Реферат: Состояние экономики на Западном берегу реки Иордан и в Секторе Газа

9 января 2005 г. состоялись выборы главы Палестинской Национальной администрации (ПНА). Спустя два дня было заявлено об убедительной победе одного из ведущих палестинских политических деятелей Махмуда Аббаса (Абу Мазена), посвятившего свою победу памяти покойного лидера Палестины Ясира Арафата. 15 января 2005 г. М.Аббас вступил в должность председателя ПНА. Многими ожидается, что с его приходом к власти в Палестине, а также в отношениях с Израилем воцарятся мир и взаимопонимание. Сбудутся ли подобные надежды, покажет время. Однако уже сейчас несомненным является то, что с Аббасом связывают не только установление мира на палестинских территориях, но и скорейшее принятие мер по разрешению целого ряда актуальных проблем, среди которых проблема экономического развития Западного берега реки Иордан и сектора Газа является одной из самых острых и болезненных.

Воспроизвести наиболее полную картину экономического положения, сложившегося на территориях Западного берега реки Иордан и сектора Газа в данной статье помогли в основном данные, представленные в ежегодных отчетах Международного Валютного Фонда (МВФ), Всемирного банка (ВБ), Европейского Союза (ЕС), а также мнения и оценки различных экспертов. Необходимо подчеркнуть, что мнения экспертов МВФ и позиции аналитиков, в частности с территорий Западного берега реки Иордан и сектора Газа, расходятся по ряду вопросов.

После начала второй интифады в сентябре 2000 г. многие аналитики предсказывали неминуемый скорый коллапс палестинской экономики. Однако, по данным МВФ, «палестинская экономика оказалась более жизнеспособной, чем ожидалось»1, несмотря на меры, принятые израильской стороной в отношении палестинцев.

Вместе с тем ситуация, сложившаяся в первые годы интифады, была крайне тяжелой и взрывоопасной. В феврале 2002 г. в Каире прошла международная конференция под девизом «К лучшему будущему: факторы экономического развития». В ходе ее работы обсуждались вопросы, преимущественно связанные со всесторонним развитием Палестины, а также воздействием интифады на протекающие там экономические процессы. Среди участников конференции был один из видных палестинских экономистов доктор Луи Шабана – эксперт Центрального палестинского статистического бюро. По его оценкам, стоимость убытков в совокупном валовом продукте, понесенных палестинской стороной в 2000–2002 годах, составила около 40%2. В 2001 г. на общие расходы ПНА было выделено лишь 50% от определенной ранее суммы расходов. Власти оказались не в состоянии выполнить остальную часть запланированных ранее статей бюджета. Что касается 2002 г., то ассигнование средств было предусмотрено в размере 50% от первоначального объема. К тому же финансы либо несвоевременно, либо вовсе не поступили на места. Ситуация отражает степень финансового и экономического кризиса, в условиях которого приходилось действовать властям ПНА3.

Тем не менее, несмотря на крайне тяжелую обстановку, экономика территорий Западного берега реки Иордан и сектора Газа «выстояла». В отчете Международного Валютного Фонда жизнеспособность палестинской экономики в кризисных условиях объясняется рядом факторов. Например, оказанием помощи со стороны палестинцев, проживающих за границей, своим семьям; деятельностью благотворительных организаций и т.п.: «…Палестинцы сократили потребление, продавали активы (т.е. золото и драгоценности), распределяли денежные средства внутри семей и общин, использовали финансы, полученные от родственников за границей. На макроэкономическом уровне жизнеспособность палестинской экономики объясняется во многом привлечением международного сообщества и, в частности, МВФ к оказанию помощи… Это позволило Палестинской национальной администрации справиться с кризисом, выплачивать заработную плату и сократить свою задолженность перед частным сектором»4.

Говоря о международной помощи, следует указать, что к числу основных спонсоров относятся ООН (в лице ее различных дочерних организаций и агентств), Европейский Союз, Международный Валютный Фонд, Всемирный Банк, а также такие государства, как США, Великобритания, Германия, Япония, Италия, Норвегия и ряд других. В качестве примера долгосрочного оказания помощи можно привести деятельность Европейского Союза, которая началась в 1971 г. С того времени и по сей день продолжается помощь, механизм оказания которой закреплен соглашением между ЕС и Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). В соответствии с этим соглашением БАПОР использует средства, перечисленные ЕС на его счета, для оказания помощи палестинцам в различных областях, в частности, в сферах образования и здравоохранения. По данным ЕС, с 1994 по 2002 г. этой организацией было передано палестинской стороне приблизительно 1 млрд. евро в виде безвозмездной помощи и займов, а также вложено 500 млн. евро в гуманитарные проекты БАПОРа.

В различные годы наблюдались спады и подъемы в объемах финансовых средств, поступающих от «доноров» в распоряжение палестинских властей. В 2000 г. объем помощи составил в общей сложности 973 млн. амер. долл. В начале 2001 г. произошел резкий спад помощи (ПНА было предоставлено лишь 280 млн. амер. долл.). Некоторые аналитики объясняют этот факт негативным отношением стран-«доноров» к началу второй интифады на палестинских территориях, а также к отсутствию прогресса в палестино-израильских мирных переговорах в этот период.

В последующие годы палестинская экономика получила в виде финансовой помощи около 1,2 млрд. амер. долл.: 532 млн. амер. долл. (2001), 467 млн. (2002) и 216 млн. (2003). В 2002 г. страны и организации, оказывающие спонсорскую помощь, учредили Специальную группу по палестинской реформе. Эта группа была создана с целью оказания помощи, осуществления контроля над продвижением реформ, а также определения основных препятствий, с которыми приходится сталкиваться палестинскому руководству в этом процессе. Следует также отметить, что некоторые «финансовые доноры», оказывающие помощь Палестинской Национальной администрации, на протяжении долгого времени имели свой «фронт работ». К примеру, Норвегия оказывала помощь Палестинской Национальной администрации в строительстве зданий правительственных учреждений и организаций, а Германия – в области очистки воды.

С началом второй интифады на палестинских территориях в сентябре 2000 г. изменилось направление оказания помощи населению этого региона. Ввиду развивающегося по нарастающей палестино-израильского противостояния вместо вложения средств в долгосрочные программы реформирования экономики Западного берега реки Иордан и сектора Газа доноры стали оказывать целевую гуманитарную помощь жителям Палестины, а также беженцам с этих территорий. Чаще всего помощь осуществлялась в виде поставок населению Палестины потребительских товаров. Несмотря на изменение основного направления, страны ЕС и другие спонсоры по-прежнему оказывают помощь Палестинской Национальной администрации с целью содействия построению независимого палестинского государства, а также реформирования существующих структур (в частности, в области здравоохранения, образования и т.д.).

Палестинские аналитики обращают внимание на тот факт, что изменение характера оказания помощи не дает того экономического эффекта, на который изначально рассчитывали страны и организации-«доноры». Вместе с тем финансовые средства, предоставленные вышеуказанными источниками, оказались просто жизненно необходимы для поддержания тех палестинских семей, члены которых в течение долгого времени были и остаются безработными.

Безработица является одной из наиболее острых и болезненных проблем, с которой ежедневно приходится сталкиваться жителям Западного берега реки Иордан и сектора Газа. Начало второй интифады и меры, предпринятые Израилем в ответ на действия палестинцев, оказали большое влияние на занятость населения этих территорий5. За год до начала второй интифады, т.е. в 1999 г. около 135 тысяч палестинцев работало на территории Израиля. Накануне начала интифады (в начале и середине 2000 года) общее число палестинцев, работающих в Израиле, даже было немного выше, около 138–142 тысяч человек. Безработица на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа составила 36% от численности населения в 2002 г., однако в первом квартале 2003 г. она снизилась до 30%.

Необходимо отметить, что традиционно безработица в секторе Газа всегда была выше, чем на Западном берегу реки Иордан. Этот факт объясняется тем, что более свободный проход через границы с Израилем на Западном берегу позволял многим нелегальным рабочим проникать в Израиль и находить там работу. Получение рабочего места в Израиле является для многих палестинцев пределом желаний, поскольку возможность занятости и получения заработной платы в сопредельном государстве гораздо выше, чем на палестинских территориях. В 1999 г. ежегодный доход всех палестинцев, работающих на территории Израиля, приблизительно составил 888 млн. амер. долл., т.е. 16% валового национального дохода. За период с 2000 по 2002 годы доход работавших в Израиле уменьшился практически на две трети, сократившись приблизительно на 530 млн. амер. долл.

В последнее время руководство Палестинской Национальной администрации предпринимает попытки если не решить радикально, то хотя бы снизить остроту проблемы трудоустройства палестинцев, поскольку динамичное развитие палестинских территорий во многом зависит от решения именно этой проблемы. Однако принимаемых мер явно недостаточно, поскольку число рабочих вакансий, связанных с занятостью в госуправлении и госсекторе, не в состоянии обеспечить работой огромную массу безработных палестинцев. Тем не менее упомянутые выше меры в определенной степени оказали свое положительное воздействие. В 2003 г. численность госслужащих увеличилась на 3,9% (2800 новых рабочих мест), а состав сотрудников служб безопасности на 8,6% (4500 рабочих мест). Хотя увеличение штата в государственных структурах было в пределах бюджетного ассигнования, рост количества сотрудников в службах безопасности произошел без ведома министерства финансов. В рамках роста числа госслужащих произошло увеличение количества работников, занятых в социальном секторе. В результате в области здравоохранения и образования занятость увеличилась с 58% (в конце 2002 г.) до 60% (в конце 2003 г.). По данным за первую половину 2004 г., занятость в названных секторах экономики составила 62%. Подобное увеличение количества сотрудников учреждений здравоохранения и образования положительно сказалось на обстановке в этих сферах.

В 2004 г. благодаря мерам, предпринятым руководством ПНА, были созданы дополнительные рабочие места. В первой половине года занятость в целом увеличилась приблизительно на 7%. За период с декабря 2003 г. по август 2004 г. на государственную службу было принято 2724 человека. Занятость в социальном секторе также выросла на 2899 рабочих мест, в то время как занятость в других госструктурах заметно сократилась. Многими наблюдателями также отмечено увеличение штатов сотрудников различных палестинских служб безопасности. Однако новых рабочих мест явно недостаточно для того, чтобы значительно снизить высокий уровень безработицы, существующий на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В экономике этих территорий более благоприятная ситуация в области занятости отмечается только в производственном и строительном секторах, а также в сфере услуг6. Многие экономисты отмечают растущую роль неорганизованного сектора в поддержании слабой палестинской экономики. После того, как израильские власти сократили использование рабочей силы с палестинских территорий, многие палестинцы были вынуждены начать работать в качестве бродячих торговцев. Именно они составляют основу так называемого неорганизованного сектора экономики Западного берега реки Иордан и сектора Газа.

Несмотря на то, что были созданы новые рабочие места, в 2004 г. безработица в секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан составила 29%. Особенно тревожной является ситуация, складывающаяся в секторе Газа. Вторжения израильской армии и закрытие индустриальной зоны Эрез нанесли большой урон экономическому развитию этого района. Уровень безработицы в секторе Газа составил приблизительно 40%. В 2004 г. количество палестинцев – жителей Газа, работающих в Израиле и индустриальных зонах, сократилось в 8 раз по сравнению с 2003 г. и составило 500 человек.

В 2003 г. сотрудниками МВФ был представлен отчет об экономической ситуации на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В нем ситуация за указанный период была охарактеризована как вполне стабильная, несмотря на такие факты, как вложение руководством ПНА крупных сумм в крайне сомнительные «коммерческие предприятия». В отчете МВФ отмечается, что план «Дорожная карта», опубликованный в апреле 2003 г., «может послужить установлению доверительных отношений между палестинцами и деловым сообществом, т.е. тех отношений, которых так не доставало в предшествующие два с половиной года»7. Также обращается внимание на то, что экономические связи между палестинскими территориями и Израилем по-прежнему носят двойственный характер. С одной стороны, «израильский рынок труда предоставил палестинцам рабочие места и существенно бóльшую заработную плату, таким образом обеспечив существенный приток денежных средств на территории Западного берега реки Иордан и сектор Газа. Израиль также является крупнейшим импортером товаров, произведенных в Палестине. Однако будучи взаимовыгодными в мирное время, экономические отношения между Израилем и палестинскими территориями являются легко уязвимыми в условиях конфликта в силу тех ограничений, которые накладываются израильской стороной в этот период…»8. Между тем всегда находится возможность обойти всяческого рода запреты и ограничения. В докладе МВФ были приведены примеры того, как «крупные компании с хорошими связями (особенно с израильтянами) нашли возможности для транспортировки своих товаров через контрольно-пропускные пункты в Израиль и другие страны»9.

Продолжение реализации плана «Дорожная карта» в 2005 г., с одной стороны, может неблагоприятно сказаться на экспорте товаров, если не будет обеспечен эффективный режим их транспортировки, а также перемещения людей через границу между сектором Газа и Западным берегом реки Иордан. С другой стороны, прекращение существования блокпостов на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа должно привести к снижению затрат на доставку товаров на эти территории. Помимо этого, окончательная передача управления инфраструктурой территорий в ведение ПНА должна оказать стимулирующее влияние на экономический рост в этом районе.

Говоря о палестино-израильских экономических отношениях надо упомянуть о палестино-израильском соглашении, подписанном в Осло 13 сентября 1993 г. В соответствии с ним НДС и таможенные сборы должны передаваться в палестинское министерство финансов, а нефтяные акцизы должны перечисляться на специальный счет в израильском банке. Состояние этого счета контролировалось лично Ясиром Арафатом и его советником по финансам Мухаммадом Рашидом. Табачные и алкогольные акцизы, доходы от монополий, а также доходы от различных финансовых операций переводились на счета, размещенные в различных банках. Следует отметить, что на протяжении многих лет руководство ПНА не считало необходимым ставить в известность собственное министерство финансов о состоянии всех счетов, на которых были размещены средства ПНА. В результате подобной политики возникла параллельная финансовая система, в которой было аккумулировано 591 млн. амер. долл. Эти средства были выведены из сферы деятельности министерства финансов за период с 1995 по 2000 годы. Тем не менее, палестинскому министерству финансов удалось «вернуть» 119 млн. амер. долл.

В 1994 г. в Париже между представителями Израиля и Организации Освобождения Палестины было подписано соглашение. В соответствии с этим документом Израиль должен возвращать ПНА налоги (подоходный и на здравоохранение), отчисляемые работающими в Израиле палестинцами, а также пошлину, которая взимается с товаров, переправляемых на палестинские территории. К примеру, если в Газу через Ашдодский порт ввозятся предметы бытовой техники, то импортер платит в Израиле налог на импорт. Эта сумма затем переводится на счета ПНА в секторе Газа. Средства же, полученные в качестве налогов на горюче-смазочные материалы, должны были переводиться на секретный (от палестинского министерства финансов) счет в израильском банке «Леуми». Что касается возврата налогов, то в международной практике это беспрецедентный случай. Вместе с тем в ПНА с подобным видом взимания налогов уже имели дело, когда палестинские граждане, проживавшие и работавшие на территории других арабских государств, платили 5%-й налог, который затем шел на нужды ООП.

Большинство скрытых от налогов доходов использовалось руководством ПНА в «коммерческих операциях»: «Наряду с монополиями в области производства цемента и добычи нефти эти коммерческие операции начали приносить существенную прибыль, которая также выводилась из бюджета. Поскольку годовые бухгалтерские отчеты и балансы ни разу не были опубликованы, трудно оценить в полном объеме размер прибыли, полученной с 1995 по 2000 год и выведенной из бюджета»10. Однако, по некоторым данным, прибыль от коммерческих операций составила приблизительно 300 млн. амер. долл., притом, что было вложено около 898 млн. долл. Немедленно возникает вопрос: разумно ли были использованы деньги налогоплательщиков? С учетом отсутствия прозрачности, отчетности и ответственности за проведенные коммерческие операции можно предположить, что единственная стратегия состояла в получении немедленной прибыли без учета риска11.

Договоренность, заключенная в 1994 г. между ООП и Израилем, обеспечила устойчивый приток доходов, которые составили приблизительно 8% от ВНП палестинских территорий Западного берега реки Иордан и сектора Газа (1994) и 21% (1999).

В докладе МВФ подчеркивается, что в 1999 г. был достигнут высокий уровень ВВП, однако произошла потеря 3,5% ВВП из-за «косвенного» палестинского импорта через территорию Израиля, а также товаров собственно израильского производства. Достижение высокого уровня ВВП стало возможным благодаря сбору косвенных налогов, прежде всего НДС (7,2% от ВВП), таможенных сборов (6,7% от ВВП) и акцизов (3,3% от ВВП). При этом составители доклада полагают, что «эффективность в сборе налогов следует отнести на счет израильской налоговой администрации»12.

Отчет МВФ также говорит о том, что налоги и доходы, взимаемые и получаемые приблизительно пятнадцатью министерствами ПНА, были сосредоточены на банковских счетах последних и расходовались по их усмотрению. Отчеты по расходованию данных средств не предоставлялись и не публиковались. Таким образом, создавалась благоприятная среда для развития коррупции на самых разных уровнях в Палестинской Национальной администрации. Многие международные организации и страны, оказывающие помощь ПНА, вначале указывали на необходимость, а затем и поставили в прямую зависимость дальнейшее получение средств от большей открытости путей расходования выделяемых финансов. Если на первоначальном этапе после оглашения подобных требований палестинское руководство категорически отказывалось выполнять их, то со временем оно пошло на известные уступки. Некоторые исследователи обращают внимание на то, что руководство Палестинской Национальной администрации просто не могло сразу представить необходимую финансовую информацию, т.к. в течение долгого времени не оставалось безучастным к процессу нецелевого использования финансовых средств, имеющихся в распоряжении ПНА. Также им (руководством) были использованы властные полномочия с целью получения личной прибыли. В частности, компания «Цемент», которая полностью принадлежала специальному агентству ПНА, находившемуся под личным контролем Я.Арафата, имела исключительные преимущества при заключении договоров с израильским производителем цемента – компанией «Нешер». Доля компании «Цемент» на рынке составила 90%. Эта компания в секторе Газа продавала свою продукцию за 295 шекелей (приблизительно 65 долл.). В то время как стоимость цемента на Западном берегу реки Иордан составляла 245 шекелей (приблизительно 50 долл.)13. Компания продавала цемент по более высокой цене в секторе Газа, так как израильские заградительные сооружения вокруг этого района мешают ввозить контрабандой менее дорогой цемент. Что касается цены на цемент на Западном берегу реки Иордан, то она образовалась в результате конкурентной борьбы между компаниями-произво-дителями в этом районе.

Вторая интифада существенно отразилась на финансовых доходах ПНА. Во-первых, таможенные сборы сократились в связи со снижением экономической деятельности. Во-вторых, Израиль периодически прекращал передачу части таможенных сборов, которые он осуществлял от имени Палестинской Национальной администрации в соответствии с Протоколом об экономических отношениях, подписанным в декабре 2000 г. Если в 2003 г. ПНА получила около 180 млн. амер. долл. в виде выплат израильской стороной налогов и пошлин (большая часть этой суммы пошла на текущие расходы, а остальная – на выплату долгов), то в следующем году до октября месяца Израиль отказывался перечислять собранные налоги и пошлины.

Сокращение доходов неминуемо должно вести к сокращению расходов. При возникновении ситуации, подобной той, в которой оказалось руководство ПНА, необходимо было выработать план по выходу из данной ситуации. Несмотря на разумность подобных шагов, руководители Палестинской Национальной администрации и Ясир Арафат как ее глава не пошли по данному пути. Они фактически отказались от сокращения заработной платы и жесткого контроля над ее выдачей. В 2001 г. численность государственных служащих Палестинской Национальной администрации увеличилась на 4 тыс. чел., а численность сотрудников национальных сил безопасности – на 3 тыс. чел., что составило в общей сложности 122 тыс. чел., находящихся на государственной службе к концу года. Численность госслужащих в ПНА представляется неоправданно большой. Особенно, если учесть, что штат Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) составляет лишь 14 тыс. чел., а помощь, оказываемая этим агентством, охватывает 42% населения Западного берега реки Иордан и сектора Газа.

Важно также отметить, что на содержание офисов главы Палестинской Национальной администрации, различных служб безопасности и палестинских средств массовой информации, подконтрольных ПНА, уходило 45% бюджетных ассигнований в 2001 г. и 46% в 2002 г. В то же время на всю социальную сферу приходилось лишь 35–36% бюджета. В докладе МВФ также обращается особое внимание на то, что в 2003 г. на нужды офиса главы ПНА было выделено 74 млн. долл., что составляет 8% от всего бюджета. При этом 34 млн. долл. из этой суммы заложены в статью оказания помощи индивидуальным лицам и организациям, которые «не должны получать подобные денежные суммы ни при каких обстоятельствах»14. Фактически представители МВФ обвинили руководство ПНА в прямом финансировании террористических организаций и группировок.

8 декабря 2004 г. МВФ был выпущен доклад под названием «Макроэкономические и финансовые события, перспективы и реформы на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа»15. Данный доклад посвящен экономическому развитию указанных выше палестинских территорий в 2004 г. В нем было отмечено, что 2003 г. ознаменован некоторым подъемом в экономическом развитии территорий Западного берега реки Иордан и сектора Газа. Этот подъем выразился в росте ВВП, составившем 5%. Однако в следующем году рост ВВП снизился на 2%. Главными причинами этого снижения эксперты считают затяжной палестино-израильский конфликт, который повлек за собой блокирование израильскими властями территорий Западного берега реки Иордан и сектора Газа. Также в качестве причин снижения показателей ВВП были названы препятствия, созданные израильской стороной для работы палестинцев на своей территории, и строительство «заградительной стены».

Начало сооружения «заградительной стены» протяженностью в 225 миль (около 363 км) негативно сказалось на жизни многих палестинских крестьянских хозяйств. Дело в том, что земля по обе стороны от стены (от 30 до 100 метров) была реквизирована у палестинских крестьян, что создало дополнительные препятствия для их труда. В процессе сооружения стены были выкорчеваны сотни оливковых и фруктовых деревьев. Таким образом, многие крестьянские хозяйства, занимавшиеся традиционным выращиванием и переработкой оливок и фруктов, были частично или полностью разорены. К тому же окончание сооружения «заградительной стены» будет способствовать тому, что многие крестьянские хозяйства будут перемещены из района плодородных почв в менее пригодные для сельского хозяйства районы. Это неминуемо скажется на снижении производительности, а также занятости в сельском хозяйстве палестинских территорий. Завершение строительства «заградительной стены» приведет к значительному снижению числа палестинцев, работающих в Израиле.

Несмотря на снижение ряда показателей, в 2004 г. произошла некоторая активизация экономической деятельности на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. Инфляция на палестинских территориях снизилась до 2% (данные за сентябрь 2004 г.) по сравнению с 6% (в 2002 г.). Этот факт отчасти можно объяснить курсом шекеля по отношению к американскому доллару.

В 2004 г. аналитиками МВФ отмечены успехи ПНА в осуществлении ряда реформ в финансовой сфере. Была обеспечена бóльшая прозрачность в проведении многих финансовых операций. С апреля 2004 г. заработная плата сотрудников служб безопасности ПНА переводится непосредственно на индивидуальные счета в банках, а не выдается, как прежде, в виде наличных денег. Это нововведение стало поистине большим достижением, обеспечившим прозрачность в управлении финансовыми средствами на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа и способствовавшим борьбе с коррупцией во властных структурах этих территорий. Помимо этого, сотрудники служб безопасности впервые получили возможность воспользоваться банковскими услугами, в частности, получением кредита.

В апреле 2004 г. впервые был издан годовой отчет Палестинского Инвестиционного Фонда (ПИФ), который был заверен представителями известной международной аудиторской фирмы «Эрнст и Янг». Сотрудниками этой аудиторской компании был также создан сводный баланс всех активов ПИФ, оцененных в 2003 г. в размере 799 млн. амер. долл. В отчете ПИФ была сформулирована основная инвестиционная стратегия, определены 16 наиболее нерентабельных компаний ПИФ, а также представлены пути выхода из кризисной ситуации для 5 оставшихся компаний в составе этого фонда. ПИФ в сотрудничестве с частными инвесторами рассматривает возможность создания нового фонда, целью деятельности которого является помощь бизнесу в преодолении последствий затяжного кризиса.

Другой целью реформ являлось улучшение контроля над расходованием средств. В палестинском министерстве финансов был создан Департамент снабжения и подрядов. Целями создания этого департамента были унификация требований к министерствам, агентствам, а также службам безопасности в составе ПНА к оформлению закупок, а также обеспечение прозрачности при проведении финансовых операций этими государственными организациями. Также на этот Департамент были возложены функции антимонопольного органа. В начале июля 2004 г. были представлены доклады о достигнутых результатах в работе этого Департамента. В качестве примера была приведена ситуация, когда одна компания, ранее имевшая преимущества при заключении долгосрочных контрактов со службами безопасности, была обойдена своими конкурентами в 2004 г. Контракты были заключены с 16 другими компаниями, причем стоимость контрактов была вполовину меньше, чем стоимость контрактов, заключенных ранее с этой фирмой.

Некоторый прогресс был достигнут также в отношении внешней и внутренней ревизии на территории ПНА. В апреле 2004 г. был одобрен Устав внутренней ревизии. В мае того же года был создан Департамент внутренней ревизии. Целью его создания было объединение ранее разделенных двух департаментов финансового контроля и внутренней ревизии в составе министерства финансов ПНА. В настоящее время в палестинском Законодательном Совете проходит третье чтение Закона о внешней ревизии. В соответствии с этим законом должен быть изменен нынешний статус и характер деятельности Главного контрольного института, а также внесены поправки, касающиеся полномочий главного ревизора. На данный момент деятельность Главного контрольного института приведена в соответствие с основным законом Палестинской автономии.

В Палестине давно назрела необходимость в проведении пенсионной реформы. До середины 2004 г. в соответствии с Законом о государственной службе действовало постановление кабинета министров ПНА о том, что государственные служащие выходят на пенсию после достижения 60 лет. За период с декабря 2003 по июнь 2004 г. на пенсию вышло 368 государственных служащих в соответствии с «75%-й схемой». Эта схема была создана для стимулирования выхода на пенсию высокопоставленных членов Палестинской Национальной администрации (сформированной после заключения договоренностей в Осло), которые проработали более 15 лет в ее составе. Эта схема удовлетворяет обе стороны: и пенсионеров, и ПНА. Уходя на пенсию, высокопоставленные чиновники получают единовременную компенсацию в размере 75% от их ежегодного заработка. А в составе ПНА появляются молодые кадры, заменяющие собой более 400 должностных лиц, ушедших на пенсию. Что касается служб безопасности, то представители министерства финансов обратились к ним с просьбой представить списки их сотрудников старше 60 лет. Также руководству служб безопасности было предложено рассмотреть возможность использования «75%-й схемы» в отношении сотрудников пенсионного возраста. Тем не менее, несмотря на существовавшую практику, назрела необходимость в принятии нового закона, в котором была бы четко зафиксирована процедура выхода на пенсию для всех категорий государственных служащих.

В августе 2004 г. Совет министров одобрил Закон о пенсиях, в котором установлены параметры и механизм управления пенсионными фондами сотрудников государственных учреждений и служб безопасности. В этом законе подробно расписана схема выхода на пенсию сотрудников палестинских спецслужб. В Законе о пенсиях был четко расписан регламент для сотрудников данных служб. В это же время Советом министров ПНА принято окончательное решение о том, что пенсионным считается возраст старше 60 лет. Продолжение реализации пенсионной реформы приведет к тому, что ПНА должна будет перечислить в пенсионный фонд от 60 до 80 млн. амер. долл., начиная с 2005 года. Эти средства пойдут на счета большого числа палестинских служащих, в том числе и сотрудников служб безопасности.

За период с января по сентябрь 2004 г. в результате выполнения Закона о государственной службе и ряда других мер, предпринятых руководством ПНА, фонд заработной платы увеличился на 72 млн. амер. долл. в месяц, что на 13 млн. амер. долл. больше по сравнению с тем же периодом предыдущего года. Увеличение фонда заработной платы происходило в рамках бюджета. Однако следует отметить, что в приведенных данных не учитывался фонд заработной платы сотрудников служб безопасности, т.к. руководство различных палестинских спецслужб по-прежнему не предоставляло необходимую информацию, касающуюся своих сотрудников.

Озабоченные увеличением занятости населения власти территорий разработали план действий, содержащий в себе также расчет фонда заработной платы на 2005–2006 годы. В качестве главной цели была заявлена необходимость создать:

– стабильный фонд заработной платы сотрудников служб безопасности;

– стабильный фонд заработной платы работников других государственных структур.

Эти фонды будут создаваться с учетом показателей ВВП экономики палестинских территорий. План действий по созданию фондов заработной платы в 2005–2006 гг. был одобрен Советом министров Палестинской автономии. В соответствии с этим планом в 2005 г. будет ограничен найм служащих в госструктуры. В основу плана были заложены показатели найма, которые значительно ниже показателей 2004 г. Основными государственными структурами, в которые будет продолжаться набор служащих, являются министерства образования и здравоохранения.

В последние годы возникла необходимость в изменении процедуры сбора подоходных налогов на территориях Западного берега реки Иордан и сектора Газа. В 2004 г. объем подоходных налогов, собранных Палестинской Национальной администрацией, сократился на 51% в силу неспособности или невозможности собирать эти налоги в условиях вооруженного конфликта. В октябре 2004 г. был пересмотрен Закон о подоходном налоге. Он вступил в силу 1 января 2005 г. В новом законе отражена международная практика взимания подоходного налога, а также учитывается опыт налогообложения на доход, заработанный палестинцами за границей. Для физических лиц было введено три уровня подоходных налогов (8%, 12% и 16%). Для юридических лиц введен 16%-й подоходный налог. Это первый Закон о подоходном налоге, который применяется и на Западном берегу реки Иордан, и в секторе Газа. Ранее на этих территориях применялись разные и непоследовательные налоговые кодексы, разработанные иорданскими и египетскими государственными структурами в соответствии с законодательством и практикой этих стран16.

В настоящее время министерство финансов разрабатывает проект создания новой единой службы, которая будет заниматься сбором подоходного налога на территориях Западного берега реки Иордан и в секторе Газа. Ожидается, что создание подобной организации приведет к увеличению объемов сбора подоходного налога.

Говоря о сложившемся положении на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, необходимо сказать несколько слов о банковском секторе в экономике этих территорий. В первых трех кварталах 2004 г. в палестинских банках объем частных вкладов увеличился почти на 4%. Этот сектор экономики является очень чувствительным к событиям, подобные которым произошли в начале года. 25 февраля 2004 года во время вторжения израильских войск на Западный берег реки Иордан из банковских хранилищ было изъято около 8,5 млн. амер. долл. Несмотря на это событие, доверие частных вкладчиков к своим банкам не было подорвано17. Банковское кредитование частного сектора значительно выросло в 2004 г. по сравнению с периодом 2001–2003 гг. и составило 13%. Во многом этот факт объясняется тем, что в это время увеличилась потребность в получении ссуд со стороны кредитоспособных коммерческих предприятий. Палестинской Национальной администрацией был предпринят ряд мер по привлечению банков к инвестициям в проекты по модернизации предприятий, находящихся на территориях Западного берега реки Иордан и в секторе Газа. Другим индикатором деятельности банковского сектора на территориях Западного берега реки Иордан и сектора Газа стало снижение числа неакцептованных чеков из-за недостаточности средств на счете. Этот факт говорит об улучшении «банковского климата» в экономике данных территорий. Вместе с тем на сегодня велика задолженность ПНА коммерческим банкам. Ожидается, что в этом году она будет частично или полностью ликвидирована за счет предстоящих поступлений финансовых средств от стран и организаций-спонсоров. Поступившие же на данный момент средства от спонсоров пойдут на исполнение бюджета. Необходимо отметить, что внешняя поддержка со стороны стран-спонсоров за период с января по сентябрь 2004 г. составила 285 млн. амер. долл. Эта сумма на 40% ниже той, которая была заложена в бюджет в период его формирования.

Основными причинами уменьшения объемов финансовой помощи многие аналитики называют новое обострение палестино-израильского конфликта и отсутствие прогресса в мирном процессе в целом. Финансовая ситуация стала еще более напряженной в конце года, т.к. большинство средств от спонсоров поступило в его предыдущие три квартала.

В октябре 2004 г. произошло вторжение израильских войск в сектор Газа. Оно нанесло существенный ущерб инфраструктуре этого района. Были повреждены линии электропередач, сооружения очистки и подачи воды, а также канализация. Палестинская Национальная администрация столкнулась с необходимостью оказания срочной гуманитарной помощи жителям сектора Газа. В этой связи палестинское министерство финансов обратилось к международной общественности с просьбой оказать содействие в оказании гуманитарной помощи жителям этого района. В 2004 г. Мировым банком был создан Трастовый фонд, через который к концу сентября того же года было передано около 107 млн. амер. долл. После получения помощи извне бюджетный дефицит, который на конец сентября 2004 г. составлял 80 млн. амер. долл., был ликвидирован. В том же году ПНА были сделаны новые заимствования. На данный момент еще не представлены исчерпывающие данные обо всех долгах ПНА. Однако стало известно, что долги ПНА перед Пенсионной и Страховой Корпорацией Газы (ПСКГ) за период с января по октябрь 2004 г. составили приблизительно 35 млн. амер. долл. Кроме того, задолженность министерства финансов Международной Электротехнической Комиссии и поставщикам топлива электротехнической компании в секторе Газа составила 80 млн. амер. долл. Долги министерства перед другими поставщиками товаров и услуг в целом составили приблизительно 45–65 млн. амер. долл. В ноябре 2004 г. правительство Израиля пошло на уступку и перевело 22 млн. амер. долл. (из 1,1 млрд. амер. долл. невыплаченных налогов и пошлин) на счета ПНА. Тем не менее общие потери, которые понесла палестинская экономика в четвертом квартале 2004 г., составили 160 млн. амер. долл.

С целью преодоления отсталости в экономике Мировой банк разработал для ПНА несколько крупных проектов по созданию промышленных зон, которые обеспечили бы новые рабочие места. Однако практическая реализация данных проектов крайне затруднена. К числу основных причин, мешающих их осуществлению, относятся: возобновление палестино-израильского противостояния, несовершенство правовых норм палестинского законодательства, а также бюрократизированность ПНА.

Несмотря на экономический спад, который в определенной степени негативно сказался на финансовой системе, ежегодный доклад МВФ характеризует палестинскую финансовую систему как «функционирующую и ликвидную»18. Ряд аналитиков высказывает надежду на то, что 2005 финансовый год в области выполнения бюджета будет более успешным, чем предыдущие годы. В соответствии с различными прогнозами в текущем году финансовый дефицит должен снизиться с 14% (2004) до 12% ВВП.

Однако несмотря на оптимистичные прогнозы, объективно существует несколько факторов риска для экономики сектора Газа и Западного берега реки Иордан. В частности, способность ПНА содержать фонд заработной платы будет во многом зависеть от успеха реализации пенсионной реформы, которая позволит выйти на пенсию большому числу государственных служащих и сотрудников служб безопасности, перешедших рубеж 60-летнего возраста. Состав Палестинской Национальной администрации нуждается в реформировании с целью упразднения некоторых министерств и агентств. Это может благотворно сказаться на выполнении бюджета этого года. Наконец, благополучное экономическое положение в секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан полностью зависит от того, насколько будет обеспечена безопасность на этих территориях, а также от того, выплатит ли правительство Израиля полностью свою задолженность перед палестинскими муниципалитетами и агентствами.

В настоящее время, конечно, можно много говорить о перспективах развития палестинской экономики. Эксперты ставят экономическое развитие палестинских территорий в 2005 г. в прямую зависимость от развития политической ситуации. Вместе с тем при дальнейшем неизменном сохранении тяжелого положения, в котором пребывает экономика территорий Западного берега реки Иордан и сектора Газа, несмотря на некоторые улучшения в отдельных областях, в недалеком будущем возможно уничтожение всех основных элементов палестинской экономики. А это неминуемо приведет к новому обострению ситуации, усложнению реализации мирного процесса, который и без того идет крайне тяжело. С приходом к власти Махмуда Аббаса в качестве главы ПНА многие граждане Палестины, а также представители международного сообщества связывают свои надежды на преобразования в различных областях, которые способны радикально изменить существующее положение. Качественное изменение экономического положения на территориях Западного берега реки Иордан и сектора Газа лежит в одной плоскости с осуществлением главной цели, поставленной руководителями ПНА, – созданием подлинно независимого палестинского государства.

Список литературы

израильский экономический безработица труд

1. Аль-Мудчтамаа, Каир, 16.02.2002.
2. Отчет Международного Валютного Фонда «Западный берег реки Иордан и сектор Газа: экономические условия и реформы в условиях конфликта», Вашингтон, 15 сентября 2003.