

Элемент 4: Оценка институтов

Как говорилось выше, институты оказывают воздействие на следствия, вызываемые политикой в отношении уровня бедности и благосостояния различных домашних хозяйств или групп. Во-первых, институты участвуют в передаче определенных политических воздействий на население. Понимание социальных и рыночных институтов помогает осознать следствия определенных изменений политического курса (как, например, дерегулирование, приватизация или отмена налога на экспортные поставки). Во-вторых, институты зачастую являются объектом многочисленных и разнообразных политических реформ. Приватизация, реформа государственной службы, децентрализация и реформа управления бюджетными расходами – все это примеры институционального реформирования, которое включает в себя изменение стимулов и правил, управляющих государственными и частными организациями. В-третьих, практическая реализация многих политических изменений зависит от конкретных организаций. Мотивация, рабочие показатели и возможности таких организаций будут играть критическую роль в практическом воплощении реформы и, следовательно, ее последствий. В-четвертых, помимо хорошо известных барьеров на пути продвижения бедных, намерения реформы, связанные с конкретными институтами, могут привести к росту операционных расходов благодаря информационной асимметрии и ограниченной рациональности, которые влияют на рыночное поведение или на доступ к государственной сфере услуг (Powers 2003). Поэтому при проведении АБСП следует концентрироваться на двух основных областях – анализ рыночной структуры и анализ внедряющих организаций.

Анализ рыночной структуры

Исследования, проводимые среди потребителей и производителей товаров и услуг, могут использоваться в качестве подходов к повышению понимания рыночной структуры в конкретном контексте. Определение характера рынка (например, монополия, монополия, олигополия, пол-

ностью конкурентноспособный и т.д.), а также факторов, определяющих структуру рынка (например, естественная монополия, ограничения доступа или сговор и т.д.) является важным шагом для понимания условий, необходимых для того, чтобы рыночные реформы привели к улучшению результатов и последствий для бедных слоев населения.

Обследования предприятий (торговых компаний) могут понадобиться для понимания характера рынка, количества и типов экономических единиц, а также рыночных ограничений, равно как и юридических и фактических барьеров, ограничивающих доступ на рынок и операционные издержки. При проведении приватизации или либерализации, если предполагается, что выход на рынок приведет к конкуренции и снижению цен, следует также провести параллельный анализ ограничивающих факторов доступа и участия частного сектора. Количественные и качественные обследования семей могут также выявить тех, кто и где покупает услуги и по какой цене. Для проведения анализа эффективности государственных маркетинговых агентств можно использовать количественные обследования предоставляемых услуг и учетные карточки граждан. Для исследования конкурентоспособности рынка и рыночной структуры всегда полезен анализ цен.

Анализ реализующих структур

При изучении возможных воздействий на бедные слои населения реформ, призванных изменить области ответственности правительственных органов или сотрудничество между государственными организациями и иными реализующими структурами, следует изучить схемы движения принимаемых решений, информации и ресурсов как внутри этих организаций, так и промежуточных структур (смотрите Пример 4). Существует два варианта сбора такого рода информации: картографическое отображение организаций и метод оценки институтов.

Составлений структурной схемы организаций – это метод, используемый для расширения понимания внутреннего поведения организаций путем

Пример 4. Децентрализация в Индонезии: институциональный анализ и социальная подотчетность

Группа исследователей под руководством Скотта Гутгенхайма провела институциональный анализ государственных структур на уровне деревень и традиционных деревенских органов, ответственных за принятие решений, в рамках программы децентрализации, направленной на борьбу с коррупцией и делегирование принятия решений «сверху вниз». Проект Развития Кекамантана (KDP) использовал местные возможности, при этом не создавалось отдельной структурной единицы для реализации проекта. Институциональный анализ, проведенный на основе целевых групп и интервьюирования сотрудников государственных органов, помог определить относительные сильные стороны и возможности существующих систем, схему движения денежных средств и информации, а также место и характер принятия решений по всей цепочке. Проект изменил роль и полномочия указанных структур, переместив фокус власти в системе с регионального уровня государственных органов на местный уровень – в деревенские советы. Используя метод интервьюирования, группа специалистов определила Проект инфраструктуры деревни как прошедший пилотное апробирование способ доведения денег до местных

органов власти непосредственно со счетов центрального правительства. Существующее государственное агентство, Департамент развития сообщества, выступил в этом проекте как партнер и внедряющая организация.

Данный проект использовал принципы прозрачности и социальной подотчетности для создания новой работоспособной институциональной структуры. Существующие деревенские советы на районном уровне (Кекамантан), которые были официальными организациями, собирающимися один раз в год для участия в процессе государственного планирования, стали первичным органом, принимающим решения. Решения по предложениям, поступающим от жителей деревни, принимались на общих собраниях совета, формы закупок были сокращены до одной страницы, информация по расходам вносилась в бухгалтерские книги, а информация по проекту распространялась в виде плакатов, листовок и радиопередач. Более того, KDP сотрудничал с Ассоциацией независимых журналистов, чтобы освещать информацию по проекту в прессе, и выделял небольшие гранты журналистам для создания независимого освещения.

Источник: National Management Consultant 2000.

создания списка основных участников проведения реформ и четкого отражения взаимоотношений между ними. Отображение организаций состоит из двух компонентов: статическое отображение и динамическое отображение (отображение процесса). *Статическое отображение* определяет предварительно конкретные действия государственных органов, связанные с проведением реформ, а также организации (которые могут быть и неправительственными), отвечающими за реализацию этих реформ. При этом определяются отношения между организациями, отвечающими за реализацию, и организациями, которые предположительно поддерживают или препятствуют проведению реформ. Для данного метода необходимы результаты анализа заинтересованных участников процесса (см. раздел выше по определению заинтересованных участников и групп), которые являются государственными и иными организованными участниками. *Отображение процесса* опирается на работы, призванные улучшать эффективность в государственном и

частном секторах в промышленно развитых странах (Hunt, 1996). При этом определяются существующие методы работы и нормы соответствующих организаций, которые нельзя просто изучить на основе документов или графиков. Происходит отслеживание потока наиболее важных ресурсов, полномочий по принятию решений, а также информации в рамках существующей системы. Это помогает прийти к пониманию правил и стимулов, влияющих на внутреннее поведение организации, а также того, в какой степени организации преследуют цели развития. Отображение процесса может помочь в определении ограничений на пути эффективной реализации политики на трех уровнях: на процедурном уровне организации, на уровне отношений с другими организациями, а также отношений с вышестоящими органами. При решении этих вопросов могут применяться процедуры, направленные на подстройку и корректировку отношений, переработка основных рабочих правил или даже полная замена организаций. Карты процесса разрабаты-

ваются на основе детальных, полу - структурированных опросов работников на всех уровнях организации, причем основное внимание уделяется тем, кто находится «на переднем фронте» предоставления услуг. Главным преимуществом такого схематического отображения структуры организации является возможность глубокого изучения проблемы, которая может быть не видна при поверхностном опросе заинтересованных участников, описывающих свои интересы и сдерживающие факторы (см. Пример 4). Недостаток этого метода заключается в том, что на его проведение требуется много времени, финансовых и технических средств по сравнению с анкетным способом. При правильном подходе отображение процесса должно проводиться в итеративном режиме, через определенный промежуток времени, для проверки выдвинутых предположений путем проведения мониторинга институциональных результатов.

Метод институциональной оценки был разработан для проведения институционального анализа различных компонентов проекта. Данный метод состоит из вопросов, которые помогают аналитику составить структурное представление о

сложных отношениях и процессах, проходящих в рамках организации, от которой зависит проведение, начиная от стимулов результативности работы до возможностей организаций в реализации политики⁵. Эти вопросы рассматривают основные проблемы соответствующих организаций, включая следующее: (а) роли; (б) знания и доступ к информации; (в) структуру стимулов; (г) восприимчивость к изменениям политики; (д) возможности; (е) ресурсы или финансовое воздействие; (ж) масштаб адаптации к новой реформе. Преимуществом институциональной оценки является то, что она дает возможность провести более систематизированный анализ вопросов, начиная от политических стимулов и заканчивая административными возможностями при низких затратах. Недостатком является то, что данный метод основан на «кабинетной» оценке, т.е. нет интерактивного компонента, которым характеризуется метод опроса работников реформируемых организаций. В настоящее время данный метод больше подходит для анализа институтов в отношении операций по инвестированию средств, но может также применяться для оценки институтов в условиях реформирования политики⁶.