным аспектам предлагаемой программы, включая возможности ее финансирования из двусторонних и многосторонних источников, были проведены консультации с официальными представителями Палестины и ПЭСРР в Тунисе.

77. С учетом итогов этих консультаций предлагаемая программа была доработана и сверстана, и в мае 1995 года на территорию была направлена повторная миссия секретариата для проведения предметных консультаций по вопросам, касающимся частных инвестиций. Главная цель программы заключается в оказании поддержки палестинскому народу в таких областях, как торговля, финансы и транспорт. В частности, она направлена на содействие решению следующих взаимосвязанных задач:

- укрепление технического, управленческого и информационного потенциала палестинских государственных и частных учреждений, отвечающих за разработку и осуществление политики и процедур в области международной торговли и в смежных отраслях;
- определение вариантов политики/стратегий, которые позволили бы палестинскому сельскому хозяйству, промышленности и сфере услуг эффективно использовать рыночные возможности, открывающиеся на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях; оказание помощи в формировании палестинского тарифного режима и таможенной администрации в целях наращивания производства и либерализации торговли;
- укрепление потенциала сырьевых секторов в целях стимулирования промышленного производства и диверсификации сельскохозяйственного и промышленного экспорта;
- оказание помощи в создании необходимой инфраструктуры (нормативно-правовой, институциональной, технической и кадровой базы) в целях формирования адекватной и эффективной транспортной системы для обслуживания торговли, включая службы морских перевозок, развитие коммерческого морского порта в секторе Газа и создание системы смешанных перевозок;
- реформа всей нормативно-правовой системы наряду с реорганизацией институциональной базы в целях мобилизации финансовых ресурсов, поощрения

частных инвестиций и повышения эффективности работы сферы коммунальных услуг;

- укрепление палестинского технического и институционального потенциала в области управления финансовыми потоками, а также оптимального использования ресурсов сектора страхования и их эффективного распределения.

78. В настоящее время проводится калькуляция затрат на комплекс мероприятий, направленных на достижение этих целей. Предлагаемая программа будет представлена сначала палестинской администрации на одобрение, а затем потенциальным двусторонним и многосторонним донорам для изыскания средств финансирования. Поскольку на все это потребуется некоторое время, палестинская администрация обратилась к секретариату ЮНКТАД с просьбой принять в рамках этой программы срочные меры по некоторым приоритетным направлениям предлагаемой программы, которые включены также в программу работы палестинской администрации на 1995 год. Это относится, в частности, к следующим вопросам: нормативно-правовая и институциональная база, а также институциональные и процедурные аспекты закона о поощрении частных инвестиций; зоны экспортной переработки; программы поощрения экспорта и маркетинга; закупки основных потребительских товаров; торговая политика с учетом итогов Уругвайского раунда и необходимости оживления палестинской экономики; развитие смешанных перевозок, включая развитие коммерческого морского порта в секторе Газа и управление портовым хозяйством. В связи с ограниченностью ресурсов секретариат ЮНКТАД пока не в состоянии удовлетворить предварительно оцененные потребности палестинской администрации во всех областях, в которых запрошена помощь. Однако секретариату удалось задействовать основные отделы и программы в некоторых из этих областей. В этой связи для срочного оказания палестинской администрации консультативных услуг в части областей, по которым запрошена помощь, в середине 1995 года было организовано несколько миссий. Помимо предоставления необходимой срочной технической помощи эти миссии разработали также пакет возможных оперативных мероприятий по реализации поставленных задач в каждой области. Как это предусматривается в предлагаемой программе, в комплекс этих мероприятий включен широкий круг консультативных услуг, программы подготовки кадров и рабочих совещаний, а также краткосрочные миссии экспертов в ключевых областях. Секретариат ждет указаний Совета и рассчитывает на его поддержку в вопросах финансирования и осуществления вышеописанной программы.

D. Координация и сотрудничество в системе Организации Объединенных Наций

79. После назначения Специального координатора Организации Объединенных Наций на оккупированной палестинской территории и проведения всех необходимых организационных мероприятий для того, чтобы он мог выполнять функции практического координатора деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, секретариат ЮНКТАД активизировал свои усилия по развитию сотрудничества. 6 апреля 1995 года была проведена встреча между исполняющим обязанности Генерального секретаря ЮНКТАД

и Специальным координатором. На встрече были рассмотрены возможности установления более тесного взаимодействия со Специальным координатором в областях, имеющих отношение к работе секретариата. Исходя из широкого мандата ЮНКТАД и ее опыта в вопросах торговли и развития, включая такие связанные с этим области, как финансы, инвестиции, развитие предприятий, услуги, окружающая среда, технология и др., секретариат ЮНКТАД подключился к работе приоритетных секторальных групп Организации Объединенных Наций по таким аспектам, как частный сектор, торговля и создание институциональной базы. Кроме того, секретариат ЮНКТАД установил контакты с координационными центрами секторальных рабочих групп для координации помощи на местах, прежде всего по таким вопросам, как частный сектор, создание институциональной базы и транспорт. В обоих случаях секретариат ЮНКТАД действует через ПРООН и СКООН, которые выполняют функции центров по координации основной деятельности в соответствующих областях. Помимо этого секретариат ЮНКТАД внес свой вклад и принял участие в совещаниях Организации Объединенных Наций, посвященных вопросам, которые имеют отношение к его работе по оказанию помощи палестинской экономике.

Примечания

1/ Если не указано иное, то под "оккупированной территорией", "палестинской территорией" или "территорией" в настоящем докладе понимается оккупированная палестинская территория (т.е. сектор Газа и Западный берег, включая Восточный Иерусалим).

2/ Декларация принципов о временных мерах по самоуправлению (от 13 сентября 1993 года) и Соглашение по сектору Газа и Иерихону (от 4 мая 1994 года), включая приложенный к нему Протокол об экономических отношениях.

3/ См. "Изменения в экономике оккупированной палестинской территории, в частности во внешней торговле", TD/B/41(1)/3, пункты 5-11.

4/ Палестинская администрация известна также под названием Палестинского национального органа (ПНО), который был создан Палестиной в октябре 1993 года.

5/ Исключая Восточный Иерусалим, окончательный статус которого не урегулирован в соглашении о временных мерах и должен стать предметом переговоров начиная с 1996 года.

6/ Информация, предоставленная налоговым департаментом министерства финансов палестинской администрации; см. также "Джерузалем пост", 28 мая 1995 года.

7/ Там же.

8/ "Аль-Кудс", 2 июня 1995 года.

9/ См. "Джерузалем пост", 29 марта 1995 года.

10/ См. "Джерузалем пост", 7 мая 1995 года и 8 мая 1995 года.

11/ Согласно сообщениям, контакты по этому вопросу были установлены в мае 1995 года, "Джерузалем пост", 22 мая 1995 года.

12/ Эти рамочные соглашения были подписаны 26 января 1995 года на основе проектов, согласованных в начале 1994 года (см. TD/B/40(1)/3, пункты 16-18).

13/ Совещание Совместного комитета по торговле между Арабской Республикой Египет и Палестинским национальным органом, Каир, 18 и 19 апреля 1995 года.

14/ "Аль-Кудс", 6 июня 1994 года.

15/ Данные, приведенные в этом разделе, были предоставлены Управлением координации и поощрения помощи ПЭСРР; см. "Matrix of Donors' Assistance to the West Bank and Gaza" (декабрь 1994 года).

16/ Настоятельная необходимость обеспечения оперативной и полномасштабной помощи для финансирования как государственных капиталовложений, так и текущих бюджетных расходов была не так давно подтверждена Специальным координатором Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях в письмах, адресованных странам-донорам, о чем сообщается в газете "Гаарец" от 14 мая 1995 года. См. также интервью со Специальным координатором в газетах "Файнэншл таймс" от 21 ноября 1994 года и "Джерузалем пост" от 1 марта 1995 года.

17/ PECДАР, *op. cit.*

18/ См. "Sources of economic and social statistics on the West Bank and Gaza Strip", (UNCTAD/ECDC/SEU/10) (готовится к изданию).

19/ См., например, Economist Intelligence Unit, "Israel and the occupied territories, 1994-95: Country Profile", (London, Economist Intelligence Unit (EIU), 1994), а также ежеквартальные "страновые отчеты", в которых приводится беспристрастная оценка экономической ситуации на территории.

20/ В конце 1994 года Специальный координатор Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях заявил, что "между возлагавшимися на помощь надеждами и практической деятельностью на этом поприще пролегает настолько огромная пропасть, что если доноры не мобилизуют свои силы на предоставление помощи, то мирный процесс потерпит крах" ("Файнэншл таймс", 21 ноября 1994 года).

21/ См. "Джерузалем пост", 1 февраля 1995 года; Economist Intelligence Unit, "Israel and the occupied territories: country report" (London, EIU, 1995), I квартал 1995 года.

22/ "Джерузалем пост", 1 февраля 1995 года.

23/ "Джерузалем пост", 29 марта 1995 года.

24/ Международное бюро труда, "Доклад Генерального директора: добавление" (Женева, 1995 год), стр. 15-16.

25/ По данным палестинской администрации и независимых наблюдателей, см., например, Economist Intelligence Unit, "Country report", *op. cit.*

26/ Ввиду сложившейся ситуации начали выдвигаться предложения о том, что Израиль мог бы предоставлять Палестине "компенсацию" за полное прекращение допуска к себе палестинской рабочей силы в размере 300 млн. долл. ежегодно; это примерно равно

"дефициту доходов", который определяется как рассчитанная на годовой основе сумма утраченных поступлений в результате закрытия границ территории; см. "Джерузалем пост", 21 марта 1995 года.

27/ "Джерузалем пост", 14 марта 1995 года; Economist Intelligence Unit, "Country report", op. cit.

28/ Международное бюро труда, "Доклад...", цит. соч., стр. 18.

29/ В ходе проведенного недавно обследования палестинских предприятий на территории было установлено, что на субподрядные соглашения с Израилем опираются более 50% предприятий, а 60% предприятий в той или иной степени зависят от рынков в Израиле; см. "Аль-Кудс", 28 июля 1994 года.

30/ Economist Intelligence Unit, "Country report", op. cit.

31/ Углубленный анализ положения в этом секторе см. "Developments in the services sector in the West Bank and the Gaza Strip, 1967-1990" (UNCTAD/ECDC/SEU/7).

32/ Международное бюро труда, "Доклад...", цит. соч., стр. 13-14.

33/ Информация, предоставленная министерством экономики и торговли палестинской администрации в мае 1995 года.

34/ Данные, предоставленные департаментом исследований и анализа института сельскохозяйственного маркетинга, Амман, 1995 год; и Союзом производителей цитрусовых культур сектора Газа в ежегодных докладах (за разные годы).

35/ Это исследование планируется опубликовать во второй половине 1995 года; в предварительном порядке оно озаглавлено "Частные инвестиции на оккупированной палестинской территории: последние тенденции и перспективы на ближайшее будущее" ("Private investment in the occupied Palestinian territory: recent trends and immediate prospects") (UNCTAD/ECDC/SEU/13). Само исследование и выводы, приводимые в настоящем докладе, основаны на итогах исследовательской работы секретариата по этому вопросу, а также на данных доклада, подготовленного консультантом ЮНКТАД д-ром Хишамом Авартани при содействии д-ра Назира Абделькарима (оба - сотрудники Ан-Наджахского университета, Наблус, Западный берег).

36/ 30 апреля 1995 года (по сообщению, приведенному в газете "Аль-Кудс" от 3 мая 1995 года).

37/ См. ЮНКТАД, "Справочник по статистике международной торговли и развития, 1992 год" (Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 1993 год), таблицы 6.3 и 6.4.

38/ См. главу IV исследования секретариата по этому вопросу, которое готовится к выпуску (UNCTAD/ECDC/SEU/13).

39/ Эта часть основана на сводном исследовании, подготовленном консультантом ЮНКТАД профессором Фадлом Накибом (университет Ватерлоо, Канада), где приведены выводы, сделанные во второй и третьей частях межсекторального исследовательского проекта секретариата ЮНКТАД. В полном объеме исследование планируется опубликовать во второй половине 1995 года.

40/ Выводы, сделанные в первой части межсекторального проекта, публиковались с 1993 года в целой серии исследований и секторальных аналитических материалов секретариата ЮНКТАД. Эти секторальные исследования легли в основу программы секретариата ЮНКТАД по оказанию срочной технической помощи палестинскому народу в таких областях, как торговля, финансы, транспорт и смежные отрасли.

41/ UNCTAD/ECDC/SEU/6 и UNCTAD/ECDC/SEU/6/Add.1.

42/ Подробную информацию о предлагаемой программе см. TD/B/41(1)/3.
