



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

Distr.: General
11 July 2011
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Пятьдесят восьмая сессия

Женева, 12–23 сентября 2011 года

Пункт 11 b) предварительной повестки дня

Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу

**Доклад независимого эксперта, проводившего оценку
программы помощи ЮНКТАД палестинскому народу***

Резюме

На фоне крайне сложных и неблагоприятных условий ЮНКТАД продолжает поддерживать непрерывное взаимодействие с Палестинской администрацией (ПА) и другими получателями помощи, откликаясь на их насущные потребности посредством исследований и анализа, консультаций по вопросам экономической политики и технической помощи в целях развития институционального потенциала. Такое стабильное взаимодействие на протяжении более чем 28 лет поддерживалось во многом благодаря учреждению специальной Группы по помощи палестинскому народу и ее ресурсному обеспечению из средств регулярных бюджетов.

ЮНКТАД остается некрупным, но специализированным игроком в сфере помощи в целях развития, и она не имеет местных представителей на оккупированных палестинских территориях (ОПТ). Тем не менее она предлагает целый ряд собственных инструментов и методов, и ее программа помощи палестинскому народу пользуется признанием и доверием получателей ее помощи, а также большинства государств-членов, которые неизменно подтверждают ее мандат. В совокупности ее проекты стали ценным вкладом в помощь ПА в деле укрепления институтов в сферах экономической политики, статистической информации и финансового управления, а также упрощения процедур торговли. Вместе с тем полученные результаты были хуже потенциально возможных, в основном вследствие периодического радикального изменения условий на местах, в том числе разрушения физической инфраструктуры.

* Оценку подготовил независимый эксперт: г-н С.В. Дивваакар, управляющий партнер ТОО "Эйс глобал консалтинг", Индия (при поддержке г-жи Пуджи Даги и г-на Сагара Сачдевы, руководителей проектов в ТОО "Эйс глобал консалтинг").

Кроме того, ЮНКТАД сталкивается с трудностями в деле реагирования на новые и нарождающиеся приоритеты ПА вследствие ее ограниченных возможностей по мобилизации финансовых обязательств для новых проектов, отсутствия собственных представителей и партнерств на местах и неучастия в работе структур по координации помощи на ОПТ, и все это в целом не позволяет ей вносить дополнительный вклад в эту деятельность, несмотря на актуальность ее работы, потенциал и экспертные знания. Таким образом, ЮНКТАД следует разрабатывать новые, подкрепленные необходимыми ресурсами стратегии в интересах более эффективного взаимодействия на фоне расширения спектра возможных партнеров по процессу развития в изменяющихся реалиях ОПТ.

I Введение

A. Общая информация об оценке

1. Настоящая оценка была подготовлена во исполнение решения пятьдесят третьей сессии Рабочей группы по стратегическим рамкам и бюджету по программам о проведении независимой внешней оценки программы помощи ЮНКТАД палестинскому народу. Цель оценки заключается в анализе и документировании результатов, полученных в ходе осуществления программы, а также извлеченных уроков, и в предоставлении рекомендаций в целях укрепления работы, которую ЮНКТАД проводит в интересах палестинского народа.

B. Методология

2. В основу выводов эксперта, проводившего оценку, легло следующее:
- a) круг ведения (TD/B/58/6/Add.1 – Annex 4);
 - b) аналитические обзоры (31 документ);
 - c) 66 собеседований;
 - d) выезды на места в Иерусалим, Вифлеем и Рамаллах.

C. Направленность доклада

3. Эксперт, проводивший оценку, признает крайне деликатный характер вопросов политики, безопасности и прав человека, влияющих на условия экономического и человеческого развития на ОПТ. В открытых источниках имеется огромный объем исследовательских и информационных материалов по этой проблематике. Таким образом, в настоящем докладе не содержится никаких независимых комментариев, отражающих суждения эксперта, проводившего оценку, в отношении этих вопросов. В докладе по итогам оценки делаются выводы исключительно по поводу результатов работы программы помощи ЮНКТАД на основе информации и сведений, предоставленных широким кругом опрошенных лиц, и представляются рекомендации, относящиеся только к кругу ведения настоящей оценки.

II. Общий обзор деятельности

A. Мандат

4. Программа помощи ЮНКТАД палестинскому народу (ППН); учреждение специальной группы; ее ориентация при осуществлении программы; обеспечение ресурсами; и отчетность вытекают из мандатов, предусмотренных следующими документами:

- a) резолюция 109 (V) ЮНКТАД, 1979 год;
- b) резолюция 146 (VI) ЮНКТАД, 1983 год;

- с) решение 47/455 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 1992 год;
- d) среднесрочный план Организации Объединенных Наций на 1998–2001 годы (ССП);
- e) Бангкокский план действий, ЮНКТАД X, 2000 год;
- f) Сан-Паульский консенсус, ЮНКТАД XI, 2004 год; и
- g) пункт 44 Аккрского соглашения, ЮНКТАД XII, 2008 год.

5. Эти мандаты, а также регулярное одобрение решений Советом по торговле и развитию (СТР) задавали направление программе работы секретариата по ППН на основе партнерства в целях развития с Палестинской администрацией (ПА) и ее вспомогательными учреждениями и другими бенефициарами, дополняя усилия других международных учреждений и доноров. Кроме того, значительные изменения в направленности программы и предоставлении технической помощи произошли под влиянием необходимости отреагировать на возможности и соответствующие потребности, вытекающие из резолюции 1397 (2002) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, которая впервые сформировала международный консенсус в поддержку создания жизнеспособного и независимого палестинского государства, существующего в мире бок о бок с Израилем.

В. Место ЮНКТАД в общей системе помощи в целях развития

6. ЮНКТАД входит в число почти 30 учреждений по вопросам развития, оказывающих помощь палестинскому народу и взаимодействующих с ПА и вспомогательными учреждениями, а также с другими частными и неправительственными учреждениями на ОПТ. В Страновую группу Организации Объединенных Наций (СГООН) входят 27 членов, в том числе большое число учреждений Организации Объединенных Наций. ЮНКТАД является учреждением-нерезидентом, и в настоящее время всю деятельность по линии технического сотрудничества и мобилизации доноров на ОПТ от ее имени координирует состоящая из двух сотрудников ГППН. Вместе с тем ЮНКТАД – единственное учреждение Организации Объединенных Наций, деятельность которого посвящена конкретно торговой политике и упрощению процедур торговли, инвестиционным стратегиям и стратегиям экономического развития.

7. Объем международной помощи палестинскому народу в целях развития вырос с 603 млн. долл. в 2000 году до почти 3,0 млрд. долл. в 2009 году; из них на долю многосторонних учреждений приходится взнос в размере более 1 млрд. (по статистике ОЭСР). Совокупный объем помощи ЮНКТАД, начиная с 1995 года, составил 7,02 млн. долл. в рамках 14 проектов, в том числе состоящих из нескольких этапов. Среднегодовой размер помощи остается на уровне менее 0,5 млн. долл., составляя незначительную (менее 0,3%) долю в совокупном объеме потоков помощи в целях развития.

8. Тем не менее, экспертный потенциал и сравнительные преимущества ЮНКТАД в двух областях – макроэкономической и торговой политике; и упрощении процедур торговли – получили признание министерств и других учреждений ПА. ЮНКТАД воспринимается в качестве независимого учреждения, которое придерживается нестандартного подхода к проблемам и нередко выступает с ценным альтернативным мнением/контрдоводом по вопросам экономической и торговой политики, что позволяет более взвешенно обсуждать во-

просы политики и расширяет диапазон вариантов выбора для лиц, принимающих решения. Внутри системы Организации Объединенных Наций, несмотря на дублирование функций в таких областях, как развитие частного сектора, также признается ведущая роль ЮНКТАД в вопросах макроэкономической политики, торговой политики и упрощения процедур торговли.

9. Во многие области ЮНКТАД привносит оригинальные технические решения, например системы таможенного администрирования и управления долгом, учебные модули и программы, которые были успешно испытаны во многих странах и могут быть адаптированы к новым условиям. Таким образом, при оказании поддержки таким учреждениям, как таможенные/налоговые службы и учреждения финансового планирования/контроля, ЮНКТАД пользуется преимуществами своего положения в качестве специализированного технического учреждения, имеющего доказанные практические знания и опыт.

С. Проведенные мероприятия

10. Деятельность ЮНКТАД осуществляется в трех связанных между собой ключевых направлениях: **исследовательская и аналитическая работа; техническая помощь; и формирование консенсуса.**

1. Исследовательская и аналитическая работа

11. С самого начала, в соответствии с мандатом, в программу работы входил компонент мониторинга и исследования социального и экономического воздействия политики оккупации, и этому компоненту до сих пор отводится важное место в ежегодных докладах, представляемых СТР. К настоящему времени по данным вопросам подготовлено более 55 исследовательских докладов. Многие из более ранних докладов не сохранялись в электронном виде, и на вебсайте размещены только самые последние 22 доклада начиная с 1999 года. К числу тем, охваченных в последние годы, относятся:

- a) возможности расширения пространства для маневра при разработке экономической политики;
- b) модель комплексных рамок макроэкономической и торговой политики и политики в сфере труда;
- c) повышение эффективности помощи;
- d) увязка чрезвычайной помощи с развитием;
- e) интеграция в региональные и глобальные рынки;
- f) рамочные основы диверсификации и упрощения торговли товарами и услугами;
- g) динамика и перспективы развития малых и средних предприятий; и
- h) удержание и поощрение инвестиций.

12. Некоторые доклады легли в основу конкретных проектов технической помощи, с тем чтобы реализовать потенциальные выгоды от осуществления альтернативных мер политики, выявленных в ходе исследовательской и аналитической работы. Группа считает, что данный аспект мониторинга является центральной составляющей ее мандата, даже несмотря на происшедший сдвиг акцентов в сторону оказания технической помощи в целях преодоления возни-

кающих проблем и подготовки учреждений к большей степени самостоятельности.

2. Техническая помощь

13. Подписание договоренностей, достигнутых в Осло, и Парижского протокола об экономических отношениях (ПЭО) послужило основанием для переориентации подхода ЮНКТАД на увеличение практической технической помощи в ответ на потребность в предусмотренных в ПЭО временных структурах самоуправления. Приоритеты технической помощи ЮНКТАД сосредоточены в четырех широких тематических областях, лежащих в плоскости институционального развития, а именно связанных с торговлей, финансами и частным предпринимательством:

- a) системы распоряжения поступлениями (таможня, управление государственными финансами);
- b) упрощение процедур торговли;
- c) стратегии удержания инвесторов;
- d) развитие предпринимательства.

14. На вебсайте Группы по помощи палестинскому народу (ГППН) указано 25 мероприятий/проектов технического сотрудничества, финансируемых за счет внебюджетных ресурсов, т.е. финансовой поддержки доноров. Они представляют собой разнородный комплекс, состоящий из однократных мероприятий, учебных программ и полномасштабных проектов на местах. К настоящему времени совокупный объем предоставленной технической помощи составил 7,02 млн. долл., существенная часть которых выделялась начиная с 2006 года, в частности в рамках программы по таможенному администрированию. Кроме того, за время проведения оценки было подписано соглашение о новом проекте в области упрощения процедур торговли на сумму 2,2 млн. долларов. В последние пять лет прослеживается тенденция уменьшения числа, но увеличения бюджета проектов, координируемых ГППН (четыре проекта на общую сумму 6,81 млн. долларов).

15. **Учебные и консультационные услуги по запросам:** помимо исполнения проектов, ГППН и другие подразделения ЮНКТАД осуществляют также учебные программы и оказывают специально адаптированные консультативные услуги должностным лицам и учреждениям ПА в таких областях, как вопросы, касающиеся ВТО, разработка экономической политики, моделирование и имитационные методики.

Таблица 1

Перечень мероприятий в области технического сотрудничества

<i>Проект</i>	<i>Донор</i>	<i>Совокупные расходы (в долларах США)</i>
Поощрение сотрудничества Палестинской администрации с Иорданией и Египтом в области совершенствования связанных с торговлей субрегиональных услуг	ПРООН	18 132
Создание промышленного парка в Наблусе: технико-экономическое обоснование, стратегия осуществления и воздействие на окружающую среду	СРП ПРООН (1999 год)	225 889

<i>Проект</i>	<i>Донор</i>	<i>Совокупные расходы (в долларах США)</i>
Специальная программа (Палестинская администрация)	Нидерланды	204 569
Укрепление потенциала в области управления долгом и финансового управления (ДМФАС)	Норвегия	319 633
Блок 12: упрощение процедур перевозок и торговли		
Подготовительный проект технической помощи по АСОТД++	Палестинская администрация	301 496
Этап II АСОТД++ - оснащение экспериментального объекта	Европейская комиссия (ЕК)	728 526
Специальная техническая помощь в развертывании АСОТД на границе в районе Рафаха	ЕК	151 438
Этап III: внедрение "АСОТД-урлд" в Палестине	ЕК	3 475 891
Учреждение Палестинского совета грузоотправителей	ЕК	598 772
Блок 11: укрепление потенциала развивающихся стран в области управления долгом		
Институциональная поддержка и наращивание потенциала для удержания инвестиций – ПАПИ	Норвегия	64 548
Блок 8: упрощение процедур в области инвестиций		
Содействие развитию палестинских малых и средних предприятий – чрезвычайная помощь ЭМПРЕТЕК-Палестина	Мед-2000 (Италия); ПБК	200 665
Содействие развитию палестинских малых и средних предприятий – чрезвычайная помощь ЭМПРЕТЕК-Палестина	ПФТСЗ/МОТ	132 160
Блок 1: укрепление потенциала в области торговых переговоров и торговой дипломатии		
Комплексные рамки палестинской макроэкономической, торговой политики и политики в сфере труда	Канада/МИЦР	70 725
Поощрение субрегиональной экономической и торговой политики, ориентированной на рост, в интересах достижения ЦРДТ в арабских странах Западной Азии и Северной Африки, или проект развития № 6	Счет развития	531 000
Итого		7 023 344

Источник: Приложение 2 (Статистические таблицы) к обзору деятельности в области технического сотрудничества; доклады по проектам.

3. Формирование межправительственного консенсуса

16. Основным результатом программы в плане содействия формированию консенсуса является ежегодный доклад секретариата СТР, в котором приводится оценка показателей палестинской экономики и глубинных проблем наряду с краткой обновленной информацией о мероприятиях по линии технического сотрудничества. Раз в два года группа готовит два исследовательских/программных документа, содержание которых часто резюмируется в ежегодных докладах; вносит свой вклад в подготовку докладов, которые координируются другими органами Организации Объединенных Наций и готовятся для Генерального секретаря Организации Объединенных Наций к Генеральной Ассамблее; а также участвует в таких мероприятиях, как семинары, организуемые каждые шесть месяцев Департаментом по политическим вопросам – Комитетом по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа.

4. Ресурсы

17. ГППН напрямую отвечает за: подготовку ежегодного доклада для СТР; исследовательские публикации в соответствии с обязательствами; а также за поездки с целью проведения обучения на местах. В отношении технической помощи группа выполняет функцию координатора между учреждениями ПА, донорами и другими специализированными группами в структуре ЮНКТАД. За последние десять лет в каждый момент времени на стадии осуществления находилось не более двух проектов, при этом периоды их выполнения составляли в среднем два года. Основной объем работы приходится на поездки на места для проведения обучения, мобилизации доноров, консультаций с партнерскими учреждениями, а также поездки с целью обзора хода проектов.

18. В начале работы группа состояла из двух штатных сотрудников (категорий С5 и С4), но включение в ее деятельность мероприятий по линии технического сотрудничества потребовало дополнительных сотрудников. Сначала (с 2001 по 2005 год) эта задача решалась при помощи сотрудника уровня С2, средства на оплату труда которого предоставляли Нидерланды, а впоследствии – за счет штатной единицы уровня С3, финансируемой из бюджетов проектов ГППН, находящихся в стадии разработки и осуществления. Однако в 2010 году в связи с переходом сотрудника С3 на другую должность в Организации Объединенных Наций и по причине отсутствия проектов, находящихся в разработке, данную должность было невозможно сохранить. К июлю 2011 года, возможно, будет введена замещающая ее должность, пока что на один год и при условии получения гарантий финансирования новых проектов. Имеется также штатный сотрудник категории общего обслуживания, выполняющий функции помощника в работе по технической помощи и в других областях.

19. **Присутствие на местах:** Недостаточное присутствие на местах было упомянуто в качестве сдерживающего фактора целым рядом доноров, учреждений Организации Объединенных Наций и учреждений ПА, а также самой ГППН. Вместе с тем присутствие на местах необязательно подразумевает непосредственное присутствие иностранных сотрудников; роль координатора-резидента Организации Объединенных Наций и координатора учреждения-нерезидента (УНР) состоит в надлежащем представлении таких учреждений, как ЮНКТАД, в структурах по координации помощи. Национальные партнеры также отрицательно относятся к высоким затратам на присутствие на местах и рекомендуют по мере возможности укомплектовывать штаты за счет местных кадров.

20. **Совместные программы/осуществление:** До сих пор работа по программе ППН почти полностью находилась в ведении ЮНКТАД. Однако в процессе общесистемных реформ в системе Организации Объединенных Наций все чаще наблюдаются совместная разработка и осуществление программ на местах учреждениями Организации Объединенных Наций. ЮНКТАД предлагается назначить ведущим учреждением Программы по вопросам торговли и производственного потенциала (в рамках инициативы КСР Организации Объединенных Наций), в которой участвуют также ПРООН, МТЦ и МОТ. Программный документ, подготовленный в начале 2011 года, ожидает финансирования. Вместе с тем в ходе оценки были отмечены существующие на местах сомнения по поводу эффективности курирования межучрежденческих совместных программ учреждениями-нерезидентами.

5. Мобилизация доноров

21. До сих пор средства на оказание технической помощи в рамках ПППН предоставляли: Норвегия, Нидерланды, Европейские сообщества, Канада, МИЦР и Италия. Группа испытывала трудности с обеспечением финансового закрытия последующих проектов, при этом некоторые предложения (сухой порт; ЭМПРЕТЕК-2; и до последнего времени Палестинский совет грузоотправителей (ПСГ) – этап 2) ожидали рассмотрения до трех лет. Кроме того, на жизнеспособности некоторых проектов сказались трудности в их осуществлении, а также недостаточная поддержка донорами деятельности в Газе.

22. Нежелание доноров финансировать некоторые проекты обуславливает целый ряд причин:

- a) скромные масштабы большинства мер, которые не оправдывают необходимых затрат на мониторинг и администрирование;
- b) недостаточный синергизм со стратегиями и приоритетами доноров в отношении ОПТ;
- c) недостаточное присутствие на местах, особенно когда известна слабость учреждений, получающих помощь;
- d) недостаточная увязка с национальными планами развития и недостаточная ответственность на национальном уровне - иногда вызванная изменениями в приоритетах.

Донорами были упомянуты и более серьезные внешние причины: ухудшающиеся и крайне нестабильные условия на ОПТ начиная с 2006 года, а также общие факторы, сдерживающие потоки помощи после глобальной рецессии в 2008 году.

23. Координация действий доноров на ОПТ осуществляется на Форуме местного развития в рамках четырех групп по стратегиям. В центре внимания Группы по вопросам экономической стратегии находится: развитие частного сектора и торговля; финансово-бюджетная сфера; сельское хозяйство; и микрофинансирование и финансирование малых предприятий, при этом две из них являются областями, относящимися к сфере компетенции ЮНКТАД. Этот важный форум дает возможность совместно рассматривать все мероприятия в области технического сотрудничества на ОПТ и содействует повышению качества подготовки и одобрения предложений. Тем не менее, ЮНКТАД не входит в число его членов по данным вебсайта секретариата по координации оказания помощи на местах. Таким образом, трудности, с которыми сталкивается ГППН при при-

влечении финансирования, частично вызваны также недостатком заметности и взаимодействия с донорами.

III. Выводы и результаты, полученные в ходе оценки

A. Актуальность

24. На протяжении более чем 25 лет работа ЮНКТАД адаптировалась к изменениям политических и экономических реалий ОПТ, сохраняя при этом соответствие ее мандату. Охват и приоритеты программы, начатой в 1979 году с целью инициировать исследования (резолюция 109 V Организации Объединенных Наций), на протяжении лет прошли через целый ряд этапов: выявление и использование перспективных возможностей для ускорения экономического роста Палестины; содействие экономическому развитию и усилиям по институциональному строительству; реагирование на последствия широкомасштабного экономического кризиса, возникшего в результате политики закрытия границ и ограничений на свободу передвижения, и совсем недавно – содействие усилиям по созданию государства в Палестине (Аккрское соглашение).

25. В анализе и принципиальных рекомендациях ЮНКТАД, отраженных в ее докладах, выделяются шесть основных сдерживающих факторов на ОПТ: i) отсутствие национального суверенитета; ii) территориальная раздробленность; iii) ограниченное пространство для маневра в экономической политике; iv) уязвимость перед лицом внешних потрясений; v) отсутствие выхода к морю и ограниченный доступ к рынкам; и vi) недостаточная физическая инфраструктура. Работа ЮНКТАД направлена на подробное описание методами качественного и количественного анализа и при помощи экономического моделирования последствий продолжающегося, а иногда и усугубляющегося воздействия этих сдерживающих факторов на жизнь палестинского народа при отсутствии жизненно важного пространства для маневра в политике и отсутствии функционирующих органов суверенного государства и информирование международного сообщества об этих последствиях.

26. **Исследовательская и аналитическая работа:** Аналитическая работа и вытекающая из нее техническая помощь осуществляются в основном в пяти широких областях:

a) экономическая, торговая политика и политика в сфере труда – для содействия принятию продуманных решений в условиях ограниченного пространства для маневра в политике;

b) укрепление институционального потенциала – для содействия в создании и наращивании потенциала важнейших государственных институтов – при этом финансы (управление долгом) и таможенная деятельность имеют непосредственное отношение к сфере компетенции ЮНКТАД;

c) упрощение процедур торговли – в интересах сокращения операционных издержек предприятий;

d) развитие частного предпринимательства – для содействия созданию и повышению кадрового и производственного потенциала;

e) региональная торговая интеграция – для содействия выявлению и выработке действенных альтернатив торговле на соседних и региональных

рынках, улучшения условий торговли и диверсификации/сокращения зависимости от Израиля в части экспорта и импорта.

27. Экспертный потенциал, а также идейное лидерство ЮНКТАД в этих областях хорошо известны и признаны. Некоторые респонденты отметили, что позиция ЮНКТАД служит противовесом и источником альтернативных подходов по сравнению с подходами других учреждений, тем самым позволяя принимать более продуманные и обоснованные решения в отношении важных вопросов политики и стратегий национального развития. Это было особо отмечено в связи с такими вопросами, как либерализация торговой политики и вступление в ВТО.

28. В ходе оценки было отобрано восемь¹ докладов (освещающих широкий спектр тем за двенадцатилетний период вплоть до 2010 года) для более подробного изучения их содержания и выявления ключевых тезисов, вытекающих из содержащегося в них анализа. Замечания по поводу некоторых докладов обобщаются в приложении 3 (TD/B/58/6/Add.1) к настоящему докладу.

29. В ходе оценки был сделан общий вывод о том, что эти доклады характеризуются обилием данных и проницательностью анализа, и это позволяет оценить значительные трудности и факторы, сдерживающие рост в условиях оккупации. В совокупности эти доклады свидетельствуют о громадном экономическом потенциале мирной договоренности, с одной стороны, и о крайней уязвимости экономики ОПТ в связи с принятыми Израилем мерами безопасности – с другой.

30. Общий вывод, вытекающий из целого ряда этих докладов, заключается в том, что политика оккупации на ОПТ ложится тяжелым бременем на палестинский народ и лишает институты ПА способности к достижению самодостаточности и поддержанию своей деятельности за счет имеющихся источников доходов, что, в свою очередь, приводит к их чрезмерной зависимости от внешней поддержки. В докладах, охватывающих период с 1994 по 1999 год, содержится положительный отзыв об экономических преимуществах осуществления ПЭО, невзирая на его ограничения в плане расширения для ПА пространства для маневра в политике. Наиболее важный вывод и аргумент в пользу ПЭО состоит в том, что к 1999 году ПА смогла ликвидировать дефицит поступлений и была способна контролировать свои текущие расходы, не завися от доноров. Центральный вывод в последующих докладах заключается в том, что условия и меры политики, имевшие место начиная с 2000 года, полностью обратили вспять этот прогресс, при этом ситуация в секторе Газа значительно хуже, чем на Западном берегу.

31. В выводах этих докладов приводятся полезные указания для ПА по поводу стратегических мер, позволяющих максимальным образом задействовать потенциал ее ограниченного пространства для маневра в политике, и определяют конкретные области пересмотра и корректировки ПЭО, который остается единственным действующим инструментом, регламентирующим экономические договоренности в отношении ОПТ. В определенной степени в них также присутствует набор конкретных "**посылов**", касающихся ликвидации наиболее критичных узких мест, создаваемых израильской политикой и процедурами на ОПТ.

¹ GDS/SEU/2, GDS/SEU/3, GDS/APP/2001/1, GDS/APP/2003/1, GDS/APP/2006/1, GDS/APP/2008/1, GDS/APP/2009/1 и готовящийся к выпуску доклад о внешнеторговом секторе.

32. **Техническое сотрудничество:** Техническое сотрудничество, начатое в 1995 году, остается нацеленным на укрепление институционального потенциала для достижения национальных целей в области развития по четырем направлениям: а) торговая политика и стратегии; б) упрощение процедур торговли и логистика; в) финансирование и развитие; и д) инвестиции, развитие предпринимательства и конкуренция. Начиная с 2000 года акцент делается на создании и укреплении институтов ОПТ, для того чтобы они могли справляться с условиями оккупации и дополнительными ограничениями доступа и передвижения и приобрели потенциал, необходимый для выполнения функций государственных учреждений.

33. Большинство проектов по отдельности продемонстрировали высокую актуальность в плане удовлетворения вышеуказанных потребностей в укреплении институтов. Деятельностью по линии технической помощи были охвачены серьезные пробелы в знаниях и потребности в наращивании потенциала в области таможенного администрирования, управления долгом и финансового планирования, упрощения процедур торговли и комплексного макроэкономического планирования в соответствии с национальными приоритетами. Все эти проекты выполнялись на основе признанного экспертного потенциала, собственных средств и платформ ЮНКТАД и предметной компетенции ее сотрудников, и также осуществлялись и в других условиях.

34. С другой стороны, ЮНКТАД сталкивается с новыми вызовами в плане сохранения ее позиций и роли в общей системе развития, и эти вызовы во многом определяют очертания ее будущей стратегии работы.

35. Самым важным фактором является то, что поставленная Палестиной цель добиться приема в такие важные органы, как ВТО, Организация Объединенных Наций и другие, а также заручиться одобрением Израиля в отношении важнейших проектов, существенным образом влияет на выбор партнеров по процессу развития. Во-вторых, учреждения, предоставляющие финансирование, имеют преимущество перед теми, кто только осваивает и расходует финансовые средства. В этом смысле ЮНКТАД находится в весьма невыгодном положении, поскольку зависит от внебюджетной поддержки, а также несет более высокие накладные расходы в Женеве. В-третьих, сосредоточенность ЮНКТАД в последние годы на государственных органах и недостаточное взаимодействие с ключевыми институтами частного сектора – "Палторг" и Палестинской федерацией промышленности (ПФП) – лишает ее целого ряда возможностей, в то время как большинство доноров обращают все больше внимания на стратегии роста, стимулируемого частным сектором. И наконец, несколько представителей заинтересованных сторон также отметили, что ориентация ЮНКТАД на информационно-просветительскую работу по поводу оккупационной политики иногда не позволяет ей расширять спектр партнерств и проектов.

36. Трое как действующих, так и бывших высокопоставленных должностных лиц, которые были связаны с деятельностью ЮНКТАД на протяжении нескольких лет, также отметили, что группе необходимо более энергично реагировать на приоритетные потребности и быстрее откликаться на просьбы о помощи и что качество взаимоотношений, которое в прошлом было очень высоким, необходимо сохранить за счет чуткого реагирования на просьбы о поддержке. Хотя такие высказывания могут носить субъективный характер, они свидетельствуют о необходимости прилагать больше усилий к выстраиванию взаимоотношений с институтами на самом высоком уровне.

В. Эффективность

37. **Исследовательская и аналитическая работа:** Результатом непрерывного освещения положения палестинского народа на протяжении более чем 25 лет стал внушительный архив информации, который имеет большую ценность для заинтересованных сторон, в том числе ученых, ряда доноров, а также других учреждений по вопросам развития. В докладах ЮНКТАД демонстрируются взаимосвязи между политикой и мерами оккупационных властей; правом; ситуацией в области законности, порядка и безопасности на ОПТ; и обусловленными этим темпами роста и развития; и отражается принципиальная противоречивость состояния "роста в оккупации". В ряде докладов приводятся также конкретные указания относительно решения проблем путем повышения уровня свободы в принятии политических решений на ОПТ.

38. **Межправительственный консенсус и обслуживание совещаний экспертов:** ЮНКТАД сделала все возможное для того, чтобы подчеркнуть необходимость мер вмешательства для улучшения экономических и социальных условий на ОПТ, опираясь на эмпирические данные, полученные в ходе своих исследований. Тем не менее ее способность влиять на межправительственные процессы остается ограниченной. Об этом можно судить по тому вниманию, которое уделяется данной теме, когда СТР посвящает обсуждению результатов работы ГППН заседание продолжительностью от двух часов до половины дня и впоследствии лишь "принимает к сведению" доклад секретариата.

39. Одновременно с этим подробное освещение оккупационной политики в этих докладах вызывает со стороны ряда государств-членов критику, мотивированную тем, что оккупационная политика получает гораздо больше внимания, чем содержательное изложение деятельности и проектов ЮНКТАД в течение года, и что в оценках не учитывается официальная информация и сведения, представляемые Израилем (даже несмотря на то, что в своих докладах ЮНКТАД опирается на авторитетные источники, в том числе статистику Всемирного банка, ПЦСБ и Израиля).

40. **Проекты/мероприятия в области технической помощи:** Цель большинства проектов заключалась в создании и укреплении институционального потенциала, исходя из допущений о большей свободе в разработке и осуществлении экономической политики. Однако при существующих структурах и в условиях оккупации пространство для маневра при осуществлении макроэкономической, торговой политики и политики в сфере труда крайне ограничено. В таких условиях техническая помощь предоставляется в неоптимальной среде, что резко уменьшает ее потенциальное воздействие.

41. Результаты деятельности ЮНКТАД, которая является сравнительно небольшим и специализированным партнером, выражаются в формировании у получающих помощь институтов знаний, потенциала и стойкости, с тем чтобы они могли развиваться, сохраняться, возрождаться и восстанавливаться в ходе циклов конфликта. По мнению эксперта, проводившего оценку, выживание и сохранение этих нарождающихся институтов, а также их способность в последние 10 лет возрождаться и распоряжаться своим ограниченным политическим и финансовым пространством без внутреннего разрушения сами по себе являются важным свидетельством отдачи от помощи ОПТ в целях развития. Кроме того, ЮНКТАД предоставила ПА инструменты для анализа, мониторинга и проведения в жизнь мер политики, отвечающих национальным стратегиям развития.

Таблица 2
Резюме комментариев эксперта, проводившего оценку, по отдельным проектам

<i>Проект</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Комментарии</i>
АСОТД – различные этапы	<ul style="list-style-type: none"> • Проектирование системы таможенного администрирования с адаптацией ее к требованиям ОПТ • Обучение персонала • Системы ведения торговой статистики и управления рисками • Прямой ввод данных участниками торговли • Согласование данных с израильской таможней 	<p>ЮНКТАД осуществила три этапа своей программы таможенного администрирования с момента ее запуска в 2000 году, начиная от проектирования и вплоть до сдачи и эксплуатации на ряде объектов. Система функционирует по принципу контроля после таможенной очистки, и ее объектом являются товары, прошедшие очистку в портах Израиля. Имеется интегрированная в систему база данных о тарифах и торговых операциях, которая обеспечена системами аварийного восстановления и механизмами резервного копирования данных. Сбор платежей и согласование данных с Израилем осуществляются крайне стабильно, и все затраты по проекту уже окупались за счет получения дополнительных поступлений благодаря точному согласованию данных об объеме операций и трансфертах. Несмотря на трудности, система применяется на 14 объектах на ОПТ, и 200 человек прошли обучение таможенному администрированию, а в настоящее время возможен также прямой ввод данных в систему участниками торговли. Успеху проекта в немалой мере способствует большая заинтересованность местного коллектива, который работал в промежутках между этапами, не имея уверенности в оплате своего труда.</p> <p>Проект будет передан ПА на следующем этапе, который в настоящее время ожидает финансового закрытия.</p>

<i>Проект</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Комментарии</i>
<p>ДМФАС PAL/00/A28 Норвегия июль 2000 года – 2001 год, завершен в 2005 году</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Создание институциональной основы (бюро по управлению долгом) • Компьютеризация и установка ДМФАС 5.3 на арабском языке • Исследование вопроса о финансировании государственных инвестиций • Новый этап обсуждается 	<p>Целью проекта являлось создание институциональной рамочной основы эффективного управления долгом и повышение потенциала должностных лиц Министерства финансов в области анализа внешнего финансирования, регистрации, мониторинга и анализа текущих и будущих обязательств по обслуживанию долга с использованием ДМФАС. Он способствовал также созданию централизованной базы данных о долге, содержащей полный объем информации и инструменты отслеживания долга, а также подготовке программного документа, посвященного стратегии управления долгом, а также принципиальных рекомендаций по поводу институциональных аспектов. При осуществлении проекта возникли большие задержки, в результате чего он был продлен до 2003 года. Несмотря на это, работа продолжалась до 2006 года без официальных согласований, и в конце концов была остановлена в 2007 году, а неизрасходованные средства были перенаправлены на проект по АСОТД. Впоследствии, в 2008 году, был физически уничтожен объект в Газе. ЮНКТАД продолжала оказывать поддержку министерству из Женевы. Новое проектное предложение в настоящее время ожидает финансирования от доноров.</p>
<p>ПСГ MED/2005/105-371 Европейский союз 2005–2008 годы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Учреждение и регистрация ПСГ • Повышение технического потенциала сотрудников ПСГ • Ознакомление грузоотправителей с различными аспектами упрощения процедур торговли и ролью ПСГ • Обеспечение конкурентоспособных ставок, снижения размера платежей и справедливого 	<p>Проект был направлен на создание национального совета грузоотправителей, исполняющего роль уполномоченного представителя отрасли, для отстаивания интересов палестинских участников торговли/грузоотправителей перед поставщиками услуг и регулируемыми органами по вопросам, касающимся перевозок, а также упрощения процедур торговли.</p> <p>В рамках проекта было оказано содействие учреждению ПСГ и поддержка в проведении учебных рабочих совещаний, посвященных процедурам международных морских пе-</p>

Проект	Мероприятия	Комментарии
	<p>режима для палестинских грузоотправителей со стороны поставщиков услуг</p> <ul style="list-style-type: none"> • Оценка и распространение последней информации об изменениях • Налаживание информационно-просветительской работы с правительством, частным сектором и международными учреждениями • Обеспечение стабильности ПСГ 	<p>ревозок, упрощению процедур торговли, а также в организации ознакомительных посещений портов Израиля и других международных объектов. ПСГ смог функционировать в качестве представителя участников отрасли и представлять все возникающие у них проблемы, и даже выступать заказчиком юридических услуг от лица членов и помогать членам экспортировать товары на отдаленные рынки.</p> <p>ПСГ работал также с органами власти в ПА, Иордании, Египте и Израиле и, кроме того, с Израильским, Швейцарским и Европейским советами грузоотправителей и группой АСОТД. Он также открыл вебсайт и выпустил несколько аналитических записок по вопросам торговой политики и других публикаций по актуальным проблемам. Обеспечение финансовой стабильности за счет оказания платных услуг остается под вопросом ввиду местных условий и недостаточной деловой активности.</p> <p>К настоящему моменту Канадой одобрено финансирование второго этапа проекта.</p>
<p>ЭМПРЕТЕК INT/98/A 33 Италия (Мед-2000); МОТ 2001–2006 годы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка Программы и институциональных рамок основ • Перевод и адаптация учебных материалов • Рабочие совещания ЭМПРЕТЕК • Местный потенциал обучения • Последующая помощь и поддержка предпринимателей • Развитие сетей 	<p>ЭМПРЕТЕК является сложившейся программой ЮНКТАД по развитию предпринимательства. Первый этап был направлен на формирование группы из 100 "эмпредетекос" (МСП), содействие им в подготовке и осуществлении собственных бизнес-планов на основе специально разработанных учебных программ, в том числе в получении финансовой помощи, и осуществлялся при поддержке местной группы сертифицированных инструкторов из партнерского учреждения – ПБК. Было создано 43 "эмпредетекос", 13 из которых были представлены женщинами и 5 – кандидатами в сертифицированные инструкторы, однако данный этап был прекращен вследствие отмены финансирования донором.</p>

Проект	Мероприятия	Комментарии
ПАПИ PAL/OT/3BZ Норвегия 2003–2007 годы	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка нынешнего состояния существующих отраслей/предприятий • Разработка программы удержания инвестиций. Разработка плана институционального строительства • Разработка учебной программы, • Учебная поездка/обучение в ведущих агентствах по поощрению инвестиций 	<p>Чрезвычайный этап, финансируемый МОТ и новым партнерским учреждением (ПФП/ПФТСЗ), был подготовлен в целях продолжения проекта и его распространения на сектор Газа, а также предусматривал некоторые мероприятия, направленные на обеспечение самодостаточности местного учреждения. В секторе Газа проект осуществить не удалось. Тем не менее было создано 130 "эмпретекос", в том числе 21 под руководством женщин.</p> <p>Недостаточная сопричастность и преемственность местных партнеров, помимо проблем с мобилизацией финансирования, были наиболее слабым местом проекта, которому не удалось заручиться финансированием на новый этап, планируемый в партнерстве с неправительственным учреждением – ЦМП.</p> <p>ПАПИ – национальное агентство по поощрению инвестиций – столкнулось с трудностями не только в деле привлечения новых инвесторов, но также и в деле удержанием существующих инвесторов в крайне сложных условиях на ОПТ. ПАПИ не только само испытывало финансовые затруднения, но не обладало достаточным потенциалом для оказания помощи своим клиентам в таких обстоятельствах. ЮНКТАД, имея значительный опыт в области инициатив по поощрению инвестиций в прошлом, обладает соответствующей компетенцией по оказанию помощи таким агентствам по поощрению инвестиций, как ПАПИ, в разработке и осуществлении программ поощрения и удержания инвестиций.</p> <p>В ходе проекта завершение работы по обследованию отрасли и созданию базы данных о предприятиях было задержано более чем на три года. На основе результатов обследования и информации из других источников была подготовлена к распространению в 2007 году программа поощрения инвестиций. В 2009 году</p>

<i>Проект</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Комментарии</i>
Комплексные рамки палестинской макроэкономической, торговой политики и политики в сфере труда	<ul style="list-style-type: none"> • Формулирование модели комплексных рамок • Установка программы в различных учреждениях, получающих помощь • Программы обучения использованию модели • Программный документ, в котором используются результаты моделирования 	<p>ЮНКТАД осуществила проект по изучению потребности в стратегиях послеинвестиционного сопровождения на ОПТ, который лег в основу еще одного предложения в интересах ПАПИ. Однако данное предложение пока не получило положительного отзыва от доноров, хотя некоторые заинтересованные стороны полагают, что оно недостаточно активно продвигалось.</p> <p>Проект был направлен на формулирование комплексных рамок макроэкономической, торговой политики и политики в сфере труда для ОПТ на основе компьютеризированной эконометрической модели, учитывающей воздействие мер политики, в том числе в отношении торговли, сферы труда, репатриантов, налогов и трансфертов, государственных инвестиций, а также долга и внешних сбережений. Кроме того, проект был призван повысить потенциал по разработке моделей министерств труда, национальной экономики, финансов и планирования, Палестинского денежно-кредитного управления и Палестинского центрального статистического бюро, а также местного партнера. Модель была внедрена в шести учреждениях, и были успешно осуществлены несколько учебных программ.</p>

Источник: Замечания эксперта, проводившего оценку, на основе документов, выездов на места и собеседований.

42. Успешное функционирование АСОТД служит уникальным примером успешного сотрудничества, движущими силами которого являются не только ЮНКТАД и ПА, но и непрерывная поддержка доноров в течение нескольких этапов, а также активная позиция и поддержка со стороны израильских властей и вспомогательных учреждений. Проект АСОТД красноречиво свидетельствует о потенциале плодотворного и конструктивного сотрудничества на местах даже на фоне крайне сложных политических условий и болезненных вопросов, учитывая те ощутимые преимущества как для ПА, так и для Израиля, которые вытекают из эффективного механизма согласования налоговых данных после таможенной очистки товаров, являвшегося основной целью проекта. Аналогичным образом, еще один проект – по учреждению Палестинского совета грузоотправителей (ПСГ) – получил определенную поддержку израильских организаций частного сектора, таких как Совет грузоотправителей Израиля (СГИ) и Центр мира им. Переса.

43. С другой стороны, проекты, непосредственно ориентированные на предприятия частного сектора, столкнулись с проблемами в плане сохраняющейся неуверенности в благоприятном характере среды, а также недостаточной ответственности на местном уровне и задним числом могут показаться преждевременными, хотя все они были основаны на ожиданиях успешного исхода политического диалога. Несмотря на их актуальность, эксперт, проводивший оценку, ожидает, что трудности с обеспечением продления проектов, направленных на удержание инвесторов и развитие предприятий, будут сохраняться и впредь, вплоть до существенного улучшения местных условий, т.е. формирования спроса со стороны инвесторов, прочно устоявшейся ответственности на местном уровне и механизмов софинансирования.

С. Результативность

44. До 1995 года основным, если не единственным, направлением деятельности ГППН была подготовка исследовательских и аналитических докладов. Однако в настоящее время регулярная программа работы включает в себя подготовку двух исследовательских докладов в течение двухлетнего периода, а также ежегодного доклада для СТР, т.е. двух докладов каждый год. Предложение об увеличении числа периодических исследований палестинской экономики встретило сопротивление со стороны некоторых государств-членов на недавнем совещании ЮНКТАД, и в результате было снято в интересах достижения консенсуса. Таким образом, несмотря на возможные варианты, в программу работы входит только два периодических документа в год.

45. Наряду с этим в ходе выполнения нескольких проектов технической помощи возникали задержки, в основном вследствие неблагоприятной обстановки на местах в результате конфликта. В некоторых проектах не удалось полностью использовать выделенные средства, поскольку некоторые запланированные мероприятия было невозможно осуществить. Два проекта были прерваны в процессе осуществления: ЭМПРЕТЕК – в результате прекращения финансовой поддержки со стороны доноров; и ДМФАС – после продолжения деятельности в течение нескольких лет без согласия донора (см. таблицу 2). В таблице ниже в обобщенном виде представлены отклонения от сроков выполнения по каждому проекту.

Таблица 3

Запланированные и фактические сроки завершения отдельных проектов (в месяцах)

<i>Проект</i>	<i>По плану</i>	<i>Фактически</i>
Этап I АСОТД++	6	18
Этап II: АСОТД	16	35
Этап III: АСОТД	30	36
ДМФАС	16	Остановлен
ЭМПРЕТЕК этап I	24	Остановлен
ЭМПРЕТЕК чрезвычайный этап	8	11
ПСГ	24	34
ПАПИ	6	36

Источник: Проектная документация и доклады.

46. **Эффективность с точки зрения затрат:** Анализ различных проектов свидетельствует о том, что основная часть расходов приходится на привлечение экспертов ЮНКТАД. Это объяснимо, учитывая, что ведущие программы ЮНКТАД являются ее собственными разработками и она принимает практическое участие в этой деятельности. В случайной выборке проектов почти 51% бюджетных средств расходовались внутри ЮНКТАД, без учета затрат на привлечение внешних экспертов. С другой стороны, на расходы на местах приходилось менее 15% расходов, хотя сюда не относилась заработная плата местных сотрудников, труд которых оплачивался по линии проектов.

Таблица 4

Распределение расходов по проектам

Проект	Валюта	Эксперты ЮНКТАД	Консультанты/сотрудники	Учебные мероприятия сотрудников	Поездки	Прочие расходы	Программная поддержка	Итого
ПСГ	долл. США	82 002	308 303	28 766	45 406	85 254	39 171	598 711
Чрезвычайный этап								
ЭМПРЕТЕК	долл. США	102 195		13 702			15 900	131 756
ПАПИ	долл. США	41 891		18 563			7 859	68 314
ДМФАС	долл. США	261 355		10 442		36 673	40 101	348 571
МИЦР	долл. США	28 525	8 008	6 500	14 404		7 629	74 770
Этап 2								
АСОТД*	долл. США	300 000	254 408	45 784			50 056	765 148
ДМФАС, согласно предложению	долл. США	269 750	137 000	52 716	171 457	114 619	96 920	842 462
Итого	долл. США	901 623	707 719	176 473	231 264	236 546	257 636	2 829 732
Доля от общей суммы расходов								
	%	34,5%	25,01%	6,23%	8,17%	8,35%	9,1%	100%

Источник: Отчеты о расходовании средств по отдельным проектам, Секция бюджета и финансирования проектов.

47. **Людские ресурсы:** Группа выразила озабоченность по поводу ограниченной способности решать свои задачи при наличии только двух человек и беспокойство по поводу того, как потеря штатной единицы уровня С3 отразится на рабочей нагрузке остающихся сотрудников. Было заявлено, что сама по себе регулярная программа работы (одна ежегодная публикация и от одного до двух исследовательских докладов) не оправдывает создания еще одной штатной должности, однако для работы по координации, мониторингу технической помощи и составлению отчетности требуются дополнительные ресурсы в виде сотрудников, работающих на полную ставку, в том числе на местах.

48. В то же время проводившие оценку эксперты слышали от представителей других заинтересованных сторон жалобы по поводу происходящего в последние годы спада производительности. Хотя такие спады могут объясняться, в частности, ресурсными ограничениями, ниже представлен анализ количества отработанных месяцев за шесть лет, с 2004 по 2009 год (информация за 2010–2011 годы пока недоступна). Произошло резкое увеличение общего объема трудозатрат в группе с 97 месяцев работы в 2004–2005 годах до 149,5 месяцев работы в 2006–2007 годах, за которым последовала обратная тенденция

снижения до 100,5 месяцев работы в 2008–2009 годах; при этом бóльшая часть изменений приходится на ресурсы, выделяемые на осуществление проектов на местах, и на внебюджетные ресурсы. Наряду с этим важно отметить последовательное сокращение объема ресурсов, выделяемых на консультативные услуги: с 29,5 месяцев работы в 2004–2005 годах до 17,25 месяцев работы в 2006–2007 годах и до 9 месяцев работы в 2008–2009 годах.

49. Как видно из таблицы 5, на оказание консультативных услуг по вопросам политики в настоящее время приходится наименьшая рабочая нагрузка в группе. В определенной степени это подтверждает критику, высказанную некоторыми заинтересованными сторонами по поводу того, что консультациям по вопросам политики уделяется недостаточное внимание. Вместе с тем группа считает, что оказание ею консультативных услуг по вопросам политики всегда зависело от спроса и колебания отражают фактический спрос, время от времени возникающий у директивных органов. В настоящее время не существует подробной документации, отражающей содержание данных направлений деятельности, и представляется полезным составить такую документацию и поместить ее на вебсайте наряду с другими направлениями деятельности, о которых отчитывается группа.

Таблица 5

Распределение людских ресурсов в соответствии с двухгодичными планами работы, 2004–2009 годы

	2004–2005 годы					2006–2007 годы					2008–2009 годы					
	C-РБ	C-ВБ	К-РБ	К-ВБ	Все	C-РБ	C-ВБ	К-РБ	К-ВБ	ВБ на мес-тах	Все	C-РБ	C-ВБ	К-РБ	К-ВБ	Все
Основное обслуживание совещаний*	135	3	0	0	16,5	8,5	0	0	0	0	8,5	14	0	0	0	14
Документация для заседающих органов	10	3	0	0	13	11	3	0	0	0	14	8	4	0	0	12
Непериодические публикации	6	4	3	0	13	11,25	2,25	4	0	0	17,5	8	2,5	0	0	10,5
Прочая основная деятельность	5,5	3	5,5	0	14	3,5	2,5	1,5	0	0	7,5	4	3	3	0	10
Консультативные услуги	205	3	0	0	29,5	8,5	4,75	0	0	4	17,25	5,5	3,5	0	0	9
Учебные мероприятия/семинары/рабочие совещания	1	0	0	0	1	3	1,5	1	0	0	5,5	6,25	5,25	0,5	1,5	13,5
Проекты на местах	4	2	0	6	10	4	6	0	69	0	79	6	18	0	7,5	31,5
Итого	58,5	24	8,5	6	97	49,75	20	6,5	69	4	149,25	51,75	36,25	3,5	9	100,5

* Отчетность по этой категории представляется на уровне отдела и отражает данные, представленные другими подразделениями помимо ГППН.

Источник: документы о двухгодичных планах работы (планы работы на 2010–2011 годы пока недоступны).

D. Устойчивость результатов

50. **Ответственность на местном уровне за осуществление инициатив:**

Ответственность на местном уровне за осуществление инициатив является важнейшим условием обеспечения устойчивости результатов. В большинстве случаев ЮНКТАД взаимодействовала с ПА напрямую, и уровень ответственности за осуществление некоторых инициатив, таких как АСОТД, выработка экономической политики и ДМФАС, был достаточным. Тем не менее в ходе реализации других инициатив возникали некоторые проблемы, особенно в случае программы ЭМПРЕТЕК, в которой дважды сменялись национальные партнеры: первым из них было финансовое учреждение, а вторым – отраслевая федерация. Существенным фактором этих изменений был недостаток возможностей для софинансирования. Более того, документ с предложением по поводу нового этапа проекта предусматривает еще одного партнера.

51. **Финансовая устойчивость:** Достаточно большое внимание при разработке таких проектов, как ЭМПРЕТЕК и ПСГ, уделялось подготовке учреждений, получающих помощь, к обретению финансовой самостоятельности на основе членских взносов и оказания платных услуг. Однако достичь этого оказалось непросто вследствие низкой платежеспособности частного сектора, неблагоприятных условий для ведения бизнеса и спадов в экономике во время периодических конфликтов. Кроме того, ПА с ее дефицитом поступлений сложно обеспечивать функционирование этих учреждений за счет ресурсов бюджета. Даже в таких успешных проектах, как АСОТД, возможность оплаты труда сотрудников программы за счет ресурсов ПА в периоды между этапами проекта каждый раз находилась под угрозой.

52. **Институциональный потенциал:** Проблемой проектов технического сотрудничества, направленных на укрепление институционального потенциала, является текучесть квалифицированных кадров. Данная проблема действительно имела место в таких проектах, как ПАПИ, ЭМПРЕТЕК и, в меньшей степени, АСОТД. В ряде случаев эта текучесть кадров была связана с возможностями для карьерного роста сотрудников. На смену уходящим квалифицированным кадрам не удавалось привлечь сотрудников со сходным уровнем подготовки и опытом.

53. **Постоянство политической стабильности:** Наличие стабильного политического руководства на ОПТ является важнейшим условием прогресса и развития в той же степени, что и общий ход процесса диалога. Хотя это условие обеспечивалось в течение значительного периода времени с момента образования ПА, с тех пор возникли сложности, и в настоящее время налицо раскол в поддержке руководства. Будущее развитие событий существенным образом повлияет на политический климат и, следовательно, на осуществление мер помощи.

54. **Мир и безопасность в интересах экономического развития:** Самой большой проблемой на пути обеспечения устойчивости результатов все еще является отсутствие в каких-либо временных экономических схемах на оккупированной территории реальной действующей системы взаимной подотчетности. Залогом будущего роста и развития ОПТ служит зыбкая надежда на безопасные и мирные условия, причем любая неблагоприятная оценка ситуации может полностью обратить вспять достигнутый экономический, физический и социальный прогресс в любой момент времени.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

55. На фоне крайне сложных и неблагоприятных местных условий ЮНКТАД продолжает поддерживать непрерывное взаимодействие с ПА и другими получателями помощи, откликаясь на их насущные потребности посредством проведения консультаций по вопросам экономической политики и оказания технической помощи в целях развития институционального потенциала. Такое стабильное взаимодействие на протяжении более чем 28 лет поддерживалось во многом благодаря учреждению специальной Группы по помощи палестинскому народу и ее ресурсному обеспечению из средств регулярного бюджета.

56. ЮНКТАД остается некрupным, но специализированным игроком в сфере помощи в целях развития, и она не имеет представителей на местах. Тем не менее она предлагает целый ряд собственных инструментов и методов, и начиная с 1979 года пользовалась признанием и доверием ООП, а затем ПА после ее учреждения, а также большинства, если не всех, государств-членов. Однако для того, чтобы сохранить это признание в условиях увеличения числа возможных партнеров по процессу развития и изменения реалий на ОПТ, ЮНКТАД должна продемонстрировать более высокую эффективность взаимодействия и реагирования на потребности.

57. Сильными сторонами исследовательско-аналитической работы ЮНКТАД является оценка и четкое определение коренных причин неблагоприятного состояния процесса развития на ОПТ, их непосредственная увязка с конкретными мерами политики и порядком действий израильских властей, развитие аргументации в пользу прекращения оккупации с позиций экономического и человеческого развития. Однако данные наблюдения и выводы не получают поддержки; наоборот, их объективность ставится под сомнение, в частности на основании того, что в этих оценках не учитываются официальные израильские данные и отчетность, а также на основании того, что в них не учитываются заявленные Израилем положительные меры по постепенному ослаблению ограничений.

58. Техническая помощь ЮНКТАД во многом оказывалась на основании ее мандата, а также в ответ на потребности, озвученные получателями помощи, в соответствии с приоритетами, изложенными в национальных планах развития, и с акцентом на институциональном строительстве. В совокупности проекты технической помощи стали важным вкладом в содействие ПА в деле укрепления институтов в сферах экономической политики, статистической информации и финансового управления, а также упрощения процедур торговли. Вместе с тем полученные результаты были хуже потенциально возможных вследствие периодического радикального изменения условий на местах, разрушения физической инфраструктуры и смещения приоритетов в сторону чрезвычайных мер и кризисного управления с отходом от выверенного, спланированного курса на закрепление результатов технической помощи.

59. И все же, с точки зрения задач, которые заключались в оказании помощи ПА в формировании институтов, достаточных для функционирования государственных учреждений, доклады, представляемые "четверке" рядом учреждений – ВБ, МВФ и Организацией Объединенных Наций – свидетельствуют об удовлетворительном достижении этой первоначальной цели на 2011 год. ЮНКТАД как важный партнер, оказывающий помощь в области таможенного

администрирования и разработки экономической политики, внесла неоспоримый и безусловный вклад в достижение этого результата.

60. Несмотря на исторически сложившиеся взаимоотношения с ОПТ, у ЮНКТАД могут возникнуть трудности при реагировании на новые и нарождающиеся приоритеты ПА и других получателей помощи, влекущие за собой переориентацию ее работы на ОПТ. Эти трудности проистекают из i) необходимости для ПА заручиться достаточными финансовыми обязательствами (что было в определенной степени непросто для ГППН в таких стратегически приоритетных областях, как мобилизация поддержки в целях более эффективного содействия присоединению ПА к важным международным форумам, таким как ВТО); ii) набирающей силу тенденции поддержки донорами мероприятий на местном уровне в интересах частного сектора, который в последние годы не получал должной поддержки; и iii) недостатка присутствия и партнерских связей на местах, а также неучастия ЮНКТАД в структурах по координации помощи на ОПТ, что в совокупности ограничивает ее способность вносить дополнительный вклад, несмотря на актуальность ее работы, возможности и экспертный потенциал.

В. Рекомендации

1. Актуальность

61. Подтверждая актуальность программы ЮНКТАД на фоне сохраняющихся на ОПТ экономических и социальных условий, эксперт, проводивший оценку, рекомендует ЮНКТАД придерживаться двуединого подхода: продолжать на основе фактических данных распространять информацию об уроне, наносимом оккупационной политикой, но в то же время шире использовать адаптационный подход, заключающийся в том, чтобы "действовать в пределах возможного", т.е. в максимальной степени задействовать возможности, имеющиеся в ограниченном пространстве для маневра в политике. В частности, проводивший оценку эксперт считает, что существуют убедительные основания для того, чтобы ЮНКТАД посвятила часть своей аналитической работы определению и оценке конкретных направлений для **программы "индигенизации" с опорой на частный сектор** в дополнение к традиционным рецептам относительно диверсификации экспорта для ослабления торговой зависимости от Израиля, учитывая, что "индигенизация" промышленных секторов на ОПТ в таких базовых системообразующих отраслях, как черная металлургия, цементная, пищевая промышленность, металлообработка и т.д., обладает огромным потенциалом в деле стимулирования активного роста без чрезмерного влияния на торговлю с Израилем.

62. Эксперт, проводивший оценку, рекомендует при реализации программы работы применять более широкий консультативный подход на основе результатов обзора работы, проведенной в прошлом году, и перечня приоритетов, определенных ПА в таких областях, как консультации по вопросам политики; учебные программы; исследовательские доклады и разработка проектов технической помощи.

2. Результативность/отдача

63. **Исследовательско-аналитическая работа:** Выступая за развитие частного сектора в качестве второго направления инициатив ЮНКТАД, эксперт, проводивший оценку, считает важным дополнить нынешние подходы, ориентированные на институты частного сектора или поддержку малых и микропред-

приятый, стратегией по выявлению и использованию возможностей для развития нескольких сильных **опорных отраслей**, обладающих достаточным потенциалом для того, чтобы обеспечивать конкурентоспособность за счет расширения масштабов деятельности, демонстрировать потенциал освоения, способствовать увеличению занятости, импортозамещению и росту налоговых поступлений, а также обеспечивать базу для развития других отраслей.

64. Следует активизировать исследовательскую работу в области новых, "устойчивых к оккупации" секторов (по выражению исследователей ЮНКТАД), особенно секторов экономики знаний, которые меньше страдают от ограничений доступа и передвижения и не вызывают дополнительных подозрений с точки зрения безопасности. Например, кластер услуг по переводу на арабский язык (с использованием ИТ) мог бы способствовать созданию сильного сектора экспортных услуг, обладающего значительным потенциалом для обеспечения занятости. Хотя эта идея сама по себе не является новой, проводивший оценку эксперт рекомендует использовать стратегию, при которой в целях достижения масштабируемости и конкурентоспособности на первых порах будет оказываться поддержка созданию нескольких крупных, потенциально расширяемых и конкурентоспособных центров передового опыта, в противовес развитию множества небольших предприятий с недостаточным масштабом деятельности. Здесь кроются широкие возможности для получения средств от правительств стран региона Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), а также агентств по вопросам развития и межправительственных органов. Например, весьма перспективным может быть обязательный перевод на арабский язык документов Организации Объединенных Наций.

65. ЮНКТАД следует более активно работать с заслуживающими доверия и авторитетными учреждениями Палестины, а также Израиля, решающими сходные и смежные проблемы и ведущими информационно-просветительскую работу с позиций экономического анализа. В ходе оценки на основе краткого ознакомления с некоторыми публикациями "Палторг", ПИИЭП, Центра мира им. Переса и "Группы Экс" (в которую входят палестинские и израильские экономисты) эксперт, проводивший оценку, сделал вывод о том, что этот анализ является полезным, объективным и дополняет работу ЮНКТАД, а также, возможно, еще раз подтверждает доводы ЮНКТАД, опираясь на информацию с мест, и, кроме того, частично восполняет недостаток ее присутствия и заметности на местах.

66. **Техническое сотрудничество:** Многие из основных решений, разработанных ЮНКТАД, уже внедрены на ОПТ с различной степенью успеха. Тем не менее на основании информации, полученной в ходе оценки, можно выделить две области, в которых возможно достижение большего воздействия: **права на транзит и аспекты управления риском** при упрощении процедур торговли, поскольку они являются залогом преодоления проблем, касающихся роста, а также безопасности. Для этого могли бы использоваться технические подходы, основанные на передовой практике в области уменьшения рисков, и одновременно менее пагубные для торговли меры безопасности в соответствии с аргументами ЮНКТАД по поводу урона и ущерба, наносимых оккупацией.

67. В отношении программ, ориентированных на частный сектор, таких как ЭМПРЕТЕК, ЮНКТАД следует более активно использовать модель "франчайзинга по лицензии", применяя стандартные и одобренные методологии, с выполнением функций управления местными учреждениями и периодическим обзором и обновлением программ со стороны ЮНКТАД вместо управления ими

из Женевы. Для этого, как минимум, потребуется по мере возможности работать с партнерами, уже укрепившими свой потенциал на предыдущих этапах.

68. Формирование межправительственного консенсуса: Учитывая возможность полемики по поводу беспристрастности и прозрачности ЮНКТАД, эксперт, проводивший оценку, рекомендует при выборе тематики проводить необходимые и должные консультации с получателями помощи и документировать процесс отбора, рассмотрения и одобрения ежегодных докладов. Эксперт рекомендует также расширить круг участников процесса формирования содержательной части докладов не только с использованием официальных данных, представляемых всеми сторонами, но и с привлечением заслуживающих доверия местных учреждений, с тем чтобы они предоставляли "информацию с места событий", без ущерба для независимости секретариата и, в конечном счете, его ответственности за доклады. Кроме того, процесс формирования консенсуса необходимо расширить за счет привлечения правительственных учреждений, научных кругов и исследовательских институтов, а также средств массовой информации, которые в настоящее время служат признанным каналом распространения информации в системе Организации Объединенных Наций.

69. Сбалансированность программы работы: Функции ГППН как координатора технического сотрудничества не должны осуществляться за счет ослабления ее ориентации на предоставление консультаций по вопросам политики и исследовательско-аналитическую работу, особенно в свете обеспокоенности, выраженной получателями помощи. ЮНКТАД должна и впредь увеличивать объем предоставляемой консультативной помощи по вопросам макроэкономической политики, торговли и занятости и найти возможность обеспечения быстрого реагирования, своевременного предоставления консультаций, альтернативных мнений и анализа сценариев по более широкому спектру вопросов политики с использованием ее собственных экспертов, а также экспертов по данному региону. Предоставление консультаций по вопросам политики должно документально отражаться на вебсайте во избежание подозрений в том, что некоторые приоритеты игнорируются или отодвигаются на второй план.

70. Установление связей: Необходимо укреплять взаимоотношения с ПА на самом высоком уровне, используя опыт длительного сотрудничества и признания. ЮНКТАД следует более чутко реагировать на поступающие просьбы и предоставлять свои консультативные услуги по запросу, полностью задействуя при этом свой собственный экспертный потенциал, а также привлекая соответствующих внешних экспертов по конкретным вопросам. Для таких услуг, предоставляемых в кратчайшие сроки, потребуется выработать другие схемы финансирования по сравнению с традиционными формами помощи в виде конкретных проектов, которые не подходят для предоставления срочных консультаций. Несмотря на то, что указание конкретных механизмов и структур такого финансирования не входит в задачи настоящей оценки, проводивший оценку эксперт считает, что такая помощь может быть обеспечена либо через целевой фонд, доступный для ПА и позволяющий получать краткосрочное финансирование от любого агентства, либо путем создания "окна" финансирования под эгидой тематической группы по вопросам торговли и производственного потенциала КСР Организации Объединенных Наций, которая в настоящее время ожидает поддержки доноров.

71. Местные партнерства: ГППН необходимо предпринять серьезные усилия для улучшения взаимоотношений со всеми ключевыми субъектами внутри ПА и основными донорами, повышения заметности путем участия в работе

секретариата по координации оказания помощи на местах и установления новых связей с ключевыми партнерами и альянсами на местах.

72. **Организация:** Эксперт, проводивший оценку, считает, что нынешняя штатная организация является достаточной для выполнения текущей регулярной программы работы, но при этом возможно введение дополнительной должности, финансируемой из внебюджетных средств, для оказания содействия в управлении новыми проектами технической помощи. Эксперт рекомендует, по возможности, размещать такие дополнительные ресурсы на местах, а не в Женеве. Проект тематической группы по вопросам торговли и производственного потенциала КСР дает возможность испытать данный подход для обеспечения присутствия на местах на ОПТ в рамках модели "Единая Организация Объединенных Наций" и через такие УНР, как ЮНКТАД.
