

# ЗМІСТ

Передмова до українського видання Віктора Галасюка .....	5
Подяки .....	9
Вступ до українського видання.....	17
Вступ: «Довга подорож, сповнена відкриттів» .....	21

## **Частина I. Постановка проблеми: створення пасток спроможності та їх усталення**

1. Велика пастка спроможності держави .....	30
2. Мати вигляд держави: Спокуса ізоморфної мімікрії ....	62
3. Передчасне навантаження: Занадто багато занадто рано... ..	99
4. Спроможність реалізації політики .....	134
5. Який тип організаційної спроможності потрібний? ...	166

## **Частина II. Стратегія дій: проблемно-обумовлена ітераційна адаптація**

6. Проблема будівництва (справжньої) спроможності держави.....	200
7. Проблемно-обумовлена діяльність .....	225
8. Пошукова рамка: що таке експериментальні ітерації.....	266

9. Робота з владним середовищем.....	304
10. Масштабування спроможності держави шляхом командної роботи.....	338
<i>Посилання.....</i>	<i>364</i>
<i>Показчик.....</i>	<i>380</i>
<i>Список рисунків.....</i>	<i>387</i>
<i>Список таблиць.....</i>	<i>389</i>
<i>Список вставок.....</i>	<i>391</i>

«Через якийсь час усі старійшини Ізраїля зібралися і, прийшовши до Самуїла в Раму, сказали: “Ти старий, а сини твої не йдуть твоїми слідами. Тож признач нам царя, щоб він судив нас [і керував нами], як заведено в інших народів”. Проте Самуїлу не сподобалися їхні вимоги: “Дай нам царя, щоб судив нас!”... Самуїл передав усі слова Єгови людям, які просили дати їм царя... Однак люди не хотіли слухати те, що Самуїл говорив їм, і казали: “Ні, ми хочемо, щоб над нами був цар. Тоді ми станемо як усі інші народи...”».

Книга Самуїла 1:8 (600 рік до н.е.)

«Не мусимо робити із закону  
Опудало городне, щоб лякати  
Здобичне птаство, і держати тільки  
Для форми, поки звичай зробить з цього  
Замість лякання — сідало хижацтва».

Вільям Шекспір, *«Міра за міру»*. Дія 2, сцена 1.<sup>1</sup>

«Теорія — це коли ви все знаєте, але нічого не працює. Практика — це коли все працює, але ніхто не знає чому. Ми об'єднуємо теорію і практику: нічого не працює... і ніхто не знає чому!»

Вислів приписують Альберту Ейнштейну

«Ми привнесли багато нового культурного матеріалу, цінність якого не можна відкидати; проте він часто настільки погано

<sup>1</sup> За основу взято переклад П. Куліша (1902) з урахуванням перекладу Д. Білоуса (1986). – Прим. перекл.

# ВСТУП

## «ДОВГА ПОДОРОЖ, СПОВНЕНА ВІДКРИТТІВ»

Бажання бути схожим на когось, ким ви не є, з причини задрощів, відчаю або страху. «Реформи», що породжують лише цинізм та ілюзію прогресу. Негодящий матеріал у вашому розпорядженні, який в кращому разі може слугувати лише декорацією і ніколи не зможе протистояти силам, націленим проти нього. Розбіжність між теорією і практикою. Важливість утримання від короткострокової вигоди, аби замість цього вирушити у довгу, сповнену відкриттів подорож задля розв'язання надзвичайно складних проблем — тих, які характеризуються високим ступенем неозбізнаності та невизначеності на початку шляху.

Ці теми, відбиті в епіграфах, передають суть викликів, розгляду яких присвячено цю книгу і відповіді на які вона намагається знайти. Ті, хто прагнуть уявити, а потім і втілити в життя якісь зміни на краще, плачуться з регулярністю, від якою опускаються руки, — як дві з половиною тисячі років тому, так і сьогодні, — що занадто часто типові рішення насправді є частиною проблеми. За останні десятиліття ціла низка видатних мислителів обстоювали використання більш адаптивного та експериментального підходу у справі вирішення надокучливих проблем зі сфери розвитку — це Чарльз Ліндблом у 1950-х, Альберт Гершман у 60-х і 70-х, Девід Кортен у 80-х, Денніс Рондінеллі у 80-х та 90-х, теоретики «комплексності» зовсім нещодавно

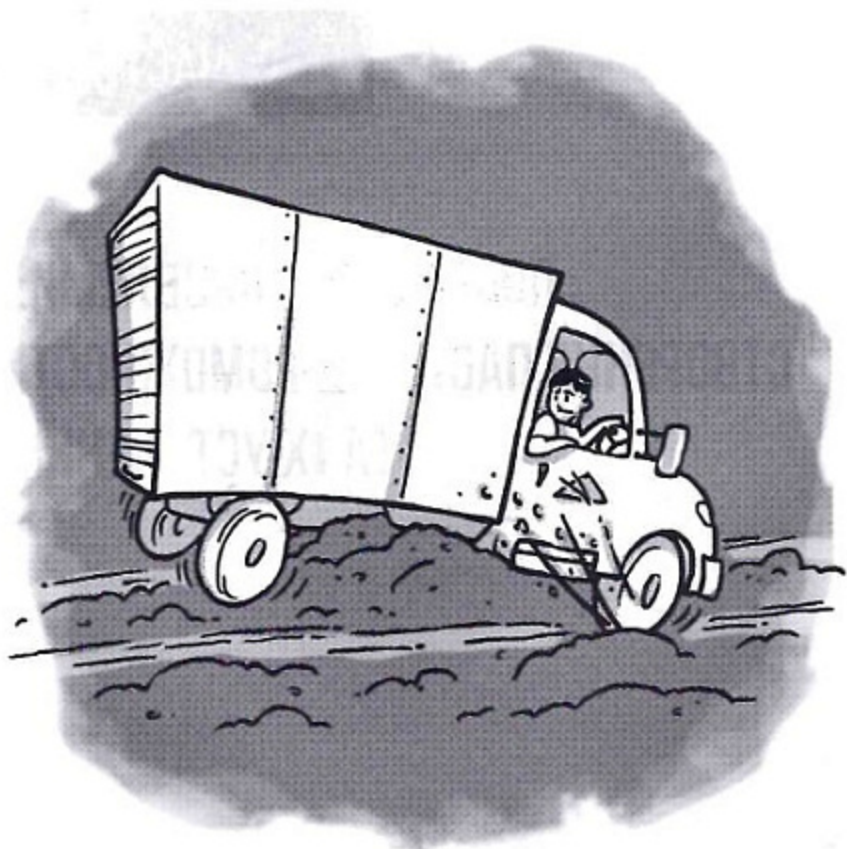
та інші<sup>4</sup>. Ці заклики варті повторення, однак нездатність знайти зчеплення з реальністю може означати або помилковість підставового діагнозу, або те, що виклики, які слід подолати, просто занадто масштабні. Але ми вважаємо, що в попередніх спробах не вистачало важливої складової: раніше не вдавалося мобілізувати для підтримки необхідних змін суспільний рух громадян, дослідників та практиків зі сфери розвитку.

Ця книжка навряд чи є «маніфестом» подібних змін, проте вона прагне долучитися своїм аналізом динаміки реалізації політики у сфері розвитку до безпосереднього діалогу між останніми науковими працями та важко здобутим досвідом практиків. Власне, ми самі якраз і знаходимося в цій хиткій точці, де перетинаються осмислення і практика. Якщо й можна винести якийсь головний урок із нашого дотеперішнього спільного досвіду, — то він буде полягати в тому, що команди відданих справі людей здатні робити зміни. Дійсно, — згадуючи слова Маргарет Мід, — «це якраз те єдине, що тільки і здатне їх здійснити». Для проходження цього квесту ми привносимо навички і точність відчуттів економіста (Лента), котрий працює у сферах освіти та охорони здоров'я, фахівця з державного управління (Метта), котрий спеціалізується на управлінні державними фінансами та бюджетних реформах, і соціолога (Майкла), котрий працює з темами управління та здійснення правосуддя на низовому рівні. Ми всі троє попрацювали в Гарвардській школі управління ім. Дж. Кеннеді та у Світовому банку, і маємо разом 75 років досвіду роботи та проживання у країнах, що прагнуть подолати ті проблеми, про які тут ітиметься.

<sup>4</sup> Див., серед багатьох інших: Lindblom (1959), Hirschmann (1967), Korten (1980), Rondinelli (1993) та Ramalingam (2013). Див. також: Uphoff (1992). Нещодавній інтерес до тих структурних підрозділів державного апарату, які пов'язані безпосередньо з реалізацією (англ. — delivery units), — наприклад, у Малайзії і Танзанії (Barber, 2015), — коли дослідники фокусуються конкретно на питаннях реалізації політики, в широкому сенсі має подібність із підходом, викладеним в цій книзі. Але в вузькому сенсі — він має зовсім інше інтелектуальне походження та обстоєє інші методи роботи, порівняно з нашим підходом.

1

## ВЕЛИКА ПАСТКА СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ



Купити книгу на сайті [kniga.biz.ua](http://kniga.biz.ua) >>>

Одного разу Лент побував у доволі безладному сафарі-парку. Він та ще декілька відвідувачів їхали, сидячи на лавках, прилаштованих на платформі вантажівки. Також поруч із ними був охоронець із древньою гвинтівкою, щоб захищати їх від хижих звірів, на яких могли б натрапити. Дорога, якою вони їхали, ставала дедалі більш вибоїстою, і Лента почало непокоїти, що водій часто скеровував колеса прямісінько в колії. Він зауважив охоронцеві, що, напевно, водієві слід їх оминати. «Не хвилюйтеся», — відповів той, — «Водій знає, що робить. Спокійно собі роздивляйтеся, де тварини». Хвилин за п'ятнадцять — а тварин все ще не було видно — Лент знову зауважив охоронцеві, що заїжджати в колії ризиковано. «Ми робимо це кожного дня», — була відповідь, — «Ми знаємо, що робимо. Просто дозвольте нам робити свою справу». Не минуло й десяти хвилин, як — бух! — і всіх кинуло вперед, оскільки вантажівка, заїхавши в глибоку колію, різко зупинилася, сівши на кузов. Машина застрягла, і задні колеса марно крутилися в повітрі. Коли відвідувачі зістрибували з вантажівки, охоронець сказав: «Халепа! Те саме з нами сталося і вчора».

Як вантажівка в цьому сафарі-парку, так і багато країн, що розвиваються, та організацій у цих країнах, застрягли у «великій пастці», або в тому, що ми далі називатимемо «пасткою спроможності»: вони не можуть виконати поставлених перед ними завдань, і щоденне повторення одного й того самого ніяк не покращує їхньої ситуації; насправді — тільки погіршує її. Навіть, якщо всі домовляться в загальних рисах про бажаний пункт призначення і необхідний маршрут, все одно: нездатність на практиці реалізувати цю стратегію означає, що мало що є показати на виході. Попри весь затрачений час, кошти і зусилля, вантажівка ніколи не доїжджає. Ця книга має на меті: описати сутність та межі спроможності реалізації політики в країнах, що розвиваються; пояснити, як низька спроможність усталюється і зберігається; а головним чином — запропонувати підхід для будівництва спроможності держави, аби держава могла реалізувати свої основні функції (тобто, для того, щоб

«вирватися з пастки»). Говорячи відвертіше, ми стверджуємо, що країни можна назвати тою мірою «розвиненими» — тобто, економічно потужними, соціально інклюзивними та добре керованими політично, — якою мірою це дозволяє їхня спроможність до реалізації політики. Поступове набуття цієї спроможності — визначальна характеристика того, що означає для держави стати й надалі залишатися «розвиненою». Та, на жаль, за результатами застосування цілої низки стратегій, спрямованих на досягнення цієї спроможності, перелік найкращих досягнень за останні шістьдесят років є, в кращому разі, доволі незначним. Що можна зробити? З чого починати?

Первинне розуміння масштабу викликів можна почерпнути з розгляду трьох різних джерел даних, які вимірюють поточний рівень спроможності реалізації політики в різних країнах та його динаміку. Виходячи з даних щодо їх нинішнього рівня спроможності (2012 р.), ми можемо розподілити 102 країни, які історично відносились до таких, що розвиваються<sup>11</sup>, на групи з дуже слабким, слабким, середнім та високим рівнем спроможності держави. Аналіз рівня спроможності та його динаміки в різних країнах засвідчує вкрай широке поширення «великої пастки» спроможності держави:

- Лише вісім тих країн, які відносились до таких, що розвиваються, досягли високого рівня спроможності. Більше того, оскільки ці вісім країн, переважно, досить невеликі (наприклад, Сінгапур, Багамські Острови, Об'єднані

---

<sup>11</sup> Ми беремо класифікацію, яка використовується в щорічнику ООН «Світовий економічний стан та перспективи» (World Economic Situation and Prospects), в якій до «розвинених» (не з «високим рівнем доходу») відносяться 35 країн. Це, переважно, старі країни ОЕСР (до приєднання країн, які відносились раніше до таких, що розвиваються, — наприклад, Мексики та Південної Кореї), а також декілька більш розвинених країн Східної Європи (наприклад, Угорщина, Польща, Словенія, Словаччина). Ясна річ, що коли ми говоримо, що є кілька успішних прикладів з числа «країн, які раніше відносились до таких, що розвиваються», то перекласифікація цих успішних країн (таких як Південна Корея, Сінгапур або Чилі) до категорії «розвинених» призвела б до викривлення аналізу.



Арабські Емірати), то із близько 5,8 мільярдів населення країн, що розвиваються, в країнах з високим рівнем спроможності живуть наразі менше ніж 100 мільйонів (або 1,7%).

- Майже половина країн, що відносились до таких, що розвиваються (49 зі 102), мають слабкий або дуже слабкий рівень спроможності. Їхні теперішні низькі рівні самі по собі свідчать, що для досягнення ними високого рівня знадобиться дуже багато часу.

- Ще тривожнішим є те, що три чверті з цих країн (36 із 49) показали за останні десятиліття *від'ємний* приріст спроможності. Більш ніж в однієї третини всіх країн (36 зі 102) рівень спроможності держави низький і при цьому *погіршується* (принаймні, якщо розглядати в середньостроковій перспективі).

- Якщо ми обрахуємо час, необхідний для досягнення високого рівня спроможності при збереженні «звичного режиму», тобто, скільки чекати досягнення високого рівня спроможності при поточних темпах зростання, то для 36-ти держав із від'ємною динамікою (з числа 49 держав зі слабким рівнем спроможності) відповідь, ясна річ, буде «не досягнуть ніколи». Та навіть із тих 13-ти держав, які демонструють позитивний приріст, лише три зможуть досягти високого рівня спроможності менш ніж через 90 років, якщо виходити з їхніх середньострокових показників.

- Проблема «великої пастки», або пастки спроможності, стосується не лише держав із слабким рівнем спроможності («крихких» чи «неспроможних»), але також і держав із середнім рівнем. Із 45 країн із середнім рівнем спроможності 31 (понад дві третини) показали *від'ємний* приріст порівняно зі стаєм на 1996 р. Обрахунок часу, необхідного для досягнення високого рівня спроможності для цих 45 країн із середньої групи показує, що лише вісім із них досягнуть високого рівня спроможності до кінця століття (а з цих восьми — чотирьом країнам *потрібно* буде понад 50 років при поточних тенденціях).

Якщо хтось застряг у пастці, роблячи те саме, що й учора (і рік тому, і десятиліття тому), то просто спробувати «газонути сильніше» — не надто мудра ідея, якщо колеса крутяться в повітрі. Необхідне щось інше.

### *Імператив реалізації*

Багато хто з причетних до сфери розвитку — політики, держслужбовці, представники неурядових організацій (НУО), фахівці з ООН, ОЕСР, міжнародних банків розвитку та агенцій, що надають допомогу на двосторонній основі, дослідники, науковці та активісти — витратили купу зусиль та часу, обговорюючи і впроваджуючи порядок денний «трьох П»: політика, програми та проекти. Але що, якщо «три П» насправді не мають великого значення? Що, якщо офіційно затверджена політика, або ухвалена і профінансована програма, або погоджений проект дійсно мають другорядне значення? Якщо те, чи принесе політика, програма або проект бажані результати, залежить від того, наскільки добре вони будуть реалізовані, — то тоді справжнім вирішальним фактором результативності буде саме спроможність до реалізації, а не «три П». Ми стверджуємо, що багато держав мають нині викривлені спроможності — мають спроможність регулярно й рутинно продукувати «три П», однак не мають спроможності їх реалізовувати.

Одне нещодавнє дослідження показало, що навіть, коли уряди затвердили *абсолютно одну й ту саму політику*, результати в різних країнах варіюються від ідеального виконання до цілковитої невдачі. У цьому експериментальному дослідженні<sup>12</sup>, розглядалися відмінності між тим, наскільки ефективно в різних країнах опрацьовують міжнародну кореспонденцію. Для цілей нашої книги результати цікаві не тому, що поштова служба це щось сильно захопливе

<sup>12</sup> Див. Chong et al. (2014).