



**Конференция Организации  
Объединенных Наций  
по торговле и развитию**

Distr.: General  
8 July 2013  
Russian  
Original: English

**Совет по торговле и развитию**

Шестидесятая сессия

Женева, 16–27 сентября 2013 года

Пункт 11 b) предварительной повестки дня

Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу

**Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому  
народу: изменения в экономике  
оккупированной палестинской территории**

Записка секретариата ЮНКТАД

*Резюме*

Из-за сохранения введенных Израилем ограничений на передвижение на оккупированной палестинской территории\*, утраты земель и производственных ресурсов, а также из-за неясных политических перспектив в 2012 году валовой внутренний продукт (ВВП) территории сократился, а масштабы бедности и уровень безработицы увеличились. Причем, как ожидается, экономическая ситуация в Палестине будет ухудшаться и дальше. Углубление бюджетно-финансового кризиса в территории по причине сокращения объемов помощи и удержания Израилем причитающихся Палестине поступлений ставит под угрозу всю ее экономику. Кроме того, на объемах бюджетных поступлений территории негативно сказываются контрабандные поставки товаров и услуг и потеря доходов от налогов на товары, импортируемые через Израиль, что только усугубляет кризис. Решение этих проблем, а объем недополучаемых ежегодно средств составляет, по оценкам, около 300 млн. долл. США, расширило бы для Палестинской администрации пространство для маневра в сфере налогово-

\* Используемые обозначения и изложение материала в настоящем документе не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ. Согласно соответствующим резолюциям и решениям Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности Организации Объединенных Наций ссылки в настоящем документе на оккупированную палестинскую территорию или территории касаются сектора Газа и Западного берега, включая Восточный Иерусалим. Под "Палестиной" понимается Организация освобождения Палестины, которая сформировала Палестинскую администрацию. Ссылки на "Государство Палестина" соответствуют видению, изложенному в резолюции 1397 (2002) Совета Безопасности и резолюции 67/19 (2012) Генеральной Ассамблеи.

бюджетной политики и тем самым оказало бы общее позитивное влияние на экономику, ситуацию в сфере занятости и уровень бедности.

ЮНКТАД продолжает реагировать на меняющиеся потребности палестинского народа. Однако для реализации Дохинского мандата в части оказания поддержки усилиям по созданию независимого палестинского государства исключительно важное значение имеет изыскание внебюджетных ресурсов.

## **I. Неблагоприятные экономические и политические перспективы**

1. В 2012 году проблемы, с которыми сталкивается палестинская экономика, обострились. Темпы роста ВВП, выражавшиеся в предыдущие два года двузначными числами, снизились до 6%, а уровень безработицы увеличился до 27%. В связи с сохранением введенных Израилем ограничений на передвижение людей и перемещение товаров на оккупированной территории, продолжением строительства поселений, все меньшей доступностью производственных ресурсов для палестинских предприятий, сокращением объемов помощи и все большей политической и экономической неопределенностью усугубились структурные проблемы, препятствующие экономическому развитию территории. Углубление бюджетно-финансового кризиса стало причиной политической напряженности в территории, что сделало еще более призрачными надежды на достижение политического урегулирования. В краткосрочной и среднесрочной перспективе ожидается дальнейшее замедление темпов экономического роста. Текущие проблемы будут и дальше оказывать негативное влияние на уровни безработицы и бедности и ограничивать для Палестинской администрации пространство для маневра в сфере налогово-бюджетной политики.

### **A. Факторы, ограничивающие спрос и предложение**

2. Прогнозируемое ухудшение экономических показателей является естественным результатом действия факторов, все в большей степени сдерживающих рост как производства, так и потребления. Нынешняя экономическая ситуация обусловлена бюджетно-финансовым кризисом и сокращением притока внешней помощи, что негативно влияет на совокупный спрос. Что касается факторов, неблагоприятно влияющих на производственную деятельность, то увеличению объемов производства сильно мешают блокада сектора Газа, ограничения на передвижение и доступ, строительство разделительного барьера на Западном берегу, изолированность всей экономики от международных рынков, высокие производственные издержки, подрывающие конкурентоспособность, и ухудшение перспектив политического урегулирования.

3. В прошлые годы влияние указанных факторов было не столь заметным благодаря значительной донорской поддержке, позволявшей Палестинской администрации стимулировать экономику с помощью налогово-бюджетных мер. Сокращение объемов внешней помощи и последовавший за этим бюджетно-финансовый кризис выявили реальные масштабы неблагоприятных последствий израильской оккупации для палестинского народа и его экономики.

4. Особенно заметно уровень экономической активности снизился в секторе Газа, где темпы роста ВВП упали с 21% в 2011 году до 6,6% в 2012 году. Спад экономической активности, в наибольшей степени затронувший сельскохозяйственный сектор и рыболовство, был обусловлен израильской военной оккупацией Газы в ноябре 2012 года, острой нехваткой энергетических и водных ресурсов, неблагоприятными погодными условиями и острыми бюджетно-финансовыми проблемами, с которыми столкнулась Палестинская администрация (World Bank, 2012). Экономический рост в Газе остается чрезвычайно слабым из-за низкого общего уровня экономической активности в последние семь лет, высоких показателей безработицы и неполной занятости и значительного недоиспользования людских, материальных и природных ресурсов. Обострение

экономических проблем является результатом сохраняющихся ограничений в отношении импорта и экспорта и все больших трудностей, связанных с ведением неофициальной ("туннельной") торговли с Египтом. Даже на Западном берегу прежде высокие темпы экономического роста снизились до 5,6% (главным образом из-за замедления до 4,2% темпов роста в строительном секторе) (Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2013).

5. Экономическая блокада сектора Газа привела к тому, что его доля в экономике оккупированной палестинской территории сократилась с одной трети в 2004 году до одной четверти в 2012 году. Если бы этого не произошло, в 2012 году ВВП Газы составил бы 2,5 млрд. долл. США против нынешних 1,8 млрд. долл. США, т.е. был бы почти на 40% больше. За тот же период реальный ВВП на душу населения в Газе в процентах к аналогичному показателю для Западного берега сократился с 75% до всего лишь 50%. Эти цифры свидетельствуют о том, что продолжающаяся блокада Газы стоит сектору половины его реального ВВП, причем на самом деле эта оценка существенно занижена, поскольку из-за многочисленных проблем и трудностей, обусловленных оккупацией, экономический потенциал Западного берега реализуется далеко не в полной мере.

## **В. Оккупация и поселения как факторы, создающие непреодолимые препятствия для развития**

6. С момента оккупации Западного берега и сектора Газа в 1967 году Израиль создал на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, около 150 поселений и 100 несанкционированных застав. И те, и другие строились на палестинской земле израильскими поселенцами, численность которых составляла в 2012 году 520 000 человек<sup>1</sup>. Причем процесс строительства новых и расширения существующих поселений на оккупированной палестинской территории не прекращается. В первом квартале 2013 года число начатых строительством домов в таких поселениях увеличилось по сравнению с 2012 годом на 176%<sup>2</sup>. Продолжается возведение разделительного барьера на Западном берегу; после завершения работ 80% поселенцев на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме будут жить не только к востоку от границ 1967 года, но и к востоку от разделительного барьера, аннексировав еще большую часть палестинской территории. Передвижение палестинцев на Западном берегу затрудняют примерно 540 внутренних пропускных пунктов, блокпостов и других физических препятствий, делящих палестинские общины на сегрегированные "бантустаны", изолированные от внутренних и внешних рынков.

7. Палестинские фермеры в долине реки Иордан вынуждены пользоваться объездными путями и проходить контроль на контрольно-пропускных пунктах, что увеличивает их транспортные расходы примерно на 2 млн. долл. США, снижая тем самым конкурентоспособность палестинских товаров. Кроме того, из-за искусственно созданного дефицита земельных ресурсов, вызванного отсутствием доступа к зоне С (находящейся под прямой юрисдикцией израильских военных<sup>3</sup>), промышленный сектор сталкивается с проблемой высоких цен

<sup>1</sup> B'Tselem, <http://www.btselem.org/settlements/statistics>.

<sup>2</sup> *Jerusalem Post*, 10 June 2013 (<http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Settler-housing-starts-spike-176-percent-in-1st-quarter-of-2013-315986>). См. также Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ООН), 2012.

<sup>3</sup> В соответствии с соглашениями, подписанными в 1993 году в Осло, Западный берег разделен на зоны А, В и С, на которые приходится соответственно 18%, 21% и 61%

на землю. Стоимость земли в зонах А и В, частично находящихся под юрисдикцией Палестинской администрации, на 30–150% выше стоимости земли в зоне С (World Bank, 2012). Кроме того, обветшалая инфраструктура палестинских территорий ограничивает возможности для роста и снижает конкурентоспособность промышленного сектора. В совокупности эти факторы сдерживают рост объемов производства, ведут к увеличению безработицы и порождают дополнительные проблемы для бюджета, сокращая налоговую базу и увеличивая потребность в бюджетных ассигнованиях на обеспечение занятости и оказание социальной поддержки неимущим.

8. Примером негативного влияния оккупации на развитие палестинских территорий может служить ситуация в телекоммуникационном секторе. Палестинским операторам мобильной связи не разрешается строить вышки в зоне С, в связи с чем они вынуждены заключать контракты с израильскими фирмами. Это увеличивает затраты и подрывает конкурентоспособность палестинских провайдеров. В результате палестинские компании теряют более 30% своей клиентской базы, поскольку их потенциальные клиенты вынуждены прибегать к услугам израильских компаний. Кроме того, из-за отсутствия юрисдикционных прав в отношении зоны С Палестинская администрация лишена возможности осуществлять охрану и обслуживание телекоммуникационной инфраструктуры. Воровство и акты вандализма обходятся палестинским операторам более чем в 1,2 млн. долл. США в год, и это не считая потерь, которые несут палестинские операторы наземных линий связи (около 6 млн. долл. США в год). Вынужденный уход к израильским поставщикам – явление, характерное не только для телекоммуникационного сектора, но затрагивающее большинство аспектов экономической жизни Палестины.

9. Эпицентром экономического роста на оккупированной палестинской территории традиционно является демонстрирующий наибольшую динамику сектор, ориентированный на внутренний рынок, в рамках которого снижается роль сельского хозяйства и усиливается роль сектора услуг. В строительном же секторе, напротив, происходит замедление темпов роста, вызванное сокращением объемов ипотечного кредитования, бюджетно-финансовым кризисом и ростом объемов задолженности частного сектора.

10. С 1995 года по 2012 год доля сельского хозяйства в общем объеме ВВП снизилась с 12% до 4,9%. В 2012 году объем условно чистой продукции, произведенной в этом секторе, сократился еще на 13% при сокращении числа занятых всего на 2%, что свидетельствует о снижении производительности труда. Сельское хозяйство больше всего пострадало от потери доступа к земельным и водным ресурсам и расширения израильских поселений. В Газе ограниченный рост наблюдался главным образом в секторе, ориентированном на внутренний рынок (транспорт и складское хозяйство), а также в строительстве, гостиничном и ресторанном бизнесе и секторе услуг, в то время как более динамичный и требующий большего числа рабочих рук сельскохозяйственный сектор сократился на 33%, а обрабатывающий сектор так и не смог выйти из рецессии. Ана-

---

территории Западного берега. Израиль сохраняет за собой контроль за зоной С (в его ведении находятся, в частности, вопросы безопасности, планирования и зонирования). Зона А находится под контролем Палестинской администрации, отвечающей за вопросы гражданского характера и обеспечение безопасности. Что касается зоны В, то предполагается, что гражданский контроль за ней должна осуществлять Палестинская администрация, но вопросы безопасности должны находиться в совместном ведении Палестинской администрации и Израиля.

логичная картина наблюдалась и на Западном берегу, где экономический рост обеспечивали в основном сектор услуг, а также оптовая и розничная торговля.

11. Хотя наибольшая часть палестинского ВВП создается в секторе услуг, на который приходится также наибольшее число лиц, работающих по найму, производительность труда в этом секторе является самой низкой (если не брать в расчет сталкивающийся с острыми проблемами сельскохозяйственный сектор). В 2012 году производительность труда в секторе услуг составляла лишь половину от соответствующего показателя в обрабатывающем секторе и одну треть от производительности труда в строительном секторе. Еще хуже ситуация в сельскохозяйственном секторе: производительность труда там составляет 42% от производительности труда в обрабатывающем секторе и 29% от соответствующего показателя в строительном секторе.

12. Усилия Палестинской администрации по поощрению развития в условиях оккупации достигли своих пределов, и дальнейший прогресс возможен лишь при условии прекращения оккупации и преодоления его тяжелых экономических последствий. Для недопущения дальнейшего ухудшения экономической ситуации и сохранения всего того, что было достигнуто Палестинской администрацией в деле создания институционального потенциала, необходима дальнейшая поддержка со стороны доноров, без которой Палестинская администрация будет и дальше сталкиваться с острыми бюджетно-финансовыми проблемами. Однако экономическое развитие Палестины и ее бюджетно-финансовая автономия будут оставаться недостижимыми, пока сохраняются препятствия для развития, обусловленные оккупацией.

### **С. Высокий уровень безработицы, инфляция, снижение уровня заработной платы и бедность**

13. Как видно из таблицы 1 ниже, в 2012 году уровень безработицы в Палестине увеличился до 27%. Наиболее высоким этот показатель является среди молодежи (в секторе Газа, например, не имеет работы каждый второй молодой палестинец). Длительные периоды высокой безработицы будут неизбежно иметь долгосрочные социально-экономические последствия, поскольку уволенные работники, утрачивая квалификацию, во многих случаях становятся не просто безработными, а фактически непригодными для работы. Но даже высокий уровень безработицы не дает полного представления о серьезности социально-экономической ситуации, характеризующейся снижением уровня реальной заработной платы, низкой производительностью труда, высоким процентом населения, живущего на пособия, длительными сроками пребывания в статусе безработных, которые с 2000 по 2012 год увеличились вдвое и сейчас составляют 12 месяцев, и низкой долей занятого населения (менее 44% в 2012 году).

Таблица 1  
**Экономика оккупированной палестинской территории: основные показатели<sup>a</sup>**

	1995	1999	2002	2005	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>a</sup>
<b>Макроэкономические показатели</b>								
Темпы роста реального ВВП (в %)	6,0	8,8	(13,3)	8,6	7,4	9,3	12,2	5,9
ВВП (в млн. долл. США)	3 220	4 179	3 433	4 634	6 720	8 331	9 775	10 255
Валовой национальный доход (ВНД) (в млн. долл. США)	3 699	4 932	3 656	4 992	7 252	8 930	10 484	10 973
Валовой национальный располагаемый доход (в млн. долл. США)	4 099	5 306	4 708	6 120	9 393	10 921	11 730	12 090
ВВП на душу населения (в долл. США)	1 400	1 493	1 125	1 410	1 815	2 185	2 489	2 534
ВНД на душу населения (в долл. США)	1 608	1 763	1 199	1 519	1 959	2 342	2 670	2 711
Темпы роста реального ВНД на душу населения (в %)	0,7	4,1	(-16,7)	7,5	2,2	5,4	9,0	3,6
<b>Население и рынок труда</b>								
Население (млн. человек)	2,34	2,96	3,23	3,51	3,94	4,05	4,17	4,29
Уровень безработицы (в %) <sup>b</sup>	32,6	21,7	41,2	29,0	30,1	30,0	25,8	26,7
Общая численность работающих (тыс. человек)	417	588	452	603	718	744	837	858
Государственный сектор	51	103	125	145	181	179	188	195
Израиль и поселения	68	135	42	56	73	78	84	83
<b>Бюджетно-финансовые показатели (в % к ВВП)</b>								
Поступления без учета задолженности/удержанных таможенных платежей	13,2	23,9	8,5	29,5	23,8	22,6	20,9	20,2
Текущие расходы (по методу начисления)	15,3	22,6	29,0	43,0	47,5	36,9	33,1	32,4
Общие расходы (по кассовому методу)	25,6	29,9	35,4	49,2	50,1	41,5	31,3	29,1
Общее сальдо (по кассовому методу)	(12,3)	(6,1)	(27,0)	(19,7)	(26,3)	(18,9)	(10,4)	(8,9)

	1995	1999	2002	2005	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>a</sup>
<b>Внешняя торговля</b>								
Чистые текущие трансферты (в млн. долл. США)	400	374	1 052	1 128	2 141	1 991	1 246	1 116
Экспорт товаров и услуг (в млн. долл. США)	499	684	380	613	905	1 152	1 510	1 670
Импорт товаров и услуг (в млн. долл. США)	2 176	3 353	2 519	2 864	4 385	4 626	5 775	6 467
Сальдо торгового баланса (в млн. долл. США)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 250)	(3 480)	(3 474)	(4 266)	(4 797)
Сальдо торгового баланса (в % к ВВП)	(52,1)	(63,9)	(62,3)	(48,6)	(51,8)	(41,7)	(43,6)	(46,8)
Сальдо торговли с Израилем (в млн. долл. США)	(922)	(1 598)	(886)	(1 945)	(2 558)	(2 818)	(3 203)	(3 712)
Сальдо торговли с Израилем (в % к ВВП)	(28,6)	(38,2)	(25,8)	(42,0)	(38,1)	(33,8)	(32,8)	(36,2)
Общий объем торговли Палестинской администрации с Израилем (в %)	92,3	68,6	53,5	82,7	73,9	77,5	68,8	67,3
Общий объем торговли Палестинской администрации с Израилем к общему объему торговли в % Израиля	4,3	3,7	1,8	2,5	2,9	2,8	2,7	2,9

*Источники:* Палестинское центральное статистическое бюро, Министерство финансов Палестинской администрации, Международный валютный фонд (МВФ), Международная организация труда (МОТ), Центральное статистическое бюро Израиля.

*Примечание:* Данные по ключевым показателям (за исключением данных, касающихся населения) приводятся без учета Восточного Иерусалима, поскольку Палестинское центральное статистическое бюро не имеет доступа к этому городу.

<sup>a</sup> Предварительные оценки.

<sup>b</sup> Широкое определение безработицы, используемое МОТ, охватывает в том числе лиц, потерявших надежду найти работу и прекративших ее поиски.

<sup>c</sup> Данные, касающиеся торговли между Палестиной и Израилем, охватывают торговлю товарами, а также факторными и нефакторными услугами.

14. Долгосрочные тенденции в области секторального распределения работающих во многом соответствуют тенденциям в области секторального распределения ВВП и состоят в повышении роли секторов, ориентированных на внутренний рынок. Наибольшее число новых рабочих мест создается в таких секторах, как транспорт, складское хозяйство и связь, сектор услуг и строительный сектор. С 1995 по 2012 год доля занятых в обрабатывающей промышленности сократилась с 13% до 12%, а доля занятых в сельском хозяйстве и строительстве – соответственно с 18% до 12% и с 19% до 14%. За тот же период доля сектора услуг увеличилась с 50% до 62% (PCBS, 2013). Что касается экспортных

секторов, то сокращение числа занятых в них в условиях оккупации объясняется тем, что они в наибольшей степени испытывают на себе неблагоприятные последствия политики блокирования территорий, ограничений в отношении доступа к рынкам, высоких операционных издержек, связанных с ведением торговли, и дефицита импортного сырья, полуфабрикатов и технологий.

15. В 2012 году на оккупированной палестинской территории продолжалось снижение реальных заработных плат, поскольку их рост в номинальном выражении не поспевал за инфляцией. По сравнению с 2006 годом реальная заработная плата снизилась на 10%, хотя за период 2004–2012 годов производительность труда увеличилась на 7%. Это подтверждает выводы Ларуди (Larudee, 2012), который считает, что плоды быстрого экономического роста в период после 2007 года были поделены между работниками и работодателями несправедливо. Кроме того, снижение удельных затрат на рабочую силу, обусловленное ростом производительности труда в условиях снижения уровня заработной платы, не привело к повышению конкурентоспособности, о чем свидетельствует динамика экспорта и растущая зависимость от импорта (таблица 1).

16. Рост цен (3% в 2012 году), опережавший рост номинальной заработной платы, и высокий уровень безработицы привели к обострению проблемы бедности. Последние статистические данные говорят о том, что в 2011 году за чертой бедности находилось 26% палестинского населения (18% на Западном берегу и 30% в секторе Газа). Наиболее остро проблема бедности стоит в секторе Газа, и причина этого не только в том, что бедные домохозяйства в Газе находятся далеко за чертой бедности, но и в том, что там наиболее высока степень дифференциации между неимущими.

17. Согласно данным Палестинского центрального статистического бюро (PCBS, 2013), число палестинцев, живущих за чертой бедности, было бы на 18% больше, если бы Палестинская администрация не осуществляла программ социальной поддержки бедноты. Это говорит о высокой степени уязвимости бедного палестинского населения перед лицом нынешнего бюджетно-финансового кризиса и сокращения объемов донорской помощи. По оценкам МВФ (IMF, 2013), в 2013 году дефицит бюджета Палестинской администрации составит 700 млн. долл. США. Неизбежное в этой связи сокращение социальных расходов увеличит риски для беднейших домохозяйств. Поэтому настоятельно необходимо, чтобы доноры продолжали выполнять свои обязательства перед палестинским народом не только в части оказания помощи в финансировании текущих расходов, но и в части поддержки усилий по обеспечению развития и осуществлению социальных программ.

#### **D. Политика блокады территорий, затрудняющая процесс формирования человеческого капитала**

18. Проблему безработицы усугубляют установленные Израилем ограничения на передвижение, затрудняющие доступ палестинцев к местам их работы и увеличивающие продолжительность и стоимость их поездок. Чтобы попасть к месту работы, им приходится пользоваться объездными маршрутами, пролегающими по дорогам не лучшего качества. Связанные с этим дополнительные расходы уменьшают чистый заработок палестинцев, деформируют структуру распределения ресурсов и ограничивают возможности рынков по удовлетворению потребностей компаний в работниках, обладающих требуемыми квалификацией и навыками. Так, например, из-за введенного Израилем запрета на проезд палестинцев через Восточный Иерусалим время поездки из Вифлеема в Ра-

маллу увеличилось более чем в два раза (The Applied Research Institute – Jerusalem, 2012).

19. Ограничения на передвижение усугубляют проблему безработицы еще и потому, что негативно влияют на прибыльность и жизнеспособность палестинских компаний, увеличивая их операционные издержки, повышая степень неопределенности, делая неэффективными мелкие производства и ограничивая доступ предприятий к импортным технологиям и ресурсам. Кáли и Миаари (Cañ and Miaari, 2012) считают, что блокада территорий ведет к значительному снижению почасовых заработков и ограничивает возможности для трудоустройства. Кроме того, она негативно влияет на посещаемость школ, в результате чего увеличивается число работающих детей и замедляется процесс формирования человеческого капитала.

## **Е. Проблемы экспортного сектора, хронический дефицит торгового баланса и зависимость от внешней помощи**

20. В 2012 году и без того огромный хронический дефицит торгового баланса Палестины увеличился еще на 12,5% – до 4,8 млрд. долл. США (по сравнению с 4,3 млрд. долл. США в 2011 году). Рост экспорта был слишком слабым, чтобы компенсировать 10-процентное увеличение импорта. Экспортные поступления в размере 1,7 млрд. долл. США едва покрыли четвертую часть расходов на импорт. Показатель объема палестинского товарного экспорта в процентах к ВВП (7%) является одним из самых низких в мире. Почти вся экспортная продукция производится на Западном берегу, поскольку сектор Газа по-прежнему находится в жесткой блокаде. Небольшой и слабый экспортный сектор характеризуется низкой степенью обработки экспортных товаров и их низкой технологичностью, а также слабыми связями с другими экономическими секторами, находящимися выше и ниже его в производственной цепочке.

21. В 2012 году дефицит торгового баланса Палестины в процентах к ВВП увеличился до 47% (с 44% в 2011 году). Этот дефицит носит структурный характер и непосредственно связан с вызванной внешними факторами эрозией производственной базы экспортного сектора и снижением конкурентоспособности того, что от этого сектора осталось, под влиянием высоких производственных издержек. Низкая конкурентоспособность ограничивает возможности предприятий не только в части проникновения на внешние рынки, но и в части конкуренции на рынке внутреннем. Слабость экспортного сектора объясняется в том числе отсутствием у палестинских предприятий доступа к земельным и другим природным ресурсам в зоне С. Два экспортно ориентированных сектора – обрабатывающая промышленность и сельское хозяйство – фактически пришли в упадок, а их совокупная доля в ВВП снизилась за период с 1994 года (когда была создана Палестинская администрация) по 2011 год с 31% до всего лишь 15%.

22. Спад в секторах, ориентированных на внешние рынки, является одной из причин экономической зависимости оккупированной палестинской территории, а также ее зависимости от внешней помощи. В условиях ограниченности внутреннего рынка условием экономического прогресса является восстановление экспортного потенциала. По мнению ЮНКТАД (UNCTAD, 2011a), для этого необходимы значительные бюджетные ассигнования (при финансовой поддержке международного сообщества) на цели восстановления инфраструктуры на оккупированной палестинской территории и наличие беспрепятственного доступа к внешним рынкам (помимо рынка Израиля), а также целенаправленные

усилия по противодействию негативному влиянию высокого курса нового израильского шекеля на конкурентоспособность палестинских товаров и услуг.

23. Другой характерной особенностью палестинской внешней торговли является ее вынужденная ориентированность на Израиль. Ограничения и высокие операционные издержки, связанные с ведением торговли с другими странами, являются причиной того, что Израиль стал единственным доступным для палестинских экспортеров и импортеров внешним рынком. Это объясняет зависимость оккупированной палестинской территории от торговли с Израилем, установившем большую часть касающихся ее ограничений. Такая структурная зависимость сохранялась и в 2012 году, когда доля Израиля в общем объеме палестинского импорта составила 70%, в общем объеме экспорта – 80%, а отрицательное сальдо двусторонней торговли – 3,7 млрд. долл. США, или 77% от общего отрицательного сальдо торгового баланса Палестины и 37% от общего объема палестинского ВВП.

## **Б. Эфемерность надежд на достижение устойчивости палестинской бюджетно-финансовой системы**

24. Как было отмечено выше, ограничительные меры оккупационных властей усугубили бюджетно-финансовый кризис на оккупированной палестинской территории, оказав негативное влияние как на ее доходы, так и на ее расходы. Что касается доходов, то низкий уровень экономической активности, слабый частный сектор и объемы производства, не соответствующие производственному потенциалу территории, стали причиной сокращения налоговой базы и ограничили возможности Палестинской администрации по увеличению бюджетных поступлений. Если говорить о расходах, то замедление темпов экономического роста и связанное с этим увеличение масштабов бедности и уровня безработицы вынуждают Палестинскую администрацию увеличивать ассигнования на цели оказания социальных услуг и выплату пособий, с тем чтобы не допустить массового обнищания палестинцев и ослабить остроту периодически возникающих гуманитарных кризисов. Причем все это происходит в условиях, когда задушенный частный сектор фактически утратил способность создавать новые рабочие места и Палестинской администрации приходится выполнять функции "работодателя последней инстанции", с тем чтобы обеспечить работой хотя бы часть увеличивающейся армии труда.

25. Несмотря на все это, Палестинской администрации удастся проводить в жизнь бюджетно-финансовые меры, предусмотренные Палестинским планом реформ и развития на 2008–2011 годы. Эти меры направлены на совершенствование процесса подготовки бюджета и механизмов бюджетного контроля, интеграцию систем учета и отчетности отраслевых министерств, повышение налоговых ставок и увеличение собираемости налогов, прекращение практики субсидирования коммунальных расходов, замораживание набора персонала и общее совершенствование используемых Палестинской администрацией финансовых и закупочных процедур. В 2012 году Палестинская администрация повысила максимальную ставку подоходного налога с 15% до 20%, отменила часть налоговых льгот для корпораций и приняла меры к повышению качества аудиторских проверок. В результате этого объем поступлений от подоходного налога в процентах к ВВП увеличился с 1,4% в 2011 года до 1,7% в 2012 году, а ставка налога на добавленную стоимость была повышена, как и в Израиле, с 14,5% до 15%.

26. В 2012 году Палестинская администрация столкнулась с самым серьезным бюджетно-финансовым кризисом с 2006 года. Поступления оказались меньше прогнозируемых, объем помощи со стороны доноров сократился, задолженность перед частным сектором продолжала расти, а объем заимствований у палестинских банков увеличился до 1,4 млрд. долл. США (или 68% от общего объема доходов бюджета). В результате она зачастую не могла своевременно выплатить заработную плату своим служащим или выполнить свои обязательства перед кредиторами, что было чревато утратой политического доверия, увеличивало риски для палестинской банковской системы и частного сектора и ослабляло значительный институциональный потенциал, сформировавшийся после создания Палестинской администрации в 1994 году. Кроме того, критическая экономическая ситуация, в которой оказались многие домашние хозяйства, вызвала в конце 2012 года волну протестов на Западном берегу, а также стала причиной публичных призывов к аннулированию Протокола об экономических отношениях между Израилем и Палестиной, известного как "Парижский протокол"<sup>4</sup>, который многие считают причиной экономических проблем Палестины.

27. В том же 2012 году из-за сокращения бюджетных поступлений и незапланированного увеличения бюджетных расходов дефицит бюджета, рассчитанный по методу начисления, составил 1,7 млрд. долл. США, или 17% от ВВП (дефицит бюджета, рассчитанный по кассовому методу, составил 9% от ВВП). Разница между показателями бюджетного дефицита, рассчитанными с использованием разной методологии, объясняется заимствованиями, производившимися правительством в течение года. В условиях сокращения объема финансовой поддержки со стороны доноров, составившей всего 770 млн. долл. США (что на 22% меньше той суммы, которая была заложена в бюджет), Палестинской администрации не оставалось ничего иного, как финансировать возникший бюджетный дефицит за счет заемных средств и увеличения объема задолженности. В 2012 году она заняла у палестинских банков 300 млн. долл. США, в результате чего ее задолженность увеличилась до 1,4 млрд. долл. США (не считая задолженности по заработной плате и задолженности перед частным сектором в размере 570 млн. долл. США).

28. Фактический объем расходов (рассчитанный по методу начисления) составил 3,5 млрд. долл. США, что на 8% больше объема бюджетных ассигнований, причем текущие расходы, не связанные с выплатой заработной платы, превысили бюджетные ассигнования на 16%, а чистые расходы на оплату счетов за коммунальные услуги, предоставленные муниципальным органам, – на 270% (Ministry of Finance, 2013). Расходы на цели развития составили всего 243 млн. долл. США (или 7% от общего объема текущих расходов и 2,4% от ВВП).

29. Хотя поступления в бюджет в 2012 году увеличились на 1,4%, составив чуть более 2 млрд. долл. США, в процентах к ВВП они сократились до 20,2% (по сравнению с 20,9% годом ранее). Увеличение бюджетных поступлений было связано главным образом с 10-процентным увеличением объема импорта, благодаря которому поступления от импортных налогов, взимаемых Израилем от имени Палестинской администрации, увеличились на 2,5% и составили 1,5 млрд. долл. США. При этом несколько сократились поступления из других источников, что положило конец повышательному тренду, сформулировавшемуся после принятия Палестинского плана реформ и развития (ППРР).

---

<sup>4</sup> Подписан в Париже в апреле 1994 года и содержится в приложении к подписанным в том же году израильско-палестинским временным соглашениям.

30. Таможенные сборы и пошлины являются основным источником бюджетных поступлений Палестинской администрации (70% всех доходов бюджета), обеспечивая покрытие 84% расходов на заработную плату государственных служащих и 45% текущих расходов. Они включают пошлины и налог на добавленную стоимость, которыми облагаются товары, импортируемые через Израиль, и которые взимаются Израилем от имени и в пользу Палестинской администрации. Это дает Израилю важный рычаг влияния на Палестинскую администрацию и позволяет ему оказывать на нее политическое давление. Фискальная уязвимость Палестинской администрации обусловлена тем, что на протяжении многих лет Израиль периодически задерживает перечисление соответствующих сумм или оставляет их у себя. Последний случай задержки с перечислением средств (в объеме примерно 120 млн. долл. США в месяц) имел место после предпринятой в ноябре 2012 года успешной попытки добиться предоставления палестинскому государству статуса наблюдателя при Организации Объединенных Наций. Кроме того, Израиль в одностороннем порядке вычел из суммы причитающихся Палестине платежей 121 млн. долл. США на покрытие задолженности палестинских муниципальных органов перед Израильской электроэнергетической корпорацией. Из-за этого Палестинская администрация смогла выплатить государственным служащим лишь половину заработной платы за ноябрь, да и то благодаря внешней помощи и займам, полученным от палестинских банков (Portland Trust, 2013). Как и в прежние годы, это имело серьезные экономические последствия, хотя в конечном итоге Израиль все же перечислил суммы, причитающиеся Палестине.

31. Безуспешные попытки Палестинской администрации провести бюджетную реформу являются свидетельством того, что в условиях оккупации невозможно проводить самостоятельную экономическую политику. Финансово-бюджетная независимость и преодоление структурной зависимости от внешней помощи будут оставаться несбыточной мечтой до тех пор, пока не прекратится блокада сектора Газа, пока существуют ограничения в отношении доступа и передвижения на Западном берегу, пока ограничиваются государственные и частные инвестиции в зоне С и пока Израиль не признает за Палестиной право на суверенитет.

## **Г. Реальная экономика и последствия бюджетно-финансового кризиса**

32. Углубляющийся бюджетно-финансовый кризис, переживаемый Палестинской администрацией, грозит перекинуться на все экономические секторы (через банковскую систему, которая фактически находится в заложниках у Палестинской администрации (по причине огромной задолженности последней как непосредственно перед палестинскими банками, так и перед частными поставщиками и государственными служащими) и, кроме того, подвержена рискам, связанным с большими объемами кредитования домашних хозяйств). Халиди в своем исследовании (Khalidi, 2012) обращает внимание на ускорившийся процесс "финансиализации" палестинской экономики, о чем свидетельствует рост объема кредитования частного сектора в процентах к ВВП, который достиг в 2011 году рекордного уровня в 29%, что на несколько процентных пунктов выше среднего показателя для сопоставимых экономик. В последние годы темпы роста объема частного кредитования составляли 13% в год и в шесть раз превышали темпы роста реального ВВП на душу населения. Одновременно с этим удвоился, достигнув 700 млн. долларов США, объем кредитов, предоставленных банковской системой лицам, занятым в государственном секторе; эти

кредиты вместе с задолженностью Палестинской администрации составляют почти половину всего кредитного портфеля банковского сектора, причем объем задолженности государственного сектора перед палестинскими банками в настоящее время превышает 110% от общего объема собственного капитала банков (IMF, 2013).

33. Когда Палестинская администрация не может рассчитаться с государственными служащими и частными поставщиками, она также не в состоянии погасить и полученные ею банковские займы, а также получить новые кредиты, необходимые для удовлетворения ее потребностей. В результате возникает порочный круг неплатежей, в который вовлекаются банковская система, частный сектор и вся экономика. Без существенного ослабления ограничений, связанных с оккупацией, и увеличения поддержки со стороны доноров Палестинская администрация, не имея иного выбора, будет вынуждена прибегать ко все более рискованным заимствованиям у банковской системы или сокращать важные социальные программы, рискуя тем самым спровоцировать новые вспышки недовольства населения. Так, например, в ноябре 2012 года Палестинская администрация не смогла оплатить счета на сумму 22 млн. долл. США за услуги больницы системы Восточного Иерусалима. В результате больницы оказались не в состоянии выплатить зарплату своим сотрудникам и погасить задолженность перед своими поставщиками и были вынуждены сокращать расходы, увольняя сотрудников и откладывая на потом оказание не самых срочных услуг (Portland Trust, 2013).

## **Н. Поддержка со стороны доноров как необходимое, но не достаточное условие**

34. Несмотря на значительную поддержку, оказываемую палестинскому народу сообществом доноров, нельзя не признать, что в последние годы Палестинская администрация сталкивается со все большими финансовыми проблемами, в связи с чем можно с уверенностью говорить о том, что ее зависимость от непредсказуемого и негарантированного притока внешней помощи будет только увеличиваться. ЮНКТАД (UNCTAD, 2006) уже давно обращает внимание на тот факт, что внешняя помощь, несмотря на всю ее важность для решения неотложных проблем, оказания поддержки Палестинской администрации и недопущения краха палестинской экономики, не может заменить суверенитета над территорией, границами, торговлей и экономической политикой.

35. Внешняя помощь была и остается необходимым, но не достаточным условием предотвращения заката палестинской экономики. Она должна дополняться требованиями о выполнении Израилем своих обязательств согласно международному праву и принятии им конкретных мер для облегчения положения палестинского населения. Если в случае с другими развивающимися странами усталости доноров можно легко найти оправдания, то в случае с Палестиной основной причиной такой усталости является не само оказание помощи народу, лишенному возможности развиваться и свободно осуществить свое право на самоопределение, а оккупация.

## **П. Продолжение "утечки" палестинских доходов**

36. В рамках своей текущей работы по анализу препятствий для торговли и развития на оккупированной палестинской территории ЮНКТАД намерена опубликовать в 2013 году углубленное исследование по проблеме "утечки" па-

палестинских доходов от налогообложения импорта, а также по проблеме финансовых потерь, которые несет палестинское государство из-за контрабандных поставок товаров на оккупированную палестинскую территорию из Израиля. Взимаемые Палестинской администрацией импортные налоги и пошлины включают собственно импортный налог и налог на добавленную стоимость, которыми облагаются все импортные товары независимо от страны их происхождения, а также дополнительные акцизы и пошлины, которыми облагаются товары из других стран, кроме Израиля. Согласно Парижскому протоколу, товары, обращающиеся в торговле между Палестиной и Израилем, освобождаются от таможенных пошлин, но облагаются налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж.

37. Указанное исследование не будет охватывать всех аспектов проблемы "утечки" палестинских доходов в Израиль, а будет посвящено лишь одному из них – потере доходов от налогов и пошлин, которые должны взиматься с товаров, импортируемых или нелегально ввозимых из Израиля. Поэтому оно не будет содержать оценок потерь, которые несет палестинский бюджет в силу других причин, которые еще только предстоит исследовать, включая в том числе:

a) потерю доходов от налогов, которыми облагаются заработки палестинцев, работающих в Израиле и израильских поселениях (в соответствии с Парижским протоколом Израиль обязан перечислять Палестинской администрации поступления от налогов на нужды социального обеспечения);

b) потерю эмиссионного дохода в размере от 0,3% до 4,2% от ВВП (UNCTAD, 2009) из-за использования на оккупированной палестинской территории нового израильского шекеля<sup>5</sup>;

c) потерю доходов из-за занижения стоимости импортируемых товаров в счетах-фактурах, поскольку Палестинская администрация не контролирует границ территории и не имеет доступа к данным учета торговых операций;

d) потерю доходов, связанную с отсутствием контроля над землей и природными ресурсами;

e) потерю финансовых ресурсов, связанную с импортом товаров и услуг (бензин, электроэнергия, вода и т.д.), осуществляемым палестинским государственным сектором;

f) потерю таможенных доходов от импорта товаров, произведенных в Израиле, но имеющих менее чем 40-процентную израильскую составляющую (с учетом правил происхождения товаров, установленных Всемирной торговой организацией);

g) налоговые потери из-за сужения в результате оккупации производственной базы и утраты доступа к природным ресурсам, что повлекло за собой соответствующее сокращение налоговой базы.

---

<sup>5</sup> Эмиссионный доход – это чистый доход государства от эмиссии денежных знаков, представляющий собой разницу между номинальной стоимостью выпущенных денежных знаков и затратами, связанными с их эмиссией и обращением. Правительство может получать эмиссионный доход без риска инфляционных последствий, если эмиссия новых денежных знаков осуществляется с учетом потребностей, обусловленных экономическим ростом и спросом на денежные средства.

## **А. "Утечка" доходов от прямого и непрямого импорта, а также из-за контрабандных поставок**

38. Под термином "утечка бюджетных доходов" в настоящем документе понимается недополучение Палестинской администрацией налоговых поступлений, причитающихся ей в соответствии с Парижским протоколом, из-за их удержания израильским казначейством. Ниже речь пойдет главным образом об утечке налогов, которыми облагаются товары, импортируемые из Израиля, а также о налоговых потерях, связанных с контрабандными поставками израильских товаров на оккупированную палестинскую территорию.

39. Согласно Парижскому протоколу, любой товар, полностью произведенный в Израиле или содержащий более чем 40-процентную израильскую составляющую, освобождается от палестинских таможенных пошлин, но не освобождается от налога на добавленную стоимость и импортного налога. Есть, однако, основания считать, что не весь палестинский импорт из Израиля состоит из товаров, произведенных в Израиле или соответствующих правилам происхождения товаров (UNCTAD, 2011b; World Bank, 2002). Значительная часть ввозимых товаров производится в третьих странах, но оформляется как израильский экспорт и реализуется на оккупированной палестинской территории под видом продукции, произведенной в Израиле. В отличие от прямого импорта, удовлетворяющего правилам происхождения товаров, такого рода импорт называется непрямым. Существуют различные оценки стоимостного объема такого импорта. Так, по оценкам ЮНКТАД, основанным на данных Банка Израиля (Bank of Israel, 2010), 39% зарегистрированного импорта из Израиля имеет своим источником не производственный, а торговый сектор Израиля и потому может считаться непрямым импортом.

40. Таможенные пошлины и налоги, взимаемые израильскими властями с соответствующих товаров, не перечисляются Палестинской администрации, поскольку по документам эти товары не предназначаются для оккупированной палестинской территории, хотя фактически ввозятся израильскими импортерами для последующей перепродажи палестинским потребителям. Кроме того, Палестинское казначейство не получает от Израиля всего объема поступлений от импортного налога, которым облагаются товары, импортируемые из Израиля<sup>6</sup>. Третьей составляющей утечки налоговых поступлений от импорта из Израиля являются неполученные доходы от налога на добавленную стоимость, который мог бы быть начислен на импортный налог, и таможенные пошлины, если бы ими облагался не прямой импорт. Оценка суммарных потерь Палестинской администрации от утечки налоговых поступлений основывается на данных Палестинского центрального статистического бюро, касающихся всего палестинского импорта из Израиля (данные по всем товарным позициям, обозначенным восьмизначным цифровым кодом Гармонизированной системы). Согласно результатам такой оценки, которые резюмируются в верхней части таблицы 2 ниже, в 2010–2011 годах Палестинская администрация ежегодно недополучала от Израиля около 115 млн. долл. США доходов от прямого и непрямого импорта из Израиля.

---

<sup>6</sup> В отличие от налога на добавленную стоимость, которым облагается большинство товаров, импортным налогом облагаются лишь некоторые из них. В соответствии с Парижским протоколом поступления от импортного налога, которым облагаются товары, импортируемые из Израиля, подлежат перечислению Палестинской администрации.

41. Еще одной причиной значительного недобора налоговых поступлений является контрабандная торговля. В тех случаях, когда нелегально ввезенные товары произведены в Израиле, Палестинская администрация теряет поступления от налога на добавленную стоимость и импортного налога. Если же они произведены в третьих странах, к этому добавляются еще и потери, связанные с неуплатой таможенных пошлин. Масштабы контрабандной торговли можно оценить, проанализировав данные таможенной статистики, а также побеседовав с высокопоставленными сотрудниками Министерства финансов, таможни и налоговых органов. По словам последних, на долю контрабандных товаров приходится от 5% до 35% всего импорта из Израиля, что объясняется отсутствием контроля на границах, а также тем, что Палестинская администрация не контролирует зоны В и С. Согласно данным таможенного учета, в период 2009–2011 годов было зарегистрировано 11 967 неудавшихся попыток контрабандного ввоза товаров. В 2010–2011 годах стоимость контрабандных товаров, захваченных палестинскими властями, составила 240 млн. долл. США. Эта цифра была бы значительно больше, если бы в нее была включена стоимость испортившихся или просроченных контрабандных товаров.

42. Общие оценки бюджетных потерь из-за контрабандной торговли приводятся в нижней части таблицы 2. Согласно данным за 2010 и 2011 годы, такие потери составляют около 190 млн. долл. США в год. Следует отметить, что речь идет о консервативной оценке, поскольку предполагается, что все нелегально ввезенные товары были произведены в Израиле и потому не подлежали обложению таможенными пошлинами, и поскольку за основу расчетов взяты минимальные экспертные оценки, касающиеся масштабов контрабандной торговли.

43. Таким образом, общая сумма потерь только по этим двум статьям (недобор доходов от налогообложения импорта и потери в результате контрабандной торговли с Израилем) составляет более 300 млн. долл. США в год. Если бы эти средства поступали в распоряжение Палестинской администрации, общая сумма налоговых поступлений территории увеличилась бы сразу на 17% и этой прибавки хватило бы для покрытия 18% расходов на выплату заработной платы государственным служащим. Другими словами, ни о каком бюджетно-финансовом кризисе в территории не было бы и речи. И это еще умеренные оценки, поскольку они не учитывают общих экономических потерь, обусловленных другими факторами, влияющими на общий объем бюджетных доходов. Анализ этих потерь выходит за рамки данного исследования, но обязательно должен быть проведен в рамках дополнительных технических исследований.

Таблица 2

**Оценка масштабов утечки налоговых поступлений от импорта товаров из Израиля и бюджетных потерь из-за контрабандного ввоза товаров**  
(в млн. долл. США)

	2010	2011	Средняя величина
<b>Утечка налоговых поступлений от прямого и непрямого импорта из Израиля</b>			
1. Стоимостный объем подлежащего налогообложению импорта из Израиля	506,0	516,1	511,0
2. В том числе объем непрямого импорта из Израиля (39% от общего объема (строка 1))	197,3	201,3	199,3
3. Поступления от импортного налога на товары, ввозимые из Израиля	43,0	47,1	45,0
4. Поступления от обложения таможенными пошлинами непрямого импорта из Израиля (в среднем 23% от сумм, указанных в строке 2)	44,0	47,8	45,9
5. Поступления от налога на добавленную стоимость, начисленного на импортный налог и таможенные пошлины	23,3	25,4	24,4
<b>Утечка поступлений от прямого и непрямого импорта из Израиля (3 + 4 + 5)</b>	<b>110,3</b>	<b>120,3</b>	<b>115,3</b>
<b>Бюджетные потери из-за контрабандного ввоза товаров</b>			
1. Общий объем импорта товаров из Израиля	2 873,3	2 938,5	2 905,9
2. Стоимость товаров, ввозимых контрабандным путем (25% от сумм, указанных в строке 1)	718,3	734,6	726,5
3. Недобор поступлений от импортного налога из-за контрабандного ввоза товаров (в среднем 8,8% от сумм, указанных в строке 2)	63,2	64,6	63,9
4. Недобор поступлений от налога на добавленную стоимость из-за контрабандного ввоза товаров (16% от сумм, указанных в строках 2 и 3)	125,0	127,9	126,5
<b>Бюджетные потери из-за контрабандной торговли (3 + 4)</b>	<b>188,2</b>	<b>192,5</b>	<b>190,4</b>
<b>Общий объем потерь (потери из-за утечки поступлений от прямого и непрямого импорта и потери из-за контрабандной торговли)</b>	<b>298,5</b>	<b>312,8</b>	<b>305,6</b>

## **В. Влияние утечки бюджетных поступлений на занятость и объем производства**

44. Экономические издержки, обусловленные утечкой финансовых ресурсов, значительно превышают номинальный объем недополученных доходов. Окажись эти доходы в распоряжении Палестинской администрации, это бы сразу расширило для нее пространство для маневра в бюджетно-финансовой сфере, обеспечив возможности для стимулирования роста объемов производства и создания новых рабочих мест. Оценка последствий утечки бюджетных поступлений производилась с использованием разработанной ЮНКТАД макроэкономической модели палестинской экономики, которая позволила проанализировать, как развивалась бы эта экономика в рамках альтернативных сценариев – при отсутствии утечки, т.е. если бы все недополучаемые Палестинской админи-

страцией ресурсы имелись в ее распоряжении и использовались, либо для социальной поддержки неимущих либо для поощрения экспорта.

45. Было рассмотрено три альтернативных сценария:

а) базовый сценарий, являющийся сценарием развития экономики в реальных условиях и потому опирающийся на фактические данные, в том числе на данные, касающиеся утечки бюджетных поступлений;

б) сценарий развития экономики в условиях отсутствия утечки и использования дополнительных 17% бюджетных поступлений (что соответствует предполагаемой сумме потерь) для оказания социальной поддержки неимущим;

в) сценарий развития экономики в условиях отсутствия утечки, но в случае использования дополнительных бюджетных поступлений на цели поощрения экспорта.

46. Как видно из таблицы 3, наличие в распоряжении Палестинской администрации недополучаемых ею сумм бюджетных поступлений расширило бы для нее выбор вариантов налогово-бюджетной политики и обеспечило бы ей дополнительные возможности в части стимулирования экономики с помощью налоговых мер. Если в рамках сценария, предполагающего использование дополнительных бюджетных поступлений на цели оказания помощи неимущим, реальный ВВП в долларах США по курсу 2004 года увеличился бы в 2012 году по сравнению с базовым сценарием примерно на 205 млн. долл. США (или 3%), то в рамках сценария, предполагающего использование таких поступлений на цели поощрения экспорта, такое увеличение составило бы 280 млн. долл. США, или 4%. Что касается занятости, то в рамках последних двух сценариев было бы создано дополнительно (по сравнению с базовым сценарием) 3 300 и 9 200 рабочих мест соответственно.

Таблица 3

**Последствия утечки бюджетных поступлений для экономики Палестины и ее влияние на занятость**

	2010	2011	2012
<b>Утечка налоговых и других бюджетных поступлений</b>			
Общий объем налоговых поступлений	1 690,0	1 905,0	1 940,0
Утечка налоговых и других бюджетных поступлений	300,6	312,8	319,7
Объем утечки в процентах к объему налоговых поступлений	17,8	16,4	16,5
<b>Влияние утечки на реальный ВВП (в млн. долл. США по курсу 2004 года)</b>			
Базовый сценарий	5 754,4	6 423,1	6 763,4
Сценарий, предполагающий использование дополнительных поступлений на цели оказания помощи неимущим	5 856,4	6 570,5	6 968,9
Влияние (прирост ВВП в млн. долл. США)	102,0	147,4	205,4
Влияние (прирост ВВП в %)	1,8	2,3	3,0
Сценарий, предполагающий использование дополнительных поступлений на цели поощрения экспорта	5 903,4	6 640,0	7 041,9
Влияние (прирост ВВП в млн. долл. США)	148,9	216,9	278,5

	2010	2011	2012
Влияние (прирост ВВП в %)	2,6	3,4	4,1
<b>Влияние на занятость</b>			
Базовый сценарий (количество рабочих мест (в тыс.))	685,8	787,0	809,5
Сценарий, предполагающий использование дополнительных поступлений на цели оказания помощи неимущим	687,5	789,3	812,7
Влияние (прирост количества рабочих мест (в тыс.))	1,6	2,3	3,3
Влияние (прирост количества рабочих мест (в %))	0,2	0,3	0,4
Сценарий, предполагающий использование дополнительных поступлений на цели поощрения экспорта	690,9	794,4	818,7
Влияние (прирост количества рабочих мест (в тыс.))	5,1	7,4	9,2
Влияние (прирост количества рабочих мест (в %))	0,7	0,9	1,1

### С. Рекомендации в отношении мер по недопущению утечки бюджетных поступлений

47. Как было показано выше, оккупированная палестинская территория ежегодно теряет по вине Израиля около 300 млн. долл. США, что составляет 17% от общего объема ее налоговых поступлений, в результате чего ее общие экономические потери достигают 4% от ВВП, не считая потери примерно 10 000 рабочих мест в год. Проведенный анализ показывает также, что по мере роста экономики эти потери увеличиваются, что требует принятия мер для предотвращения утечек и устранения информационной асимметрии между двумя сторонами, а также для активизации деятельности и расширения полномочий палестинских таможенных органов и пересмотра действующего порядка расчетов по таможенным платежам.

48. Для устранения утечки бюджетных ресурсов ЮНКТАД рекомендует принять следующие меры:

а) заменить Парижский протокол сбалансированным рамочным документом, учитывающим необходимость обеспечения бюджетно-финансовой независимости Палестины, создания условий для структурных преобразований и проведения суверенной экономической политики, поскольку:

i) причины утечки палестинских ресурсов коренятся в характере торговых отношений между оккупированной палестинской территорией и Израилем, который был предопределен Парижским протоколом и который лишает Палестинскую администрацию функциональной независимости, права осуществлять пограничный контроль и возможности собирать достоверные данные, касающиеся внешней торговли;

ii) Протокол ограничивает возможности Палестинской администрации по проведению самостоятельной промышленной политики, а также лишает ее пространства для маневра в налогово-бюджетной сфере, вынуж-

дая ее пользоваться израильской системой таможенных тарифов, которая не соответствует потребностям совершенно иной по характеру палестинской экономики;

b) добиваться сотрудничества со стороны Израиля в вопросах обеспечения для Палестинской администрации:

i) полного и надлежащего доступа ко всем данным, касающимся импорта из Израиля или через Израиль, когда местом назначения товаров является оккупированная палестинская территория;

ii) доступа к данным, касающимся импортируемых из Израиля товаров, подлежащих обложению импортными налогами, и компаний поставщиков, а также своевременного перечисления налоговых поступлений на счета Палестинской администрации в соответствии с Уай-Риверским меморандумом от 1999 года;

iii) права не соблюдать временные ограничения, лишаящие Палестинскую администрацию возможности требовать перечисления налоговых поступлений от импорта, если с момента поставки товаров прошло более шести месяцев, учитывая отсутствие у нее полного и своевременного доступа к торговым данным;

iv) возможности снизить степень зависимости Палестины от торговли с Израилем путем устранения препятствий для его торговли с другими странами. Это не только откроет для палестинских предприятий доступ к более дешевым и более конкурентоспособным источникам, но и позволит увеличить объем налоговых поступлений без увеличения налогового бремени для палестинских потребителей, так как налоги на товары, импортируемые из третьих стран, не скажутся на общем уровне цен, поскольку сами эти товары будут дешевле;

v) возможности обеспечить палестинским таможенным брокерам доступ к израильским портам и пунктам пересечения границы, с тем чтобы они могли контролировать соблюдение таможенных процедур и осуществлять таможенную отчистку товаров, предназначенных для оккупированной палестинской территории. Это позволит повысить эффективность палестинской торговли, снизить издержки и обеспечить больший контроль со стороны Палестинской администрации за внешней торговлей и соответствующими информационными потоками;

c) Палестинская администрация должна изыскать финансовые и людские ресурсы, необходимые для совершенствования системы таможенного администрирования, в том числе для повышения роли таможенной полиции как стратегического института, без которого невозможно обеспечить суверенитет, устойчивость бюджетно-финансовой системы, безопасность и проведение торговой и промышленной политики, направленной на поощрение развития. Палестинские таможенные органы должны обрести способность решать проблемы, обусловленные сложностью и постоянно меняющимся характером торговых режимов как в условиях оккупации, так и в последующий период.

### III. Помощь ЮНКТАД палестинскому народу

#### A. Концептуальная основа и цели

49. Уже почти три десятилетия ЮНКТАД оказывает поддержку усилиям по обеспечению развития Палестины, внося свой вклад в формирование консенсуса, проведение исследований и подготовку аналитических материалов по вопросам политики, а также осуществление мероприятий по линии технического сотрудничества в целях укрепления институционального потенциала государственного и частного секторов Палестины. Многогранная по своему характеру программа технической помощи ЮНКТАД палестинскому народу, аккумулировавшая в себе весь опыт и знания ЮНКТАД, осуществляется в тесном сотрудничестве с палестинским государством, палестинским частным сектором, организациями гражданского общества, учреждениями Организации Объединенных Наций и международными организациями.

50. Эта программа акцентирует внимание на взаимосвязанности мер по развитию торговли, финансовой системы и предпринимательской деятельности и предусматривает оказание технической помощи в четырех тематических областях:

- a) торговая политика и стратегии;
- b) упрощение торговых процедур и логистика;
- c) финансы и развитие;
- d) политика, направленная на поощрение предпринимательской деятельности инвестиций и конкуренции.

51. Учитывая особые условия, в которых находится оккупированная палестинская территория, и беспрецедентные вызовы, с которыми приходится сталкиваться палестинскому народу в условиях длительной оккупации, помощь со стороны ЮНКТАД носит все более актуальный характер, даже несмотря на ослабление поддержки со стороны доноров.

52. Признавая важность вклада ЮНКТАД в обеспечение развития Палестины, государства-члены в пункте 31 m) Дохинского мандата расширили рамки упомянутой программы, обратившись к ЮНКТАД с призывом продолжать анализировать перспективы экономического развития оккупированной палестинской территории и препятствия для торговли и развития этой территории. В Дохинском мандате подчеркивается также необходимость выделения надлежащих ресурсов на цели осуществления этой программы и обеспечения эффективности соответствующей оперативной деятельности.

53. В 2012 году ЮНКТАД благодаря ее избирательности и гибкости удалось добиться дальнейшего прогресса в деле оказания поддержки палестинскому народу в его усилиях по сохранению кадрового и институционального потенциала, необходимого для решения текущих проблем и обеспечения функционирования суверенного палестинского государства, как это предусмотрено соответствующими резолюциями Организации Объединенных Наций. Однако на результаты деятельности по достижению целей программы повлияли неблагоприятные условия на местах, и особенно трудности, с которыми сталкивались представители ЮНКТАД, пытаясь получить доступ к интересующим их районам, поскольку им приходилось проходить проверку на израильских контрольно-пропускных пунктах, а также поскольку Израилем игнорировались привиле-

гии и иммунитеты, на которые они имели право при выполнении своих служебных обязанностей согласно Конвенции 1946 года о привилегиях и иммунитетах.

## **В. Текущая оперативная деятельность**

54. В течение всего 2012 года ЮНКТАД продолжала укреплять институциональный потенциал палестинского частного сектора в рамках проекта по созданию в Палестине потенциала в области упрощения процедур торговли, который финансировался Агентством международного развития Канады. Этот проект направлен на формирование базы знаний Палестинского совета грузоотправителей и грузополучателей путем укрепления его институционального потенциала, повышения осведомленности палестинских грузоотправителей и грузополучателей (экспортеров и импортеров) о передовой практике в области упрощения торговых процедур и создания на местах потенциала, необходимого для оказания консультативных услуг и услуг в области подготовки кадров. За год удалось достичь многого, в том числе усовершенствовать организационную структуру Совета, набрать местных и международных экспертов для оказания помощи в разработке всеобъемлющей трехлетней стратегии, создать организационные механизмы, подготовить описание должностей и сформировать портфели заказов на оказание услуг членам Совета, в том числе в вопросах определения сроков окупаемости затрат, а также заложить основы долгосрочной финансовой и функциональной устойчивости Совета. ЮНКТАД тесно сотрудничала с международными экспертами в определении состава и принципов деятельности правовой и учебной групп, которые, каждая по своему профилю, будут заниматься вопросами упрощения процедур торговли.

55. В 2012 году ЮНКТАД, действуя в тесном контакте с Палестинской администрацией и донорами, продолжала оказывать поддержку палестинским таможенным органам, добиваясь утверждения нового проекта технического сотрудничества, призванного закрепить предыдущие достижения и обеспечить передачу в распоряжение Палестинской администрации автоматизированной системы обработки таможенных данных, больше известной как АСОДТ. Работу над проектом предполагалось начать в 2013 году при финансовой поддержке Европейской комиссии. Однако затем осуществление проекта было отложено до завершения изучения последствий изменений, внесенных Комиссией в положения соглашений о финансировании, заключаемых ею с международными организациями.

56. В 2012 году ЮНКТАД организовала в Женеве и Рамалле учебные занятия по вопросам прогнозирования, оценки и толкования социально-экономических данных, а также оценки альтернативных вариантов политики для сотрудников Центрального статистического бюро и экономических министерств и ведомств Палестины. Это позволило создать в составе Бюро группу по подготовке прогнозов, укомплектованную сотрудниками, прошедшими подготовку по вопросам использования макроэконометрической модели палестинской экономики ЮНКТАД для составления официальных экономических прогнозов для их использования Министерством финансов и другими органами в целях планирования и согласования позиций.

57. В сотрудничестве с Отделом по правам палестинцев Секретариата Организации Объединенных Наций ЮНКТАД организовала в 2012 году учебную подготовку сотрудников палестинского Министерства национальной экономики, цель которой состояла в повышении степени их осведомленности о том, что представляет собой система Организации Объединенных Наций в Женеве, а

также в обеспечении для них возможности поучаствовать в заседаниях Совета по торговле и развитию в 2012 году. Программа их подготовки включала также ознакомление с работой других учреждений Организации Объединенных Наций, базирующихся в Женеве.

58. В 2012 году и начале 2013 года сотрудники ЮНКТАД провели ряд презентаций и приняли участие в ряде учебно-практических семинаров в Дохе, Женеве, Иерусалиме, Рамалле и Риме, посвященных проблемам палестинской экономики и вопросам развития частного сектора Палестины.

### **С. Координация, гармонизация и мобилизация ресурсов**

59. В 2012 году ЮНКТАД было организовано несколько выездных миссий в оккупированную палестинскую территорию, в ходе которых с представителями Палестинской администрации, гражданского общества и частного сектора обсуждались вопросы координации и обеспечения согласованности усилий на всех уровнях, а также вопросы, касающиеся текущих и перспективных проектов. ЮНКТАД продолжала также укреплять отношения с соответствующими палестинскими министерствами и ведомствами, и в частности оказывала им консультативную помощь и помощь в укреплении потенциала и подготовке кадров. Кроме того, ЮНКТАД поддерживала тесные контакты со страновой группой Организации Объединенных Наций, учреждениями ООН и странами-донорами, в том числе с теми из них, которые работают на оккупированной палестинской территории.

60. Несмотря на более широкие полномочия, предоставленные ЮНКТАД в Дохинском мандате, ее возможности по оказанию помощи палестинскому народу ограничиваются нехваткой ресурсов. Чтобы сохранить достигнутое и двигаться вперед, настоятельно необходимо обеспечить мобилизацию дополнительных ресурсов на цели удовлетворения особых потребностей палестинской экономики, в том числе ее потребностей в консультативных услугах и технической помощи.

## Справочная литература

The Applied Research Institute – Jerusalem (2012). *Report On Internal Closure and the West Bank Labour Market*.

Bank of Israel, Research Department (2010). *Recent Economic Developments*. No. 128. May–August.

Cali M and Miaari S H (2012). The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank. The Institute of Development Studies, University of Sussex. Households in Conflict Network Working Paper 130. November.

IMF (2013). *Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza*. Staff report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels. 19 March.

Khalidi R (2012). After the Arab Spring in Palestine: contesting the neoliberal narrative of Palestinian national liberation. 23 March. [www.jadaliyya.com](http://www.jadaliyya.com).

Larudee M (2012). *Who shared the fruits of growth in the Palestinian Economy, 2006–2010?* Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).

OCHA (2012). The humanitarian impact of Israeli settlement policies – Update December 2012. [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).

Palestinian National Authority Ministry of Finance (2013). *Fiscal Developments and Macroeconomic Performance: Fourth Quarter and Fiscal Year 2012*. March.

PCBS (2013). *Performance of the Palestinian Economy*. May.

Portland Trust (2013). *Palestinian Economic Bulletin*. Issue 76. January.

UNCTAD (forthcoming). The Palestinian Revenue Leakage: Causes and Remedies.

UNCTAD (2011a). *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*. New York and Geneva. UNCTAD/GDS/APP/2010/1.

UNCTAD (2011b). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people. TD/B/58/4.

UNCTAD (2009). Policy alternatives for Palestinian sustained development and State formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1.

UNCTAD (2006). *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1.

World Bank (2012). *Fiscal crisis, economic prospects: the imperative for economic cohesion in the Palestinian territories – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*. 23 September. [www.worldbank.org/ps](http://www.worldbank.org/ps).

World Bank (2002). *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*. World Bank. Jerusalem.



**Конференция Организации  
Объединенных Наций  
по торговле и развитию**

Distr.: General  
19 August 2013  
Russian  
Original: English

---

**Совет по торговле и развитию**

Шестидесятая сессия

Женева, 16–27 сентября 2013 года

Пункт 11 b) предварительной повестки дня

Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу

**Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому  
народу: изменения в экономике  
оккупированной палестинской территории**

Исправление

Стр. 17, пункт 41, десятая строка

*Вместо "от 5% до 35%" читать "от 25% до 35%".*

---