



ВІДБУДОВА УКРАЇНИ

УРОКИ ІНДОНЕЗІЇ



Автор:

Віталій Набок,
аналітик політики і даних.

Верстка і дизайн:

Катерина Кисла,
графічна дизайнерка IAA.

**Оголошуємо подяку за значний внесок
у створення цього матеріалу:**

Juhani Grossmann,

Team Leader, Green Corruption programme
Senior Advisor, Central and Eastern Europe

Dr. Sudirman Said,

Anticorruption activist,
Former (2005–2007) Deputy for Communication
& Institutional Relations; Deputy for Institutional
& HR Development; Advisor to the Head of BRR
Former (2014–2016) Minister of Energy and Mineral
Resources of the Republic of Indonesia

Lakso Anindito,

Technical Lead, INTEGRITAS/Basel Institute
Basel Institute on Governance

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Швидка аналітика для прозорої і підзвітної відбудови». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

ЗМІСТ



ВСТУП 04

1. ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПЛАН З ВІДНОВЛЕННЯ
АЧЕХУ ТА НІАСУ 05

2. АГЕНТСТВО З РЕКОНСТРУКЦІЇ ТА
РЕАБІЛІТАЦІЇ АЧЕХУ Й НІАСУ – BRR 06

2.1. Підґрунтя створення BRR 06

2.2. Структура та завдання BRR 09

2.3. Прозорість, підзвітність та боротьба
з корупцією в роботі Агентства 11

ВИСНОВКИ 14



ВСТУП



Один із найпотужніших землетрусів в Індійському океані, оцінений за шкалою Ріхтера в 9,0 балів, стався 26 грудня 2004 року й викликав цунамі, яке завдало збитків та забрало життя понад 220 000 людей у 14 країнах. 99% людських втрат припали на провінцію Ачех, що знаходиться на заході острова Суматра, Індонезія. У радіусі 2–3 км від берегової лінії майже все змило в океан. Унаслідок катастрофи >80% ВВП Ачеху та острова Ніас було втрачено.

У першій аналітичній записці щодо Індонезії дослідники загалом оглянули наслідки землетрусу, вплив політики відновлення та інституцію, що була покликана координувати реконструкцію й повернення постраждалих територій Індонезії до життя.

Цей огляд доповнює попередні напрацювання, є їхнім логічним продовженням та висвітлює в деталях три теми:

- **Генеральний план з реабілітації та реконструкції Ачеху й Ніасу;**
- **Агентство з реконструкції та реабілітації Ачеху й Ніасу (BRR);**
- **особливості імплементації рішень з відбудови.**

Матеріал призначений для decision-makers України, що працюють над питаннями планування відбудови, формування інституційної спроможності, викликів та можливостей із застосуванням знань про відновлення інших країн світу.

1. Генеральний план з відновлення Ачеху та Ніасу



Одним із першочергових заходів реагування на катастрофу, крім проведення невідкладних пошуково-рятувальних робіт, стала розробка Генерального плану реконструкції та реабілітації Ачеху й Ніасу (*Генеральний план далі за текстом*).

Генеральний план був розроблений Національним агентством з планування розвитку (*Badan Perencanaan Nasional/Bappenas*) та запущений у дію в 2005 році.

Генеральний план став частиною пакета з політик для реконструкції й реабілітації провінції та острова Ніас, поряд із розробкою спеціальної інституції на рівні міністерства – Агентства з реконструкції й реабілітації Ачеху та Ніасу (*Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh dan Nias* або ж *BRR* далі за текстом), мова про яке піде в наступному розділі.

Під час розробки Генерального плану уряд намагався застосовувати децентралізований підхід. Так, *Universitas Syiah Kuala*, найстаріший державний університет Ачеху, став центром сприяння місцевим НУО та зацікавленим сторонам. Донори також були включені в процес розробки, адже надавали пропозиції до документа.

Генеральний план було поділено на 11 тем, серед яких: територія та права володіння, природні ресурси, житло й інфраструктура, економіка та праця, система регіональних агентств, освіта й охорона здоров'я, ресурси в системі релігія-культура-людина (*religion-culture-human resources*), право, безпека, належне управління та фінансування. Попри це, на етапі розробки генплану в Варренас виникли розбіжності в поглядах на відновлення з органами місцевого самоврядування й НУО. Відтак багато представників місцевих громад також скаржилися, що їхні прагнення не були коректно відображені в документі (*ADB Discussion Paper 70, Nazara and Resosudarmo, 2007*).

Через декілька днів після запуску Генерального плану *Dr. Kuntoro Mangkusubroto*, новопризначений очільник BRR, вийшов із заявою, у якій погодився з тим, що багато аспектів не були адекватно висвітлені в Генеральному плані. Він також указав, що BRR не буде слідувати плану «літера в літеру»: ба більше, цей документ буде використаний як довідковий. Також він запросив до ширшої залученості представників місцевих громад та НУО, аби їхні думки були почуті. Надалі Генеральний план було додатково переглянуто в 2008 році для розробки більш слушного плану відновлення в Ачеху й Ніасі.

BRR став відповідальним за розробку технічного плану дій на основі Генерального плану та спектра з індикаторів їхнього виконання. Уряд також розробив багаторівневу систему моніторингу, яка надала повноваження дев'яти членам Наглядової ради BRR (внутрішній нагляд) і Національному агентству з планування розвитку *Varrepas* (зовнішній нагляд) для скринінгу виконання плану дій.

Підсумовуючи, зазначимо, що впродовж короткого періоду владі вдалося напрацювати проєктний документ з відновлення. Однак, через низький рівень залученості місцевих громад, а також неврахування інтересів місцевих спільнот і донорів Агентство з реконструкції та реабілітації Ачеху й Ніасу ухвалило рішення керуватися сформованим документом як довідковим та застосовувати гнучкий, еволюційний підхід, здійснюючи відновлення. Також Агентством й урядом були створені системи моніторингу для виконання технічного плану дій на основі Генерального плану.

2. Агентство з реконструкції та реабілітації Ачеху й Ніасу — BRR



2.1. Підґрунтя створення BRR

Після цунамі в грудні 2004 року уряд оголосив про початок режиму реагування на надзвичайні ситуації в Ачеху й Ніасі та надав мандат на виконання першочергових дій з реагування Національному агентству з координації катастроф і біженців (*National Disaster and Refugees Coordination Agency*), очолюваному міністром з координації соціального забезпечення. Цей етап було оголошено закінченим 26 березня 2005 року.

Перед індонезійською владою було лише дві альтернативи: використання наявних інституцій для відбудови або ж створення нової, яка буде спеціалізовано опікуватися справами відновлення Ачеху та Ніасу.

У цій ситуації уряд усвідомлював можливу недовіру громадськості та іноземних зацікавлених сторін до нинішньої бюрократії в управлінні величезним бюджетом з національних і міжнародних джерел на реконструкцію та реабілітацію в Ачеху й Ніасі.

Також на ухвалення рішення щодо створення окремого органу вплинули наступні обставини:

- 1 Уряд Ачеху фактично не функціонував через катастрофу.
- 2 Завдання з відновлення оцінено як завелике для наявної урядової структури.
- 3 Трансакційні витрати були занадто високими, якби програму виконували штатні профільні міністерства (Improving Government: The Impact of Indonesia's BRR beyond the Tsunami Reconstruction, Daniel Broid Krauze).

Після цього, 16 квітня 2005 року, президент Індонезії *Susilo Bambang Yudhoyono* видав акт про заснування Агентства з реконструкції та реабілітації Ачеху й Ніасу (*Badan Rekontruksi dan Rehabilitasi Aceh dan Nias, BRR дал за текстом*). Того ж дня президент також запустив у дію Генеральний план, який підготувало Національне агентство з планування розвитку (*Barrenas*) і який став орієнтиром для роботи *BRR*.

Цей орган задумувався як **one-stop shop**¹ для координації усіх інших інституцій та донорів. Місія *BRR* полягала в тому, щоб координувати поточні зусилля з реконструкції та узгодити донорські кошти з конкретними потребами громади в Ачеху й Ніасі за допомогою процесу, який є чутливим до місцевих проблем та пріоритетів і добре контролюється.



Малюнок 1. BRR та його роль у відновленні після цунамі. Джерело: BRR

1. **one-stop shop** — термін, що використовується для позначення місця або сервісу, де можна отримати доступ до різноманітних послуг чи товарів без необхідності переходити від одного надавача послуг до іншого. Основна ідея one-stop shop полягає в тому, щоб забезпечити зручність та ефективність надання послуг, а також знизити загальний час і зусилля, необхідні для їхнього отримання.

З боку місцевої влади, НУО та міжнародної спільноти не було серйозних заперечень, тому що уряд з самого початку показав власне прагнення до співпраці з місцевими спільнотами, як і з донорами, аби забезпечити гнучкий підхід до виконання Генерального плану.

Окремо в акті президента (статті 6) було згадано, що

«...реабілітація і реконструкція мають здійснюватися на основі принципів прозорості, підзвітності, партисипації та відповідальності з пріоритетом суспільних інтересів і бути вільними від корупції, змови та кумівства».

У цьому законі **під прозорістю** розуміють права громадськості на отримання правильної та достовірної інформації з приділенням уваги захисту прав людини на особисту, групову й державну таємницю.

Під підзвітністю розуміють те, що в кожній дії і кінцевому результаті такої дії Агенція з реабілітації та реконструкції має бути підзвітною громаді чи народу як найвищому носію державного суверенітету відповідно до чинних законів і правил, а також іншим сторонам, які надають допомогу.

Під партисипацією – відкритість до залучення зацікавлених сторін прямо чи опосередковано.

Суспільним інтересом є визначення пріоритету загального добробуту в бажаний, адаптивний та вибірковоий спосіб.

Окрема згадка в акті щодо керівних принципів діяльності та недопущення корупції була зроблена, аби посилити своє повідомлення громадськості й зацікавленим сторонам ззовні Індонезії щодо стовпів, на яких стоїть Агентство.

Отже, BRR стало одним із трьох ключових координаційних органів у відбудові Індонезії. Іншими органами прийнято вважати Мультидонорський фонд (MDF), який забезпечував належну координацію донорських коштів, був форумом для різних фінансових інституцій та ключових НУО зі значним фінансуванням, а також Офіс координатора ООН з відновлення Ачеху і Ніасу (UNORC), який займався здебільшого координацією різних агенцій ООН (Post-tsunami effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Reconstruction, Harry Masyrafah, Jock MJA McKeon, Wolfensohn Center for Development, November 2008).

2.2. Структура та завдання BRR

BRR мало три органи: Консультаційна рада (*Badan Pengarah/Oversight Board*), Наглядова рада (*Badan Pengawas/Supervisor Board*) та Виконавча рада (*Badan Pelaksana/Executive Board*).

Таблиця 1. Структура органів BRR.

Консультаційна рада	Наглядова рада	Виконавча рада
17 членів	9 членів	Змінна кількість осіб штату
<ul style="list-style-type: none">→ Голова.→ Секретар.→ 15 членів, серед яких представники:<ul style="list-style-type: none">• центрального уряду; місцевого уряду;• релігійних лідерів/улемів;• громадських діячів; академіків.	<ul style="list-style-type: none">→ Голова.→ Секретар.→ 7 представників-лідерів громад, які мають відповідні знання у сфері нагляду.	<ul style="list-style-type: none">→ Голова виконавчого органу.→ Заступник.→ Секретарі агенцій-виконавців проєктів.→ Депутати-представники. <p>Заступник голови виконавчого органу також перебуває на посаді губернатора провінції Ачех.</p>

Консультаційній раді було доручено керувати розробкою, плануванням та впровадженням процесу реабілітації і реконструкції.

Наглядова рада мала основну функцію нагляду за здійсненням реабілітації та реконструкції, а також за виконавчим органом BRR.

Виконавча рада була відповідальна за виконання програм і проєктів BRR, а також за контроль прогресу та забезпечення їхньої ефективності.

Голова виконавчої ради та його заступник підпорядковувалися безпосередньо президенту Індонезії, призначалися та звільнялися також ним.

На посаду голови BRR президент обрав досвідченого чиновника високого рівня, колишнього міністра *Kuntoro Mangkusubroto*. Його підтримали авторитетні антикорупційні активісти та люди, які мали досвід роботи в міжнародних організаціях. Крім того, представники місцевого лідера в провінції Ачех також приєдналися до команди голови BRR, яка підтримувала роботу в громадах.

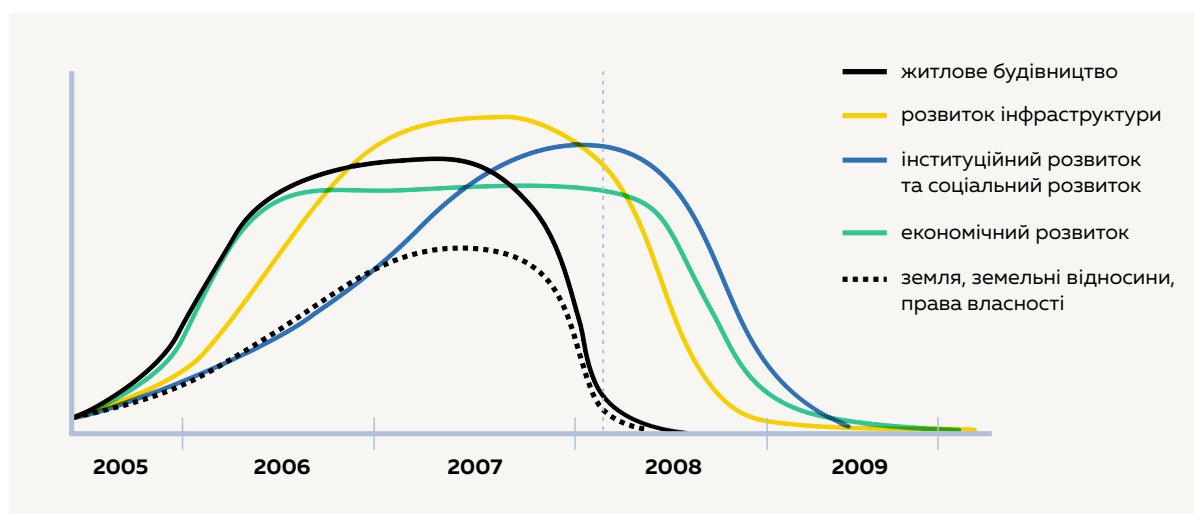
BRR підтримувала група консультантів із *McKinsey* та *Ernst and Young*, обидві працювали з представниками BRR кілька місяців до й після офіційного запуску установи. Консультації зі Світовим банком та іншими великими донорами були постійними. Крім того, у BRR налагодило контакт з представниками сепаратистського Руху за Вільний

Ачех (GAM) і разом з урядом пізніше досягло укладення угоди про примирення, що було важливим, аби створити умови безпеки задля відбудови та розвитку в регіоні.

Колишні учасники GAM також були залучені в процес відновлення. Наприклад, колишній голова переговорної групи GAM у Гельсінкі, обраний губернатором у 2007 році, *Irwandi Yusuf* став заступником BRR у процесі реконструкції. Він підтримував BRR у зборі необхідної інформації від суспільства в Ачеху.

До завдань виконавчого органу BRR віднесено такі:

- формувати операційну стратегію та політики;
- готувати робочі плани й бюджети виконавчого органу (ради);
- готувати детальний план реабілітації та реконструкції відповідно до Генерального плану, беручи до уваги прагнення й потреби людей у регіонах, що постраждали від стихійних лих;
- проводити заходи з відновлення та реконструкції у співпраці з іншими сторонами;
- здійснювати діяльність із закупівлі товарів і послуг;
- організувати й координувати заходи з відновлення та реконструкції, які здійснюються центральним урядом, регіональними урядами й іншими сторонами;
- забезпечувати дотримання доброчесності та усунення корупції під час використання коштів на реабілітацію і реконструкцію.



Малюнок 2. Фокус в реконструкції зміщується у період 2005-2009 років, коли BRR мало скласти повноваження.
Джерело: BRR, *Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and Nias*, 2007.

У кінці 2005 року *BRR* отримало мандат на будівництво 120 000 будівель, перебравши частину повноважень у Міністерства громадських робіт.

Агентство мало декілька представництв на різних постраждалих територіях, що забезпечувало доступність звернення та розуміння ситуації з місця події.

Дослідники вирізняють чимало позитивних факторів, які дозволили якісно сформуватися та функціонувати Агентству впродовж усього строку його повноважень:

- ➔ призначення керівником *BRR* високодосвідченого й некорумпованого чиновника, який мав значний досвід у менеджменті та виведенні організацій на новий рівень;
- ➔ тимчасовий характер діяльності Агентства – воно створювалося на період в 4 роки. Визначений наперед строк діяльності Агентства давав надію місцевим людям, що відбудова не розтягнеться назавжди;
- ➔ розміщення представництв *BRR* на місцях, тісний та стійкий зв'язок з місцевими й усунення завдяки цьому побоювань щодо централізованого відновлення з Джакарти руками компаній, наближених до політиків та урядовців;
- ➔ надані Агентству повноваження на рівні міністерства;
- ➔ нульова толерантність до корупції (більш детально в наступному підрозділі).

Однак, *Kuntoro Mangkusubroto*, голова виконавчої ради, заявив, що робота *BRR* в Ачеу не досягла кінцевих цілей у заохоченні економічної діяльності.

2.3. Прозорість, підзвітність та боротьба з корупцією в роботі Агентства

Основними завданнями *BRR* були координація розподілу бюджетів із національних та іноземних джерел, а також забезпечення прозорості й підзвітності процесу впровадження.

Виклик полягав у забезпеченні відповідних стандартів для кожного донора. Так сталося, бо кожен донор має різні стандарти в розбудові інфраструктури.

Іншою проблемою була відповідність між потребами та розподілом коштів донорів, наприклад, на початку відновлення багато критики стосувалося пріоритетності в розробці проєктів.

Таблиця 2. Підзвітність та добросесність підтримуються як основа довіри з боку всіх стейкхолдерів



Система RAN

З огляду на масштаби відбудови, кількість залучених стейкхолдерів та коштів, які слід було об'єднати навколо відновлення Ачеху та Ніасу, постало питання про цифровізацію процесу. Тож уряд Індонезії за фінансової підтримки Програми розвитку ООН запровадив базу даних допомоги розвитку (*DAD*), яку попередньо вже було використано для відстеження донорських коштів в Афганістані.

Система *DAD* була кастомізована *BRR*, відкрита в листопаді 2005 року та названа Відновлення Ачеху та Ніасу (*Recovery Aceh Nias, RAN*).

Ключовою розробкою стала можливість вводити інформацію щодо запланованих і фактичних результатів проєкту («ключові показники ефективності» або KPI). Це надало *BRR* можливість відстежувати фізичний прогрес, а також підвищити прозорість потоків фінансування.

Таблиця 3. Дві системи для моніторингу й оцінки проєктів Агентством з реконструкції та реабілітації Ачеху й Ніасу

<p>Для проєктів від BRR (кошти уряду Індонезії) користувалися декількома каналами, які потім інтегрувалися до однієї централізованої бази даних</p>	<p>Для проєктів донорів (позабюджетні кошти) використовувалася база даних RAN (Recovery Aceh Nias), що є модифікованою версією DAD (Donor Assistance Database)</p>
<ul style="list-style-type: none"> → База даних Smart Pro. → Подання інформації у форматі MS-Excel. → Можливість термінового збору даних за допомогою SMS чи телефоном. → Моніторинговий підрозділ: PPMK (Центр з контролю якості та забезпечення). 	<ul style="list-style-type: none"> → База даних RAN: <ul style="list-style-type: none"> • збирає, відстежує, аналізує та показує дані про проєкт й інформацію щодо його фінансування; • містить понад 150 KPI. → Механізм бази даних системи RAN: <ul style="list-style-type: none"> • дані та просування по проєктах вводять НУО; • публічний доступ через Інтернет. → Моніторинговий підрозділ Pusdatin (Центр BRR для даних та інформації) керує системою RAN

Боротьба з корупцією

Для BRR було створено спеціальну оперативну групу для отримання повідомлень про корупцію, розгляду та проведення попереднього розслідування й подальшої роботи з правоохоронними органами. *Kevin Evans*, голова робочої групи, надав інформацію, що за перший рік роботи група отримала 85 публічних скарг, пов'язаних з корупцією.

Уряд також запровадив багаторівневу систему моніторингу для запобігання корупції. Окрім використання аудиторських стандартів, BRR також мало Наглядову раду (*Supervisor Board*) для контролю за процесом упровадження. Лише за два роки, у 2007 році, Наглядова рада BRR повідомила про 153 випадки потенційного шахрайства до правоохоронного органу Індонезії – Комісії з викорінення корупції (*Komisi Pemberantasan Korupsi – KPK*).

Система протидії корупції також підтримувалася оцифруванням даних для посилення спроможності процесу моніторингу. Загалом було використано два підходи: інтегрована база даних BRR для прямих проєктів BRR (бюджетних) та система *Recovery Aceh Nias (RAN)* для донорських проєктів (позабюджетних), які відкриті для громадськості.

е-закупівлі

Закупівля товарів і послуг є однією зі сфер, де найбільше потрібні державний нагляд та підзвітність. У часи лиха тут також необхідна швидкість і ефективність. В Ачеху та Ніасі було зроблено кілька серйозних проривів, щоб «спростити процес закупівель товарів і послуг без шкоди для надійності системи». Центральний уряд двічі переглядав положення про закупівлі, щоб пристосуватись до потреб та проблем відновлення й реконструкції. Крім того, незадовго до створення *BRR* президент дав доручення оцінити та випробувати систему електронних закупівель для спільного використання урядовими установами. Однак, окрім регулювання, *BRR* мав практикувати принципи прозорості та недискримінації для запобігання корупції і навчати цього.

Невелика команда з представниками *BRR*, уряду провінції Ачех і районів Західний Ачех та Банда-Ачех-Сіті приєдналася до «курсу для інструкторів», організованого урядом міста Сурабая на Східній Яві (місто з авторитетною системою електронних закупівель). *BRR* створив приміщення й секретаріат в офісі губернатора з сервером та допоміжною апаратною системою, а також кімнату для зустрічей, яка використовувалася спільно з урядом провінції. З моменту впровадження *BRR* сертифікував для керування системою близько 600 навчених співробітників з 1200 учасників програми.

ВИСНОВКИ



Попри повільний старт у 2005–2006 роках і проблеми виконання бюджету з відновлення, зрештою було досягнуто поставлених у Генплані задач.

За 5 років удалося відновити, а місцями навіть створити нові інфраструктурні об'єкти.

Серед тих, хто володів будинками, які були зруйновані, 80% мали новий дім протягом 5 років після катастрофи.

Упродовж короткого періоду владі вдалося напрацювати проєктний документ з відновлення, однак через низький рівень залученості місцевих громад, а також неврахування інтересів місцевих спільнот та донорів Агентство з відновлення ухвалило рішення керуватися сформованим документом як довідковим і застосовувати гнучкий, еволюційний підхід, здійснюючи відновлення.

Головою *BRR* президент обрав досвідченого чиновника високого рівня *Kuntoro Mangkusubroto*. Його підтримали відомі активісти та люди, які мали досвід роботи в міжнародних організаціях. Крім того, представники місцевого лідера в провінції Ачех також приєдналися до команди голови *BRR*, яка підтримувала роботу в громадах.

Під час створення *BRR* залучалися до консультацій представники *McKinsey* та *Ernst and Young*. Консультації зі Світовим банком й іншими великими донорами були постійними. Крім того, керівництво *BRR* налагодило контакт з представниками *GAM* (сепаратистського руху в Ачеху), з якими разом з урядом пізніше було укладено угоди про примирення. Колишні учасники *GAM* також були залучені в процес відновлення.

За 4 роки діяльності *BRR* виконав 94% від того, що було зазначено в початковому Генеральному плані. Було скоординовано 12 500 різних проєктів із залученням понад 60 двосторонніх донорів і багатосторонніх агенцій, а також близько 700 НУО. Також реалізували понад 5 000 власних проєктів реконструкції.

Після офіційного закриття *BRR* 16 квітня 2009 року роботи з відновлення ще тривали. Щоб забезпечити безперебійну реалізацію проєктів, було ухвалено рішення про створення дворівневої структури.

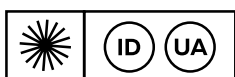
Реалізація решти проєктів була покладена на Групу управління проєктами Департаменту громадських робіт. Для координації було створено новий *Badan Keresnambungan Rekonstruksi Aceh* або ж Агенцію сталої реконструкції Ачеху (*BKRA*). Маючи більш обмежений мандат, ніж *BRR*, *BKRA* мав набагато менший за розміром штат – лише 60 співробітників.

Нині моделі та практики посткризового управління, які здійснювалися *BRR*, високо оцінені у світі.

Україна наразі, попри війну та її обтяжливі наслідки, також активно займається пропрацюванням власного бачення майбутнього. Програми комплексного відновлення, розроблені максимально з урахуванням інтересів громади, мають вирішальне значення для ефективного відновлення й розвитку. Тож важливо, щоб вони були спрямовані на забезпечення сталого розвитку територій та інфраструктури, що створить належні умови для життя й діяльності людей.

Важливо також забезпечити активну участь громади в процесі розробки та реалізації програм – це допоможе підвищити їхню ефективність і забезпечить задоволення потреб населення.

Зрештою, комплексне відновлення вимагає значних ресурсів, тому важливо забезпечити ефективне використання коштів та створити належні механізми контролю, послуговуючись наявними здобутками та перевагами в цифровізації.





аналітичний матеріал

ВІДБУДОВА УКРАЇНИ. УРОКИ ІНДОНЕЗІЇ