



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/42/341
E/1987/78
16 June 1987
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Сорок вторая сессия
Пункт 12 первоначального перечня*
ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО
СОВЕТА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Вторая очередная сессия 1987 года
Пункт 6 предварительной повестки дня**
НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ НАД НАЦИОНАЛЬ-
НЫМИ РЕСУРСАМИ НА ОККУПИРОВАННЫХ
ПАЛЕСТИНСКИХ И ДРУГИХ АРАБСКИХ
ТЕРРИТОРИЯХ

Экономическая практика Израиля на оккупированных палестинских
и других арабских территориях

Записка Генерального секретаря

1. В своем решении 40/432 от 17 декабря 1985 года по поводу экономической практики Израиля на оккупированных палестинских и других арабских территориях Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря подготовить доклад о финансовой и торговой практике оккупационных властей Израиля на оккупированных палестинских и других арабских территориях и представить этот доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок первой сессии через Экономический и Социальный Совет, а также предложила Генеральному секретарю при подготовке этого доклада использовать услуги компетентных органов Организации Объединенных Наций.

2. На основе записки Генерального секретаря (A/41/410-E/1986/97) Экономический и Социальный Совет впоследствии в своем решении 1986/155 от 18 июля 1986 года постановил, что вышеупомянутый доклад должен быть представлен на рассмотрение Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии через Совет на его второй очередной сессии 1987 года.

* A/42/50.

** E/1987/100.

3. В рамках своей программы работы на 1986–1987 годы Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) начала подготовку подробного исследования финансового сектора на оккупированных палестинских территориях Западного берега и сектора Газа. Это исследование, которое касается различных аспектов финансовой и налоговой систем этих территорий, проводилось совместно с Экономической и социальной комиссией для Западной Азии (ЭСКЗА), и его намечалось завершить к концу 1986 года (в рамках следующей программы работы ЮНКТАД планируется провести аналогичное исследование торгового сектора на оккупированных палестинских территориях).

4. Результаты исследования, озаглавленного "Палестинский финансовый сектор в условиях израильской оккупации" (UNCTAD/ST/SEU/3), планируется представить Совету по торговле и развитию на его тридцать четвертой сессии в октябре 1987 года. Это исследование состоит из пяти глав. В главе I содержится краткий общий обзор экономики оккупированных палестинских территорий и анализируются последние основные агрегированные и секторальные показатели. В главе II рассматриваются различные аспекты денежно-кредитных операций и их роль в финансировании экономической деятельности на территориях. Глава III посвящена анализу налоговых факторов в палестинской экономике, и особое внимание в ней уделяется роли налоговой системы. Глава IV содержит подробный анализ внешних финансовых потоков, поступающих на оккупированные территории, причем особый упор в ней делается на денежных переводах и на частных и официальных переводах. В главе V содержится резюме выводов и заключений исследования и рассматриваются возможности практических решений проблемы удовлетворения быстро растущих финансовых потребностей палестинской экономики.

5. Ввиду значительного объема этого документа Генеральный секретарь распространяет в приложении к настоящей записке главу V исследования. В полном объеме исследование будет представлено Совету по торговле и развитию в ходе первой части его тридцать четвертой сессии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Выводы и рекомендации исследования финансового сектора оккупированных палестинских территорий Западного берега и сектора Газа а/

1. В настоящей главе, основанной на сделанных в ходе исследования выводах и заключениях, рассматриваются возможности практического разрешения проблем, с которыми сталкивается экономика оккупированных территорий, с упором на особую роль финансового сектора. Выражается надежда, что разработанные предложения будут способствовать выработке установок в отношении практической деятельности в территориях на различных уровнях, имея в виду деятельность как непосредственно заинтересованных сторон, так и международного сообщества. Поэтому основное внимание уделяется некоторым из главных проблем, которые имеют жизненно важное значение для будущего палестинской экономики.

А. Общее экономическое положение

2. В период, непосредственно последовавший за оккупацией в 1967 году Израилем территорий, характеризовался высокими темпами экономического роста на территориях. Однако этот импульс не удалось сохранить в связи с радикальными структурными изменениями в экономике территорий, которые были обусловлены принятием мер, предусмотренных в ряде военных приказов. В результате в последние годы происходило неуклонное падение объема внутреннего продукта и его доли в валовом национальном продукте.

3. Быстрое падение относительной доли традиционного сектора во внутреннем продукте сопровождалось фактическим застоём доли промышленности и возрастанием зависимости рабочей силы от наличия возможностей для занятости в Израиле и других странах мира. Закрытие банков и других финансовых учреждений, происходившее после оккупации территорий, привело к тому, что эти и другие секторы экономики лишились источников краткосрочного и долгосрочного финансирования. Эта нехватка финансовых ресурсов серьезно затрудняла усилия по увеличению объема продукции, выпускаемой этими секторами. В области торговли происходило постепенное превращение территорий в крупнейшего импортера израильских товаров невоенного назначения, сопровождавшееся увеличением дефицита торгового баланса, покрывать который можно лишь за счет денежных переводов и перечислений средств на родину от лиц, работающих за рубежом.

4. Неспособность привести внутренний продукт в соответствие с растущим спросом, расширение импорта товаров из Израиля и использование обесценивающейся израильской валюты в качестве законного платежного средства на территориях нашли свое отражение в высоком уровне цен. В свою очередь, это отразилось на объеме накоплений и капиталовложений в экономику территорий, причем имеющиеся финансовые учреждения оказались не в состоянии разместить часть ликвидных средств, поступающих из-за рубежа.

5. Вклад в накопление из внутренних источников имел отрицательную величину. Тенденция к возрастанию общего объема частных располагаемых доходов из всех источников не нашла адекватного отражения в увеличении объема личных сбережений. Для валового капиталобразования в последние годы также была характерна тенденция к сокращению. Хотя основная часть валового капиталобразования приходится на частный

сектор, большая часть инвестиций направлялась на строительство зданий и сооружений с целью, в частности, удовлетворения острых потребностей в жилье и создания преграды на пути высоких темпов роста инфляции. Сохраняющаяся политическая и экономическая нестабильность, недостаточность возможностей для капиталовложений в товаропроизводящие секторы и конфискация земель, практикуемая оккупационными властями, способствовали еще более значительному отвлечению частных сбережений на спекулятивные предприятия.

6. В целом экономика территорий характеризуется в настоящее время высокой степенью раздробленности, которая отражает растущую несбалансированность структуры производства и доходов, расширяющийся разрыв между величиной внутреннего и национального продукта, а также высокую степень подверженности экономики территорий внешним влияниям, что делает ее уязвимой перед действием внешних экономических и политических сил. Нехватка соответствующих учреждений, которые могли бы защищать интересы местной экономики посредством различных инструментов практического характера, еще более осложнила проблемы управления местной экономикой на территориях и привела к усилению зависимости местной экономики от экономики оккупирующей власти.

7. Для того чтобы изменить сложившееся положение, необходимо принять решительные меры, включая: а) проведение политики, направленной на развитие экономики территорий; б) ускорение процесса накопления капитала в целях расширения производственных мощностей в сельском хозяйстве и промышленности; в) создание стимулов для поощрения местных и иностранных инвесторов к вложению средств в производственные секторы экономики; г) ослабление ограничений и либерализация процедур лицензирования в отношении производства и сбыта в сельском хозяйстве и промышленности; д) поощрение справедливых торговых отношений между Израилем и территориями, в особенности в том, что касается существующих ограничений на экспорт сельскохозяйственных продуктов палестинского производства в Израиль; е) создание возможностей для возрождения местных финансовых учреждений и поощрение ведения финансовых операций через них; ж) расширение возможностей в области занятости в других секторах; и з) поощрение духа предпринимательства, который служит основой для усилий и достижений в области экономики территорий. Лишь в условиях проведения подобной сознательной политики и реализации последовательных усилий, сочетаемых с конкретными мерами на различных уровнях, можно ожидать, что экономика территории выйдет из состояния застоя и встанет на путь устойчивого роста и развития. Не меньшее значение для успеха такого подхода имеет создание и развитие местных органов, способных осуществлять повседневное управление экономикой и разрабатывать пути ее будущего развития.

8. Вместе с тем необходимо отметить, что политическая направленность мер, нацеленных на возрождение экономики территории, должна отражать чаяния проживающего на территориях палестинского населения в форме общих целей и стратегий развития. Учитывая имеющуюся материальную базу экономики территорий, ее нынешнюю несбалансированную структуру и перспективы ее будущего развития, можно рассмотреть, среди прочего, нижеследующие основные цели, которые будут служить в качестве базы для разработки соответствующих практических мер в каждой области экономической и социальной деятельности:

а) ускорение роста местной экономики такими темпами, которые соответствовали бы темпам естественного прироста населения и позволили бы улучшить положение в области дохода на душу населения;

б) увеличение производительности в тех секторах сельского хозяйства и промышленности, которым не уделяется должное внимание, и расширение производства товаров первой необходимости путем поощрения развития импортозамещающих предприятий, работающих на местном сырье, а также путем диверсификации экспорта, что позволит сократить общую нехватку иностранной валюты и дефицит торгового баланса;

с) стабилизация общего уровня цен и снижение цен на товары первой необходимости;

д) создание на территориях возможностей для производительного применения рабочей силы в целях трудоустройства естественного прироста рабочей силы и привлечения в экономику палестинских рабочих-мигрантов, работающих в Израиле и других странах мира;

е) ускорение роста расходов на цели развития для создания базовой инфраструктуры, обеспечивающей достижение внешнего экономического эффекта, и повышение потенциала территорий в отношении размещения производственных капиталовложений в будущем;

ф) создание и укрепление надлежащих финансовых учреждений в целях мобилизации и распределения внутренних ресурсов и управления ими в соответствии с потребностями экономики;

г) создание в рамках центрального и местного управления на территориях необходимого организационного потенциала для эффективной разработки и осуществления практических мер в экономической и социальной сферах.

9. Несомненно, что достижение этих целей, которые отвечают очевидным потребностям развития территорий, будет зависеть от наличия учреждений, способных управлять жизненно важным процессом взаимодействия различных механизмов экономической и социальной деятельности. Очевидно, что на территориях ощущается нехватка таких учреждений и что вышеупомянутые вопросы решаются в рамках учреждений, находящихся под контролем или управлением оккупационных властей.

10. В настоящем исследовании рассмотрена одна из важных вспомогательных областей, а именно область финансов, которая вносит свой вклад в удовлетворение определенных экономических и социальных потребностей независимо от того, включено ли удовлетворение таких потребностей в перечень целей развития общества. Организационные и политические изъяны в этой области поражают не столько неразвитостью соответствующих механизмов, сколько степенью деградации финансового сектора после оккупации территорий.

В. Денежно-кредитные операции

11. После оккупации Западного берега и сектора Газа в 1967 году израильские власти издали военные приказы, в соответствии с которыми были закрыты все банки и кредитные учреждения, действовавшие на этих территориях, а израильская валюта была объявлена законным платежным средством. Однако впоследствии на Западном берегу было разрешено хождение иорданского динара, в то время как использование египетского фунта в качестве платежного средства в секторе Газа было объявлено незаконным. Таким образом, территория не имеет своей собственной валютной единицы. Быстрое обесценение израильской валюты в сочетании со значительным оборотом торговли с Израилем тесно привязало экономику территорий к израильской экономике и ее реалиям, среди которых, в частности, выделяются высокие темпы роста инфляции. На территориях были открыты отделения израильских банков, большинство из которых расположено в основных израильских поселениях и обслуживает израильских поселенцев. В связи с этим функции, которые до 1967 года выполняли Центральные банки Иордании и Египта, стал осуществлять Банк Израиля.

12. В результате этого жители территории лишились системы, с помощью которой осуществлялось управление кредитно-денежной сферой путем регулирования денежной массы, распределения кредита и контроля за операциями банковских и других финансовых учреждений в целях содействия развитию производства, обеспечению занятости, а также увеличению объема доходов и капиталовложений на территориях. Ограниченность открытых данных финансовой статистики на территориях не позволяет провести подробное изучение функционирования системы, которая сформировалась после оккупации, причем в первую очередь речь идет о нехватке данных по таким областям, где анализ динамики денежных агрегатов и их взаимодействия с экономической деятельностью мог бы бросить тень на действующие политические механизмы.

13. Открытым на территориях отделениям израильских банков не удалось довести банковские операции до уровня, который имел место на территориях до 1967 года. В частности, они не смогли сыграть традиционную важнейшую роль банков в посредничестве между вкладчиками и заемщиками в целях мобилизации и вложения средств в экономику территорий. Значительная часть ресурсов, мобилизуемых этими банками на территориях, передается в Израиль в рамках операций между ними и их центральными отделениями и используется в этой стране. Кроме того, если не говорить об осуществлении некоторых обычных банковских операций, то роль этих банков в обеспечении среднесрочного и долгосрочного финансирования в целях роста и развития палестинской экономики – если о такой роли можно говорить вообще – была минимальной.

14. В результате этого после 20 лет оккупации на территориях не организовано предоставление услуг банков и других специализированных финансовых учреждений, целью которых является содействие росту и развитию жизненно важных секторов экономики. Предприниматели, действующие в этих областях, были вынуждены удовлетворять свои потребности в краткосрочном и долгосрочном финансировании за счет использования своих скудных накоплений и/или обращения к услугам неофициального финансового рынка, для которого характерна запретительная практика, выражающаяся в установлении высокой процентной ставки и трудновыполнимых требований в отношении гарантирования займа. Однако даже в этом случае объем выделенных средств был крайне незначительным, а условия их предоставления носили весьма обременительный характер. Усилия извне, предпринимавшиеся, в частности, через

Иордано-палестинский совместный комитет и нацеленные на исправление этой сохраняющейся аномалии путем предоставления финансовых средств на среднесрочной и долгосрочной основе, столкнулись с ограничениями. В результате всего этого финансовые потребности процесса развития палестинской экономики в течение прошедших 20 лет оккупации не удовлетворялись.

15. Особенно серьезное положение сложилось в сельских районах, где стоимость и условия кредита (даже сезонного) намного превышают возможности среднего жителя. Основная часть такого кредита поступала от ростовщиков, поставщиков товаров для сельского хозяйства, сбытовиков и других кредиторов подобного рода. Сельскохозяйственные кооперативные организации, которые, как правило, предоставляют кредиты на приемлемых условиях, сами испытывают трудности в связи с нехваткой средств, а также технических и управленческих кадров. Нелепость сложившегося положения тем более очевидна, если сопоставить его с положением в сельских районах развивающихся стран в целом, где потребности жителей в кредите не только пользуются приоритетным вниманием местных властей, но и привлекают к себе внимание многочисленных организаций международного сообщества.

16. То же самое можно сказать и о страховых компаниях: если они и играют какую-то роль, то эта роль крайне незначительна. Операции местных страховых компаний, как правило, ограничены страхованием автомобилей. В связи с существованием ограничений в отношении реализации новых инвестиционных проектов основная часть накапливаемых таким образом поступлений хранится на банковских счетах. Отделения израильских страховых компаний переводят платежи по страховым взносам на счета своих центральных отделений в Израиле. Таким образом, в современной картине экономического положения на территориях не прослеживается потенциальная роль страхового дела.

17. Усилия с целью исправить положение не увенчались успехом. Отсутствие местной банковской системы, существование двойного (а возможно, и тройного) денежного стандарта и растущие потребности экономики в кредите привели к возникновению местных неофициальных организаций, которые заполнили имеющиеся пустоты. Значительную роль в этой связи играют менялы. В основном они занимаются обменом израильской и иорданской валюты, которая поступает в распоряжение жителей территории. Им не удалось восполнить отсутствие жизненно важного звена в финансово-посреднической деятельности. Имеющая место в последнее время относительная стабильность израильской валюты, высокий уровень реальной ставки процента, снижение интернациональной стоимости доллара США и — что особенно важно — сокращение объема переводов и перечислений денежных средств в территории из-за рубежа не открывают хороших перспектив для деятельности менял. Проявляющееся в последнее время стремление израильских властей к регламентации и налогообложению деятельности менял, вероятно, станет еще одной из проблем, с которой им приходится сталкиваться. Необходимо предпринять новые усилия для того, чтобы заменить существующие механизмы, для которых характерны крайняя непрочность, уязвимость и ограниченность, надлежащими финансовыми учреждениями, отражающими насущные потребности вышеназванных сфер экономики.

18. Попытки вновь открыть местные банки в секторе Газа привели лишь к тому, что в 1981 году был вновь открыт Палестинский банк, который действует под непосредственным контролем Банка Израиля. Усилия в этом направлении совпали с ухудшением экономического положения в секторе Газа. Однако в связи с

многочисленными ограничениями в операциях Банк оказал лишь крайне незначительное воздействие на положение в области финансов и кредита в секторе Газа. В отличие от отделений израильских банков, действующих в секторе Газа, Палестинский банк не имеет права заниматься операциями с иностранной валютой или открывать новые отделения, охватывающие более широкие географические районы, а также принимать участие в утверждении инвестиционных проектов. Эти ограничения не позволяют банку финансировать внешнюю торговлю и стимулировать вклады в иностранной валюте, обслуживать районы, испытывающие нехватку банковских и кредитных учреждений, и, помимо всего прочего, выполнять крайне важную функцию финансового посредничества. В сочетании с ограниченными средствами и продолжающимся обесценением израильской валюты эти ограничения вынудили Банк занять консервативную позицию в своих кредитных операциях. Существует необходимость безотлагательного пересмотра этих и других вопросов, которые сводят на нет деятельность и роль этого Банка. Такой пересмотр особенно важен на нынешнем, решающем этапе развития экономики сектора Газа, которая испытывает наиболее сильный спад за 20 лет оккупации.

19. Усилия по воссозданию сети банков на Западном берегу после их закрытия в 1967 году сталкивались с различными обстоятельствами, которые не соответствуют законам и правилам, которые действовали до оккупации. После многочисленных попыток в конце 1986 года, наконец, удалось добиться разрешения открыть в Наблусе отделение Банка Каир-Амман, деятельность которого ограничена рядом условий. Хотя воссоздание отделения представляет собой начало движения в нужном направлении, достижение тех положительных результатов, которых от него ожидают, будет во многом зависеть от состояния материальной базы отделения, а также от характера и масштабов его операций. Все эти моменты важно учесть для того, чтобы предотвратить повторение случившегося с Палестинским банком.

20. Прежде всего, ресурсы вновь открытого отделения необходимо пополнять за счет внешних вложений до тех пор, пока оно не сумеет мобилизовать соответствующий объем сбережений внутри территорий. Центральный банк Иордании мог бы не только хранить резервные средства, но также стать надежным партнером и последним кредитором в критической ситуации, с тем чтобы помочь отделению взять на себя расчетные риски. Отделению можно было бы также разрешить открывать свои филиалы в других районах территорий, с тем чтобы оно могло мобилизовывать сбережения жителей на более широкой территории и таким образом осуществлять финансовое посредничество и кредитование секторов первостепенной важности, особенно сельского хозяйства, промышленности и жилищного строительства. Взаимосвязь его отделений должна увеличить общую кредитоспособность банка на всех территориях. В целях мобилизации большего объема сбережений для вновь открытого отделения насущно необходимым является также установление связей с существующими формальными и неформальными организациями, например, кооперативами, страховыми компаниями, финансово-кредитными учреждениями и широким кругом профессиональных организаций. Важно, чтобы банк в своих операциях не замыкался на городе, будь они направлены на финансирование торговли или промышленности. Отделению можно было бы предоставить право осуществлять сделки в иностранной валюте, с тем чтобы увеличить объем его операций и обеспечить возможность конкурировать с отделениями израильских банков, действующими на этих территориях.

21. Отделению можно было бы также разрешить использовать гибкую шкалу процентных ставок, для того чтобы поднять реальные процентные ставки выше уровня инфляции и таким образом влиять на выбор альтернативных сфер приложения частных сбережений. При необходимости это могло бы сопровождаться в соответствии с действующими на этих территориях законами, другими стимулирующими мерами, такими, как освобождение от налогообложения дохода по банковским депозитам или дохода от вновь учрежденных деловых предприятий. Отделение может стать первооткрывателем в этом процессе. В целях оказания дополнительного влияния на возможную неэластичность рынка в условиях наличия единой процентной ставки можно было бы создать систему дифференциальных процентных ставок для различных видов кредита, что позволило бы направлять ресурсы в необходимые сферы. Эффективность таких мер можно было бы также повысить путем введения дополнительной налоговой политики. Возможно, что в связи с неустойчивым характером рынка такие меры и не приведут к высоким результатам в ближайшем будущем. Однако это не следует воспринимать как признак их неэффективности. Стремясь определить предпринимательские перспективы автономных инвестиций, возможно, необходимо рассчитывать на более длительный период "созревания" отдачи этих мер.

22. Однако следует отметить, что наряду с этими усилиями необходимо также уделять внимание укреплению финансовой дисциплины среди пользователей банковскими услугами. Можно было бы разработать соответствующую систему оценки использования кредитов и контроля за ссудами в целях обеспечения их эффективности и своевременной оплаты основной суммы долга и процентов.

23. Ввиду сложности вышеупомянутых мер успешное функционирование вновь открытого отделения будет в большой степени зависеть от его способности подготовить технические и управленческие кадры соответствующей квалификации. Такие кадры необходимы для проведения оценки экономической и финансовой осуществимости предложений.

24. Наконец, для поддержки усилий отделения необходимо создать соответствующие юридические рамки для его деятельности путем обеспечения необходимой основы для взаимных договорных обязательств между ним и его клиентами в соответствии с законами и положениями, действующими на территориях. Необходимо также конкретно определить место Центрального банка Иордании в операциях отделения, включая его сделки в иорданских динарах и израильских шекелях.

25. Несмотря на последние события, организационные процедуры удовлетворения средне- и долгосрочных финансовых потребностей сельского хозяйства, промышленности, туризма и жилищного строительства все еще не разработаны. Положение мелких фермеров, промышленников и предпринимателей остается ненадежным. От специализированных финансовых учреждений требуется поддержка частных инициатив в этих областях. Усилия по учреждению арабской финансовой компании заслуживают широкой поддержки, поскольку они позволят создать ядро механизма по долгосрочному финансированию и откроют возможности привлечения внешних двусторонних и многосторонних ресурсов на льготных условиях.

С. Государственные финансы

26. Общие государственные бюджеты Израиля и местных палестинских властей являются тем основным финансовым фактором, который влияет на уровень дохода и спроса, обеспечивает предоставление основных услуг, воздействует на экономическую деятельность и содействует росту и развитию. Однако следует отметить, что ограниченность государственного бюджета наряду с отсутствием роста и ориентированной на развитие политики привели к тому, что роль бюджета в выполнении этих задач стала минимальной.

27. Несмотря на то, что в государственном бюджете расходы разбиты по статьям текущих целей и целей развития, общий уровень государственных доходов и расходов свидетельствует о применении нейтрального бюджетного подхода на этих территориях. Поэтому расходы определяются на основе того или иного уровня доходов. Общая сумма расходов и та их часть, которая направляется на цели развития, составляют незначительную долю от национального дохода. Постоянное инфляционное давление еще больше снижает эффективность этих ограниченных затрат. В результате на этих территориях отмечается низкий уровень основных государственных услуг в различных звеньях таких областей, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, общественные работы, почтовая связь и электросвязь. Что касается расходов на развитие, то низкий уровень вложений государственного сектора в валовые внутренние капиталовложения фактически оставляет без внимания различные части материального и людского инфраструктурного потенциала, который оказывает внешний экономический эффект на экономику. Отсутствие политики, благоприятствующей частным инвестициям в производительные сектора и стимулирующей такие инвестиции, привело к концентрации вложений частного сектора в валовое капиталобразование в сфере строительства зданий и сооружений. Поэтому в течение примерно двух десятилетий оккупации на доход и спрос, а также на экономическую деятельность на этих территориях определенное влияние оказывали автономные внешние ресурсы.

28. Единственной областью, в которой осуществляется активная государственная бюджетная политика, является налогообложение. Многочисленные военные приказы и заявления, вышедшие после 1967 года, привели к значительным изменениям в налоговой системе. Наряду с изменением структуры и ставок существующих налогов были введены новые налоги, причем не столько с целью стимулировать экономическую деятельность, сколько с тем, чтобы увеличить государственные поступления. Фактически за этими изменениями стояла лишь одна цель: накопление доходов, а не распределение ресурсов, социальная справедливость и/или стабилизация государственной политики. Однако, как правило, именно последние из указанных целей выдвигают на первый план необходимость каких-либо изменений в той или иной налоговой системе. Возможно, это соображение было признано неуместным в контексте экономики территорий, находящихся под оккупацией.

29. Что касается подоходного налога, то нижняя границы дохода, облагаемого налогом, была понижена путем сокращения минимального уровня облагаемого налогом дохода, личных пособий и пособий на семью, а также в связи с ограничением случаев освобождения от уплаты налога. Кроме того, по всей шкале налоговых ставок были увеличены как минимальные, так и общие фактические ставки. В результате этого в настоящее время на суммы, которые, как правило, составляют меньше половины дохода, подлежащего налогообложению по законам, которые существовали на территориях до оккупации, установлены более высокие налоговые ставки. Это поставило жителей

территорий в невыгодное положение по сравнению с жителями Иордании и самого Израиля, где применяется более либеральный подход, несмотря на более высокий уровень дохода на душу населения и соответственно более высокую способность оплаты налогов. В условиях нынешней ситуации спада вряд ли существуют какие-либо основания для сохранения или усиления диспропорций, которые сказываются на стимулах к работе, сбережениям и инвестированию.

30. Наиболее значительные изменения в законодательстве о подоходном налоге касаются процедур сбора, установленных в главе 14 закона, действовавшего на этих территориях до оккупации. Все эти процедуры были полностью заменены военными распоряжениями, вводящими меры, которые затронули установление суммы и сбор налогов. Но что еще более важно, функция апелляционного суда по вопросам подоходного налога и право налогоплательщиков на обращение в более высокие судебные инстанции были переданы "Комитету протеста" при военном командовании, решения которого по рассматриваемым вопросам обжалованию не подлежат. Таким образом, институт подачи апелляции в различные инстанции был отменен и сведен к подаче апелляций в административный военный комитет.

31. Можно сказать, что необдуманные изменения законодательства о подоходном налоге, например отмена административных процедур, которые оставляли вопросы установления суммы налогообложения и толкования положений на усмотрение налоговых инспекторов, переход к принудительным мерам сбора налогов и в довершение всего произвол при рассмотрении апелляций по налогам, по-видимому, подорвали веру общественности в цели и объективность системы подоходного налога. Налогоплательщики ни прямо, ни косвенно не привлекались к процессу введения изменений в систему подоходного налога. Если оставить в стороне вопрос о законности этих мер, то крайне важным было бы, чтобы эти изменения, если они действительно законны, были дополнены выпуском подробной инструкции для налогоплательщиков и сборщиков налогов. Реальное вовлечение общественности через законные учреждения и заинтересованные группы в решение вопросов по всем этим аспектам считается одним из основных факторов обеспечения эффективности любой налоговой системы. Однако применение этой важной меры на территориях оставляет желать лучшего.

32. Один из аспектов, который требует дальнейшей разработки, связан с установлением суммы налога для ремесленников и торговцев, которые не могут или не хотят вести учет. Объективный и реалистичный подход мог бы основываться на таких факторах, как капитал, объем совершаемых операций, вид торговли, обычный уровень прибыли, месторасположение и других соответствующих моментах. Эти факторы могут быть определены в консультации с местными властями, торговыми палатами, профессиональными ассоциациями налогоплательщиков и налоговыми экспертами и могут быть альтернативой прямой, аналитической оценке сумм налогообложения, определяемых на основе неточных учетных записей. Такое сотрудничество позволит устранить атмосферу недоверия и несогласия, которая ухудшает отношения между налогоплательщиками и налоговыми властями.

33. Необходимо также рассмотреть вопрос о создании стандартизированных систем учета, разработки необходимых ясных инструкций и обучении кадров соответствующим методам учета. Местные власти могли бы играть важную роль в организации учебных программ по различным вопросам налоговой системы, включая процедуры установления

суммы налога, методы учета и другие аспекты функционирования налоговой системы. Найти приемлемые решения проблемам, с которыми сталкиваются налогоплательщики и власти, можно лишь на основе такого реалистичного и системного подхода.

34. Успех всех этих усилий будет, разумеется, зависеть от ряда факторов. Во-первых, налогоплательщикам необходима уверенность в том, что применяемые налоговые законы – это те законы, которые действовали на этих территориях до оккупации, и что поправки к ним вносятся в соответствии лишь с изменениями, производимыми в этих законах. Во-вторых, как указано выше, процедуры определения суммы налогов и их сбора должны быть более реалистичными. В-третьих, поступления от всех налогов должны ясно и точно фиксироваться и расходоваться на самые насущные потребности территории. При этом у налогоплательщика должно возникать чувство честного партнерства и участия во всех усилиях, направленных на улучшение условий его жизни, вселяющее в него гордость за содействие достижению этой цели; это необходимо для создания динамичной атмосферы, охватывающей все аспекты жизни на территориях, независимо от их нынешнего политического статуса.

35. Одним из важных моментов, который затрагивает сферу применения законодательства в области подоходного налога на этих территориях, является то, как израильские власти в налоговых целях относятся к доходу израильских жителей (поселенцев) и юридических лиц, находящихся на этих территориях. В соответствии с принципом "территориального применения налогов" доходы с израильтян, проживающих на этих территориях, должны обычно взиматься на основе законов территорий, где такой доход "извлекают, получают или приобретают".

36. В соответствии с поправкой, внесенной в израильский декрет о подоходном налоге, доход любого израильтянина, полученный на этих территориях, рассматривается как доход, произведенный, приобретенный или полученный в Израиле и поэтому облагается подоходным налогом по ставкам Израиля. Кроме того, эта поправка предусматривает предоставление налогоплательщику кредита, эквивалентного по своему размеру сумме налога, который уже мог быть уплачен на территориях; целью введения этой поправки было избежать двойного налогообложения, которое является характерной чертой для многих национальных налоговых систем. Однако на практике территориям никакие налоги не уплачивались. Налоговая доля территорий вместе со всеми отчислениями израильским властям оседает в казне Израиля. Скрытая цель поправки заключалась в том, чтобы предотвратить превращение территорий в "налоговый рай" для израильских жителей и юридических лиц. Ведь на практике израильтяне, проживающие на этих территориях, до внесения поправки в израильское законодательство не платили никаких налогов. Определить размер поступлений, которые причитаются территориям из этого источника, не представляется возможным ввиду отсутствия данных.

37. Еще одной сферой, где израильское правительство проводит интервенционистскую политику, является импорт. Таможенные пошлины, установленные на импорт товаров с территорий, аналогичны тем, которые применяются в отношении импорта самого Израиля. К ним необходимо прибавить налог на добавленную стоимость, установленный для израильских импортеров. Общая цель заключается в защите продукции Израиля и увеличении государственных доходов. И в этом случае отсутствие подробных данных тоже не позволяет определить реальное значение этих пошлин для экономики территорий и/или установить объем поступлений в израильский бюджет.

38. Наряду с изменениями налоговой системы территории введенный в 1976 году в Израиле налог на добавленную стоимость был впоследствии распространен и на территории под категорией "пошлины и акцизы", покрывающей почти все операции. В этом случае цель также состояла в том, чтобы избежать превращения территорий в "налоговый рай" для израильтян, проживающих на этих территориях, и увеличить государственные доходы. Когда жители территорий на основе международных соглашений обжаловали этот шаг, Верховный суд Израиля оставил в силе решение о введении налога на этих территориях.

39. Этот налог, не говоря уже о его правовом аспекте, вносит элементы неравенства на территориях. Введение налога в Израиле оправдывалось тем, что рост цен, обусловленный этим налогом, будет компенсирован за счет сокращения подоходного налога, что позволит оставить без изменений общее бремя. Кроме того, с целью сбалансировать расходы семей с низким доходом, которые не получили бы выгод от сокращения размера прямых налогов, было предусмотрено увеличить пособия на детей и пенсии по старости, а также расширить услуги в области социального обеспечения. Однако ни одно из этих компенсационных положений к жителям территорий не применяется. Напротив, как указывалось выше, бремя ряда налогов возросло по сравнению с относительно низким и снижающимся уровнем внутреннего дохода. В целом налог на добавленную стоимость за последние несколько лет стал одним из самых серьезных финансовых ограничений для развития палестинской промышленности и торговли. Сохранение этого налога, если закон позволяет это сделать, требует тщательного пересмотра всей налоговой системы в целом и подоходного налога, в частности.

40. Учитывая атмосферу, определяющую отношение правительства к палестинской экономике, роль налоговой системы преимущественно сведена к традиционной роли обеспечения государственных поступлений. Роль этой системы как таковой в распределении средств путем воздействия на решения предпринимателей сведена к нулю. Хотя соответствующие законы теоретически все еще остаются в силе, ни один из существующих старых или новых инвестиционных рычагов на территориях не применяется. Напротив, поправки к существующим налогам и введение новых налогов ограничивают активность предпринимателей. Все это резко выделяется на фоне предоставления израильским поселенцам на оккупированных территориях режима благоприятствования в их экономической деятельности.

41. Палестинская экономика в ее нынешнем состоянии остро нуждается в помощи и поддержке. Как и в области валютно-финансовой политики, налоговые стимулы могли бы иметь большое значение для оказания такой поддержки в целях выполнения ряда задач, изложенных в начале настоящей главы. По сути, сочетание валютно-финансовых и налоговых стимулов, основанных на действующих в территориях законах, могло бы содействовать производственным инвестициям. Важную роль в этом процессе могла бы играть сама система налогов. Выгоды, получаемые за счет налоговых стимулов, будут не только индуцировать капиталовложения даже в маргинальных областях на основе повышения коэффициента отдачи, но и способствовать географической диверсификации деловой активности во всех территориях, несмотря на трудности, связанные с дефицитом основных видов услуг. Ввиду высоких налогов и ограниченных размеров пособий польза любого налогового стимула для отдельных лиц и юридических палестинских образований будет очень высока. Правда, такие стимулы могут снизить и

без того низкий уровень государственных доходов. Однако, хотя это может быть справедливо в краткосрочном плане, считается, что в долгосрочном плане они могут создать благоприятную для капиталовложений атмосферу, которая обеспечит новые "налоговые рычаги", и таким образом расширит налоговую базу в экономике в целом.

42. Усилия могли бы быть сосредоточены на содействии деловым предприятиям корпоративного типа. Ставка налога на корпорации могла бы быть снижена, и ее также можно было бы применять в отношении доходов компаний с ограниченной ответственностью и других видов экономических предприятий и/или организаций. Нераспределенная прибыль этих организаций могла бы облагаться налогом по единообразной ставке, которая была бы ниже существующей. Любое распределение прибыли могло бы облагаться индивидуальным подоходным налогом по общераспространенным ставкам. В случаях распределения прибыли дополнительная единообразная ставка, которая либо равна, либо ниже предельной ставки подоходного налога первой категории, могла бы удерживаться и учитываться лишь позднее, при оценке общих налоговых обязательств получателей такой прибыли. В отсутствие соответствующей системы банковских операций и рынка капитала такой шаг, по крайней мере, мог бы в определенной степени способствовать самофинансированию.

43. Можно было бы подробно проанализировать каждый из недостатков такой вкратце описанной системы налогообложения, а также возможные методы их исправления. Однако уделение особого внимания этим недостаткам вряд ли будет способствовать улучшению системы налогообложения в целом. Ведь разрозненная структура системы налогообложения является продуктом таких "специальных" подходов, целью которых в первую очередь является увеличение государственных доходов, а не выполнение таких задач налоговой системы, как сбалансированность, стабилизация и, в первую очередь, распределение средств. Как и в случае механизмов валютно-финансовой политики, за отсутствием единого подхода к внесению поправок в систему налогообложения стоит отсутствие общей экономической концепции.

44. Таким образом, необходимо проведение общей реформы системы налогообложения, которая представляла бы собой единый ряд согласованных программных мероприятий, учитывающих краткосрочные и долгосрочные экономические и социальные задачи территорий. Такой подход обладает большими возможностями в плане согласования концептуальных и структурных аспектов налогообложения с требованиями динамической налоговой системы, цель которой заключается в оказании содействия процессам экономических и социальных преобразований и развития в территориях.

45. Можно было бы соответственно обратиться к международному сообществу с просьбой об оказании помощи в улучшении положения во всех областях, о которых шла речь в настоящей главе. Помимо решения отмеченных проблем такая помощь имеет ключевое значение для создания и развития местных учреждений, обладающих необходимым техническим и управленческим потенциалом. Можно было бы использовать опыт, накопленный Организацией Объединенных Наций в этих и других связанных с ними областях.

D. Внешние ресурсы

46. Острая нехватка внутренних источников финансирования – как государственных, так и частных, – заставляет население территорий все больше и больше полагаться на внешнюю финансовую поддержку для обеспечения средств существования и накопления капитала. Как и увеличение объемов денежных переводов рабочих, находящихся в Израиле, взаимодействие, которое развилось между территориями и арабскими странами, позволило территориям успешно противостоять ряду ограничений, наложенных на местную экономику, и решать проблемы, вызванные усилением связей с экономикой Израиля. Однако любой возможный позитивный аспект таких внешних потоков, идущих в территории, должен быть серьезным образом проанализирован с точки зрения создаваемого ими в местной экономике потенциала, способного со временем придать импульс процессу устойчивого роста и развития. Отсутствие какого-либо регулирующего органа сделало этот вопрос еще более важным, поскольку объем и направление этих потоков остаются вне контроля территорий.

47. Появились два различных, но взаимосвязанных источника внешнего финансирования территорий, а именно – факторные доходы и односторонние трансферты из-за рубежа. Факторные доходы в значительной степени состоят из заработков палестинских жителей территорий, которые работают в Израиле и арабских странах вследствие отсутствия возможности получить работу в родных местах. К началу 80-х годов численность палестинских трудящихся-мигрантов, работающих лишь в Израиле, достигла почти двух пятых от общей численности палестинской рабочей силы на территориях. По данным израильской статистики, факторные доходы от работ, выполняемых в Израиле, составили почти четыре пятых от общей суммы отчислений территориям, произведенных по линии факторных доходов. В целом доля факторных доходов в ВВП за время оккупации неуклонно увеличивалась, поскольку все больше палестинских рабочих перемещались и впоследствии оседали вне территорий. В какой-то момент эта доля составила почти половину валового внутреннего продукта – а это очень высокая доля. В абсолютном выражении в последнее время наблюдается тенденция к ее понижению.

48. Отсутствие соответствующей политики и мер привело к тому, что значительная часть поступлений из этого важного источника поглощается в силу высокого уровня потребления, что ведет к увеличению дефицита в торговом балансе территорий. Доля факторных доходов в капиталовложениях приходится на строительные работы, в то время как сельское хозяйство и промышленность по-прежнему испытывают недостаток финансовых ресурсов, необходимых для достижения краткосрочных и долгосрочных целей. Всевозрастающая ориентация на факторные доходы из одного источника (т.е. работа в Израиле) сделала хрупкую экономику территорий еще более уязвимой. Вклад такой ориентации в процесс создания прочной основы для устойчивого роста и развития палестинской экономики практически равен нулю.

49. Отсутствие внутренних финансовых учреждений является еще одним фактором, ограничивающим объем факторных доходов, поступающих по официальным каналам и в сферу производственных инвестиций. Различные системы материального стимулирования (такие, как повышение процентных ставок на вклады в иностранной валюте, более выгодные обменные курсы и/или производственные инвестиции), которые разрабатываются странами-экспортерами рабочей силы в целях привлечения большего объема денежных переводов от своих рабочих, находящихся за рубежом, на территориях отсутствуют. В то время как для большинства палестинских рабочих, находящихся за рубежом, факторные доходы могут быть едва достаточными для обеспечения их средств

к существованию, для многих других семей они служат дополнительным источником доходов. Однако в силу различных ограничений часть этих доходов так и не попадает в территории. Дело не только в том, что для этой категории людей, получающих заработную плату, отсутствуют материальные стимулы для производственных капиталовложений, но и в том, что на фактический объем средств, которым разрешен "вход" в территории, наложены ограничения. Эти ограничения были смягчены лишь в последнее время, когда уровень экономической деятельности, в особенности в импортирующих рабочую силу арабских странах-производителях нефти, находился на своей самой низкой отметке.

50. В целом вопрос экспорта рабочей силы и связанного с этим дохода нуждается в серьезном рассмотрении ввиду ухудшения экономического положения территорий. Некоторые из разработанных в соответствии с принципами, изложенными выше, систем материального стимулирования, целью которых является оживление палестинской экономики, могут послужить полезной основой для деятельности, направленной на увеличение вклада этого источника дохода в процесс экономического роста и развития.

51. Второй важнейший источник внешнего финансирования, т.е. частные переводы и официальные трансферты, в последние годы также стал играть все более важную роль. Он, по сути дела, снизил общую зависимость от факторных доходов палестинских рабочих в Израиле. В сочетании с факторными доходами этот источник придает общему объему внешних финансовых потоков еще большее значение. Такие переводы включают в себя потоки со стороны правительственных учреждений Израиля, палестинцев, эмигрировавших из территорий после 1967 года, а также официальную помощь, поступающую из арабских и неарабских источников.

52. Хотя объем переводов из Израиля возрос, объем переводов из территорий в Израиль рос еще более быстрыми темпами, что свидетельствует о чистом оттоке капитала из территорий в Израиль. Это подтверждает утверждение о том, что территории по сути дела платят оккупационный налог. Оккупационные власти таким образом получают из территорий большой объем средств в виде налогов и других отчислений, чем они переводят в них. Нынешнее ухудшающееся состояние экономики территорий вряд ли совместимо с такого рода развитием событий.

53. Как и факторные доходы жителей территорий, работающих в Израиле и в других местах, переводы палестинских трудящихся-мигрантов, поддерживающих связи со своими семьями, живущими в территориях, представляют собой еще один существенный компонент в общем объеме внешних ресурсов. По статистическим данным, полученным из неизраильских источников, из этого источника поступлений начиная с 1980 года территории ежегодно получают значительные суммы. Это указывает на еще большую степень участия переводов трудящихся-мигрантов в местной экономике, нежели по данным израильской статистики, а вследствие этого - и на большую степень зависимости от внешних источников финансирования.

54. Международная поддержка со стороны других арабских и неарабских стран играет все более важную роль в качестве источника финансирования территорий, что является отражением непрерывно поступающей гуманитарной помощи, а также политической воли и участия международного сообщества. Однако при нынешнем статусе территорий объем и сфера размещения таких ресурсов, по всей вероятности, будут испытывать на себе влияние широкого круга факторов, выходящих за пределы контроля территорий.

55. Что касается арабских источников финансирования, то помощь территориям со стороны правительства Иордании с 1967 года непрерывно оказывалась в виде выплаты заработной платы и окладов палестинским гражданским служащим, арендной платы за эксплуатацию государственных зданий, субсидий, предоставляемых муниципалитетам, гарантий по банковским ссудам, выдаваемым местным палестинским учреждениям, непосредственных дотаций, а также в виде предоставления услуг в области образования, здравоохранения и других областях. Это дополняется поддержкой со стороны полуофициальных благотворительных организаций Иордании. К другим арабским и исламским источникам относятся переводы из Иерусалимского фонда, Арабского фонда экономического и социального развития и Объединенного иордано-палестинского комитета. Этот Комитет, созданный в 1978 году, является организационным механизмом, с помощью которого помощь со стороны арабских стран направляется на цели укрепления "стойкости" палестинцев в территориях.

56. Объединенный комитет сумел взять под свой контроль и направить значительный объем средств, поступающих из арабских источников, в различные социально-экономические секторы территории. Доля Комитета в общем объеме финансирования территорий со стороны арабских источников достигла четырех пятых. Однако объем поступающей по этой линии помощи в последние годы стал уменьшаться, что объясняется в первую очередь невыполнением донорами своих обязательств. Тем не менее объем и масштабы его операций в сочетании с той активной ролью, которую играют местные палестинские организации в проектах в области развития, демонстрируют возможности палестинского народа в плане направления и использования ресурсов в различных видах социальной и экономической деятельности. Значительная часть предоставленных ресурсов пошла на образование, а также на оказание услуг в области здравоохранения, покрытие расходов муниципалитетов, социальное обеспечение, жилищное строительство, сельское хозяйство, мелкие отрасли промышленности и кустарное производство. В силу своего обширного опыта и контактов со многими учреждениями, действующими как на территориях, так и за их пределами, Комитет по сути является учреждением, осуществляющим деятельность в области развития, и играет все более важную роль в качестве форума, стимулирующего комплексный подход к решению экономических и социальных вопросов, стоящих перед территориями.

57. Однако, несмотря на эти успехи, в своей деятельности Комитет столкнулся с рядом трудностей. К ним относятся наложенные оккупационными властями ограничения на поток средств, идущих в территории, недостатки, связанные с укомплектованием кадрами и управлением, проблемы, связанные с разработкой проектов, полное замораживание средств, поступающих из арабских источников, трудности, обусловленные реализацией и оценкой ссуд, в том числе осуществление контроля на местах, и т.д. В данный решающий момент эти недостатки заслуживают самого серьезного изучения, особенно потому что вновь стали выделяться средства, предназначенные для капиталовложений в территориях. Как в рамках Объединенного комитета, так и местных палестинских учреждений существует значительный потенциал для дальнейшего развития внутренних возможностей в плане разработки, оценки, программирования и координации нынешней и будущей международной деятельности по оказанию помощи территориям.

58. К международным неарабским источникам финансирования относятся главным образом источники, входящие в систему Организации Объединенных Наций, и частные добровольные международные организации, через которые также проходит значительный объем официальной помощи территориям со стороны Соединенных Штатов и европейских стран; в последнее время в качестве отдельного, хотя и небольшого, источника стало выступать Европейское экономическое сообщество. Основная часть помощи,

поступающей из этих источников, по-прежнему предоставляется БАПОР в таких областях социального обеспечения и развития, как образование, здравоохранение, строительство жилых помещений, санитария, а также в области предоставления беженцам на всех территориях других основных социальных услуг. Доля БАПОР все больше и больше дополняется вкладами других организаций системы Организации Объединенных Наций, включая специальную программу ПРООН, основное внимание в рамках которой уделяется образованию и инфраструктурной деятельности, а также другие учреждения различных профилей, предоставляющие помощь в контексте осуществляемой в рамках Организации Объединенных Наций программы экономической и социальной помощи палестинскому народу, к чему призывала Генеральная Ассамблея. Частные добровольные организации также расширили свою помощь в различных областях на основе широкого круга проектов - от проектов гуманитарного характера до проектов в области социального обеспечения - и проведения ряда мероприятий в области развития сельского хозяйства.

59. Следует, однако, заметить, что независимо от источника в процессе утверждения количества и характера предложений о финансировании зачастую имели место соображения, явно не учитывающие острые потребности территорий. Так, хотя разработанные и объявленные на местах приоритеты на начальных этапах оказывают определенное воздействие на выработку модели размещения внешней помощи на территориях, конечный результат меняется под влиянием других разнообразных факторов. К ним относятся предпочтения доноров, соображения оперативного и технического характера, а также политика, проводимая оккупационными властями в отношении характера и направления внешней помощи.

60. В целом значительную часть внешней помощи составляют субсидии в первую очередь ввиду отсутствия организационно-финансовых механизмов, которые способствовали бы изысканию местных средств для параллельного финансирования на уровне государственного или частного секторов. Связанный с предоставлением ссуд компонент проектов первоначально реализовывался только в рамках финансирования Объединенным комитетом. И лишь недавно соглашения о прямых инвестициях или предоставлении периодически возобновляемых кредитов стали считаться приемлемым средством оказания внешней помощи по каналам частных добровольных организаций. Однако объем ресурсов, который мог быть выделен в рамках соглашений о предоставлении периодически возобновляемых кредитов, был довольно ограниченным.

61. Расширение масштабов использования внешней помощи зависит не только от смягчения процедур утверждения проектов, но и от создания и развития местных финансовых учреждений, способных осуществлять параллельное финансирование. В сочетании с более активным участием местных финансовых учреждений в направлении факторных доходов и потоков переводов и управлении ими, а также с расширением местных возможностей палестинцев в плане оказания влияния на размещение помощи в территориях более активное участие местных органов в финансовой деятельности в области развития может способствовать более эффективному использованию внешних финансовых ресурсов.

Примечания

a/ Данный текст является главой V исследования "Палестинский финансовый сектор в условиях израильской оккупации". В полном объеме исследование будет распространено в качестве документа Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию под символом UNCTAD/ST/SEU/3.