

ЕС И ИНДОНЕЗИЯ: СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ, ТОРГОВЛИ/ИНВЕСТИЦИЙ. РЕАЛИИ СНИЖЕНИЯ БЕДНОСТИ В ТИМОРЕ

Ключевые слова: Индонезия, устойчивое развитие, Западный Тимор, внешняя политика ЕС

Введение

В данной статье рассматривается развитие сотрудничества между ЕС и Индонезией на протяжении последних тридцати лет. При написании статьи автор исходил из трех соображений:

- а) что читатель не имеет обширных знаний об Индонезии;
- б) не имеет обширных знаний о программах ЕС по развитию;
- в) что читатель не будет каким-либо образом в будущем иметь дело с программами по развитию.

В начале статьи уделяется внимание пунктам а и б, затем следует более детальный обзор сотрудничества ЕС и Индонезии. После анализа интересов и преимуществ сотрудничества, приводятся практические соображения относительно деятельности в области развития и снижения бедности на острове Тимор. В заключении делается вывод, что относительно негативное развитие должно рассматриваться в свете положительных перспектив.

Общая информация

Индонезия является бывшей голландской колонией. Она обрела независимость в 1949 г. Население составляет 220–240 миллионов, из которых 87% исповедует ислам. Следовательно, Индонезия является четвертой страной в мире по количеству населения и самой крупной мусульманской страной в мире.¹ Острова Индонезии насчитывают 18000 ед., они простираются на 5000 километров, занимают три временные зоны. Официальным языком в стране считается индонезийский бахаса, однако наряду с ним существует

Оливер Шотт, доктор политологии, Центрально-Европейский университет (г. Будапешт, Венгрия). В 2003-2006 гг. работал в Центрально-Европейском университете в качестве директора специальных образовательных программ (SEP), в 2001–2002 гг. — консультант по Центральной Азии Европейского банка реконструкции и развития, в 1999–2001 гг. — лектор фонда Боша в Тюменском государственном университете. С 2007 г. О. Шотт является старшим экспертом по обучению Германского управления по развитию в Западном Тиморе. В его обязанности входит обучение представителей местных властей в области гражданских реформ, а также осуществление программ по социальной ответственности корпораций совместно с индонезийскими корпорациями в сфере изменения климата. Сфера научных интересов — изучение процессов европейской интеграции. E-mail: Schuetto@ceu.hu

¹ Данные цифры приблизительны. В настоящее время в стране проводится перепись населения. Цифра 87% мусульман также является условной, возможно, количество мусульманского населения ниже, так как в целях трудоустройства (как в государственном, так и в частном секторе) люди могут принимать мусульманскую веру. Во многих регионах страны сильны местные традиции и верования.

около 400 диалектов и языков. На протяжении трех десятилетий у власти стояли военные, до падения режима Сухарто в 1998 г., когда стало возможным говорить о появлении гражданского элемента в политической жизни. Во время авторитарного правления Сухарто экономика Индонезии развивалась значительными темпами. В период 1960–1990 гг., Индонезия, наряду с двумя другими странами, смогла подняться от самого низкого уровня развития в мире до высокого, с ежегодным экономическим ростом 6,5%. Экономический рост позволил осуществить значительный социальный прогресс, снижение уровня бедности, повысить продолжительность жизни, грамотность, доступ к здравоохранению. Однако финансовый кризис 1997/98 гг. затормозил вышеперечисленные достижения и частично способствовал падению режима Сухарто. В 1998 г. темпы экономического роста снизились до 13,6%, а уровень бедности повысился с 11% до 20%². В некоторых регионах страны вновь возникли движения за большую автономию и привели к возникновению беспорядков. Самым крупным конфликтом стал конфликт в Восточном Тиморе в 1999 г., когда индонезийские войска вошли в провинцию после проведенного в Восточном Тиморе референдума о независимости³. Несмотря на это, парламентские выборы в июне и президентские выборы в октябре 1999 г. показали приверженность Индонезии к демократии. Выборы проводились открыто, с соблюдением международных стандартов.

С этого времени в стране произошли существенные изменения в лучшую сторону, в том числе, проведение свободных, справедливых и независимых выборов на всех уровнях власти, стабилизация экономики, продолжительный экономический рост (несмотря на экономический кризис 2008 г.) и снижение уровня насилия в провинциях. Индонезия стала самой децентрализованной страной в мире и третьей крупнейшей демократической страной после Индии и США. Однако остается немало проблем, среди которых коррупция, относительное беззаконие, терроризм, потенциальная нестабильность в регионах, угроза территориальной целостности, природные катастрофы, и др.

Деятельность ЕС в области развития

С момента своего появления в 1950-е гг., Европейский союз развивает контакты со странами мира путем общей политики торговли и развития и заключения соглашений в сфере торговли и сотрудничества. Согласно статье 177 Договора об учреждении ЕЭС, Европейское сообщество берет на себя обязательство продвигать экономическое и социальное развитие развивающихся стран, последовательную и постепенную интеграцию этих стран в мировую экономику, а также бороться с бедностью. Политика Сообщества в этой области должна соответствовать общей цели развития и консолидации демократии, уважения прав человека и основных свобод.

Программы помощи и сотрудничества изначально были нацелены на африканский континент, однако в 1970-е гг. в них включили страны Азии, Латинской Америки и страны восточного Средиземноморья. Основная цель деятельности в этой области — поддержка устойчивого роста и развития в странах-партнерах. Более того, соглашения также подразумевают политический диалог и содержат положения, которые позволяют

² Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament “Developing Closer Relations Between Indonesia and the European Union”; COM/2000/0050 final, 4.1 and 4.2.

³ Восточная половина острова Тимор являлась колонией Португалии с 1520 г. В 1975 г. она была оккупирована Индонезией. Индонезия объявила Восточный Тимор своей 27 провинцией и подавила все проявления сопротивления. Около 300000 человек погибло в результате столкновений в период до 2002. Для сравнения: в настоящее время население провинции составляет меньше 800000 человек.

ЕС приостанавливать или отменять торговые соглашения или помощь, если страна-партнер нарушает права человека. В 2003 г. ЕС принял решение включить в новые соглашения положение, обязывающее страны-партнеры к нераспространению оружия массового уничтожения.

ЕС и Индонезия

Отношения ЕС и Индонезии насчитывают более трех десятков лет. Большое влияние на эти отношения оказало сотрудничество ЕС с АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии)⁴. Как страна-основатель АСЕАН, Индонезия участвовала в диалоге между ЕС и АСЕАН, начавшемся на министерском уровне в 1978 г. Индонезия также подписала соглашение между ЕС и АСЕАН о сотрудничестве 1980 г., в котором говорится о торговле, экономическом сотрудничестве и развитии как основе институционализированного диалога. Представительство ЕС в Индонезии было открыто в Джакарте в 1988 г. Сотрудники Представительства обладают дипломатическими привилегиями и иммунитетами, а Глава Представительства имеет статус посла в Индонезии и в АСЕАН⁵. Представительство ЕС также координирует отношения с АСЕАН, согласно соглашению между ЕС и АСЕАН 1980 г. и участвует в диалоге Азия-Европа, учрежденном в 1996 г. и являющемся неформальным форумом, основанном на равноправии и консенсусе. Каждые два года проводятся встречи на уровне глав государств с целью рассмотрения отношений стран Европы и Азии. Также проводятся встречи на министерском уровне, затрагивающие отдельные направления сотрудничества⁶. Диалог Азия-Европа включает политические, экономические и культурные вопросы, с целью укрепления отношений между двумя регионами.

Существенные перемены произошли в Индонезии в конце 1990-х гг., когда свершился переход от авторитарного режима к демократии, что привело к более глубоким отношениям с ЕС. В феврале 2000 г. диалог по политическим и экономическим вопросам набрал новые обороты после того, как Европейская комиссия инициировала формальную политику под названием «Развитие более глубоких отношений между Индонезией и ЕС». Встречи на министерском уровне между тройкой стран ЕС и индонезийскими коллегами проходят как минимум раз в год и чаще. Программа «Новое партнерство в Юго-Восточной Азии», начатая в 2003 г. (как продолжение программы 2001 г. «Европа и Азия: стратегические рамки для углубленного партнерства»), подчеркивает растущую важность Юго-Восточной Азии и содержит всестороннюю стратегию отношений ЕС со странами региона⁷. В Программе подчеркивается, что страны Европы и Юго-Восточной Азии имеют много общих черт, ценностей, политических и экономических интересов. Стратегические приоритеты, прописанные в Программе, включают в себя: 1. Поддержание региональной стабильности и борьба с терроризмом. 2. Права человека, демократические принципы и эффективное управление. 3. Продвижение вопросов, составляющих третью опору ЕС (правосудие и внутренние вопросы). 4. Расширение региональной торговли и инвестиций. 5. Развитие отстающих стран. 6. Углубление диалога и сотрудничества в конкретных областях, таких как экономика и торговля, право-

⁴ Страны-члены АСЕАН: Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мьянма, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам.

⁵ Представительство также включает Бруней.

⁶ Страны-участники диалога Азия-Европа: 10 стран-членов АСЕАН, Секретариат АСЕАН, все страны-члены ЕС, Европейская комиссия, Китай, Индия, Япония, Монголия, Пакистан, Южная Корея.

⁷ COM. 2001. N 469.

судие и вопросы внутренней безопасности, наука и технологии, высшее образование и культура, транспорт, энергетика, окружающая среда, информационные технологии. В 2006 г. Индонезия стала участвовать в программах сотрудничества, финансируемых по программе сотрудничества в области развития (Development Cooperation Instrument, DCI), принятых Европейским парламентом и Советом министров в декабре 2006 г. (согласно статье 179 Договора об учреждении ЕЭС).

В ноябре 2009 г. было подписано развернутое соглашение между ЕС и Индонезией о партнерстве и сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreement, PCA), первое соглашение такого рода между ЕС и страной-членом АСЕАН, что свидетельствует о растущей важности связей между ЕС и Индонезией и открывает новый этап двусторонних соглашений. Соглашение позволит углубить политическое, экономическое сотрудничество и сотрудничество в других сферах, в том числе, в сфере торговли, окружающей среды, энергетике, науки и технологий, в сфере управления, туризма и культуры, миграции, борьбы с терроризмом, коррупцией и организованной преступностью. Сотрудничество будет развиваться и в области борьбы с глобальными вызовами, в том числе в формате G20.

Вышеперечисленные соглашения и программы (2000, 2006 и 2009 гг.) указывают на такой аспект отношений ЕС и Индонезии, как растущая важность многосторонних подходов посредством АСЕАН и АСЕМ (диалога Европа-Азия), начавшихся в 1980 г. Индонезия является крупнейшей страной-членом АСЕАН, но это не всегда означает большую власть, так как АСЕАН и другие подобные форумы, такие как Региональный форум АСЕАН (в котором участвует и ЕС) или Азиатско-европейский бизнес-форум (АЕБФ) являются лишь форумами, созданными для дискуссий и основанными на равенстве и взаимном уважении. Однако как многосторонние, так и двусторонние подходы имеют одну общую черту: области сотрудничества и приоритеты сформулированы очень широко и затрагивают практически все сферы.

Стратегия и программы

Существует большое количество программ и проектов, от поддержки ЕС выборов 1999 и 2004 гг. до поддержки проектов АСЕАН (например, Программа энергообеспечения или Программа университетов) и поддержки отдельных программ, в основном, связанных с оказанием гуманитарной помощи (например, после землетрясения в Йогьякарте в мае 2006 г.). Следует отметить помощь, которую оказал ЕС Индонезии после цунами, обрушившегося на Ачех, когда погибло более 230.000 человек, а 500.000 остались без крова. Из шести миллиардов евро, выделенных странами мира на реконструкцию, вклад ЕС составил почти 300 миллионов евро⁸. В период 2002–2006 гг. ЕС предоставил Индонезии более 200 миллионов евро (не считая денег, выделенных на реконструкцию Ачеха) на программы развития. С учетом выделенных отдельными странами ЕС средств, в 2006 г. общая сумма составила 466 миллионов евро, из которых более 160 миллионов евро были выделены на проекты в области лесничества⁹.

ЕС продолжает оказывать помощь Индонезии посредством многочисленных программ с учетом потребностей. Ключевыми являются цели, обозначенные в Целях тысячелетия по развитию (Millennium Development Goals, MDGs) и включающие в себя снижение бедности, здравоохранение, образование. Большая поддержка уделяется также проектам, связанным с управлением, устойчивым менеджментом природными ресурсами и экономическим реформам. Несмотря на определенные улучшения, боль-

⁸ Indonesia-European Community. Strategy Paper 2007–2013. 2007. P. 15.

⁹ Ibid.

шинство населения Индонезии продолжает жить в бедности (по подсчетам, около 50% населения живет на US\$2 в день). Следовательно, Цели тысячелетия в первую очередь адресованы самым бедным слоям населения.

Программа, принятая администрацией Президента страны, содержит три приоритетных направления, в соответствии со Среднесрочной стратегией развития (Medium Term Development Strategy, MTDS 2005–2009): 1. Обеспечивать безопасность и мир путем урегулирования сепаратистских конфликтов, в частности, в Ачехе и Папуа и бороться с транснациональной преступностью, в частности, с терроризмом. 2. Улучшать правосудие и демократию путем улучшения управления, посредством усовершенствования администрации и правоприменения. 3. Увеличивать благосостояние и доходы путем снижения безработицы на 50% к 2009 г. (с 9,5% до 6,7%) и снижения уровня бедности с 16,7% до 8%. (Примечание: цифра 50% населения, живущих за чертой бедности, не соответствует правительственным данным, так как правительственные данные не являются достоверными)¹⁰. В соответствии с целями правительства Индонезии MTDS 2005–2009 гг., цели ЕС на 2007–2013 гг. связаны со снижением бедности, продвижением экономического роста путем развития торговли и инвестиций. Было выделено 494 миллиона евро на период 2007–2013 гг. на следующие цели: 1. Образование, 2. Торговля, 3. Инвестиции, 4. Управление (путем реформы системы правосудия)¹¹. Приоритетным направлением выступает образование. Согласно целям MDG, детей из бедных семей будут привозить в школы и обучать в течение 9 лет. На эти программы правительство выделило 5 миллиардов евро в 2009 г., из которых 2/3 пошли в регионы¹².

В целом, несмотря на определенные улучшения, большинство целей и планов не было реализовано. Проекты в рамках MTDS на период 2009–2013 гг., которые планировалось начать в 2009 г., начаты не были.

С 2010 г. правительство Индонезии и ЕС выделили следующие приоритетные направления¹³:

1. Торговля и инвестиции: торговые отношения Индонезии и ЕС являются достаточно насыщенными: торговый оборот превышает 20 миллиардов евро. Потенциал велик — 750 европейских компаний вкладывают средства в экономику страны, а индонезийские компании начинают вкладывать в экономику ЕС. Посредством соглашения о сотрудничестве (РСА), новые области сотрудничества будут развиваться, такие как наука. Специальные комитеты будут заняты рассмотрением возможностей в определенных областях, представляющих коммерческий интерес.

2. Окружающая среда: изменение климата является политическим приоритетом как для Индонезии, так и для ЕС. Новое соглашение станет толчком к развитию сотрудничества в сложных областях, связанных с защитой окружающей среды, таких как рыболовство и лесное хозяйство, а также основой для совместных обязательств в области снижения выбросов и смягчения последствий изменения климата.

3. Образование: Индонезия и ЕС будут сотрудничать в сфере образования путем существующих программ, таких как программа Erasmus Mundus, по которой студенты из

¹⁰ Indonesia's Medium Term Development Strategy, 2005–2009 // Republic of Indonesia. Bappenas, 2005.

¹¹ Indonesia-European Community. Strategy Paper 2007–2013. P. 4.

¹² Indonesia's Medium Term Development Strategy, 2005–2009 // Republic of Indonesia. Bappenas, 2005.

¹³ COM. 15945/09.

Индонезии получают возможность обучаться в странах ЕС, а также посредством новых инициатив, таких как образовательные ярмарки и сотрудничество в области науки.

4. Права человека и демократия: диалог по правам человека между Индонезией и ЕС включает в себя регулярное обсуждение вопросов сотрудничества и вопросов, представляющих взаимный интерес для обеих сторон, в том числе посредством встреч высокопоставленных лиц. С целью достижения данных целей, ряд новых программ и проектов был запущен, в том числе, Техническая поддержка торговли ЕС-Индонезия II (Technical Assistance for EU-Indonesia Trade Support Program II). Основной целью данной программы является поддержка экономического и социального развития Индонезии путем улучшения двустороннего товарооборота с ЕС. Возможно, данная программа, как и программа до нее, будет продолжать развивать связи между ВТО и Министерством торговли и стандартизации и практикой ЕС.¹⁴ ЕС также продолжает выделять гуманитарную помощь Индонезии. После землетрясения 7.6 баллов в Паданге (Западная Суматра) в начале 2010 г., Европейская комиссия выделили 3 миллиона евро на гуманитарные нужды.

Выгоды сотрудничества

Выгоды для ЕС

1. Внешняя политика: В Европе необходимо справляться с продолжающимися вызовами, если она хочет стать влиятельным актором на международном уровне. Как полагают некоторые аналитики, для этого необходимо придерживаться правил свободной торговли и проводить сильные программы помощи.¹⁵ Более того, несмотря на то, что некоторые европейские страны продолжают оставаться важными акторами на мировом уровне, большое влияние они могут оказывать лишь сообща. Вес ЕС как коллективной организации выше, чем вес отдельных стран, например, такой технологически развитой страны, как Германия, что в свою очередь является привлекательным для стран Юго-Восточной Азии и Германии.¹⁶ Из стран региона ЕС выделяет Индонезию как приоритетную страну, исходя из ее размеров и геополитического веса. Более того, Индонезия является крупнейшей страной-членом АСЕАН, и хотя АСЕАН является преимущественно лишь форумом для дискуссий, возможно, в будущем это изменится. Таким образом, активное взаимодействие ЕС и Индонезии представляется важным для поддержания статуса ЕС в регионе. Тот факт, что делегация ЕС в АСЕАН располагается в Джакарте, лишь подчеркивает это.

2. Изменение климата.

В настоящее время Индонезия является страной-лидером среди стран-членов АСЕАН в области борьбы с изменением климата и борьбы с глобальным потеплением. Леса Индонезии составляют 10% мировых запасов тропических лесов и отличаются биоразнообразием. Леса играют важную экономическую, социальную и экологическую роль в Индонезии. Однако нелегальные поселения и поджоги с целью получения земли нанесли ущерб значительной части лесов, а на некоторых островах (таких как Калимантан) было уничтожено 40% лесов. Неудивительно, что 40% помощи, которую получает Индонезия из-за рубежа, уходит на поддержку лесного сектора. ЕС активно поддерживает усилия правительства по вопросам экологии, в частности, в сфере лесоводства и водо-

¹⁴ EU-Indonesia. Trade Support Program, Asie/ID/2003/005-664.

¹⁵ Kennedy P. How Europe Can Join the US in a New World Order. Australian, 2003. 23 June. P. 11–14.

¹⁶ Europe and the European Process in the Global System / The Department of International Relations / Bond University. Queensland (Australia).

снабжения. Посредством программы «Программа лесов ЕС-Индонезия» (ЕС-Indonesia Forest Program, ECIFP), был проведен ряд проектов на протяжении последних 15 лет, на которые было затрачено 160 миллионов евро¹⁷. В настоящее время планируется продолжать программы по лесоводству и защите окружающей среды. ЕС как влиятельный мировой актор и Индонезия как важный член АСЕАН могут внести существенный вклад в этой области.

3. Торговля: страны-члены АСЕАН являются крупнейшими торговыми партнерами ЕС. В 2008 г. торговля с этими странами составила 25%, экспорт из этих стран составил 237 миллиардов евро, а импорт — 437 миллиардов. В целом, Индонезия импортировала товаров на сумму, превышающую 4,5 миллиарда евро, а экспортировала на сумму 9 миллиардов евро. В 2009 г. торговля составила 20 миллиардов евро¹⁸. Данные показатели на региональном уровне не являются выдающимися и лишь немного превышают показатели 1997 г., однако потенциал более чем существенен. Если взглянуть на показатели прошлых лет, стремительно растущая экономика Индонезии в 1980–1990-х гг. оказала огромное влияние на торговлю между Индонезией и ЕС. Товарооборот превысил 16,5 миллиардов евро. В настоящее время экономический рост страны составляет 6–7%, он стабилен, и, следовательно, можно ожидать рост среднего класса и увеличение населения на 30–50 миллионов к 2020 г. Страны-члены ЕС «ставят ставки», рассчитывают на будущие прибыли от торговли, потенциал развития которой огромен. Увеличение торговли на 20% за последние три года — хорошее начало.

Выгоды для Индонезии

Потенциальные выгоды сотрудничества для Индонезии содержат три аспекта. Не все из них напрямую связаны с развитием, однако, связь все же существует.

1. Внешняя политика. Правительство страны стремится сохранить недавние демократические достижения. Оно заинтересовано в ускорении процессов интеграции в рамках АСЕАН, в соответствии с политическими целями безопасности АСЕАН. Правительство стремится продвигать «минимальные демократические стандарты». Индонезия также заинтересована в сдерживании экономического и политического влияния Китая в регионе. Таким образом, политика Индонезии направлена на привлечение в регион Австралии и Японии. Важнейшим приоритетом внешней политики является также нормализация отношений с США, в том числе, в области обороны. Проведение данной политики связано с внутренними трудностями, в частности, речь идет об исламистских и оппозиционных силах. И хотя ЕС рассматривают как важнейшего партнера в первую очередь в сфере торговли, в настоящее время много внимания уделяется и сотрудничеству в политической и оборонной сфере.

2. Потребности Индонезии в помощи в сфере развития огромны, и не только в области изменения климата и лесоводства. В настоящее время помощь ЕС Индонезии намного меньше помощи, которая поступает от других доноров. Тем не менее, помощь как ЕС, так и отдельных европейских стран (и их вклад в международные финансовые институты — МВФ и др.) велика. В настоящее время в ЕС помощь странам выделяется на развитие определенных секторов, чтобы избежать дублирования проектов.¹⁹

3. Важными являются выгоды в сфере инвестиций и торговли. ЕС выступает четвертым крупнейшим торговым партнером Индонезии, а также крупнейшим инвестором. По данным индонезийской комиссии по координации инвестиций, с 1967 г. ЕС

¹⁷ Indonesia-European Community. Strategy Paper 2007-2013. P. 17.

¹⁸ http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/asean/index_en.htm

¹⁹ “Blue Book” on European Union. Development Cooperation in Indonesia, 2005.

вкладывает около 20 миллионов евро ежегодно. В 2008 г. инвестиции ЕС составили 1 миллиард евро. Таким образом, после Малайзии и Сингапура, ЕС является третьим по величине инвестором²⁰.

Уверенное сотрудничество?

ЕС большое внимание уделяет Индонезии из-за ее потенциала, геостратегического расположения, населения и политики в области борьбы с изменением климата. Помощь, выделяемая на развитие, направлена на эти приоритетные сферы. Борьбе с бедностью уделяется меньше внимания, чем развитию торговли, которая по шкале приоритетов переместилась с 4 места в 2003 г. на первое место в 2010 г. Это отчасти объясняет тот факт, что программы и проекты, не связанные с развитием торговли, все же продолжают, несмотря на то, что на протяжении десятилетия положительных изменений со стороны индонезийского правительства немного. Очевидно, что в связи с MDGs (Цели тысячелетия по развитию), новым приоритетом является развитие торговли и инвестиций.

С другой стороны, Индонезия не рассматривает ЕС в целом как важнейшего партнера, гораздо больше внимания уделяется Австралии, Японии и США. ЕС воспринимают в первую очередь как торговое объединение, гораздо меньше говорится о наднациональном характере этой организации, что можно продемонстрировать на примере отношений Индонезии и Германии. Из стран-членов ЕС Германия является четвертым крупнейшим партнером Индонезии в области сотрудничества по развитию (после Японии, Австралии и США). Отношения двух стран включают в себя активные академические контакты. Около 25.000 ученых и инженеров Индонезии (в том числе бывший Президент) проходили стажировку в Германии. В настоящее время реализуется около 30 проектов, а 250 германских компаний занимаются бизнесом в Индонезии²¹. Следовательно, Индонезия воспринимает Германию как важного партнера и в двусторонних отношениях, и в отношениях с ЕС. Соглашения, обмены, встречи, программы и проекты с Германией более многочисленны, чем с ЕС как таковым.

Тем не менее, сотрудничество с ЕС, и в частности, в области развития, представляется важным, так как потребности Индонезии в этой сфере велики. Важен также и потенциал сотрудничества в сфере внешней политики и обороны (где Германия, например, не будет играть существенной роли).

Проблемы сотрудничества

Проблемы Индонезии и, следовательно, проблемы сотрудничества, слишком многочисленны, чтобы перечислять их все. Основными проблемами являются:

1. Предполагалось, что одним из направлений сотрудничества выступает диалог в рамках CGI по председательством Индонезии при поддержке Всемирного банка и при участии всех доноров. Однако группа CGI была распущена правительством Индонезии по причинам, которые не ясны. Разногласия между департаментами и невнимательность в отношениях с донорами могут быть приведены как основные факторы. В результате всеобъемлющей координации не существует.

2. Касательно проектов, как отметил ЕС в 2000 г., имела место «недостаточная обеспеченность проектов кадрами, ограниченная вовлеченность получателя в проект, относительно невысокое осознание собственности, отсутствие политического контроля»,²² что привело к проблемам при реализации проектов.

²⁰ Capital Investment Coordination Board Annual Report // Republic of Indonesia. 2009.

²¹ www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Laenderinformationen/01-Laender/Indonesien.html

²² Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament “Developing Closer Relations Between Indonesia and the European Union”; COM. 2000/0050 final, 3.2.

3. ЕС также неоднократно отмечал, что реформа гражданского сектора является основным препятствием, так как наблюдается нежелание на всех уровнях власти проводить данную реформу. Серьезные проблемы также — это «раздутая бюрократическая машина, низкие квалификации сотрудников, коррупция и низкие зарплаты»²³. Среди проблем также стоит отметить отсутствие этического отношения у представителей власти, низкий уровень правосудия, недоверие, в частности, к правительству со стороны общества.

4. Почти все проблемы, с которыми сталкивается Индонезия, связаны с проблемами управления и верховенства права. Коррупция является широко распространенным явлением и стоит на пути проведения экономической политики, направленной на снижение бедности. Это частично повлияло на то обстоятельство, что реализация многих международных и европейских программ является проблематичной и подвергается критике. Имеет место нецелевое использование средств и недостаточный (или несуществующий) мониторинг.

5. Вышеперечисленные проблемы усугубляются такими побочными явлениями, как ненадежные статистические данные, бесполезная и неправдивая информация, особенно на местном уровне. Такого рода информация используется при планировании проектов по развитию и при планировании правительственных проектов, что приводит к таким ситуациям, когда, например, строится дорога, которая никуда не ведет, или больница, для которой не остается средств, чтобы закупить оборудование, или новые школы в районах, где никто не проживает.

6. Из-за процесса децентрализации все эти проблемы «экспортируются» на уровень провинций и районов. Следует отметить, что многие из перечисленных проблем существовали и ранее, однако в настоящее время намного труднее (или невозможно) провести черту, от которой начинается ответственность. Короче говоря, планирование зачастую ведется без выделения соответствующих средств, учреждения, которые должны контролировать финансы, не имеют четкого плана, и никому нет до этого дела. Совершенно отсутствует коммуникация и координация между правительственными учреждениями, занимающимися планированием и финансированием, что приводит к появлению бесполезных проектов и осложняет отношения с донорами.

7. Следует отметить и отдельные проблемы, оказывающие отрицательное влияние на отношения ЕС и Индонезии, такие как конфликт в Тиморе, который привел к массовым нарушениям прав человека и появлению большого количества беженцев, а также запрет 2007 г., наложенный на индонезийские авиакомпании, летающие в Европу, из-за недостаточного обслуживания самолетов, недостаточной подготовки пилотов и несоответствия стандартам безопасности (запрет на данный момент снят).

В свете вышеперечисленных факторов, не вызывает удивления то обстоятельство, что многие программы и проекты (хотя не все из них) не достигают поставленных целей.

Как эти проблемы и вытекающие из них последствия сказываются на бедном населении в провинциях страны?

В Западном Тиморе действовал, по крайней мере, один проект ЕС — поддержка деревни на границе с Восточным Тимором (санитарные условия, водоснабжение и т. д.). Получить информацию о точном количестве проектов чрезвычайно сложно, отсутствуют окончательные отчеты или отчеты по мониторингу проектов, которые можно было бы проанализировать по завершении проекта. Отсутствует и информация на уровне

²³ Indonesia-European Community. Strategy Paper 2007-2013. 6.1.

местных властей, хотя существует учреждение, которое должно заниматься координацией средств доноров. Согласно полученной от сотрудников этого учреждения информации, количество доноров, действующих в Тиморе, насчитывает 37. Эти данные относятся к 2000 г. (когда шел конфликт в Тиморе). Настоящая цифра — около 20, но эта цифра неточна. Следовательно, невозможно получить статистическую информацию о программах по развитию. Нельзя винить одни лишь правительственные учреждения в отсутствии информации, доноры также должны координировать свою деятельность (это относится и к отдельным организациям). Приведу практический пример: если бы автор захотел подсчитать, сколько Германское управление по развитию затратило на проекты, ему пришлось бы самому делать подсчеты, и даже тогда подсчеты не были бы верны, так как определенные затраты (на обучение, на медицинские услуги, помощь с кадрами и т. д.) невозможно подсчитать. Но если посмотреть с положительной стороны, можно было бы хотя бы перечислить все проведенные мероприятия. В целом, если принять во внимание основную информацию (нередко полученную в частном порядке), в целом на программы по развитию в этой провинции было затрачено 35–40 миллионов евро в год (крупнейшими донорами являлись AusAID и ООН). Эта цифра не включает зарплаты и премии зарубежных консультантов, что составит дополнительно 5 миллионов евро (это тоже имеет значение, так как определенная сумма из этих денег тратится на жилье, отдых, прием на работу местных сотрудников и т. д.).

В 2000 г. ЕС выразил надежду, что торговля между Западным и Восточным Тимором может быть налажена и что существуют положительные тому предпосылки.²⁴ Автор статьи недавно побывал на границе между Западным и Восточным Тимором. Торговли нет. В небольших количествах ведется неформальный обмен (контрабанда), но даже он незначителен. Отсутствует любого рода сотрудничество между двумя приграничными регионами. Был выстроен большой и относительно новый пропускной пункт, рассчитанный на 300 человек, 40 машин и 10 грузовиков в сутки. За время своего двухчасового пребывания автор заметил на границе лишь одну машину (нашу) и четырех человек (наша группа). Дорога, ведущая к границе, была существенно расширена, благодаря выделенным Японией средствам на развитие, и напоминает германскую автотрассу. За 2 часа езды (150 километров) автор «встретил» 1 автобус, 2 грузовика, 1 автомобиль и несколько мотоциклов. Дороги, которые соединили бы деревни и деревни с автотрассой и которые действительно необходимы, построены не были. Единственной инициативой, с которой выступили местные власти в 2009 г., была идея ввозить автомобили из Австралии через Восточный Тимор, так как это можно было сделать без уплаты налога. Естественно, что единственной группой, которая получила бы выгоду от этого, является само правительство и те индонезийцы, которые могут позволить себе автомобиль. Провинция Западная Нуса Тенггара, в которую входит Тимор, является второй по отсталости провинцией Индонезии, а район TTS — самый бедный во всей стране (из 500 районов). Почти 50% финансов в районе поступает от доноров. На встрече, проведенной в 2008 г., обсуждался бюджет. Было заявлено, что 8.000 человек страдает от недоедания. На этой же встрече глава района запросил сумму, равную 60.000 евро (!) на питание и воду для своего учреждения, для развлечений сотрудников и представителей донорских организаций. Предложение было одобрено. В этом же году было проведено открытие большого моста, построенного на средства Японии, но это мероприятие посетило лишь несколько

²⁴ Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament “Developing Closer Relations Between Indonesia and the European Union”; COM/2000/0050 final, 2.1.2.

человек. Проблема была в том, что до моста могли добраться лишь четырехколесные средства передвижения, так как дороги, которые бы соединили провинцию с мостом, выстроены не были. Деньги на строительство этих дорог были выделены и получены в 2006 и 2007 гг., согласно контрактным обязательствам между руководством района и донором, но деньги были потрачены на другие цели.

Минимальные стандарты, которым должны соответствовать учреждения, должны были вступить в силу в 2009 г. во всех правительственных учреждениях (здесь их 42). Однако в провинции они не существуют вообще, хотя миллионы евро были выделены на проведение встреч, заседаний и «социализацию». Встречи и заседания проводятся лишь с одной целью — «увеличение» зарплаты. Основная зарплата государственных служащих низка (от 40 евро для начинающих сотрудников до 130 евро для начальников учреждения). Однако существует большое количество надбавок (автомобиль, дом, семейные расходы, бедственное положение и т. д.) и то, что называют «сидячие деньги». Эти «сидячие деньги» составляют 20–35 евро за каждую встречу, и государственные служащие, посещающие встречи (независимо от их продолжительности), эти деньги получают. Дополнительно выделяются деньги на суточные расходы (25–30 евро) на посещение тренингов, которые могут продолжаться 3 месяца. Следовательно, эти выплаты являются основным источником дохода госслужащих (не считая те доходы, которые они получают в результате коррупции) и составляют ту же сумму, которую получают сотрудники частных учреждений — приблизительно 400 евро в месяц. Однако следует учесть, что большинство госслужащих не обладают необходимыми компетенциями для выполнения своей работы (из-за низких квалификаций, отсутствия рабочей этики, отсутствия мотивации, и т. д.). К негативным последствиям для доноров можно отнести тот факт, что им тоже нужно платить за встречи, и даже за тренинги, которые должны идти на пользу госслужащим. Некоторые европейские налогоплательщики сочли бы подобное возмутимым.

Немаловажным фактором является и коррупция, которая широко распространена. На национальном уровне действует Комиссия по устранению коррупции (Corruption Eradication Commission, КРК), которая проводит расследования и отдает под суд даже высокопоставленных госслужащих. Эта Комиссия популярна у народа. Когда два члена Комиссии были арестованы на основании ложных показаний, общественность была настолько возмущена, что их выпустили. Однако работа Комиссии пока не включает регион Тимора. Те немногочисленные расследования, которые проводились в Тиморе местными властями, не дошли до суда, потому что и следователи, и прокуроры были подкуплены.

Несмотря на перечисленные проблемы и провалы, несколько проектов все же относительно неплохо работает. У этих проектов есть две общие черты: они небольшие и нацелены на вовлечение местного населения. Примерами таких проектов могут служить проект детского образования (Save the Children UK) и водоснабжения (GTZ ProAir). Вовлечение населения в проекты было успешным, однако доноры не считают такие проекты престижными, а местные власти не видят в них выгоды для себя. Таким образом, если говорить в целом, проекты в области развития не имели большого эффекта в провинции из-за отсутствия координации, информации и профессиональной этики, из-за не отвечающих требованиям государственных служб, коррупции и других факторов.

Заключение

Отношения ЕС и Индонезии насчитывают более тридцати лет. Как ЕС, так и Индонезия являются важными акторами на мировом уровне и разделяют многие общие ценности. И хотя Индонезия не считает ЕС как таковой важным актором, тем не ме-

нее, страна видит потенциал сотрудничества в области внешней политики, безопасности и огромные возможности для развития торговли и инвестиций. ЕС также большое внимание уделяет развитию торговли и инвестиций. Эти вопросы в настоящее время занимают первое место в отношениях двух сторон. В своих связях со странами Юго-Восточной Азии ЕС уделяет большое внимание АСЕАН, форумам и институтам в рамках этой организации. По этой причине ЕС продолжает оказывать Индонезии помощь в сфере развития. Помощь в первую очередь нацелена на снижение бедности (главная из Целей тысячелетия). Хотя такая стратегия снижения бедности действительно в будущем поможет развивать торговлю, выделяемые на нее средства не очень велики и (за исключением единичных случаев) не привели к реальной помощи бедным. И хотя и ЕС, и доноры виноваты в сложившейся ситуации, все же основная проблема заключается в неэффективных программах и проектах, в коррумпированных, неэффективных, некомпетентных властях в провинциях и в районах. Поэтому перечисленные проблемы необходимо решать срочно. Определенных успехов в последние годы достигла Комиссия по устранению коррупции, но пройдет еще немало времени, прежде чем результаты работы этой Комиссии будут ощутимы в провинции.

Впрочем, было бы несправедливо обвинять правительство Индонезии во всех проблемах. Индонезия успешно провела демократические выборы в 1999, 2004 и 2009 гг. и продолжает осуществлять переход от авторитаризма к демократии. Следует отметить, что данные преобразования проходят в условиях культурного, этнического, лингвистического и религиозного многообразия. Большинство лиц, находящихся у власти, до сих пор пребывают под влиянием режима Сухарто. Однако в стране формируется новая элита, более образованная, честная и квалифицированная, положительно рассматривающая сотрудничество в области развития. Нет сомнения, что отношения ЕС — Индонезия будут развиваться, особенно в области торговли, где потенциал огромен. Даже если многие проекты ЕС не способствовали снижению бедности в Индонезии, они не были безрезультатны. Если спросить деревенских жителей на границе с Восточным Тимором (что и сделал автор), то они ответят: «Они дали нам колодец, маленькую клинику и маленькую дорогу — мы очень благодарны».

Пер. с англ. Г. А. Нелаева

SUMMARY

In his article the author analyzes EU-Indonesia relations in the light of development cooperation. He pays special attention to the role of Germany in this sphere. He also examines problem areas and benefits of cooperation for both Indonesia and EU, and provides an account of empirical findings on the issue of implementation of cooperation projects.