



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 August 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия
Пункт 36 предварительной повестки дня*
Вопрос о Палестине

Экономические последствия израильской оккупации для палестинского народа: бюджетно-финансовые аспекты

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад секретариата Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

* A/74/150.



**Доклад секретариата Конференции Организации
Объединенных Наций по торговле и развитию об
экономических последствиях израильской оккупации
для палестинского народа: бюджетно-финансовые
аспекты**

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи [69/20](#), [70/12](#), [71/20](#), [72/13](#) и [73/18](#), в которых Ассамблея просила Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию оценить экономические последствия израильской оккупации для палестинского народа и представить доклад о таких последствиях.

I. Введение

1. С 1967 года Западный берег, включая Восточный Иерусалим, и сектор Газа находятся под израильской военной оккупацией, и палестинский народ страдает от проводимой в отношении него политики, которая негативно сказывается на экономике Палестины и на всех сферах жизни. Ожидалось, что в результате подписания в 1994 году в Париже Протокола об экономических отношениях между Правительством Израиля и Организацией освобождения Палестины экономическое положение Палестины улучшится. Однако показатели экономического развития Палестины, в том числе темпы роста, остаются на низком уровне, что сопряжено с хроническим дефицитом бюджета и торгового баланса и сильной зависимостью от экономики оккупирующей державы. В течение десятилетий палестинскому народу отказывается в правах свободного доступа к его природным ресурсам и оптимального использования его финансовых ресурсов, что в последнее время привлекает все больше внимания к вопросу об экономических потерях Палестины в результате оккупации. С 2014 года палестинскими и другими специалистами был проведен ряд исследований, посвященных анализу финансовых потерь Палестины в результате существующих торгово-экономических отношений с оккупирующей державой. Первое такое исследование, посвященное проблеме утечки бюджетных поступлений Палестины в результате применения Парижского протокола¹, было опубликовано Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) в 2014 году.

2. В настоящем докладе ЮНКТАД с учетом выводов, содержащихся в материалах предыдущих исследований и докладов, а также на основе результатов нового количественного анализа рассматривает вопрос о бюджетных потерях Палестины в результате оккупации. Из-за этих потерь происходит существенное сужение возможностей Государства Палестина по достижению целей в области устойчивого развития. Бюджетно-финансовые потери — это лишь часть общего экономического ущерба, обусловленного оккупацией. Они включают два компонента: утечка палестинских бюджетных поступлений в Израиль в результате применения Парижского протокола и другие финансовые потери, возникающие в результате того, что в течение продолжительного срока оккупации в отношении Палестины проводится жесткая политика и вводятся ограничительные меры. Оба эти компонента подробно рассмотрены в настоящем докладе на основе стоимостной оценки объема бюджетных средств, перетекающих в Израиль по некоторым из основных каналов, и новой методики анализа других существенных финансовых потерь, обусловленных оккупацией.

A. Цели подготовки доклада

3. В соответствии с вышеизложенным при подготовке доклада преследовались следующие цели:

а) выявить каналы утечки финансовых средств, например бюджетных поступлений от прямого налогообложения, которые не были выявлены в ходе предыдущих исследований; проанализировать вопрос об уклонении от уплаты налогов путем занижения в таможенных декларациях стоимости товаров, импортируемых из Израиля и других стран мира; и рассмотреть проблему убытков от удержания причитающихся Палестине таможенных сборов;

¹ См. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations* (Geneva, 2014).

б) основываясь на стройной методологии оценки и на результатах обзора материалов исследований, проведенных международными организациями, и заключенных соглашений, подготовить обновленную оценку утечки бюджетных средств в Израиль и прочих финансовых потерь, понесенных Государством Палестина в результате ограничений, введенных оккупирующей державой, и задокументировать причины утечки бюджетных средств и прочих финансовых потерь;

с) оценить долю потерь в результате утечки бюджетных средств в Израиль в общем объеме ущерба, обусловленного израильской военной оккупацией (как отмечалось выше, бюджетно-финансовые потери — это лишь часть общего экономического ущерба, от которого страдает народ Палестины в результате оккупации).

В. Методология и сфера охвата доклада

4. В докладе рассматривается единственная категория экономического ущерба от оккупации, а именно бюджетно-финансовые потери Палестины или, говоря иными словами, бюджетно-финансовые последствия оккупации. Один из компонентов таких потерь — это утечка средств из бюджета Палестины в казну Израиля. Он включает все упоминаемые в Протоколе виды поступлений в палестинский бюджет, которые перетекают в израильскую казну либо в силу ненадлежащего соблюдения положений Протокола, либо в результате действия введенных Израилем мер. Соответственно, согласно Протоколу, суммы, оказавшиеся в казне Израиля в результате утечки, подлежат возвращению в казну Палестины. В 2016 году Палестинская администрация получила от Израиля два платежа на общую сумму в размере 300 млн долл. США в счет компенсации за произошедшую ранее утечку бюджетных поступлений, относящихся к талонам на получение медицинской помощи, компенсационным сборам, пограничным сборам и налогам на добавленную стоимость².

5. При этом термин «бюджетно-финансовые последствия оккупации» относится не только к утечкам в казну Израиля, но и ко всем другим суммам поступлений в государственный бюджет Палестины, недополученным в результате длительной оккупации. Иными словами, речь идет о дополнительных поступлениях в бюджет Палестинской администрации, которые могли бы быть получены, если бы не оккупация, и если бы народ Палестины обладал полным суверенитетом в отношении экономики своего государства.

6. Таким образом, к бюджетно-финансовым последствиям оккупации относятся как утечка бюджетных средств Палестины в казну Израиля, так и упущенная выгода в виде бюджетных поступлений, не полученных ни Израилем, ни Палестинской администрацией. В то же время, вероятно, существуют и другие виды бюджетно-финансовых потерь Палестины, которые не входят в сферу охвата настоящего доклада и заслуживают более подробного изучения. К их числу могут относиться следующие:

а) утечка бюджетных средств в связи с тем, что палестинский импорт услуг поступает из Израиля;

б) бюджетно-финансовые потери в результате того, что палестинский народ лишен суверенитета в отношении природных ресурсов и не имеет

² См. документ, озаглавленный «Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу: состояние экономики Оккупированной палестинской территории» (TD/B/64/4).

возможности определять и проводить собственную экономическую, торговую и промышленную политику;

с) бюджетно-финансовые потери, обусловленные задержками с перечислением сумм, удерживаемых из зарплат и вознаграждений палестинцев, работающих в Израиле и израильских поселениях (например, отчислений в счет талонов на получение медицинской помощи и отчислений в пенсионные фонды);

d) убытки, выявленные при перерасчете оценочных показателей бюджетно-финансовых потерь вследствие жестких ограничений на доступ в районы Западного берега, обозначенные в Ословских соглашениях как зона С, на которую приходится более 60 процентов площади Западного берега³, и упущенная выгода из-за невозможности реализовать потенциал инвестиций в разработку месторождений таких полезных ископаемых, как нефть, природный газ и минералы, а также в освоение ресурсов в Мертвого моря;

e) прочие виды экономического ущерба, обусловленного оккупационной стратегией и тактикой, то есть проведением военных операций, конфискацией собственности, возведением заграждений, сносом зданий и выкорчевыванием плодоносящих деревьев.

II. Протокол по экономическим отношениям и оценка бюджетно-финансовых потерь Палестины

7. В соответствии с Ословскими соглашениями механизмы экономической, торговой и налоговой политики Палестины были закреплены в Протоколе по экономическим отношениям 1994 года. Согласно Протоколу, Западный берег и сектор Газа перешли под юрисдикцию Палестинской администрации на переходный период продолжительностью в пять лет. Как всеобъемлющий политический документ, в котором закреплены механизмы самостоятельного управления палестинцами экономикой своего государства, Протокол создает прецедент, благодаря которому законный статус приобретают ранее не признанные экономические права палестинцев, такие как право на взимание прямых налогов и соответствующие полномочия, право на восстановление прямых торговых отношений с арабскими странами, право на разработку политики, касающейся импорта, банковской деятельности, страхования, водоснабжения, энергетики и других областей, а также право на создание автономного Палестинского валютного управления для выполнения некоторых надзорных функций центрального банка без права эмиссии национальной валюты.

8. Первоначально Протокол должен был служить инструментом для формирования экономической политики Палестины в течение пятилетнего переходного периода, заканчивающегося в 1999 году. Однако его положения продолжают определять механизмы регулирования палестинской экономики и по сей день⁴. Согласно материалам некоторых исследований, Израиль не выполняет некоторые положения Протокола⁵.

³ См. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Occupied Palestinian Territory: Area C", URL: www.ochaopt.org.

⁴ В своей резолюции 73/256 Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость дальнейшего выполнения Парижского протокола по экономическим отношениям, в том числе в части, касающейся полного, своевременного и регулярного перечисления средств, полученных в результате сбора косвенных налогов с палестинцев.

⁵ См. UNCTAD, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage*, p. III and pp. 9–15; документ, озаглавленный «Доклад о помощи ЮНКТАД палестинскому народу: состояние экономики

9. Как отмечается в материалах ряда докладов и исследований, политические механизмы и меры, навязанные Израилем, являются основной причиной финансовой нестабильности Государства Палестина и его финансовых убытков, в том числе обусловленных утечкой средств в Израиль. В 2014 году ЮНКТАД опубликовала первое в своем роде исследование⁶, в котором показала, что ежегодная утечка бюджетных средств в связи с импортом из Израиля и уклонением от уплаты таможенных пошлин составляет 3,6 процента валового внутреннего продукта (ВВП) Палестины, что соответствует 18 процентам от объема ее налоговых поступлений. В ходе другого исследования ЮНКТАД подсчитала, что в 2013 году доля контрабандного ввоза товаров из Израиля в общем объеме палестинского импорта из Израиля составила 26 процентов (890 млн долл. США в стоимостном выражении). Иными словами, таможенные пошлины и налог на добавленную стоимость, относящиеся к этим товарам, утекают в Израиль⁷.

10. Согласно оценке Всемирного банка, в 2012 году палестинские бюджетные потери в результате отсутствия доступа в зону С (то есть более чем к 60 процентам территории Западного берега) составили 800 млн долл. США⁸. В своем докладе, представленном Специальному комитету связи по координации международной помощи палестинцам в 2016 году⁹, Всемирный банк дал оценку утечке бюджетных средств, обусловленной следующими причинами: занижение стоимости импортируемых товаров или указание неправильных сведений о них в таможенных декларациях; удержание Израилем сумм вознаграждения, причитающихся работникам палестинского происхождения; установление таможенными властями Израиля чрезмерных административных пошлин, взимаемых за обработку палестинского импорта, проходящего транзитом через израильские порты; и непрямой импорт Палестины из Израиля. В ходе другого исследования Всемирный банк подсчитал, что в период 2013–2015 годов Палестинская администрация недополучила от 70 до 184 млн долл. США в виде налога на добавленную стоимость из-за убытков в палестинском секторе проводной и беспроводной связи¹⁰.

11. В трех докладах, представленных Специальному комитету связи, Государство Палестина указывало, что исполнение определенных статей Протокола по экономическим отношениям могло бы привести к увеличению поступлений в государственный бюджет Палестины примерно на 300 млн долл. США (то есть на 2 процента в ценах 2017 года)¹¹. В этих докладах упоминались следующие причины утечки финансовых средств: устаревший механизм таможенной очистки палестинского импорта, проходящего через Израиль; чрезмерные административные пошлины, взимаемые за таможенную очистку такого импорта;

Окупированной палестинской территории» (TD/B/63/3), пункт 16; World Bank, “Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee” (Washington, D.C., 19 April 2016), paras. 38–49; и International Monetary Fund (IMF), “West Bank and Gaza: report to the Ad Hoc Liaison Committee” (Washington, D.C., 5 April 2016), p. 10, box 1. URL: www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx.

⁶ См. UNCTAD, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage*.

⁷ Там же.

⁸ См. Orhan Niksic, Nur Nassser Eddin and Missimiliano Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington, D.C., World Bank, 2014).

⁹ См. World Bank, “Economic monitoring report”.

¹⁰ См. World Bank, *Telecommunications Sector Note in the Palestinian Territories: Missed Opportunity for Economic Development – Note for the Palestinian Ministry of Telecommunications and Information Technology* (Washington, D.C., 2016).

¹¹ См. State of Palestine, “Government of the State of Palestine AHLC report” (n.p., May 2017); State of Palestine, “Government of Palestine’s report to the Ad Hoc Liaison Committee” (Brussels, 20 March 2018); и State of Palestine, “Stopping fiscal leakages: the Government of Palestine’s report to the Ad Hoc Liaison Committee Meeting” (Ramallah, 2018). URL: http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=36702.

несправедливое распределение доходов от пограничных сборов, уплачиваемых палестинскими пассажирами, выезжающими за пределы оккупированной палестинской территории; удержание Израилем отчислений из заработной платы палестинцев, работающих в Израиле и его поселениях, в частности отчислений в счет компенсационных сборов, талонов на получение медицинской помощи, фондов социального обеспечения и пенсионных фондов; непрямого импорта и поступления в государственный бюджет из зоны С.

12. При оценке издержек и последствий ограничительных мер, введенных оккупирующей державой в отношении палестинской экономики, в ходе одного из недавних исследований Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии использовала модель расчетного общего равновесия. В результате Комиссия сделала вывод о том, что именно эти меры являются основной причиной низких экономических показателей Палестины и ограниченности ее доступа к скудным ресурсам. Она также сделала вывод о том, что даже частичное снятие ограничений на доступ в зону С может привести к увеличению палестинского ВВП на 12 процентов и к сокращению безработицы на 27 процентов¹².

III. Частичная оценка бюджетно-финансовых последствий оккупации для палестинского народа

13. Как отмечалось в подразделе I.B выше, бюджетно-финансовые последствия оккупации обусловлены действующим торговым режимом и нынешними экономическими отношениями с Израилем, ограничениями, возникающими в результате израильской военной оккупации, и отсутствием контроля со стороны палестинцев над собственной экономикой. В настоящем разделе приводятся оценочные показатели утечки бюджетных средств и других бюджетных потерь, рассчитанные на основе данных за 2015 год и данных, взятых из предыдущих исследований. В этот раздел также включены оценки одноразовых утечек бюджетных средств и убытков, возникающих в результате удержания Израилем причитающихся Палестине средств в виде поступлений от сбора таможенных пошлин. Сумма потерь, обусловленных совокупным воздействием упомянутых выше трех факторов, представляет собой оценочную величину бюджетных убытков, понесенных Палестиной в период 2000–2017 годов в результате израильской оккупации.

A. Оценка убытков в результате утечки бюджетных средств

14. В данном подразделе рассматриваются только те каналы утечки палестинских бюджетных средств в Израиль, в отношении которых в настоящее время имеются данные. Однако важно помнить, что потенциально существуют и другие каналы утечки бюджетных средств, которые нужно будет проанализировать, как только будут получены соответствующие данные.

1. Оценка утечки бюджетных средств в связи с непрямым импортом

15. Понятие «непрямой импорт» относится к товарам и услугам, импортируемым Палестиной, которые регистрируются так, как если бы они происходили из Израиля, тогда как на самом деле они происходят из третьих стран. Как предусмотрено в Протоколе по экономическим отношениям, палестинский импорт из

¹² См. Economic and Social Commission for Western Asia, “Measuring the costs of Israeli restrictions on the Palestinian economy: A Computable General Equilibrium (CGE) approach” (Beirut, 2015).

Израиля, отвечающий правилам происхождения, освобождается от палестинских импортных пошлин. Непрямой импорт (то есть импорт из третьих стран) не освобождается от таких пошлин, и, следовательно, доходы от них должны переводиться Палестинской администрации, но вместо этого они утекают в казну Израиля. Для оценки утечки бюджетных средств в связи с непрямым импортом использовалась следующая методология:

а) палестинский импорт из Израиля оценивался по товарным позициям, которые обозначаются восьмизначным цифровым кодом в соответствии с Гармонизированной системой описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации; все товарные позиции были сгруппированы по видам действующих в их отношении импортных налогов (включая таможенные и торговые пошлины);

б) при расчетах не учитывались никакие импортируемые товары, по которым уже были взысканы импортные налоги, а также товары, которые могут быть импортированы исключительно из Израиля (такие, как товары, закупаемые в государственном секторе, топливо, газ, электроэнергия, транспортные средства, двигатели, свежая сельскохозяйственная продукция, произведенная в Израиле, сигареты и табак), поскольку Палестинская администрация собирает большинство импортных налогов на эти товары непосредственно в процессе их таможенной очистки; в силу того, что сельскохозяйственная продукция не облагается налогом на добавленную стоимость, эта продукция также была исключена из расчетов;

в) при расчетах не учитывались никакие импортируемые из Израиля товары, не подлежащие обложению импортными налогами;

д) по данным Банка Израиля, непрямой импорт составляет 38,3 процента от общего объема палестинского импорта из Израиля¹³; данный показатель был использован для расчета поступлений от налогообложения непрямого импорта на основе текущих израильских тарифных ставок в отношении товаров; расчет проводился, как изложено ниже:

i) поступления в виде таможенных пошлин: стоимость импортируемых из Израиля товаров, в отношении которых действуют таможенные пошлины, была помножена на соответствующую тарифную ставку;

ii) поступления в виде торговых налогов: стоимость импортируемых из Израиля товаров, в отношении которых действуют торговые налоги, была помножена на соответствующую налоговую ставку;

iii) поступления в виде налога на добавленную стоимость (НДС): чистый показатель НДС был определен путем расчета суммы НДС по импортным налогам с последующим вычетом из нее суммы НДС, уже полученной при таможенной очистке импорта;

iv) поступления от налогообложения непрямого импорта: величины трех вышеуказанных показателей были пересчитаны исходя из того, что, согласно данным Банка Израиля, доля непрямого импорта составляет 38,3 процента.

16. На основе этой методологии и данных за 2015 год утечка бюджетных средств в виде всех налогов на непрямой импорт, будь то таможенные пошлины, торговые налоги или налог на добавленную стоимость, оценивается в

¹³ См. Bank of Israel, "Recent economic developments", No. 128 (Jerusalem, 2010), table 2.2, p. 23.

129 млн долл. США, что составляет 1 процент от палестинского ВВП и около 4,9 процента от общего объема налоговых поступлений.

2. Оценка утечки бюджетных средств в связи с уклонением от уплаты налогов и таможенных пошлин

17. Хотя уклонение от уплаты налогов и таможенных пошлин — это распространенное явление, соответствующие убытки не поддаются точной оценке из-за отсутствия достоверных данных, что, в свою очередь, объясняется отсутствием контроля над границей и зоной С, которая, напомним, охватывает более 60 процентов территории Западного берега. Поэтому оценки основаны на мнениях экспертов и выводах, сделанных по результатам предыдущих исследований.

18. Согласно материалам предыдущих исследований, примерно 25–35 процентов всех товаров, импортируемых Палестиной из Израиля, поступают на ее рынок без каких-либо документов¹⁴. Однако 15 июля 2018 года в интервью ЮНКТАД глава табачного отдела Палестинского таможенного управления сообщил, что помимо официально зарегистрированного импорта из Израиля еще около 40 процентов от его объема ввозится на палестинский рынок контрабандой. Методология оценки, использованная при подготовке настоящего доклада, основана на консервативном допущении о том, что никакой документацией не сопровождается в среднем 30 процентов товаров, поступающих на палестинский рынок. Однако это допущение не относится к импорту электроэнергии, на который в 2015 году приходилось 16 процентов палестинского импорта из Израиля. Для оценки утечки бюджетных средств в результате уклонения от уплаты налогов и таможенных пошлин были произведены следующие расчеты:

- палестинский импорт из Израиля в 2015 году — без учета электроэнергии — был оценен в 2565 млн долл. США; 30 процентов от этой суммы — это стоимость контрабандных товаров, ввозимых из Израиля на палестинский рынок, составляющая около 770 млн долл. США;
- не все товары, ввозимые из Израиля контрабандно, подпадают под действие налогов на импорт, поэтому контрабанда некоторых товаров не влечет за собой сокращения поступлений; согласно данным о фактическом импорте, 69 процентов товаров, ввезенных из Израиля, подпадали под действие налогов на импорт, и, соответственно, стоимость контрабандных товаров, подлежащих обложению импортными налогами, составляет приблизительно 531 млн долл. США;
- средние ставки таможенных пошлин и торгового налога по всем статьям импорта составляют соответственно 13 и 6 процентов;
- средняя таможенная ставка применительно к корзине товаров, импортируемых Палестиной из Израиля, составляет 13 процентов, тогда как средняя таможенная ставка применительно к корзине импортных товаров из других стран, поступающих на палестинский рынок транзитом через Израиль, составляет 6,5 процента;
- ставки таможенных пошлин и торгового налога были рассчитаны исходя из фактических данных об импорте из Израиля в 2015 году на основе индивидуальной классификации всех товарных позиций в соответствии с восьмизначными цифровыми кодами Гармонизированной системы

¹⁴ См. UNCTAD, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage*.

описания и кодирования товаров и израильских тарифных ставок, действовавших в этом году;

- таможенная ставка в размере 13 процентов и ставка торгового налога в размере 6 процентов были применены к контрабандным товарам стоимостью около 531 млн долл. США, которые в 2015 году подлежали обложению таможенными и торговыми налогами;
- к расчетной стоимости контрабандных товаров, а также к стоимостному объему импортных пошлин, которые должны были быть уплачены на эти товары, была применена ставка налога на добавленную стоимость в размере 16 процентов.

19. Согласно этим расчетам, утечка палестинских бюджетных средств в израильскую казну в результате уклонения от уплаты таможенных пошлин и налогов в 2015 году оценивается не менее чем в 202 млн долл. США, что составляет 1,6 процента от палестинского ВВП и 7,6 процента от общего объема палестинских налоговых поступлений в этом году.

3. Оценка утечки бюджетных средств в связи с административными пошлинами, применяемыми к доходу от таможенной очистки

20. Согласно Протоколу по экономическим отношениям, Израиль удерживает 3 процента от объема средств, собираемых им от имени Палестинской администрации при таможенной очистке палестинского импорта; это так называемые «сборы за обслуживание» или «административные пошлины». В 1994 году, в котором проводились переговоры по Протоколу, поступления Палестины от таможенной очистки составили лишь около 624 млн долл. США, и, соответственно, в том же году сборы за обслуживание составили лишь 18 млн долл. США. С тех пор доходы Палестинской администрации утроились, что привело к значительному увеличению сумм административных пошлин, выплачиваемых Израилю. В 2017 году Израиль собрал более 2,3 млрд долл. США импортных налогов, из которых удержал около 70 млн долл. США в виде сборов за обслуживание¹⁵. Согласно заключению Всемирного банка, с учетом доли палестинского импорта в общем объеме импорта, обрабатываемого израильской таможенной службой (то есть импорта Палестины и импорта Израиля вместе взятых), размер административной пошлины следует сократить с 3 процентов до 0,6 процента, в результате чего доход Палестины увеличится на сумму в 40–50 млн долл. США, которая в настоящее время удерживается Израилем¹⁶.

21. Кроме того, в 1996 году Израиль начал взимать 3-процентный сбор за обработку палестинского импорта топлива и нефтепродуктов, таких как бензин, дизельное топливо и керосин. Прямой импорт из Израиля не связан с какими бы то ни было административными пошлинами, равно как и торговля товарами между частными секторами двух стран в соответствии с договоренностями между ними¹⁷.

22. По данным Палестинского центрального статистического бюро, в период 1996–2017 годов стоимостной объем палестинских закупок нефти и нефтепродуктов составил около 11,2 млрд долл. США (при средней ставке акцизных сборов и других налогов в размере 65 процентов). Согласно централизованным клиринговым данным палестинского Министерства финансов, в тот же период доля

¹⁵ См. State of Palestine, “Stopping fiscal leakage”.

¹⁶ См. World Bank, “Economic monitoring report”.

¹⁷ Правительство Государства Палестина, доклад, представленный на заседании Специального комитета связи по координации международной помощи палестинцам в мае 2017 года.

акцизов на топливо в общем объеме таможенных сборов составила 32 процента. За тот же период общая сумма бюджетных поступлений в виде различных таможенных сборов составила 23 млрд долл. США. Административные пошлины в размере 3 процентов от этой суммы составляют около 699 млн долл. США, из которых 224 млн долл. США были в одностороннем порядке вычтены в виде сборов, взимаемых с палестинских налоговых поступлений, связанных с прямым импортом топлива из Израиля.

23. По данным Государства Палестина, сумма административных пошлин, удержанных Израилем в 2015 году, составила 64 млн долл. США. Сумма в размере 24 млн долл. США была удержана в виде сборов за обслуживание палестинского импорта нефтепродуктов и топлива¹⁸. Как указывалось выше, эта сумма не подлежит удержанию в виде каких-либо сборов, и, следовательно, ее следует рассматривать как утечку бюджетных средств. Исходя из рекомендованного Всемирным банком снижения ставки административной пошлины с 3 процентов до 0,6 процента, оставшуюся сумму в размере 40 млн долл. США следовало сократить до 8 млн долл. США, что позволило бы избежать утечки бюджетных средств в размере 32 млн долл. США. Таким образом, в 2015 году утечка палестинских бюджетных средств в израильскую казну в виде административных пошлин и сборов за обслуживание, связанных с палестинскими бюджетными поступлениями в виде таможенных пошлин, оценивается в 56 млн долл. США, что соответствует 0,44 процента ВВП или более. Эта утечка включает сумму в размере 24 млн долл. США, связанную с акцизами на нефтепродукты, и сумму в размере 32 млн долл. США, связанную с другими импортными налогами.

4. Оценка утечки бюджетных средств, связанной с палестинским сектором телекоммуникаций

24. Информационно-телекоммуникационный сектор приобретает все большее значение для экономики Палестины. Всемирный банк в опубликованном в 2016 году докладе первым рассмотрел обусловленные ограничениями, введенными оккупирующей державой, экономические и финансовые потери этого сектора, которые, по оценкам, составляют от 436 до 1150 млн долл. США. Это равносильно тому, что за указанный период сумма недополученных поступлений в виде налога на добавленную стоимость составила от 70 до 184 млн долл. США, то есть ежегодные потери бюджета составили от 1,2 до 3 процентов ВВП. Если сделать допущение, что потери сектора в 2015 году, выраженные как процентная доля от ВВП, находились где-то посередине (то есть составляли 2,1 процента), то в этом году потери сектора с точки зрения нереализованного потенциала производства составят 266 млн долл. США, что означает дополнительные потери бюджета в виде недополученных налогов на добавленную стоимость, оцениваемые в 42,6 млн долл. США, или 0,33 процента ВВП, или же 1,6 процента от общего объема налоговых поступлений Палестины в 2015 году.

5. Оценка утечки бюджетных средств в связи с коммерческой и экономической деятельностью в зоне С

25. Согласно Протоколу по экономическим отношениям, Израиль обязан применять палестинскую налоговую систему для взимания налогов на добавленную стоимость и подоходных налогов в зоне С от имени Палестинской администрации и переводить собранные средства в палестинскую казну исходя из принципа места конечного потребления и географического происхождения источника дохода. В зоне С работают около 2000 израильских коммерческих фирм и

¹⁸ Доклад правительства Палестины Специальному комитету связи, сентябрь 2018 года.

индивидуальных предпринимателей; они занимаются различными видами деятельности, связанными с услугами, промышленностью, сельским хозяйством, топливом, газом и розничной торговлей¹⁹. Израиль взимал с этих предприятий налоги на добавленную стоимость, подоходные налоги, налоги на имущество и оперативные сборы и передавал их Палестинской администрации до 2000 года. После 2000 года Израиль либо перестал это делать вообще, либо перестал предоставлять какую-либо информацию о деятельности этих предприятий.

26. По оценкам палестинского правительства, в период 2001–2017 годов Израиль собрал в зоне С 320 млн долл. США в виде налогов на добавленную стоимость, подоходных налогов, налогов на имущество и других сборов, которые не были перечислены в палестинскую казну²⁰. Эта сумма составляет 0,25 процента от палестинского ВВП за указанный период. Таким образом, утечку палестинских бюджетных средств в связи с коммерческой и экономической деятельностью в зоне С в 2015 году можно оценить в 32 млн долл. США, или 1,2 процента от общего объема налоговых поступлений в этом году.

6. Оценка утечки бюджетных средств в результате взимания пограничных сборов с пассажиров при выезде через мост Эль-Карам/Элленби

27. Согласно Протоколу о мерах по передислокации и обеспечению безопасности, обе стороны договорились о том, что Израиль должен взимать сбор в размере 26 долл. США с каждого пассажира, выезжающего через мост Эль-Карам/Элленби, и перечислять Палестинской администрации ее долю в соответствии со следующими правилами:

- доходы от сборов с первых 750 000 пассажиров делятся между двумя сторонами поровну; Палестинская администрация переводит Израилю плату за услуги в размере 1 долл. США за каждого пассажира; то есть в палестинскую казну поступает 46,2 процента доходов от пограничных сборов, а в израильскую — 53,8 процента;
- после того, как число пассажиров превысит 750 000, Палестинской администрации причитается доля доходов от пограничных сборов с каждого пассажира в размере 16 долл. США, а Израилю — 10 долл. США, то есть в палестинскую казну поступает 61,5 процента доходов от пограничных сборов, а в израильскую — 38,5 процента.

28. С 1994 года средства, причитающиеся Палестинской администрации, перечисляются нерегулярно и не в полном объеме. Время от времени Израиль в одностороннем порядке повышает пограничный сбор без консультаций с палестинской стороной. По оценкам Всемирного банка, в 2015 году утечка бюджетных средств Палестины через этот канал составила 12,2 млн долл. США (0,1 процента ВВП)²¹. Согласно подсчетам Палестинской администрации, накопленная сумма сборов, причитающаяся Палестине, но удерживаемая Израилем, оценивается примерно в 145 млн долл. США²².

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ См. World Bank, “Economic monitoring report”.

²² См. State of Palestine, “Stopping fiscal leakage”.

В. Оценка совокупного объема ежегодной утечки бюджетных средств через рассмотренные каналы

29. Совокупный объем утечек бюджетных средств по рассмотренным выше шести основным каналам в 2015 году оценивается в 473,4 млн долл. США, что составляет около 3,7 процента от палестинского ВВП, или 17,8 процента от общего объема налоговых поступлений Палестины в этом году. Иными словами, если бы утечка бюджетных средств в Израиль была пресечена, дефицит бюджета Палестинской администрации в 2015 году (рассчитанный с учетом ее не подкрепленных финансовыми средствами обязательств) мог бы быть сокращен на 33 процента, то есть с 1431 до 950 млн долл. США (с 11,3 до 7,6 процента ВВП). Трудно дать количественную оценку последствиям бюджетных потерь с точки зрения способности или неспособности Палестины работать над достижением Целей в области устойчивого развития на своей оккупированной территории. Однако очевидно, что острая нехватка поступлений в государственный бюджет лишает Палестинскую администрацию возможности добиться ощутимого прогресса в достижении целей в области устойчивого развития, в частности цели 1 (повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах), цели 3 (обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте), цели 4 (обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех), цели 6 (обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех), цели 8 (содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех) и цели 16 (содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях).

30. 17 февраля правительство Израиля приступило к осуществлению принятого Кнессетом в июле 2018 года закона, в соответствии с которым от израильского правительства требуется замораживать таможенные сборы, которые оно получает от имени Палестинской администрации и перечисляет ей, на сумму, равную по объему денежным средствам, «прямо или косвенно» выплачиваемым Палестинской администрацией палестинцам или семьям палестинцев, осужденных израильскими судами за участие в предполагаемой «террористической деятельности» или других преступлениях, связанных с нарушением безопасности, как они определены израильским законодательством, или убитых при осуществлении такой деятельности. Согласно юридической точке зрения Израиля, такие платежи являются нарушением обязательства сторон Ословских соглашений «принимать все необходимые меры для предотвращения актов терроризма, преступлений и враждебных действий, направленных друг против друга», и предотвращать подстрекательские действия. В этой связи 17 февраля Израиль объявил, что в течение 2019 года он заморозит таможенные поступления Палестинской администрации на сумму примерно в 139 млн долл. США, что составляет чуть более 6 процентов от общей суммы поступлений, перечисленных в 2018 году.

31. 21 февраля Палестинская администрация проинформировала правительство Израиля о своем несогласии с этим односторонним решением, заявив, что в соответствии с Протоколом по экономическим отношениям никакая сумма не может вычитаться без согласия обеих сторон и что она не прекратит выплачивать социальные пособия семьям заключенных. С тех пор Палестинская администрация отказывается принимать любые перечисляемые ей Израилем таможенные поступления, отмечая, что она примет эти поступления только в том случае, если причитающаяся по ним сумма будет перечислена в полном объеме.

Перечисляемые Израилем таможенные поступления составляют до 65 процентов от общего объема поступлений палестинского правительства. Это решение побудило палестинское правительство принять жесткие меры экономии, включая сокращение выплат заработной платы государственным служащим, приостановление всех повышений по службе, назначений и премиальных выплат, отказ от закупки имущества и автомобилей и сокращение расходов на поездки, представительских расходов и расходов на топливо. Кроме того, Палестинская администрация стала задерживать выплату социальных пособий некоторым из беднейших семей. Палестинская администрация еще не опубликовала бюджет на 2019 год. Последствия следует рассмотреть в ходе анализа в будущем.

С. Другие бюджетные потери, связанные с оккупацией

32. Потери государственного бюджета Палестины в результате длительной оккупации — это все те государственные доходы, которые могли бы быть получены палестинской казной в отсутствие оккупации. Оккупация причиняет бюджету Палестины прямой и непрямой ущерб в результате, помимо прочего, проведения военных операций и принятия военных мер, ограничения доступа в сектор Газа, ограничений на передвижение и доступ, действующих на Западном берегу, сноса зданий и выкорчевывания деревьев.

1. Оценка бюджетных потерь в результате контроля Израиля над зоной С

33. В ходе одного из своих исследований Всемирный банк рассмотрел вопрос об огромных производственных, трудовых и налоговых возможностях в зоне С, задействование которых может способствовать развитию палестинской экономики²³. На зону С приходится 60 процентов суши Западного берега. Поскольку зона С все еще находится под контролем Израиля, Государство Палестина не может в полной мере реализовать свое право на извлечение выгод из ее экономического потенциала. По данным Всемирного банка, вероятная потенциальная выгода от ослабления ограничений, введенных Израилем в зоне С, — это 35-процентное увеличение палестинского ВВП, потенциальное увеличение налоговых поступлений на 7,6 процента от объема ВВП (960 млн долл. США в 2015 году)²⁴. В одном из своих недавних докладов Всемирный банк вновь подчеркнул, что ежегодные потери, обусловленные неиспользованием экономического потенциала зоны С, оцениваются в 3,4 млрд долл. США²⁵. Эта ситуация ведет к ослаблению экономики Палестины, не позволяя ей пользоваться экономическими возможностями, существующими в секторах сельского хозяйства, туризма, торговли и эксплуатации природных ресурсов. Если бы Палестина могла использовать экономический потенциал зоны С, то она могла бы добиться сокращения дефицита своего бюджета.

2. Оценка бюджетных потерь в результате занижения стоимости импорта

34. Махинации с фактической стоимостью импорта — явление, которое распространено во многих странах. Зачастую торговцы подделывают счета ради уменьшения своих налоговых обязательств. При этом масштабы распространения практики занижения стоимости товаров в счетах-фактурах в разных странах разнятся и зависят от жесткости законов и строгости правоохранительных

²³ См. Niksic, Nasser Eddin and Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*.

²⁴ 960 млн долл. США — это 7,6 процента от объема ВВП в 2015 году. 7,6 процента — это оценочный показатель; источник: Niksic, Nasser Eddin and Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*.

²⁵ См. Niksic, Nasser Eddin and Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*.

органов. Что касается Палестины, то, по информации Всемирного банка, занижение стоимости импорта из третьих стран имеет место чаще, чем занижение стоимости импорта из Израиля²⁶. Это объясняется более высокими связанными с этим расходами и введенными Израилем ограничениями на прямой импорт из третьих стран, что может быть причиной того, почему палестинские торговцы так сильно зависят от импорта из Израиля. Для оценки убытков от занижения стоимости импорта из Израиля была использована следующая методология:

- все товары, стоимость которых невозможно занизить, из расчетов исключены; к ним относятся товары, закупаемые государственным сектором, такие как электроэнергия, топливо, газ и некоторые другие товары, которые импортируются на палестинский рынок на основе соглашений с крупными компаниями;
- расчеты производятся исходя из принятого Всемирным банком оценочного показателя занижения стоимости импорта из Израиля на 23 процента²⁷; реальная стоимость импорта из Израиля получается как частное от деления его заявленной стоимости на 77 процентов;
- к разнице между фактической стоимостью импорта и его стоимостью, заявленной в таможенной декларации, применяется ставка налога на добавленную стоимость в размере 16 процентов;

35. Оценочное занижение стоимости импорта из Израиля, то есть разница между его реальной и заявленной стоимостью, в 2015 году соответствовало сумме в 210 млн долл. США, из чего следует, что потери Палестины в виде недополученных налогов на добавленную стоимость составили 33,7 млн долл. США.

36. Убытки от занижения стоимости импорта из других стран мира оцениваются по той же методологии, но с учетом двух факторов: во-первых, показатель занижения стоимости импорта из третьих стран оценивается в 32 процента²⁸; во-вторых, этот импорт облагается всеми импортными налогами (включая таможенные пошлины и торговые налоги). В отличие от методологии Всемирного банка, в которой использовалась средняя тарифная ставка Израиля применительно к палестинской корзине импортных товаров, при подготовке настоящего доклада для оценки бюджетных потерь от занижения стоимости импорта из третьих стран была использована следующая методология, основанная на подробных данных по всем импортным товарным позициям, классифицированным в соответствии с восьмизначными цифровыми кодами Гармонизированной системы описания и кодирования товаров:

- все товары, стоимость которых невозможно занизить, такие как автомобили и сигареты, из расчетов исключены;
- импортируемые товары, освобожденные от импортных налогов, из расчетов исключены исходя из тезиса о том, что занижать их стоимость не имеет смысла;
- расчеты производятся исходя из принятого Всемирным банком оценочного показателя занижения стоимости импорта из третьих стран на 32 процента²⁹; реальная стоимость импорта из третьих стран получается как частное от деления его заявленной стоимости на 68 процентов;

²⁶ См. World Bank, "Economic monitoring report".

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же.

- все товары, импортируемые Палестиной из третьих стран, идентифицированы в соответствии с восьмизначными цифровыми кодами Гармонизированной системы; для расчета суммы налога на импорт, который должен был быть собран, применяются соответствующие ставки таможенных пошлин и ставки торговых налогов исходя из оценочного показателя, принятого Всемирным банком (32 процента, см. выше), то есть из реальной стоимости, а не из заявленной стоимости;
- для исчисления налоговых поступлений на основе фактической стоимости импорта применяется оценочный показатель, принятый Всемирным банком (32 процента) исходя из предположения о том, что собранные налоги (в случае импорта товаров по заниженной стоимости) составили 68 процентов от общего объема налоговых поступлений, которые должны были бы быть собраны в случае декларирования импорта по фактической стоимости; иными словами, общий объем налоговых поступлений, который должен был быть получен исходя из оценочной реальной стоимости импорта, равен частному от деления суммы фактически собранных налогов на 68 процентов;
- разница была рассчитана между расчетной стоимостью налога на импорт и собранной фактической суммой (для недооцененного импорта).

37. На основе этой методологии совокупные потери в результате занижения стоимости импорта из третьих стран оцениваются в 138,6 млн долл. США. Это больше, чем потери в результате занижения стоимости импорта из Израиля, поскольку все товары, импортируемые из третьих стран, облагаются таможенными пошлинами, торговым налогом и налогом на добавленную стоимость. В случае импорта из Израиля из-за занижения стоимости импортных товаров убытки возникают только в связи с недополучением поступлений по налогам на добавленную стоимость.

38. Таким образом, совокупный объем убытков в связи с недополучением поступлений от сбора налогов из-за занижения стоимости импортируемых Палестиной товаров в 2015 году оценивается в 172,3 млн долл. США (1,36 процента ВВП): из этой суммы 33,7 млн долл. США приходится на импорт из Израиля и 138,6 млн долл. США — на импорт из третьих стран. Следует отметить, что израильская казна также может нести убытки в виде недополученных налоговых поступлений, если израильские экспортеры будут занижать стоимость тех же товаров.

3. Оценка финансовых потерь от челночной торговли через контрольно-пропускной пункт Эль-Карам/Элленби на границе с Иорданией

39. Помимо потерь, связанных с контрабандой товаров из Израиля, также возникают финансовые потери, обусловленные контрабандой товаров, в частности сигарет и табака, из Палестины в Иорданию и из Иордании в Палестину. Причина контрабандной торговли сигаретами и табаком кроется в высоких налогах, которые составляют до 85 процентов от стоимости табачной продукции. Доходы от сбора налогов на табак составляют 25 процентов поступлений в бюджет.

40. Результаты обследования домашних хозяйств, проведенного Палестинским центральным статистическим бюро, показывают, что на официальный импорт приходится 71 процент потребляемых сигарет и табачных изделий³⁰. Их стоимость составляет 450 млн долл. США. В то же время 15 июля 2018 года глава

³⁰ См. Palestinian Bureau of Statistics, "Palestinian Expenditure and Consumption Survey (October 2016 – September 2017): Press report on the levels of living in Palestine – expenditure, consumption and poverty" (Ramallah, 15 April 2018).

табачного отдела таможенного управления палестинского министерства финансов заявил, что в стоимостном выражении потребление табака оценивается в 550 млн долл. США. Разница между этими двумя цифрами в размере 100 млн долл. США дает представление о масштабах контрабандной торговли табачными изделиями.

41. По данным из того же источника, в 2017 году поступления от налогообложения в торговле табачными изделиями составили 420 млн долл. США. На подпольную торговлю табаком, позволяющую уклоняться от уплаты налогов и таможенных пошлин, приходится 30 процентов палестинского рынка табачной продукции, в результате чего ежегодные потери в виде недополученных налоговых поступлений составляют 110 млн долл. США. Половина контрабандных сигарет, вероятно, поступает из Иордании через мост Эль-Карама/Элленби.

42. Соответственно, если рассматривать только потери в связи с уклонением от уплаты налогов на контрабандный табак из Иордании и исключить местную продукцию, то, по оценкам, в 2015 году такие потери составят не менее 55 млн долл. США (0,43 процента ВВП). Еще одна причина таких потерь кроется в том, что Израиль не допускает палестинских таможенников на пограничные контрольно-пропускные пункты и мост Эль-Карама/Элленби для выполнения ими своих обязанностей.

D. Повторяющиеся утечки бюджетных средств и убытки: бюджетно-финансовые последствия оккупации

43. В разделах В и С были приведены оценки утечки палестинских бюджетных поступлений в Израиль и бюджетных потерь Палестины в результате оккупации, которые не являются результатом утечки. В сумме утечка бюджетных поступлений и другие бюджетные потери и есть бюджетно-финансовые последствия оккупации для палестинского народа. Однако оценки и расчеты, приведенные в настоящем докладе, не дают исчерпывающей картины в отношении всех возможных каналов утечки бюджетных средств и причин бюджетных потерь. Они относятся только к тем каналам и причинам, по которым имеются данные. Иными словами, оценки, представленные в настоящем докладе, могут быть пересмотрены по мере поступления дополнительных данных и новой подтвержденной информации.

44. Приведенные выше расчеты, резюме которых содержится в таблице 1, позволяют заключить, что в стоимостном выражении оценочные совокупные ежегодные повторяющиеся утечки бюджетных средств и убытки, то есть бюджетно-финансовые последствия оккупации, поддающиеся обоснованию на основе результатов количественного анализа, — это колоссальная сумма. Эти последствия оцениваются в 1,66 млрд долл. США, что эквивалентно 13,1 процента ВВП, или 62,6 процента от общего объема налоговых поступлений в 2015 году.

Таблица 1
**Оценка бюджетно-финансовых последствий оккупации для Палестины:
 утечка средств бюджета и другие потери, 2015 год**

<i>Каналы и причины утечки и потерь</i>	<i>Сумма (в млн долл. США)</i>	<i>В процентах от ВВП</i>	<i>В процентах от об- щего объема налого- вых поступлений</i>
Утечка бюджетных средств			
Непрямой импорт	129	1,02	4,86
Контрабанда и уклонение от уплаты налогов	202	1,59	7,60
Административные пошлины (сборы за обслуживание)	56	0,44	2,11
Сектор телекоммуникаций	43	0,34	1,61
Экономическая деятельность Израиля в зоне С	32	0,25	1,21
Пограничные сборы с пассажиров при выезде через контрольно-пропускной пункт Эль-Карам/Элленби	12	0,10	0,46
Итого	474	3,74	17,84
Прочие бюджетные потери			
Бюджетные потери, связанные с зоной С	960	7,58	36,17
Бюджетные потери от занижения стоимости импорта в счетах-фактурах	172	1,36	6,49
Бюджетные потери, связанные с ввозом контрабанды из Иордании	55	0,43	2,07
Итого	1 187	9,37	44,37
Всего	1 661	13,11	62,57

Е. Оценка одноразовых утечек бюджетных средств и убытков, возникающих в результате удержания Израилем причитающихся Палестине средств в виде поступлений от сбора таможенных пошлин

45. В качестве примера дополнительных ограничительных мер можно привести неоднократные задержки и приостановки перечисления Израилем таможенных поступлений палестинскому министерству финансов без какой-либо предварительной договоренности с ним и даже без предупреждения. Израиль от имени Палестинской администрации взимает причитающиеся ей налоговые сборы, которые он должен ежемесячно перечислять палестинскому министерству финансов через клиринговую систему. В период 1997–2015 годов Израиль время от времени замораживал причитающиеся Палестине поступления в виде таможенных сборов на различные периоды времени, иногда продолжительностью более 24 месяцев. Общая сумма замороженных в течение этого периода средств составила 2,4 млрд долл. США³¹.

46. Уязвимость Палестины к удержанию или замораживанию ее таможенных поступлений не только подрывает способность Палестинской администрации

³¹ См. IMF, "West Bank and Gaza: report to the Ad Hoc Liaison Committee".

планировать и осуществлять финансовые проекты и проекты в области развития, но и ставит под сомнение ее способность выполнять свои финансовые обязательства, в частности по выплате заработной платы и покрытию текущих расходов из государственного бюджета. Это влечет за собой кризисные ситуации, и, чтобы справиться со своими функциями, Палестинская администрация вынуждена брать кредиты в национальных коммерческих банках, что сопряжено с большими издержками: проценты, подлежащие уплате по таким кредитам, начисляются по чрезвычайно высоким ставкам, поскольку эти кредиты деноминированы в новых израильских шекелях. Кроме того, израильская казна получает прибыль в виде платежей по процентам на удержанные суммы таможенных пошлин, которые осуществляются по процентным ставкам, действующим в отношении вкладов в израильских банках. Проценты, которые Палестина не получает с удержанных доходов, — это еще одна статья убытков для палестинской казны и один из каналов утечки средств в казну Израиля. Бюджетные издержки были рассчитаны с использованием процентных ставок, выплачиваемых палестинским правительством по займам, полученным в местных банках, а утечка бюджетных средств в Израиль была рассчитана с использованием процентной ставки по банковским вкладам в Израиле.

47. Как показано в таблице 2, совокупные показатели утечек бюджетных средств и убытков, возникающих в результате удержания Израилем причитающихся Палестине средств в виде поступлений от сбора таможенных пошлин, оцениваются в 150,9 млн долл. США (утечки) и 336 млн долл. США (убытки).

Таблица 2

Оценка односторонних утечек бюджетных средств и убытков, возникающих в результате удержания причитающихся Палестине средств в виде поступлений от сбора таможенных пошлин

Удержание поступлений от сбора таможенных пошлин		Утечка бюджетных средств		Бюджетные потери/издержки			
		Продолжительность периода (в месяцах)	Сумма ^a (в млн долл. США)	Процентная ставка ^a (в процентах)	Процентная ставка ^b (в процентах)	(в млн долл. США)	
Период				(в млн долл. США)			
Июль 1997 года	Август 1997 года	1	87	14,5	1,0	18,7	1,36
Декабрь 2000 года	Декабрь 2002 года	24	500	7,3	72,5	12,9	129,0
Март 2006 года	Июль 2007 года	16	1 100	5,2	76,41	13,2	193,6
Май 2011 года	Май 2011 года	0,5	100	3,0	0,13	11,7	0,49
Ноябрь 2011 года	Ноябрь 2011 года	0,5	100	3,0	0,311	11,7	0,49
Ноябрь 2012 года	Январь 2013 года	3	100	1,9	0,49	9,2	2,30
Январь 2015 года	Апрель 2015 года	3	450	0,2	0,20	7,8	8,78
Всего			2 437		150,9		336,0

Источник: International Monetary Fund (IMF), “West Bank and Gaza: report to the Ad Hoc Liaison Committee” (Washington, D.C., 5 April 2016), URL: www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx.

^a Процентные ставки по банковским вкладам основаны на ставках Банка Израиля.

^b Процентные ставки по кредитам в новых израильских шекелях основаны на ставках Валютного управления Палестины.

IV. Оценка совокупных последствий оккупации в виде утечки бюджетных средств и других бюджетных потерь за период 2000–2017 годов

48. Приведенные выше оценки бюджетных последствий оккупации основаны на информации и данных, имевшихся на момент проведения анализа. То же самое относится и к оценочной сумме причитающихся Палестине таможенных сборов, удерживаемых Израилем. В настоящем разделе приводятся оценочные суммы утечки бюджетных средств и бюджетных последствий оккупации нарастающим итогом за период 2000–2017 годов. В качестве точки отсчета был выбран 2000 год, поскольку он был первым годом после окончания действия мандата на переходный период Временного палестинского органа самоуправления.

49. Утечка бюджетных средств — это проблема не новая; утечка ресурсов имела место и до 2000 года. Как показано в таблице 1, ежегодная утечка финансовых средств из палестинской казны в израильскую оценивается в 3,74 процента от палестинского ВВП. Объем ежегодной утечки в период 2000–2017 годов был рассчитан на основе этого оценочного показателя; суммы, показанные в строке, относящейся к 2017 году, представляют совокупные объемы средств которые были недополучены палестинской казной за весь 18-летний период, рассматриваемый в настоящем докладе (см. таблицу 3).

50. Поскольку Израиль удерживает эти средства, вместо того чтобы перечислить их Палестинской администрации, предполагается, что данные средства хранятся на депозитных счетах в израильских банках и по ним выплачиваются проценты в соответствии со ставками, действующими на каждый конкретный момент времени. Как показано в таблице 3, поддающаяся обоснованию совокупная утечка бюджетных средств за период 2000–2017 годов составляет 5,6 млрд долл. США. Согласно расчетам, накопленные проценты за тот же период составляют 1 млрд долл. США. Если сложить эти две суммы, то оценочный объем утечки бюджетных средств за рассматриваемый период составит 6,6 млрд долл. США, или около 4,4 процента ВВП, что эквивалентно 21 проценту от общего объема поступлений в государственный бюджет Палестины.

Таблица 3

Оценочная стоимость последствий оккупации в виде утечки бюджетных средств и других бюджетных потерь нарастающим итогом, 2000–2017 годы

Год	Утечка бюджетных средств					Бюджетно-финансовые последствия оккупации				
	Сумма ^a (в млн долл. США)	Сумма, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Процентная ставка ^b (в процен- тах)	Сумма начисленных процентов, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Сумма с про- центами, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Сумма ^a (в млн долл. США)	Сумма, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Процент- ная ставка ^c (в процен- тах)	Сумма начисленных процентов, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Сумма с про- центами, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)
2000	161,3	161,3	9,8	15,8	177,1	565,5	565,5	12,9	72,9	638,4
2001	149,7	311,1	7,1	38,9	349,9	524,9	1 090,4	16,4	263,3	1 353,7
2002	205,5	516,6	7,1	78,3	594,9	595,2	1 685,6	15,5	415,9	2 101,4
2003	148,4	665,0	7,8	136,1	801,1	520,2	2 205,8	13,7	774,0	2 979,7
2004	161,9	826,9	4,3	177,7	1 004,6	567,6	2 773,3	13,5	1 251,4	4 024,8
2005	180,7	1 007,6	3,7	221,9	1 229,5	633,4	3 406,8	13,5	1 880,2	5 287,0
2006	183,6	1 191,2	5,3	296,2	1 487,4	643,7	4 050,5	13,2	2 664,7	6 715,2
2007	282,3	1473,5	4,0	367,4	1 840,9	915,4	4 965,9	12,7	3 416,9	8 382,8

Год	Утечка бюджетных средств					Бюджетно-финансовые последствия оккупации				
	Сумма ^a (в млн долл. США)	Сумма, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Процентная ставка ^b (в процен- тах)	Сумма начисленных процентов, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Сумма с про- центами, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Сумма ^a (в млн долл. США)	Сумма, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Процент- ная ставка ^c (в процен- тах)	Сумма начисленных процентов, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)	Сумма с про- центами, нарастаю- щим итогом (в млн долл. США)
2008	249,6	1 723,1	3,7	445,6	2 168,7	874,9	5 840,8	12,0	4 531,7	10 372,5
2009	271,8	1 995,0	7,7	633,5	2 628,4	952,9	6 793,7	11,0	5 775,9	12 569,6
2010	333,4	2 328,3	1,6	681,5	3 009,8	1 168,5	7 962,2	10,9	7 277,0	15 239,2
2011	391,7	2 720,0	2,9	780,80	3 500,8	1 373,0	9 335,2	11,7	9 222,0	18 557,2
2012	421,9	3 141,8	2,4	874,2	4 016,0	1 478,7	10 813,9	11,3	11 485,0	22 298,9
2013	466,7	3 608,5	1,4	936,9	4 545,4	1 637,9	12 451,8	11,6	14 254,1	26 705,9
2014	475,6	4 048,0	0,6	967,5	5 051,6	1 667,0	14 118,8	11,0	17 362,8	31 481,7
2015	474,2	4 558,2	0,1	974,7	5 532,9	1 670,2	15 789,0	10,2	20 729,2	36 518,2
2016	502,1	5 060,3	0,1	980,8	6 041,1	1 760,1	17 549,1	9,1	24 199,0	41 748,1
2017	542,2	5 602,3	0,1	987,3	6 589,9	1 900,7	19 449,8	9,3	28 241,6	47 691,4

Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД.

^a Ежегодные показатели утечки бюджетных средств и бюджетно-финансовых последствий оккупации в стоимостном выражении были рассчитаны путем умножения оценочных показателей в 3,74 процента и 13,11 процента, отраженных в таблице 1, на годовые показатели размера ВВП Палестины. Данные за год также включают накопленные проценты, начисленные на удержанные таможенные поступления, причитающиеся Палестине, как это показано в таблице 2.

^b Процентные ставки по банковским вкладам основаны на ставках Банка Израиля.

^c Процентные ставки по кредитам в новых израильских шекелях основаны на ставках Валютного управления Палестины.

51. При этом бюджетно-финансовые последствия оккупации представляют собой более серьезную проблему, поскольку к ним относится не только утечка бюджетных средств, но и упущенная выгода в виде бюджетных поступлений, которые могли бы быть получены палестинской казной, если бы Палестинская администрация обладала полным контролем над своими финансами и если бы не оккупация. Как показано в таблице 1, ежегодные бюджетно-финансовые последствия оккупации оцениваются в 13,1 процента ВВП. Проблема убытков в виде потерянных поступлений в государственный бюджет усугубляется тем, что Палестинская администрация вынуждена нести дополнительные расходы, поскольку, чтобы преодолеть трудности, связанные с нехваткой ресурсов и выполнить свои финансовые обязательства, ей приходится брать кредиты в местных банках под высокие проценты. Оценочная совокупная денежная стоимость бюджетно-финансовых последствий оккупации, включая расходы по обслуживанию кредитов, показана в таблице 3. Общий объем бюджетных потерь за рассматриваемый 18-летний период без учета процентов оценивается в 19,5 млрд долл. США. С учетом процентов он увеличивается на 28,2 млрд долл. США, то есть до 47,7 млрд долл. США. Эта сумма более чем в три раза превышает размер палестинской экономики в 2017 году и соответствует примерно 32 процентам от совокупного ВВП Палестины за все 18 лет.

V. Резюме результатов анализа

52. Бюджетно-финансовые последствия оккупации в 2015 году, определяемые теми факторами, которые было возможно учесть при подготовке настоящего аналитического доклада, оцениваются в 1,7 млрд долл. США, или 13,1 процента от показателя ВВП за этот год. Из этой суммы 473 млн долл. США (3,7 процента

ВВП) приходится на утечку бюджетных средств в израильскую казну и 1,2 млрд долл. США (9,4 процента ВВП) — на другие бюджетные потери, не связанные с утечками средств в Израиль.

53. Экстраполяция этих результатов анализа на период 2000–2017 годов позволяет оценить совокупный объем утечек бюджетных средств за эти 18 лет на уровне свыше 5,6 млрд долл. США, что эквивалентно 39 процентам от показателя ВВП за 2017 год. Использование этих средств позволило бы увеличить совокупный объем налоговых поступлений Палестины на 17,6 процента и сократить текущий дефицит государственного бюджета (без учета обязательств по займам) на 42 процента. Проценты, начисленные на причитающиеся Палестине налоговые поступления, удерживаемые Израилем в течение того же периода, оцениваются в 1 млрд долл. США, в результате чего общий объем одних лишь утечек бюджетных средств Палестинской администрации достигает 6,6 млрд долл. США, что соответствует ежегодным убыткам на уровне 4,4 процента ВВП.

54. Помимо утечки средств в Израиль совокупные бюджетно-финансовые последствия оккупации для палестинского народа в период 2000–2017 годов оцениваются в 19,4 млрд долл. США, или 134 процента от показателя ВВП за 2017 год, то есть от объема производства всей палестинской экономики за один год и четыре месяца. Если к этому прибавить начисления накопленных процентов в объеме около 28,2 млрд долл. США, то в стоимостном выражении оценочные бюджетно-финансовые последствия оккупации в течение периода 2000–2017 годов, обусловленные лишь факторами, рассмотренными в настоящем докладе, составят 47,7 млрд долл. США. Это более чем в три раза превышает объем ВВП Палестины в 2017 году.

VI. Выводы и рекомендации

55. Аналитические выводы и цифры, представленные в настоящем докладе, свидетельствуют о существовании ряда хронических проблем, которые с годами усугубляются. Это проблемы, связанные с такими явлениями, как контрабанда товаров из Израиля и из незаконных поселений на палестинский рынок; увеличение объема утечки бюджетных средств в результате непрямого импорта, проходящего транзитом через Израиль; неспособность Палестинской администрации обеспечить надлежащее оформление счетов-фактур за импорт и транспортировку импортных товаров из Израиля и третьих стран; осуществление Израилем контроля над зоной С (на которую приходится более 60 процентов территории Западного берега) и отсутствие у палестинцев доступа к ней, что не позволяет им заниматься там производительной деятельностью. Все это в сочетании с рядом других ограничительных мер, введенных оккупирующей державой, усугубляет проблемы, с которыми сталкивается палестинское правительство в плане наполнении бюджета, и ведет к потере значительной части источников бюджетных поступлений, что, в свою очередь, ведет к хроническому дефициту бюджета и дальнейшему сокращению возможностей палестинских директивных органов для маневра в бюджетно-финансовой сфере и политике.

56. Для компенсации обусловленных оккупацией бюджетных потерь и ликвидации связанных с ними пробелов в области финансирования палестинское правительство все больше полагается на международную помощь, кредиты местных банков, привлечение заемных средств из национального частного сектора и жесткие меры экономии. Принятие таких мер ведет к ослаблению движущих сил экономического роста, поскольку в их результате за последние годы объем расходов на цели развития сократился до менее чем 3 процентов от общего объема государственных расходов. В этих условиях палестинская экономика становится

все более слабой и неустойчивой, и для нее свойственны недостаточность и снижение качества государственных услуг и низкий объем совокупных расходов, в частности капиталовложений и ассигнований на цели развития.

57. В заключение следует отметить, что финансовые потери, ограниченное пространство для маневра в политике, имеющееся у палестинского руководства, и отсутствие контроля над экономической сферой подрывают способность Палестинской администрации проводить эффективную финансовую и налоговую политику и политику в области развития. Стратегия экономического развития и механизмы ее реализации должны соответствовать потребностям и приоритетам развития Палестины и должны быть направлены на достижение целей в области устойчивого развития на оккупированной палестинской территории и на обеспечение экономической безопасности Государства Палестина. Об этом четко сказано в ряде резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, таких как резолюция 1850 (2008) и резолюция 1860 (2009) Совета и резолюция 72/13 Генеральной Ассамблеи.

58. Чтобы это было возможно, необходимо коренным образом пересмотреть целый ряд действующих механизмов, в том числе тех, которые имеют отношение к работе контрольно-пропускных пунктов и к доступу палестинских должностных лиц к этим пунктам, а также к зоне С; к политике в отношении импорта и к контролю над импортными операциями; и к обмену информацией, данными и учетными записями, касающимися импорта. Далее, так же, как в 2016 году, Израилю и Палестинской администрации желательно провести переговоры по ряду из затронутых в настоящем докладе вопросов, с тем чтобы обсудить и решить все нерешенные проблемы, договориться о возмещении накопившейся задолженности перед палестинским народом и создать механизм, позволяющий правительству Израиля предоставлять Палестине любую информацию, касающуюся торговых и финансовых операций, затрагивающих интересы Палестины.

59. Учитывая тяжелые финансовые последствия оккупации, палестинский народ отброшен далеко назад с точки зрения его возможностей в плане достижения целей в области устойчивого развития, если такая возможность вообще существует в условиях оккупации. Для достижения целей в области устойчивого развития на оккупированной палестинской территории и укрепления потенциала ЮНКТАД для поддержки соответствующих усилий палестинского народа необходимо изыскать дополнительные ресурсы.

60. Для создания условий, благоприятствующих переговорам по урегулированию конфликта, решающее значение имеет гуманитарная и экономическая помощь. В каком бы объеме ни предоставлялась гуманитарная и экономическая помощь, она сама по себе не сможет привести к урегулированию конфликта. Гуманитарная и экономическая помощь может лишь способствовать легитимному политическому процессу, но она не может служить гарантом политических прав и государственности. Организация Объединенных Наций придерживается своей неизменной позиции, согласно которой прочный и всеобъемлющий мир может быть достигнут лишь благодаря согласованному решению, предусматривающему сосуществование двух государств. Генеральный секретарь будет и впредь обеспечивать, чтобы Организация Объединенных Наций работала в целях создания независимого, демократического, территориально целостного и жизнеспособного палестинского государства, мирно соседствующего с находящимся в безопасности Израилем, с Иерусалимом в качестве столицы обоих государств согласно соответствующим резолюциям Совета Безопасности и нормам международного права.