



Академия управления при
Президенте Кыргызской Республики



Программа ПРООН по
демократическому развитию

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА



Учебные материалы
для тренинга



Академия управления при
Президенте Кыргызской Республики



Программа ПРООН по
демократическому развитию

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

Учебные материалы для тренинга

Бишкек 2005

УДК 338
ББК 65.9 (2 Ки) - 2
М 91

Рекомендовано к изданию Ученым советом Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Рецензенты: Цой Ман Су – канд. техн. наук, нач. управления экономической политики Аппарата премьер-министра Кыргызской Республики;
Ороков Б.Ж. – ст.преподаватель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

М 91

Мурзаев С.К., Ташибеков Т.А.
Разработка стратегии и программ развития сектора. Учебные материалы/ Под ред. канд. техн. наук, проф. К.Э. Узакбаева; - Академия управления при ПКР, ПРООН в КР. Б.: 2005. - 67 с.

ISBN 9967-22-830-X

М 0605010411-05
ISBN 9967-22-830-X

УДК 338
ББК 65.9 (2 Ки) - 2
© Академия управления при КР
© ПРООН в КР

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Руководство тренера	4
Программа тренинга	6
Тема 1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СТРАТЕГИЯХ И ПРОГРАММАХ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	7
Контрольные вопросы	12
Глоссарий	13
Практическая работа	14
Тема 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	15
Контрольные вопросы	19
Глоссарий	20
Практическая работа	21
Тема 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	22
Контрольные вопросы	25
Глоссарий	26
Практическая работа	27
Тема 4. ПОДГОТОВКА СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	28
Контрольные вопросы	36
Глоссарий	37
Практическая работа	38
Тема 5. ПРИНЯТИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТРАТЕГИИ/ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	39
Контрольные вопросы	45
Глоссарий	46
Практическая работа	47
Тема 6. МОНИТОРИНГ СТРАТЕГИИ/ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	48
Контрольные вопросы	53
Глоссарий	54
Практическая работа	55
Тема 7. ОЦЕНКА СТРАТЕГИИ/ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА	56
Контрольные вопросы	60
Глоссарий	61
Практическая работа	62
ЛИТЕРАТУРА	63
Приложение: ВОПРОСЫ ДЛЯ ВХОДНОГО И ВЫХОДНОГО ТЕСТИРОВАНИЯ	64

ВВЕДЕНИЕ

Важным инструментом проведения государственной политики социально-экономического развития нашей страны становятся стратегии и программы развития отдельных сфер жизни общества и отдельных ее составляющих (секторов или отраслей). Выработка и реализация таких стратегий и программ составляет большую часть деятельности служащих министерств, ведомств и других органов государственного управления. Поэтому им важно иметь высокий профессиональный уровень по разработке и осуществлению стратегий/программ.

Учебные цели

Тренинговые материалы предназначены содействовать повышению потенциала государственных служащих министерств и ведомств, эффективно участвовать в процессах разработки стратегии/программ развития сектора.

Ожидаемые результаты

По окончании тренингов обучаемые:

- обогатят свои знания по содержанию основных этапов разработки стратегии/программ развития сектора,
- будут лучше понимать свою роль в процессах формирования и реализации стратегии/программ развития сектора,
- улучшат навыки разработки стратегий/программ развития сектора.

Содержание учебных материалов

Программа тренинга состоит из 8 занятий по 2 часа каждая. По каждой теме имеются материал мини-лекции, задание на практическую работу и контрольные вопросы. Для удобства к каждой теме дается список основных терминов и их определения. Для оценки достижения цели тренинга разработан бланк входного и выходного тестирования.

Подход к обучению и преподаванию

Цель тренинга достигается посредством выполнения каждым обучаемым следующих видов деятельности:

- усвоения теоретических материалов путем прослушивания мини-лекции,
- участия в выполнении практических работ по каждой теме,
- ответов на контрольные вопросы.

РУКОВОДСТВО ТРЕНЕРА

Как использовать учебные материалы

Тренеру следует придерживаться следующих рекомендаций:

1. Ознакомить слушателей с содержанием программы тренингов и основными видами деятельности при изучении курса.
2. Презентовать материалы мини-лекций, выделить ключевые аспекты темы.
3. Ответить на вопросы, возникшие у слушателей.
4. Организовать практическую работу по теме и провести презентацию ее результатов.
5. После каждого занятия, слушателям следует предложить проверить уровень своих знаний путем ответа на контрольные вопросы по теме.

При осуществлении своей деятельности тренерам рекомендуется также руководствоваться следующими пожеланиями.

В период до тренинга.

1. Попытаться выявить потребности, вопросы и ожидания участников, сгруппировать их.
2. Заблаговременно узнать количество участников, их должности, государственные органы, которые они будут представлять и т.д.
3. Тщательно подобрать наглядные учебные примеры, цифры и факты. Необходимо, чтобы они были знакомы участникам или связаны с их работой.
4. Подготовить раздаточные материалы – копии мини-лекций, задания для практических работ, бланки входного и выходного тестирования и др.
5. Позаботиться об обеспечении тренинга всем необходимым (оборудование, доска, бумага, фломастеры и т.д.).

Во время тренинга.

1. Надо помнить, что основной формой предоставления информации будет устное выступление - мини-лекция, ответы на вопросы. При ответах на вопросы используйте убедительные примеры, не читайте по бумаге.
2. Во время выступления обеспечьте возрастание интереса, степень понимания и усвоения материала. Чтобы убедиться в этом, задайте несколько вопросов. Используйте для этого свой и опыт обучаемых.
3. Избегайте штампов, жаргонов, малопонятных терминов. Старайтесь встретиться взглядом с участниками.
4. Гибко относитесь к временным рамкам. Не повторяйтесь. Если завязалась плодотворная дискуссия, то пусть она продолжается.
5. Объявляйте двухминутные перерывы для разминки, если почувствуете, что они нужны участникам. В целом надо соблюдать регламент и программу тренинга.
6. Используйте перерыв для просмотра учебных материалов, графика работы, позвольте участникам поговорить с Вами.
7. Необходимо создать все условия для плодотворной практической работы. Она должна быть на деле групповой. Презентации надо предлагать делать всем участникам по очереди.
8. В конце каждого занятия повторите главные пункты темы занятия.

После тренинга.

1. Изучите и обобщите результаты входного и выходного тестирования.
2. Составьте список всех заданных вопросов и сгруппируйте их.
3. Сделайте самооценку своего участия в тренинге. Полезно узнать мнение участников о своем выступлении как тренера.
4. Внести, в случае необходимости, коррективы и добавления в слайды, учебные примеры и другие презентационные материалы.

ПРОГРАММА ТРЕНИНГА

«РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ И ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА»

Тема занятий	Лек.	Прак.
1-й день		
Мини-лекция 1. Общие сведения о стратегиях и программах развития сектора. Практическая работа 1.	1	1
Мини-лекция 2. Определение и анализ проблем развития сектора. Практическая работа 2.	1	1
Мини-лекция 3. Определение целей и задач стратегии и программы развития сектора. Практическая работа 3.	1	1
Мини-лекция 4. Подготовка стратегии и программы развития сектора. Практическая работа 4.	1	1
2-й день		
Мини-лекция 4. Подготовка стратегии и программы развития сектора (продолжение). Практическая работа 4 (продолжение).	1	1
Мини-лекция 5. Принятие и реализация стратегии и программы развития сектора. Практическая работа 5.	1	1
Мини-лекция 6. Мониторинг стратегии/программы развития сектора. Практическая работа 6.	1	1
Мини-лекция 7. Оценка стратегии/программы развития сектора. Практическая работа 7.	1	1
Итого (часов)	8	8

Тема 1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СТРАТЕГИЯХ И ПРОГРАММАХ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Что такое стратегическое планирование и развитие сектора?
2. Как разрабатывается стратегия и программа развития сектора?
3. Кто разрабатывает стратегию и программу развития сектора?

1.1. Что такое стратегическое планирование и развитие сектора?

Управление процессами развития нашей страны в настоящее время связано с использованием подходов стратегического планирования, т.е. разработкой решений, предусматривающих выдвижение таких целей, реализация которых может обеспечить решение наиболее актуальных социально-экономических проблем в долгосрочной перспективе. Примерами такого подхода служат Комплексная основа развития (КОР) Кыргызской Республики до 2010 года, Национальная стратегия сокращения бедности (НССБ) на 2003-2005 годы и другие.

Стратегический подход к развитию характеризует следующие понятия.

Цель (Goal, objective) – в стратегическом планировании под этим понимается желаемое состояние некоторого объекта в определенный момент времени в будущем. Выбор цели определяется некоторой общезначимой **проблемой**, решение которой возможно в течение длительного срока.

Специфическими видами целей являются видение и миссия. Видение (Vission) – картина того, о чем можно мечтать, состояние, которое может быть достигнуто при благоприятных условиях. Миссия (Mission) – основная общая цель организации, ее предназначение. Эти цели не всегда могут быть достижимыми в период стратегического планирования.

Задача (Task) – это промежуточная цель, достижение которой необходимо для достижения более общей цели и к определенному периоду времени в пределах периода стратегического планирования.

Стратегия (Strategy) – это пути и средства достижения целей. Стратегия описывает, как будет осуществляться достижение цели. Она предполагает выбор среди альтернативных путей, разработку и осуществление программы.

Программа (Program) – это пакет различных мероприятий, разработанных в соответствии с выбранной стратегией и увязанных по срокам, ресурсам и исполнителям, реализация которых обеспечивает достижение стратегических целей.

Когда стратегии и программы направлены на прогрессивные изменения в той или иной сфере жизни общества, то говорят о стратегиях и программах развития.

Таким образом, при стратегическом планировании принятая цель декомпозируется – разворачивается в иерархию целей и задач, набор разработанных мероприятий, необходимых для решения задач и достижения целей, образует программу.

Основными функциями программ развития являются:

- усиление целевой направленности планов различных организаций,
- формирование мероприятий по признаку решаемой проблемы,
- количественные и качественные изменения в экономике и социальной сфере.

Все отмеченное в полной мере относится и к развитию производственных и непроизводственных секторов народного хозяйства, т.е. отдельных сфер жизнедеятельности, за функционирование и развитие которых ответственны отдельные министерства, ведомства и другие государственные органы.

Цели и задачи развития сектора содержатся в таких общенациональных стратегиях и программах, как КОР и НССБ и других. Они ставятся также в ежегодных посланиях Президента Кыргызской Республики и следуют из законов, которые принимает Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. На их основе Правительство организует разработку и выполнение различных секторных стратегий и программ.

Программа развития сектора служит основой формирования краткосрочных (годовых) планов министерств, ведомств и местных государственных администраций, а также других организаций вне министерств и ведомств. При этом все эти планы будут комплексными и взаимоувязанными, если они будут следствием секторных программ.

Целевые программы развития сектора обеспечивают следующее:

- реализацию стратегических решений по развитию сектора,
- концентрацию ресурсов, необходимых для решения приоритетных задач,
- повышение уровня сбалансированности мер по решению задач сектора,
- согласование деятельности разных субъектов - участников решения задач сектора.

Секторные программы можно классифицировать по разным признакам:

1. По отношению к целям социально-экономического развития страны:
 - целевые,
 - ресурсные.
2. По характеру программно решаемых проблем:
 - социальные,
 - экономические,
 - социально-экономические,
 - инфраструктурные,
 - научно-технические и т.д.
3. По продолжительности действия программы:
 - краткосрочные (до года),
 - среднесрочные (1-5 лет),
 - долгосрочные (более 5 лет).
4. По уровню значимости программных результатов:
 - национального значения,
 - регионального значения,
 - ведомственного (отраслевого) значения.
5. По форме представления результатов:
 - качественно определенными результатами,
 - количественно определенными результатами.
6. По масштабу программных мероприятий:
 - ведомственные (отраслевые),
 - межведомственные (межотраслевые),
 - региональные,
 - функциональные.

Таким образом, особенностью секторных стратегий и программ является то, что они:

1. Используются в качестве инструментов реализации политики Правительства.
2. Раскрывают цели и направления деятельности органов исполнительной власти.
3. Определяют развитие отдельных сфер жизнедеятельности общества.
4. Могут быть разных типов.

Методология стратегического планирования не отвергает общих методических подходов к планированию – реактивизм, инактивизм, проактивизм и интерактивизм.

1. **Реактивизм** – ориентация на прошлое. Формирование плана осуществляется на основе достигнутых в прошлом результатов «планирование от достигнутого». Процедура планирования реализуется по схеме «снизу вверх», а руководство и управление этим процессом осуществляется «сверху вниз».

2. **Инактивизм** – ориентация на настоящее. Планирование ориентировано на текущие вызовы и характеризуется четко определенными целями.

3. **Проактивизм** – ориентация на будущее. Планирование заключается в учете будущих изменений внешней и внутренней среды деятельности. При этом процедура планирования осуществляется «сверху вниз».

4. **Интерактивизм** – ориентация на взаимодействие. Методология планирования основана на «корректировании» желаемого будущего и изыскании новых путей его построения.

Рис 1.1. Типы планов по их ориентации



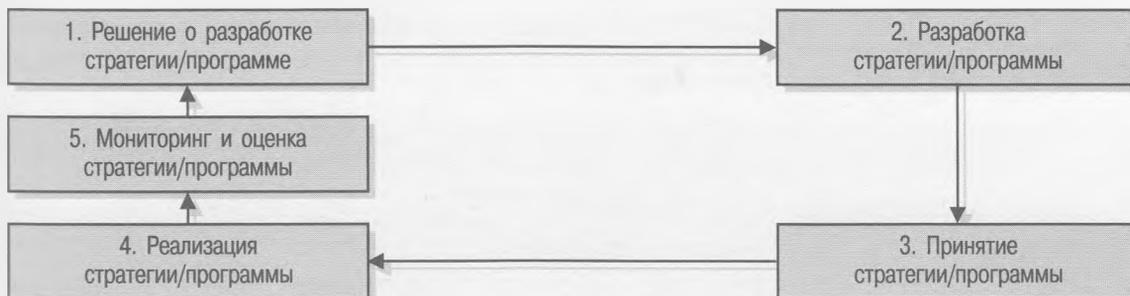
1.2. Как разрабатывается стратегия и программа развития сектора?

Стратегическое планирование – это процесс по формулировке целей, выбору стратегии их достижения и разработке программы мер, связанных с решением некоторой общезначимой проблемы.

Логика стратегического планирования раскрывают его стадии (рис. 1.2):

1. Принятие решения о разработке стратегии/программы.
2. Разработка стратегии/программы.
3. Официальное принятие или утверждение стратегии/программы.
4. Реализация стратегии/программы.
5. Мониторинг и оценка стратегии/программы.

Рис.1.2. Стадии стратегического планирования



Стадия 1. Разработку стратегии/программы сектора инициирует Правительство или другие государственные органы путем принятия соответствующего решения. Эти решения часто имеют самый общий характер, указывают направление деятельности по разработке стратегии/программы и его основную цель. Кроме документов официальной политики основанием для решения о начале работ по стра-

тегии/программе могут быть дискуссии в СМИ по какой-либо общезначимой проблеме, когда граждане, общественность и политики высказываются за то, что Правительство должно заняться решением данной проблемы. Это также может быть результатом новых проблем, которые вызваны осуществлением предыдущей стратегии/программы.

Стадия 2 непосредственно связана с разработкой стратегии/программы. Условно эту стадию можно представить состоящей из аналитической фазы и фазы планирования.

Аналитическая фаза включает:

1. **Анализ проблем** - определение ключевых проблем; определение отношений типа “причина-следствие”.
2. **Анализ целей** - выведение целей и задач из определенных проблем; определение отношений “средства - результат”.
3. **Анализ стратегии** – изучение различных видов стратегии для достижения общих целей и промежуточных целей стратегии/программы.

На этой фазе изучается существующее положение в секторе с целью разработки видения «будущей желаемой ситуации» и путей ее достижения.

На аналитической фазе решаются следующие задачи:

- выявляются проблемы, которые препятствуют развитию сектора,
- анализируются причины и следствия проблем,
- изучаются возможности решения проблем.

Главными результатами аналитической фазы являются: определение и формулирование целей и задач, путей и способов решения задач и достижения целей.

На этой фазе также обосновывается уместность стратегии/программы, т.е. соответствие стратегии/программы сектора реальным потребностям. Для этого необходимо ответить на следующие вопросы:

- соответствует ли стратегия/программа сектора приоритетам развития страны, Правительства?
- какие проблемы позволят решить стратегия/программа сектора и какие потребности они позволят удовлетворить?
- кто заинтересован в результатах стратегии/программы развития сектора?

Источниками информации для определения приоритетов сектора являются:

- национальные и государственные стратегии и программы,
- стратегия и программы Правительства,
- предыдущие стратегии/программы сектора,
- результаты социально-экономических исследований,
- предложения доноров и инвесторов и др.

Фаза планирования включает следующие этапы:

1. **Разработка структуры** стратегии/программы - разработка перечня мероприятий; распределение ответственности; определение измеримых показателей.
2. **Планирование мероприятий** – определение последовательности, продолжительности и взаимозависимости мероприятий.
3. **Планирование ресурсов и затрат** - на основе списка мероприятий составление плана использования бюджета и других ресурсов.
4. **Разработка системы мониторинга и оценки** – разрабатываются индикаторы мониторинга; определяются сроки отчетности и конечной оценки; порядок пересмотра или модификации стратегии/программы сектора.

Главным результатом фазы планирования является проект стратегии/программы развития сектора, представляемый для официального принятия (утверждения).

Стадия 3. Процедура легитимизации секторной стратегии/программы зависит от его значения и характера. Проект секторной стратегии/программы, как правило, представляется на одобрение Правительству. Некоторые стратегии/программы могут быть утверждены указом Президента Кыргызской Республики.

Часто принятию решения о стратегии/программе развития сектора предшествуют общественные обсуждения, и решение принимается на основе достигнутых соглашений и компромиссов различных политических сил.

Стадия 4 начинается с подготовительного периода. Реализация принятого решения требует разнообразной деятельности исполнительных структур – государственных и муниципальных органов, различных организаций и учреждений, которые будут реализовывать решения.

К мероприятиям на этом этапе можно отнести:

- разработку и принятие нормативно-правовых актов, положений, правил, инструкций и т.д.;
- кампании по разъяснению основных положений стратегии/программы сектора,
- обучение сотрудников и т.д.

Стадия 5. Мониторинг понимается как процесс измерения прогресса в достижении целей стратегии/программы сектора и выявления отклонений результатов, времени стоимости от запланированных. Все это необходимо для обеспечения своевременной корректировки или модификации стратегии/программы.

Стратегическое планирование развития сектора представляет собой непрерывный цикл, поэтому полезный опыт, извлеченный из осуществления стратегии/программы, может постоянно интегрироваться в этот процесс. Для этого периодически должна проводиться оценка реализации стратегии/программы.

Стратегическое планирование сектора опирается на ряд принципов.

Непрерывность – выражается в преемственности стратегических планов, корректировке этих планов с изменением внутренних и внешних условий.

Единство – реализуется посредством координации (взаимодействия одного уровня) и интеграции (межуровневое согласование планов).

Гибкость – изменение параметров стратегического плана в зависимости от внутренних и внешних условий.

Единство экономики и политики – стратегия/программа сектора принимаются как политические решения.

Централизм и самостоятельность – стратегические планы учитывают интересы субъектов, в рамках законов самостоятельно осуществляющих свою деятельность.

Таким образом, разработке стратегии/программы сектора характерно следующее:

1. Она состоит из 2-х фаз – аналитической фазы и фазы планирования.
2. Отличается от обычной текущей деятельности, предполагает использование соответствующих инструментов и технологий.
3. Базируется на системе принципов.

1.3. Кто разрабатывает стратегию/программу развития сектора?

В процессе разработки стратегии/программы развития сектора участвуют много действующих лиц. Главную роль играют государственные структуры – министерства и ведомства, другие государствен-

ные органы. На отдельных стадиях этого процесса принимают участие также негосударственные структуры – СМИ, НПО, частный сектор.

Основную часть работ по разработке стратегии/программы сектора выполняют служащие государственных органов – они проводят изучение проблем, формулировку целей и задач, анализ альтернатив их решения, разработку мер, подсчет возможных издержек и выгод, подготовку системы мониторинга и оценки и др.

В рамках административной реформы, по результатам функционального анализа в ряде министерств и ведомств созданы подразделения по разработке государственной политики/стратегии. Однако в некоторых случаях аналитический потенциал работников аппарата государственного органа может быть недостаточен. В этих случаях к разработке стратегий/программ привлекаются внешние ресурсы – научные работники, эксперты и другие независимые специалисты.

Когда решаемая проблема является большой или сложной, к разработке стратегии/программы сектора подходят как к проекту – создают временную ведомственную или межведомственную рабочую группу, наделяют ее соответствующими полномочиями и обеспечивают ресурсами. Предпочтительно, чтобы такие рабочие группы были междисциплинарными – чтобы в них присутствовали узкие специалисты в конкретных областях – экономисты, юристы, статистики, независимые эксперты и др. Работу рабочей группы нужно спланировать так, чтобы ее проект был готов в установленные сроки. Для этого составляется план-график, который должен предусматривать разные виды деятельности и их последовательность, виды документов, которые должны быть разработаны и т.д.

Разработка стратегий/программ развития сектора – сравнительно новый аспект в деятельности государственных служащих нашей страны. Для эффективного исполнения этой роли многим из них необходимо иметь соответствующие знания и навыки. Эта область их деятельности, как замечено, нуждается в усилении.

Что должны знать и уметь государственные служащие? Разработка стратегий/программ развития сектора требует от них:

- знания методики разработки стратегий/программ,
- владения инструментами и техникой проектирования стратегий/программ,
- понимания современной политики Правительства, особенности развития сектора,
- умения собирать и анализировать нужную информацию из разных источников,
- навыков консультироваться с различными общественными группами, выявлять разные точки зрения и где возможно согласовать их,
- способности представлять результаты своей работы в письменной и устной формах – ясно излагать проблемы, формулировать цели и задачи, описывать стратегии и программы.

Контрольные вопросы:

1. В чем суть и особенности стратегического подхода к развитию сектора?
2. Назовите основные функции и виды программ.
3. Перечислите основные стадии процесса стратегического планирования, поясните их содержание.
4. Из каких двух фаз состоит процесс разработки стратегии/программы?
5. Назовите принципы разработки стратегии/программы.
6. Кто разрабатывает стратегию/программу развития сектора?
7. Какими знаниями и навыками должны обладать госслужащие, занятые разработкой стратегий/программ развития сектора?

Глоссарий

Гражданское общество – неконтролируемые государством организованные структуры населения. Выражают различные интересы и потребности граждан.

Задача – промежуточные состояния в процессе достижения цели (то же, что и подцель).

Инициирование стратегии/политики - это политический шаг, предпринимаемый правительством или каким-то государственным органом для решения определенной проблемы.

Легитимность – деятельность, которая основывается на законах и других документах и решениях официальных органов.

Общественный сектор – часть экономики страны, принадлежащая или контролируемая правительством.

Политика - область деятельности государства по управлению делами общества. Выделяются виды политики: экономическая, социальная, национальная, культурная.

Политическое решение - это решение органов государственной власти принять какие-то меры по решению какой-либо проблемы в социальной или экономической жизни общества.

Проблема – противоречие, разрыв между существующим положением и желаемым, или тем, которое должно быть. Характеризуется тем, что ее решение в начале не совсем ясно.

Программа – документ, описывающий комплекс разнообразных мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и заданных результатов по решению социальных, экономических и других проблем.

Развитие сектора – это количественные или качественные изменения состояний, отношений и характеристик объекта – сектора экономики, социальной сферы и др.

Сектор – часть сферы жизнедеятельности общества, например сельское хозяйство, транспорт, услуги; область деятельности одного или нескольких правительственных органов – министерств или ведомств.

Система – совокупность взаимосвязанных элементов (подсистем), образующих некоторую целостность.

Стратегия – это инструмент осуществления политики, описывает выбор путей и средств достижения целей. Стратегия воплощается путем реализации программы.

Функционирование – это деятельность, выполнение функций в относительно неизменных условиях.

Цель – желаемое или установленное состояние развития сектора, сосредоточено на результатах, требует мобилизации человеческих и материальных ресурсов.

Частный сектор – часть экономики страны, которая не находится под прямым контролем правительства.

Декомпозиция – подход, при котором целое разлагается на составные части и рассматриваются отдельно, например, цели нижних уровней выводятся из целей верхнего уровня.

Практическая работа

Тема 1. Общие сведения о стратегиях и программах развития сектора

Название работы: **Сравнение стратегического планирования в государственном секторе и организациях частного сектора.**

Цель: Улучшить понимание специфики разработки стратегии/программы развития сектора.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание:

Используя нижеследующую таблицу, сравните особенности стратегического планирования в государственном секторе и организациях частного сектора. Для этого:

1. Сформируйте набор критериев сравнения.
2. Кратко запишите сходства и отличия стратегического планирования в 2-х секторах общества.
3. Подготовьте соответствующий отчет для презентации.

Время: 40 мин.

Критерии сравнения	Частный сектор	Государственный сектор

Тема 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Общие положения.
2. Методы определения и анализа проблем.
3. Анализ сторон, заинтересованных в стратегии/программе.

2.1. Общие положения

Разработка стратегии/программы развития сектора, как отмечено в теме 1, начинается с определения и анализа проблем, оценки потребностей развития сектора. Проблемы сектора – это описание негативной ситуации, существующей в конкретной части общества или сферы общественной жизни. На данном этапе задача заключается в выявлении проблем сектора, которые могут быть преодолены посредством разработки и реализации стратегии/программы. Следует также описать, как отдельные группы граждан и различные организации напрямую или косвенно испытывают их. Зачастую при анализе проблем описываются лишь макроэкономические проблемы, или проблемы, с которыми сталкиваются организации, занимающиеся оказанием услуг населению или частному сектору. На самом деле необходимо проанализировать проблемы, с которыми сталкиваются люди в сфере предполагаемой деятельности стратегии/программы, и оценить относительную важность этих проблем.

Проблемы могут быть разными, например, неспособность фермеров продать свой урожай, низкая продуктивность сельскохозяйственного производства, высокая смертность среди новорожденных, обесечение, высокий процент детей, не посещающих школу, высокий уровень заболеваний, связанных с несоблюдением правил личной гигиены, высокий уровень безработицы и др.

В общем, проблемы развития сектора связаны с потребностями людей, организаций, групп людей, которые должны быть удовлетворены, чтобы обеспечить социально-экономическое развитие общества. Необходимо оценить, насколько важны эти потребности, и в какой степени они удовлетворяются в настоящее время. Оценка потребностей важна потому, что не всегда существующая проблема вызывает реальные потребности. Не учет этого может привести к тому, что результатом стратегии/программы сектора будет физический объект или услуга, которая не пользуется спросом, так как она не отражает реальной потребности.

Так, например, если рассматривается проблема транспортного сектора, связанная с потребностями в регулярном автобусном сообщении группы сел с районным центром, то надо оценить: сколько людей, как часто, и с какой целью нуждаются в этом. Каким образом в настоящее время жители села добираются до районного центра (услуги частного сектора, попутный транспорт и т.д.).

Таким образом, определить проблему, которую следует решить, не всегда просто. Что представляется проблемой для одних, может не оказаться проблемой для других. Выявление проблем должно быть тесно связано с установлением возможностей. Так, проблема означает наличие потребностей или недостатков, несоответствий, то следует найти возможности и воспользоваться ими. Хотя оба процесса важны для анализа проблемы, поиск возможностей и их использование является более стимулирующим в стратегическом планировании.

2.2. Методы определения проблем

Существуют разнообразные технологии определения, диагноза проблем. Рассмотрим некоторые из них.

Изучение источников информации. Это наиболее простой способ выявления и анализа проблем, которым могут воспользоваться разработчики стратегии/программы сектора. Источники информации могут быть разнообразными:

- статистические данные,
- экспертные оценки,

- аналитические материалы,
- различные отчеты,
- письма и жалобы,
- опрос общественного мнения.

SWOT- анализ. Это эффективный и быстрый инструмент выявления и оценки проблем сектора. Проблемы выявляются путем анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, изучения внутренней и внешней среды проблемо содержащего объекта. Ищутся ответы на четыре следующих вопроса:

- Каковы: а) сильные, и б) слабые стороны объекта или организации во внутренней среде?
- Какие имеются: в) возможности, и г) угрозы для объекта или организации во внешней среде?

Далее составляется четыре списка. Благодаря этим действиям вырисовывается картина имеющихся проблем и возможностей.

Причинно-следственный анализ. Глубокий анализ проблем предусматривает объяснения, почему эти проблемы происходят, т.е. анализ причин существующей проблемы. Также необходимо выявить негативные следствия проблемы, т.е. как существующая проблема влияет на ситуацию в будущем и в обществе в целом. Таким образом, строится цепочка **причина - проблема - следствие**. Такой анализ позволит на следующих этапах дизайна проекта определить возможные пути решения проблем, оценить их эффективность и выбрать наиболее верное решение.

Проблема должна формулироваться не как отсутствие чего-либо, что приводит к тому, что существующее положение не анализируется, а предлагаются пути решения проблемы. Например, если в качестве проблемы указать, что в ряде сел нет фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП), то этим самым решением проблемы будет создание ФАПов. В действительности же проблемой в этом случае может быть плохое состояние здоровья жителей сел, невозможность реализации ими потребностей в услугах здравоохранения и т.д.

Таким образом, задача заключается во всестороннем обосновании того, **почему** нужно решить существующую проблему, а не в описании путей ее решения. Такой подход при анализе проблем поможет сконцентрировать стратегию/программу на действительно важной проблеме, препятствующей развитию, и получить результаты, пользующиеся реальным спросом, т.е. обеспечить уместность стратегии/программы сектора. Здесь еще раз стоит отметить, что главная цель любой стратегии/программы удовлетворение потребностей бенефициаров в сфере деятельности проекта.

После того как все проблемы определены, их необходимо структурировать. Для этого рекомендуется воспользоваться методом построения **дерева проблем**.

Дерево проблем строится по следующему правилу:

- если проблема является причиной, то она помещается уровнем ниже;
- если проблема является следствием, то она помещается уровнем выше;
- если проблема не является ни причиной, ни следствием, она помещается на тот же уровень.

По мере того как дерево разрастается, оно охватывает все перечисленные проблемы.

Рис. 2.1. Дерево проблем



Пример. Рассмотрим проблему в секторе лесного хозяйства - облесение. Причинами этой проблемы могут быть:

- а) незаконная вырубка леса и деревьев местным населением,
- б) не ведение лесовосстановительных работ.

В свою очередь причиной незаконной вырубки могут быть:

- потребность местного населения в топливе для приготовления пищи и обогрева,
- высокие цены на топливо и энергоносители,
- слабая информированность населения о негативных последствиях облесения на среду обитания, возможность селей и оползней,
- недостаточные меры по охране леса.

Следствием облесения могут быть нарушения экологического баланса и разрушение среды обитания, которая ведет к оползням, нарушению биоразнообразия, эрозии почвы и т.д. Получим следующее дерево проблем:

Рис. 2.2. Пример дерева проблем



В чем заключается цель причинно-следственного анализа и построения дерева проблем? Дерево проблем позволяет наглядно увидеть, каким образом, решая проблемы нижнего уровня, будут решаться проблемы более высокого уровня вплоть до исходной проблемы. В рассматриваемом примере видно, что проблема незаконной вырубке леса будет решена, если мы решим четыре проблемы, которые лежат ниже уровнем и являются ее причинами. И так далее на каждом уровне.

При выявлении причин проблемы следует указывать прямые причины, которые непосредственно влияют на существование проблемы.

Например, в чем причина высокого уровня инфекционных кишечных заболеваний? Можно указать, что причиной является высокий уровень бедности, плохие условия жизни и т.д. Все это верно. Однако прямыми причинами этой проблемы являются грязные руки, отсутствие чистой питьевой воды и использование в пищу испорченных продуктов питания. Т.е. если мы устраним эти прямые причины, то значительно снизим уровень инфекционных кишечных заболеваний.

Правильное выявление прямых причин проблем позволит сформулировать стратегию/программу сектора, который позволит, решая проблемы нижнего уровня, последовательно решать проблемы более высокого уровня, и в итоге преодолеть проблему, ради которой планируется стратегия/программа. Если же мы неверно определили прямые причины проблем, то их решение не приведет к ожидаемому результату, так как истинные причины проблемы остались за пределами интересов стратегии/программы сектора.

2.3. Анализ сторон, заинтересованных в стратегии/программе

После того как определены проблемы, на решение которых будет нацелена стратегия/программа сектора, необходимо определить и изучить круг организаций и групп населения, заинтересованных в стратегии/программе развития сектора. Люди и организации, чьи проблемы предстоит решить, называются получателями помощи или бенефициарами. Кроме бенефициаров, могут быть другие люди и организации, заинтересованные в стратегии/программе: центральные и местные органы государственного управления, органы местного самоуправления, международные донорские организации и др.

Рис. 2.3. Стороны, заинтересованные в стратегии/программе



Необходимо изучить эти группы по структуре, проблемам, интересам в отношении стратегии/программы и возможным конфликтам интересов или зависимости от других групп. В первую очередь, надо выявить прямых и косвенных бенефициаров стратегии/программы. Необходимо четко определить количество и состав бенефициаров, их организационно-правовое, экономическое и социальное положение и роли, географическое местонахождение и т.д.

Почему важно как можно более полно изучить бенефициаров стратегии/программы развития сектора? Во-первых, потому что стратегии/программы планируют оказать значительное влияние на условия жизни людей. И мы должны иметь ясное понимание того, какое будет это влияние, и какие ожидания

имеют люди. Вторая причина заключается в том, что необходимо вовлекать бенефициаров в процесс разработки стратегии/программы.

Также возможны организации и люди, которые будут подвержены отрицательному влиянию результатами стратегии/программы. В этом случае необходимо будет предусмотреть в стратегии/программе мероприятия, которые позволят снизить отрицательное воздействие на этот круг людей и организаций.

Наконец, надо выявить организации, которые могут иметь интерес в стратегии/программе. Это могут быть органы государственного управления и местного самоуправления, образовательные и медицинские учреждения, частные компании, НПО и международные организации. Полный список таких организаций и определение их интереса в стратегии/программы развития сектора позволит наладить сотрудничество с ними и получить от них поддержку при подготовке, продвижении и выполнении стратегии/программы сектора.

На этом этапе бывает полезным заполнить таблицу, приведенную ниже.

№	Заинтересованные стороны	Проблемы	Интересы и ожидания	Конфликты интересов

После этого надо выявить приоритеты и определить, чьи интересы нужно учитывать в первую очередь.

Что надо запомнить?

1. Анализ проблем сектора должен быть достаточно глубоким, чтобы выявить причинно-следственные связи и оценить степень важности проблем.
2. Хорошо обоснованная стратегия/программа развития сектора должна быть направлена на решение действительных проблем, стоящих перед бенефициарами.
3. Стратегия/программа развития сектора должна быть направлена на удовлетворение потребностей получателей, т.е. необходимо показать, что получатели готовы воспользоваться результатами стратегии/программы.

Контрольные вопросы:

1. Что такое проблема?
2. Что значит сделать анализ проблемы?
3. Как можно определить проблему? Какие методы Вы знаете?
4. Как строится дерево проблем?
5. Почему важно знать стороны, заинтересованные в стратегии/программе?

Глоссарий

Анализ проблем - структурированное исследование отрицательных аспектов ситуации, проводимое с целью установления причин и следствий. Предпринимается перед построением дерева целей.

Бенефициары - круг организаций и групп населения, заинтересованных в стратегии/программе развития сектора.

Биоразнообразие - разнообразие видов и сообществ в мире и на отдельных участках территории.

Дерево целей - графическое изображение логики предлагаемого содействия решению проблем, строится исходя из анализа проблем. Показывает средства и конечные результаты.

Донорские организации - международные организации и государства, оказывающие помощь развивающимся странам в решении наиболее актуальных проблем своего развития.

Конфликты интересов - ситуации, когда имеет место столкновение интересов государственного служащего при исполнении им своих служебных обязанностей, когда он имеет личную заинтересованность, которая влияет на объективное исполнение служебных обязанностей.

Метод - типовой инструмент или прием аналитической работы, позволяющий приобретать, обрабатывать и оценивать релевантную в практически-политическом отношении информацию.

Приоритет - первенство, значимость в осуществлении какого-либо действия, предоставление преимуществ по отношению к другим.

SWOT- анализ - метод выявления проблем путем анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, изучения внутренней и внешней среды в проблемно содержащем объекте или процессе.

Практическая работа

Тема 2. Определение и анализ проблем развития сектора

Название работы: **Причинно-следственный анализ проблем.**

Цель: Улучшить навыки определения и формулировки проблем.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание:

1. Выберите одну из актуальных проблем сектора, выявленную на предыдущем практическом занятии.
2. Сформируйте перечень связанных с ней других проблем.
3. Постройте дерево проблем, выбрав в качестве исходной проблему, которая была выбрана на предыдущем шаге.
4. Подготовьте соответствующий отчет для презентации.

Время: 40 мин.

Тема 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ СТРАТЕГИИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Общие замечания.
2. Определение целей и задач.
3. Требования к формулировке целей.

3.1. Общие замечания

Условно каждую проблему можно представить как две разделенные половины единого целого. Одна половина — исходная ситуация, вторая — та, куда хотим попасть, — наша цель. Разрыв между ними является проблемой.

Определение цели является трудной частью процесса решения проблемы. Она требует определенной дисциплины, не обязательной на других этапах. Но если вы не знаете, куда вам нужно добраться, невозможно решить, как это сделать; а думая, что уже прибыли, на нужном ли месте находитесь.

В то время как анализ проблем сектора представляет негативные аспекты ситуации, существующей в секторе, анализ целей стратегии/программы представляет положительные аспекты желаемой будущей ситуации. Цель (задача), как правило, должна начинаться словами «увеличить», «повысить», «создать» и др.

Цель (задача) может быть сформулирована путем переформулирования проблемы. Например:

Проблема	Задача
Низкий уровень работ по восстановлению леса.	Усилить мероприятия по восстановлению вырубленных деревьев и высадке новых.

Наиболее просто это сделать, воспользовавшись причинно-следственным методом, построив т.н. **дерево целей**, как зеркальное отражение дерева проблем. Отношение «причина – следствие» становится отношением «средства – результат». Если в логике полученного дерева целей имеются разрывы, то следует поменять цели по уровням иерархии. Также можно объединять некоторые задачи или цели.

Используя этот подход, построим дерево целей для примера с облесением. Здесь цели (задачи) исходящие из проблем 1 и 2 нижнего уровня объединены в одну: имеется доступ к топливу по приемлемым ценам.

Задачи и цели, представленные в виде дерева, позволяют ответить на вопрос: как мы хотим достичь цели? Для рассматриваемого примера — это следующие вопросы: Как будут созданы условия для сохранения леса? Что для этого надо сделать? Ответы находим в дереве задач и целей: посредством решения следующих задач:

- Обеспечить доступ к топливу по приемлемым ценам.
- Повысить экологическую грамотность.
- Усилить охрану леса.

Теперь мы подошли к этапу формулирования целей стратегии/программы развития сектора, который будет сфокусирован на решения исходной проблемы.

3.2. Формулирование целей и задач

Как видно из дерева целей, исходную проблему (облесение) можно решать различными путями, ведущими снизу вверх. На этом этапе необходимо определить, что будет целью проекта, и какие кусты целей будут включены в проект. Можно перемещать центр тяжести проекта вверх-вниз и по горизонтали. Выбираем одну цель, которая будет называться Целью стратегии/программы (Purpose или Immediate objective). Эта цель показывает то, что планируется получить после реализации стратегии/программы, и весь дизайн стратегии/программы должен делаться для ее достижения.

Чем выше в дереве задач и целей находится выбранная Цель, тем масштабней стратегия/программа и, зачастую, она может охватывать разные виды деятельности, которые не могут быть решены в рамках одной организации. В зависимости от масштаба, широты охвата и объема работ сделанный выбор может означать и масштаб стратегии/программы. Например, программа может состоять из нескольких подпрограмм.

Цель, которая лежит выше Цели стратегии/программы сектора, будет называться **Общая цель** (Goal) или Долгосрочная цель сектора (Long-term objective), а цели, лежащие ниже, будут называться результаты стратегии/программы (outputs). Как правило, **Общая цель** – это цель, определенная в стратегии/программе Правительства или национальной/государственной стратегии/программе. Стратегия/программа развития сектора не может достичь общей цели, а может только сделать вклад в ее достижение, в то время как Цель стратегии/программы развития сектора является основным предназначением стратегии/программы и должна быть достигнута в конце ее реализации.

Еще одно отличие этих целей заключается в том, что **общая цель** достигается не сразу по окончании стратегии/программы сектора, а в более долгосрочной перспективе. Примерами общей цели может быть цель сформулированная в КОР - **уменьшить в два раза бедность в Кыргызстане к 2010 году**. Как правило, достижение таких целей зависит от множества факторов, которые не могут быть включены в стратегию/программу одного сектора. При формулировании цели стратегии/программы сектора необходимо помнить, что должна быть прямая причинно-следственная связь с **общей целью** стратегии/программы Правительства, и цель стратегии/программы развития сектора должна обеспечить существенный вклад в достижение общей цели.

Сказанное можно наглядно продемонстрировать, используя дерево целей и задач (рис. 3.1.).

Рис. 3.1. Пример дерева целей



Например, выберем в качестве Цели стратегии/программы сектора: Создать условия для сохранения леса и сократить незаконную вырубку леса. Тогда эта цель не может полностью достичь Общую цель: Увеличить площадь леса, так как за пределами проекта находятся мероприятия по восстановлению леса, которые также влияют на площадь леса. Однако имеется прямая причинно-следственная связь между двумя целями, очевидно, что сокращение незаконной вырубке леса делает существенный вклад в увеличение площади леса в долгосрочной перспективе.

Использование дерева целей и задач позволяет рассматривать общую цель, цели стратегии/программы сектора, результаты стратегии/программы сектора, как цели (или задачи) разного уровня. Однако в то же время есть существенные различия между ними. Различия между общей целью и целью проекта рассмотрены выше.

Основное отличие цели стратегии/программы сектора от результатов стратегии/программы сектора заключается в том, что результаты - это физические (материальные) объекты, продукты и услуги, создаваемые Цели стратегии/программы сектора. В то время как цель стратегии/программы сектора это воздействие этих результатов, другими словами: цель стратегии/программы сектора достигается только тогда, когда бенефициары используют результаты стратегии/программы сектора и удовлетворяют свои потребности. Если же результаты стратегии/программы сектора не используются, то она не достигает поставленной цели, т.е. стратегия/программа сектора является не уместной.

Результаты стратегии/программы сектора могут быть следующих категорий:

- **Инфраструктурные результаты:** разнообразные физические объекты, такие как дорога, ТЭЦ, школа, больница и т.д.
- **Результаты типа услуги:** они могут быть связаны или нет с инфраструктурными результатами и включают услуги здравоохранения, консультации фермерам, исследования по разработке новых продуктов и т.д.
- **Результаты типа разработки политики:** разработанные предложения по политике и стратегии, и нормативно-правовая база. Важность такого типа результатов заключается в том, что часто инфраструктурные результаты или результаты типа услуги не будут эффективными без изменений политики в секторе и новой нормативно-правовой базы.
- **Результат типа усиления институционального потенциала:** обученный персонал организации, обладающий новыми навыками, внедренные новые методы организации и управления, усовершенствованная структура управления, новые стандарты к качеству исполнения и т.д.

В стратегиях/программах развития сектора различные категории результатов должны дополнять друг друга. Иначе нельзя обеспечить достижения цели стратегии/программы. Например, если построены новые больницы (инфраструктурный результат), но не продумана система финансирования (результат типа разработки политики) и персонал не обучен новым методам управления (результат типа усиления институционального потенциала), то нельзя будет обеспечить эффективного функционирования больницы и качественного медицинского обслуживания населения.

Дальнейший анализ целей предусматривает оценку степени важности каждой задачи (проекта) и степени воздействия каждого из проектов в решение проблемы незаконной вырубке леса. Возможно, можно сделать вывод о том, что в конкретной ситуации повышение информированности населения не сделает существенного вклада в решение проблемы, или административные меры не дадут желаемого результата. Тогда единственным решением будет реализация первого проекта. Возможно, что только комплексный подход позволит решить проблему и это приведет к необходимости реализации проекта, состоящего из трех подпроектов.

Если вы хотите достичь цели на более высоком уровне в дереве задач и целей, то можно сформулировать следующую программу.

Общая цель: Улучшить экологическую ситуацию в регионе.

Цель программы: Увеличивать ежегодно в течение 5 лет площадь лесопарковых насаждений в регионе на 5 га.

Цель проекта 1: Создать условия для сохранения леса.

Цель проекта 2: Осуществлять мероприятия по посадке деревьев.

Результаты проекта 1:

1. Обеспечен доступ к топливу по приемлемым ценам.
2. Экологическая грамотность населения повысилась.
3. Создана эффективная система охраны леса.

Таким образом, этот этап завершается формулированием общей цели, цели стратегии/программы, принятием решения об уместности стратегии/программы.

3.3. Требования к формулировке целей

Цель стратегии/программы должна быть измеримой, т.е. должны быть определены показатели **достижимости цели**. Иначе нельзя будет измерить степень достижения цели после ее реализации.

Хорошо определенная цель стратегии/программы развития сектора должна соответствовать большинству или всем ниженазванным критериям:

- Ее определение должно быть конкретным и устанавливающим - что требуется достичь?
- В нем определяется конечный результат, но не процесс.
- Цель должна быть измерима; должны знать, как определить, что достигли ее; и уметь измерить прогресс продвижения к ней.
- Необходимо установить дату достижения цели. Отсутствие даты является разрешением игнорировать временной фактор.
- Цель должна быть достижимой в период, отведенный для этого.

Главное в постановке цели стратегии/программы развития сектора - такое ее определение, чтобы всегда было ясно, продвигаемся мы к ней или нет. Часто цели, однако, формулируются слишком неопределенно, туманно.

При формулировке цели рекомендуется проверить является ли она:

- Умеренной?
- Конкретной?
- Ориентированной на результат?
- Реалистичной и достижимой?
- Ограниченной временем?

В каждом случае цели стратегии/программы, насколько это возможно, должны удовлетворять SMART - требованиям. Это значит, что цели должны: иметь временные рамки, поддаваться измерению, быть определенными и реалистичными.

Что надо запомнить

1. В процессе реализации стратегии/программы сектора производятся материальные объекты и услуги, воздействие которых позволяет достичь цели стратегии/программы.
2. После реализации стратегии/программы достигается ее цель и делается вклад в достижение более общей цели.
3. Результатами аналитической фазы являются: сформулированные Общая цель, Цель проекта, Результаты проекта, Обоснованная уместность проекта.
4. Цели (и задачи) стратегии/программы должны удовлетворять SMART – требованиям.

Контрольные вопросы:

1. Что такое цель, задача?
2. Как формулируются цели и задачи?
3. Как строится дерево целей и задач?
4. Какие бывают виды целей, чем они отличаются?
5. Какие требования предъявляются к целям?

Глоссарий

Дерево целей – схема, показывающая членение общей цели стратегии или программы на подцели, последних – на подцели следующего уровня и т.д.

Иерархия – подразделение сложной системы на элементы по разным уровням; порядок подчинения нижестоящих органов вышестоящим по строго определенным ступеням.

Дизайн – конструирование или проектирование какого-либо изделия, объекта или документа.

Экология – раздел биологии, изучающий взаимоотношение животных или растений с окружающей средой.

Инфраструктура – комплекс объектов, обеспечивающий нормальное функционирование жизнедеятельности.

Проект – план, замысел; документ, определяющий комплекс целенаправленных действий по решению конкретной цели, характеризуется ограниченностью времени и ресурсов.

Критерий – признак, показатель, на основании которого производится оценка качества системы, сравнение альтернатив, классификация объектов и явлений.

Потенциал – средства, имеющиеся в наличии, а также которые могут быть мобилизованы и использованы для достижения определенных целей, решения какой-либо задачи.

Практическая работа

Тема 3. Определение целей и задач стратегии/программы развития сектора

Название работы: **Причинно-следственный анализ проблем и целей.**

Цель: Улучшить навыки определения и формулировки целей.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание:

1. На основе дерева проблем, построенного на практическом занятии по теме 2, постройте дерево целей.
2. Подготовьте соответствующий отчет для презентации.

Время: 40 мин.

Тема 4. ПОДГОТОВКА СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Разработка и выбор стратегии.
2. Подготовка программы.
3. Подходы, инструменты и ограничения при разработке программ.

4.1. Разработка и выбор стратегии

Стратегия - сложное понятие и явление, ей характерно следующее: а) она не бывает простой - повторяющейся, шаблонной, программируемой; б) ее невозможно додумать до конца; в) она существует на разных уровнях. Поэтому не существует одного-единственного определения стратегии, чаще под этим понимают следующее:

- направление развития - путь из настоящего в будущее;
- принципы поведения - чаще всего на основе прошлого опыта;
- позиция по отношению к чему-либо.

Существует много моделей выработки и принятия стратегии, однако нет одного универсального способа создания и выбора стратегии.

Можно выделить два крайних подхода, полюса к выработке стратегии:

- формальный, механистический - основанный на логике, математике и схеме;
- неформальный - основанный на интуиции как тонкого, так и сложного процесса.

Вот некоторые правила, которыми можно руководствоваться при выработке стратегии развития сектора:

- ее формирование должно быть процессом творческого мышления,
- процесс ее выработки должен быть простым и неформальным,
- она должна быть ясно сформулированной, чтобы ее могли понять другие,
- должен быть некто, кто отвечает за принятие и реализацию стратегии.

Для выработки стратегии часто используются результаты SWOT-анализа. Это предполагает установление связей между выявленными сильными и слабыми сторонами, а также угрозами и возможностями сектора. Исходным здесь является анализ среды, которая предполагает изучение 2-х ее частей - макроокружения и внутренней среды.

Анализ макроокружения включает изучение таких ее компонент как:

- состояние экономики;
- правовое регулирование и управление;
- политические процессы;
- социальная и культурная составляющие общества;
- научно-техническое и технологическое развитие общества;
- природная среда и ресурсы;
- инфраструктура и т.п.

Анализ внутренней среды вскрывает имеющиеся возможности и потенциал, на которые можно рассчитывать в процессе достижения целей развития сектора. Внутренняя среда анализируется по следующим направлениям:

- кадры, их потенциал, квалификация, интересы и т.п.;
- организация и доминирующий стиль управления;
- ресурсы, финансы и бюджет;
- организационная культура и др.

Анализ среды направлен на выявление угроз и возможностей, которые могут возникнуть во внешней среде по отношению к организации, а также сильных и слабых сторон, которые характерны для сектора. Именно для решения этой задачи и разработаны определенные приемы анализа среды, которые применяются в стратегическом управлении.

Сначала, с учетом сложившейся ситуации, в которой находится сектор, составляются четыре списка - слабых и сильных сторон, а также угроз и возможностей. Далее наступает этап установления связей между слабыми и сильными сторонами, а также угрозами и возможностями. Для установления этих связей составляется матрица SWOT, которая имеет вид приведенный на таблице 4.1:

Таблица 4.1. Матрица SWOT-анализа

	Возможности	Угрозы
	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Сильные стороны	Поле «СИБ» (сила и возможности)	Поле «СИУ» (сила и угрозы)
1. 2. 3.		
Слабые стороны	Поле «СЛВ» (слабость и возможности)	Поле «СЛУ» (слабость и угрозы)
1. 2. 3.		

Слева выделяются 2 раздела (сильные и слабые стороны), в верхней части матрицы также выделяются 2 раздела (возможности и угрозы).

На пересечении разделов образуется 4 поля:

- поле «СИБ» (сила и возможности);
- поле «СИУ» (сила и угрозы);
- поле «СЛВ» (слабость и возможности);
- поле «СЛУ» (слабость и угрозы).

На каждом из данных полей необходимо рассмотреть все возможные парные комбинации и выделить те, которые должны быть учтены при разработке стратегии.

В отношении тех пар, которые были выбраны с поля «СИБ», следует разрабатывать стратегию по использованию сильных сторон для того, чтобы получить отдачу от возможностей, которые появились во внешней среде.

Для тех пар, которые оказались на поле «СЛВ» стратегия должна быть построена таким образом, чтобы за счет появившихся возможностей попытаться преодолеть имеющиеся слабости.

Если пара находится на поле «СИУ», то стратегия должна предполагать использование силы организации для устранения угроз.

Наконец, для пар, находящихся на поле «СЛУ», необходимо вырабатывать такую стратегию, которая позволила бы то, как избавиться от слабости, так и попытаться предотвратить нависшую угрозу.

Для успешного применения методики SWOT-анализа важно уметь не только вскрыть угрозы и возможности, но и попытаться оценить их с точки зрения того, сколь важным является учет в стратегии каждой из выявленных угроз и возможностей.

При выборе стратегии приходится иметь дело с альтернативными решениями. Можно выделить несколько стадий на этом этапе – выбор критериев оценки, выдвижение альтернатив, выбор из их числа тех альтернатив, которые помогут решить данную проблему и выбрать подходящую стратегию.

Наконец, в общем случае, при выборе стратегии развития сектора часто имеют дело сразу с несколькими целями. Эффективным инструментом анализа стратегий в этом случае может служить многоцелевой анализ. В таблице 4.2 приведена структура матрицы целей/альтернатив. В колонке слева

отображены цели, которые были определены в ходе анализа проблемы. Такой анализ был подробно рассмотрен в теме, посвященной анализу проблем. Для заполнения остальной части этой матрицы используется анализ решений.

Таблица 4.2. Матрица целей / альтернатив

Цели	Критерии	Альтернативные решения		
		Стратегия 1 (текущая)	Стратегия 2	Стратегия 3
Цель А	Критерий А1	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка
	Критерий А2	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка
Цель В	Критерий А3	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка
	Критерий В1	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка
	Критерий В2	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка
Цель С	Критерий С1	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка	Прогнозируемое воздействие и его оценка

Первым шагом в анализе стратегий является определение критериев оценки того, как какая-либо альтернатива способствует достижению каждой цели. Критерии показаны во второй колонке таблицы 4.2.

Вторым шагом анализа является выдвижение альтернатив относительно текущей стратегии. Необходимо отметить, что в частном случае может иметь место ситуация, когда никакой стратегии нет, и имеет место лишь сравнение возможных альтернативных решений проблемы.

На третьем этапе идет изучение прогнозируемых воздействий и проведение оценки. При этом оценки могут быть либо количественными, либо качественными.

Наконец, на четвертом этапе среди предлагаемых альтернатив выбирается наиболее подходящая с точки зрения соответствия целям. При этом четко оговариваются все компромиссы относительно достижения целей.

Пример. Таблица 4.3 иллюстрирует построение матрицы целей/альтернатив на примере решения транспортных проблем для доступа к деловому центру города.

Таблица 4.3 Прогнозные воздействия на альтернативные стратегии на примере решения транспортных проблем для делового центра города (ДЦГ)

Цели	Критерии	Альтернативные решения		
		Стратегия 1 (текущая)	Удвоение стоимости парковки в 2 раза	Создание дополнительной полосы дорожного движения для экспресс-автобусов
Доступ к деловому центру города	Число автомобилей в час пик	50000	45000-48000	44000-48000
	Средняя задержка для автомобилей в час пик (минут)	12	6-10	14-18
	Число жителей пригородов, которые пользуются автобусом для проезда в ДЦГ	30000	31000-33000	32000-36000
Финансовое благосостояние	Средняя задержка для жителей, едущих в ДЦГ на автобусе (минут)	12	6-10	2-4
	Доходы от парковки и оплаты проезда на автобусе дополнительно к существующей политике	0	13-20.8	-0.52 до -0.13
Социальное и экономическое благополучие города	Прямые затраты дополнительно к существующей политике	0	0.12	3.50
	Изменение в деловой активности ДЦГ	нет	Небольшое снижение?	Небольшое повышение?
	Изменение в доходах парковочных компаний	0	13.0	-1.6 – 0.09
	Проблемы с парковкой в прилегающих жилых зонах	Средние	Высокие	Средние
Общественная доступность	Общественная доступность	нет	Протесты водителей и владельцев ДЦГ	Протесты водителей; выгода для мотоциклистов

Как очевидно из таблицы 4.3, для решения транспортных проблем деловой части города предлагаются три альтернативных решения: текущая политика, удвоение стоимости парковки в 2 раза и создание дополнительной полосы дорожного движения для экспресс - автобусов. В качестве целей, в данном случае, приняты доступ к деловому центру города, финансовое благосостояние, социальное и экономическое благополучие города и общественная доступность. Соответственно, для вышеуказанных целей были разработаны критерии оценки. Хотя в данном примере и не показывается, как проводится

оценка прогнозируемых воздействий, однако наглядно иллюстрируется сама концепция представления альтернатив для последующего выбора наиболее подходящей из них.

4.2. Подготовка программы

Программа, как было уже отмечено, представляет собой план деятельности по реализации стратегии, достижению ее целей. В ходе ее подготовки необходимо разработать совокупность согласованных мер, обеспечивающих реализуемость стратегии. Программа необходима также для координации деятельности разных участников, с ее помощью определяется порядок, в котором должны выполняться отдельные мероприятия. Она является основой для определения потребностей в ресурсах. Объем и детальность программы определяется ее замыслом. Характер действий, обеспечивающих эффективное достижение стратегических целей, зависит от особенностей сектора, сложившейся системы и стиля управления.

Программа должна позволить ответить на вопросы:

- Что необходимо сделать для реализации стратегии?
- Кем будут выполнены эти действия?
- Когда это может быть выполнено?
- С помощью каких ресурсов это будет сделано?

Процесс составления программы включает следующие шаги:

1. Составление перечня целей и задач.
2. Распределение заданий, последовательность и сроки их выполнения.
3. Определение и распределение финансовых и иных ресурсов.

В результате первых двух шагов получают план действий.

Составление перечня целей и задач. Цель стратегии/программы, как было указано в теме 3, представляет собой краткое изложение того, что должно быть достигнуто для достижения общей цели стратегии развития сектора.

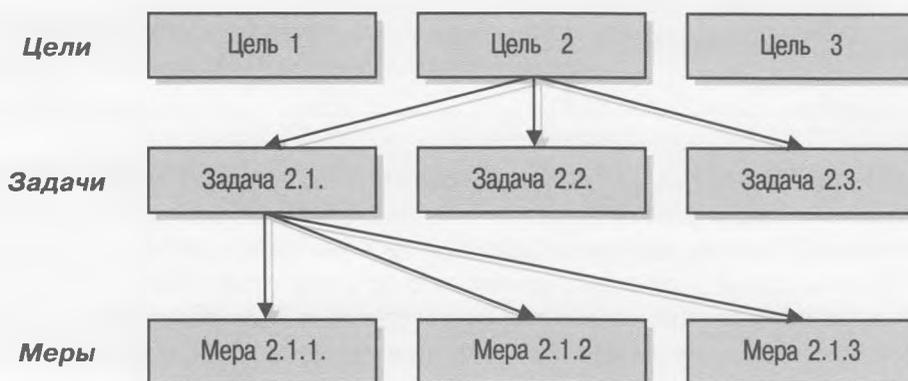
При подготовке перечня целей развития сектора необходимо знать следующее:

- выбранные приоритеты развития сектора,
- наличие человеческих, физических и финансовых ресурсов;
- как каждая цель будет способствовать достижению общей цели;
- факторы риска и неопределенности;
- временные рамки.

Составление перечня основных целей и задач можно выполнить на основе разбивки целей на выполнимые задачи. Это обеспечивает достижимость целей - облегчение организации, координации или управления. Такой прием может быть продолжен - задачи затем могут быть подразделены на меры, задания или деятельность.

Здесь могут быть использованы результаты построения дерева целей. Пример приведен ниже на рис. 4.2.

Рис. 4.2. Разбивка целей на задачи



Основная трудность заключается в правильном установлении уровня детализации задач и мер (заданий). Наиболее общая ошибка состоит в разбивке целей на слишком большое количество задач, а задач на меры.

Распределение мер (заданий), последовательность и сроки их выполнения. Каждая мера или задание должно быть закреплено за отдельным исполнителем/организацией и стать его краткосрочной целью. Поэтому следует тщательно подойти к определению состава исполнителей отдельных задач или заданий. Это - нечто большее, чем просто сказать, кто, что будет делать. С получением задания связана ответственность за достижение цели программы. Поэтому при распределении мероприятий и заданий должны приниматься во внимание потенциал организации или способности, квалификация и опыт работников.

После того, как произведена разбивка целей на достаточное количество задач, они должны быть соотнесены друг с другом, чтобы установить:

- последовательность - в каком порядке должны предприниматься действия?
- зависимость - зависит ли действие от начала или завершения какого-либо из других действий?

Определение сроков означает проведение реалистичной оценки начала и продолжительности действий по решению каждой задачи. Часто, однако, невозможно определить такие сроки с полной уверенностью. Чтобы обеспечить, по крайней мере, реальность оценок, рекомендуется: проконсультироваться с теми, кто имеет необходимые знания или опыт; использовать собственный опыт, полученный от предыдущей деятельности.

Иногда случающиеся ошибки и неточности выливаются в недооценку требуемого времени и могут быть результатом следующих причин:

- упущения существенных задач и деятельности;
- недостаточного учета взаимозависимости задач, мер и действий;
- недостаточного учета состава ресурсов;
- желание произвести впечатление обещанием быстрых результатов.

Определение и распределение финансовых и иных ресурсов. После составления плана действий можно начинать работу по определению требуемых ресурсов и составлению плана расходов (бюджета).

План расходов, как правило, включает следующие элементы:

- источники финансирования по каждой мере или задаче,
- определение единиц и величины расходов по каждому источнику,
- общие затраты на планируемый период.

Важно, чтобы оценка расходов, за которыми может следовать принятие решений об их выделении, основывалась на реальных данных.

Следует помнить также, что некоторые мероприятия – меры (задания), например проекты, могут финансироваться из разных источников:

- государственного или местного бюджета;
- международных донорских организаций;
- частных средств и других.

Поэтому оценка стоимости некоторых мер должна отражать соотношение расходов с различными источниками финансирования, так, чтобы каждая сторона имела ясное представление о своем вкладе. Решение о размере своей доли расходов принимается в результате обсуждения, проводимого со всеми партнерами.

При наличии ограниченных ресурсов важно учитывать «цену» программы. Это значит, что необходимо оценивать стоимость программы, рассматривать альтернативные варианты мер программы, с учетом средств необходимых на их выполнение.

При составлении программы очень важно также продумать возможные последствия принимаемых решений; учитывать все аспекты - экономические, социальные, культурные, политические - как положительные или отрицательные.

Вся информация - перечисленные элементы плана действий и план расходов должны быть обобщены в табличной форме.

4.3. Подходы, инструменты и ограничения при разработке программ

Составляя программу ее разработчики могут руководствоваться двумя подходами.

Рациональный подход. Разработчики рассматривают все «ценности» и «преимущества», связанные с достижением поставленной цели. Затем формируют возможные альтернативы и выбирают из них наиболее подходящие. Такой подход к принятию решений является «рациональным» - поскольку подразумевает формирование различных альтернатив и сравнение их относительной значимости.

Метод ветвей. Это метод последовательных ограниченных сравнений. Разработчики, выбирая приемлемую программу действий, намечают не широкий спектр возможностей, а только немногие «инкрементальные» шаги, которые представляются им реальными. Принятие решений «методом ветвей» (англ. «increment» - постепенное увеличение, приращение) отличается следующими признаками:

- небольшие конкретные шаги, направленные на достижение определенных целей;
- ресурсы ограничены, невозможно рассмотреть весь спектр доступных в данный момент стратегий и полный объем последствий принимаемых решений;
- при принятии решений имеется в виду, что стратегия никогда не определяется «раз и навсегда».

На практике «метод ветвей» направлен скорее на определенную достаточность, чем на максимальный эффект.

Важным для понимания процессов разработки стратегии/программы сектора, а также ее реализации являются знание особенностей инструментов, т.е. средств, через которые выполняются конкретные стратегии/программы. Есть много различных классификаций инструментов - начиная от самых общих до подробных классификаций. Наиболее простой классификацией является деление инструментов на основные категории по использованию 4-х типов «управляющих ресурсов»:

- 1) информация, которой владеют специалисты и организации (nodality),
- 2) официальная власть, принадлежащая правительству (authority),
- 3) денежные ресурсы (treasure),
- 4) формальные организации (organization).

При разработке программы реализации стратегии важно правильно выстроить цепочки действий, т.е. последовательность действий, необходимых для достижения поставленных целей.

Модели цепочки действий могут помочь:

- прояснить цели стратегии/программы,
- увязать исходные данные и действия с ожидаемыми результатами,
- точно и четко сформулировать намерения стратегии/программы,
- определить слабые места и риски, связанные со стратегией/программой.

Представленная ниже схема-таблица помогает выработать цепочку действий для стратегии/программы сектора.

Звенья цепочки действий	Ключевые вопросы, на которые нужно найти ответ для формирования цепочки действий
Ресурсы:	Какие ресурсы будут использованы для достижения целей?
Действия:	Какие действия будут предприняты для достижения целей? Кто представляет собой целевую аудиторию – т.е. основных бенефициаров программы? Какие мероприятия будут проведены?
Продукты:	Что будет получено в ходе этих мероприятий?
Результаты:	Каковы будут начальные результаты и качество услуг?
Воздействие:	Какими будут окончательные достижения?

Пример для сектора школьного образования:

Ресурс	Действия	Продукт	Результат	Воздействие
Количество учителей Количество учебных мест	Обучение детей в начальной школе	% охвата обучением детей возраста начальной школы	Количество детей, умеющих читать	Повышение уровня грамотности в стране

При разработке программы важно также определение и принятие во внимание основных ограничений. Они существенно ограничивают варианты логических цепочек действий при разработке, которые указывают на то, что является реально выполнимым, а что неосуществимо. Ограничения можно разделить на сущностные и процедурные.

Сущностные ограничения зависят от сущности и природы проблемы. Эти ограничения можно считать «объективными», так как их невозможно контролировать – они находятся вне контроля разработчиков программы. Примеры сущностных ограничений: разработчики стратегии/программы по снижению бедности не могут просто напечатать больше денег и раздать их бедным. Поэтому они должны решать эту проблему косвенными способами.

Процедурные ограничения учитывают процедуры принятия и утверждения стратегии/программы и процедуры ее выполнения в ходе реализации. Процедурные ограничения могут быть институциональными ограничениями или ограничениями тактического характера.

К институциональным ограничениям относятся:

- статьи законов, устанавливающие определенные правила, права и обязанности;
- способ организации деятельности органа управления, их структура;
- сложившиеся в стране и обществе убеждения, традиции и верования.

Институциональные ограничения ограничивают приемлемость одних стратегий/программ и способствуют выбору других стратегий/программ с точки зрения сложившихся традиций, устоев или институтов общества. Внутренняя организация основных социальных групп общества и их отношения с государством также влияют на то, что может быть сделано, а что не приемлемо. К примеру, доминирующая роль либеральных идей в англоязычных странах может сделать сложным принятие таких стратегий/программ, которые в таких странах как Швеция, Австрия и Япония будут считаться обычным делом.

Существуют основные требования к разработке программ, которые делятся на требования к процедуре разработки и требования к самим программам.

Требования к процедуре разработки программы:

- 1) Выявлять проблемы и их причины, ни в коем случае не симптомы или последствия проблем.
- 2) Выявить и приобщить к участию ключевые заинтересованные группы общества: стейкхолдеры не должны представлять общество односторонне, т.к. не будет синтеза мнений и объективности в определении интересов разных групп.

- 3) Обеспечить процесс консультаций и консенсуса.
- 4) Активно использовать мозговой штурм при выборе инструментов, разработке мер и мероприятий.
- 5) Выделять достаточно времени для разработки программы, пересмотра и обсуждения, и в то же время выработать процедуры нахождения консенсуса и избежания ситуации «правок по правкам».
- 6) Принимать во внимание другие политики и программы, их действия и побочные результаты во избежание эффекта «нивелирования результатов» другими программами, либо других последствий или дублирования. Это также необходимо для большей координации и понимания процесса реализации.

Требования к программе:

- 1) Устанавливать четкие, желательно измеримые и достижимые цели и задачи.
- 2) Организовывать действия по достижению целей и задач в цепочку действий, т.е. в логическую последовательность.
- 3) Для структурированного и эффективного управления следует осуществлять разделение одной программы на несколько подпрограмм.
- 4) Обязательно включать в оценочную стоимость тех или иных мероприятий источники финансирования, а также сроки, к которым промежуточные цели должны быть достигнуты, помимо указания исполнителей, сроков исполнения и ожидаемых (желательно количественно измеримых) результатов.
- 5) Принимать во внимание риски в ходе реализации программы, их учитывать, выражать и предусмотреть, по возможности, действия по управлению рисками.
- 6) Включать систему мониторинга и оценки для повышения эффективности реализации программы.
- 7) Подготовить несколько вариантов программы, чтобы рассмотреть спектр возможностей и выбрать из них наиболее лучшую, оптимальную и приемлемую.

Таким образом, следует запомнить, что:

1. Стратегия, как правило, представляет собой краткий документ с декларацией целей, приоритетов и основных направлений.
2. На основе стратегии разрабатываются конкретные и детализированные программы, отличающиеся более определенными и измеримыми целями и задачами, конкретными инструментами реализации, прописанными в виде мер и действий, с конкретными сроками, бюджетами, исполнителями, предположениями о механизмах реализации и возможных рисках.
3. Программы, при их реализации, разбиваются на отдельные подпрограммы и включают проекты для выделения специфических задач, которые должны быть решены в рамках той или иной программы.

Контрольные вопросы:

1. Что такое стратегия? Каковы ее характеристики?
2. Какие Вы знаете подходы к ее выработке?
3. Как используются результаты SWOT-анализа к выработке стратегии?
4. Что такое программа?
5. Из каких шагов состоит выработка программы? Каково содержание этих шагов?
6. Что необходимо учитывать при составлении программы?
7. Какие подходы могут быть использованы разработчиками программы?

Глоссарий

Анализ – метод исследования, состоящий в расчленении целого на составные элементы; разбор, рассмотрение чего-либо.

Грант – безвозвратная ссуда на проведение определенной деятельности.

Задача – промежуточные состояния в процессе достижения цели (то же, что и подцель).

Инвестиции – долгосрочный вклад финансовых средств; затраты, понесенные отдельными гражданами, частными организациями в целях увеличения своего капитала.

Логика – разумность, внутренняя закономерность, последовательность.

Организационная культура – область явлений духовной и материальной жизни организации, ее коллектива – доминирующие в нем моральные нормы и ценности, укоренившиеся ритуалы и установленные стандарты работы.

Программа – документ, описывающий комплекс мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и заданных результатов по решению социальных, экономических и других проблем.

Программа – содержание и план деятельности, работы. Базируется на целевом подходе увязывающей цели с ресурсами, содержит комплекс мероприятий по достижению одной или нескольких целей.

Ресурсы – средства, запасы, источники средств и доходов – создают потенциальные возможности.

Стратегия – система решений и установок, определяющая приоритетные направления действий по достижению целей, решению проблем.

Цель – желаемое или установленное состояние в процессе развития сектора. Достигается путем выбора стратегии и реализации программы, сосредоточено на результатах, требует мобилизации человеческих и материальных ресурсов.

Практическая работа

Тема 4. Подготовка стратегии и программы развития сектора

Название работы: **Разработка стратегии и программы.**

Цель: Улучшить навыки определения и формулировки проблем.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание:

5. На основе результатов практической работы по теме 3 и материалов темы 4 – сформулируйте стратегию достижения одной из целей.
6. На основе результатов практической работы по теме 3 – составьте фрагмент программы достижения поставленной цели или решения задач.
7. Подготовьте соответствующий отчет для презентации.

Время: 40 мин.

Тема 5. ПРИНЯТИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТРАТЕГИИ\ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Принятие стратегии/программы сектора.
2. Сущность реализации политики/стратегии.
3. Управление осуществлением стратегии/программы.

5.1. Принятие стратегии/программы сектора

Принятие или утверждение стратегии/программы развития сектора, т.е. придание ей юридической силы, - это заключительный этап процесса разработки стратегии/программы и всегда политический акт, т.к. стратегии/программы являются одним из инструментов государственной политики. Субъекты, принимающие такие решения, – это наделенные по закону соответствующими полномочиями выборные политические лица или государственные органы. Ими, например, могут быть: Президент Кыргызской Республики; Парламент Кыргызской Республики – Жогорку Кенеш; центральные органы исполнительной власти – Правительство КР, министерства и ведомства.

Процесс принятия стратегии/программы сектора проходит следующие этапы:

1. Обсуждение и доработку проекта стратегии/программы.
2. Официальное принятие (утверждение) стратегии/программы.

Поэтому для подготовки проекта стратегии/программы к утверждению важно:

- знать все процедуры согласования, наладить контакты с организациями, с которыми предстоит проводить согласование,
- оформить стратегию/программу по требуемому формату,
- согласовать предлагаемую стратегию/программу,
- продумать, какие доводы будут приводиться со стороны оппозиционных групп, в ходе согласования и одобрения, и как аргументированно отвечать на них.

В методологии принятия политических решений сложились два подхода, отражающих понимание процесса принятия политических решений, - нормативный и поведенческий.

Нормативный подход трактует процесс принятия политических решений как выработку целей, их рационализацию, использование стандартных схем, моделей для разработки и принятия решений.

Поведенческий подход рассматривает этот процесс как специфический процесс взаимодействия людей и организаций, ориентированный на выполнение и использование разнообразных факторов, влияющих на принятие решений в конкретной ситуации.

Каждый из этих подходов делает акцент на одну из сторон категории политического решения. Признать то или иное решение политическим, значит рассмотреть его составляющие, дать комплексную оценку в контексте интересов, властных полномочий, возможностей, отношений и ресурсов.

Во всей деятельности по легитимизации стратегии/программы сектора присутствует постоянная игра участников, каждый из которых преследует собственные интересы, формируясь иногда в меняющиеся коалиции. Исполнительная власть, Парламент и множество групп интересов из гражданского общества - все они принимают прямое или косвенное участие в дебатах по принятию решения по стратегии/программе сектора.

Для того, чтобы правильно оценить исход принятия решений по стратегии/программе иногда требуется изучить взаимоотношения между всеми участниками политического принятия решения. Широкое обсуждение проекта стратегии/программы среди заинтересованных групп населения и организации позволяет выявить их отношение к стратегии/программе сектора, обогатить ее новыми мерами и уточнить ранее разработанные.

На практике используют групповое (коллективное) и индивидуальное принятие решений стратегии/программы.

Групповые решения. Эти решения принимаются путем голосования по разным правилам - простое большинство, подавляющее большинство, абсолютное большинство, единогласие. Каждое из них имеет свои достоинства и недостатки.

Групповые решения базируются на **индивидуальных решениях**. Для тех, кто будет принимать решение, важна их оценка потенциальной эффективности проекта стратегии/программы развития сектора. Здесь важны два момента:

- (1) качество проекта стратегии/программы сектора,
- (2) одобрение его теми, кто будет его осуществлять, или испытает его воздействие.

Качество проекта стратегии/программы сектора может оцениваться по различным критериям. К примеру, ими могут быть:

- Сосредоточение на цели - достигнет стратегия/программа поставленных целей (или решит ли проблему)?
- Доступность ресурсов: достаточны или будут ли ресурсы для реализации стратегии/программы?
- Время: правильно ли запланировано время?
- Осуществимость: осуществима ли стратегия/программа? Иногда имеются все условия для успеха, однако стратегия/программа не достигает намеченных целей, а причина или причины могут быть иррациональны.

Могут быть и другие критерии для определения степени удовлетворительности проекта стратегии/программы. Это зависит от характера стратегии/программы, ее содержания.

Для оценки эффективности проекта стратегии/программы важно участие в процессе обсуждений тех, кто будет отвечать за их осуществление, и тех, кто должен будет испытать на себе их воздействие. Вовлечение в процесс принятия решений тех, кого эти решения касаются, помогает людям понять сущность этих решений, почему они принимаются, а также получить их одобрение. Это важно, чтобы заставить серьезно задуматься над тем, кого следует привлечь к процессу принятия решений.

Формой взаимодействия различных групп становятся переговоры и дискуссии. На всех этапах процесса принятия решений по стратегии/программе отдельные группы и лица из гражданского общества имеют доступ к политическим лицам и разработчикам стратегий/программ и оказывают определенное влияние на то, что они делают и как они это делают. В результате переговоров и дискуссий в первоначальный вариант стратегии/программы могут быть внесены новые изменения, и он может отличаться от варианта предложенного разработчиками.

Таким образом, для утверждения стратегии/программы важен не только профессиональный уровень разработки стратегии/программы, но и внешние факторы:

1. Специфика процесса согласования и утверждения.
2. Текущая политическая и социально-экономическая ситуация.
3. Влиятельные группы общества, необходимость достижения с ними консенсуса по целям и инструментам стратегии/программы.

5.2. Сущность реализации политики/стратегии

Принятие стратегии/программы – ее легимитизация - влечет за собой необходимость ее исполнения. Реализация стратегии/программы занимает самое важное и существенное место в процессе политики, т.к. оно связано с разрешением некоторой общественной проблемы. Реализация стратегии/программы есть основная сфера деятельности исполнительных структур разного уровня.

Процесс реализации стратегии/программы включает комплекс действий по:

- интерпретацию принятых актов и перевода их в специальные нормы и правила,
- детализацию мер и заданий в планы различных организаций,
- привлечению ресурсов для выполнения задач, мер и обязанностей,
- организации работы – обучение персонала и создание соответствующего операционного порядка.

Процессу реализации стратегии/программы присущи следующие характеристики.

Множество участников, вовлеченных в процесс реализации стратегии/программы включающие организации со всех территориальных уровней государственной власти (центральный и местный) и всех ветвей власти (представительная, исполнительная, законодательная, судебная) и организации, находящиеся вне государственной власти. Роль участников частного, неправительственного сектора также важна.

Влияние любой группы участников в воплощении различается в зависимости от каждой секторной стратегии/программы, и оно может меняться с течением времени. Эти сдвиги влияния, а также отсутствие иерархической взаимосвязи среди большинства участников подчеркивают один из наиболее важных моментов воплощения – сложность контроля и координации любой стратегии/программы. На воплощение стратегий/программ сильно влияют центральные органы власти, которые формировали эти программы.

Рост числа секторных программ делает управление ими и их координацию трудным, даже если их участники не представляют собой отрицательные факторы.

Четко неопределенные цели. Часто они заранее несогласованы со всеми участниками процесса воплощения. Расплывчатость, множественность и конкурирование целей представляют собой естественный результат конфликтов и компромиссов, которые характеризуют процессы формулирования и легитимизации стратегий/программ. Цели становятся неясными также при стремлении отразить множество разных точек зрения. При преобразовании их в конкретные действия это дополнительно создает потенциал для возникновения новых конфликтов и компромиссов.

Множественность программных целей означает, что ни одна программа не может полностью достигнуть всего того, что от нее ожидалось.

Неконтролируемые факторы могут помешать реализации стратегии/программы, даже если она технически четко разработана и выполнены все действия. Непредвиденные внешние условия, находящиеся вне контроля исполнителей, могут свести серьезные коррективы в реализацию стратегий/программ.

Эти пять особенностей могут быть выражены одним предложением - процесс воплощения вовлекает множество имеющих определенное значение действующих лиц, в чьих руках находится судьба множества конкурирующих между собой целей и ожиданий, которые работают в контексте разнообразного множества сложных государственных программ, требующих участия большого числа государственных структур, и на кого воздействуют мощные факторы, находящиеся вне рамок их контроля.

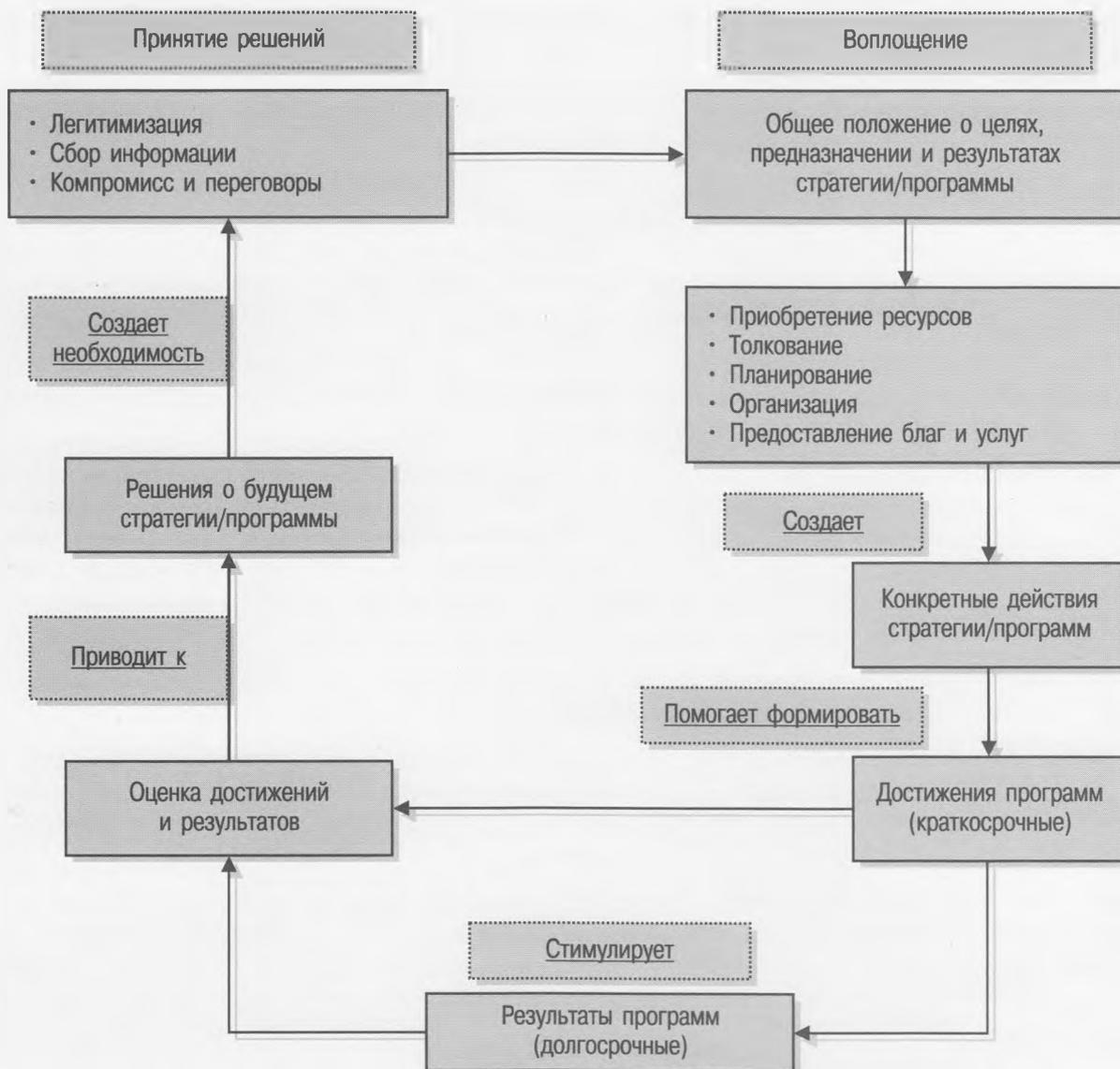
Деятельность по воплощению стратегии/программы это не менее политический процесс, чем принятие решения. Действия по исполнению стратегии/программ приводят к некоторым результатам. Конкретные результаты различаются в зависимости от характера каждой отдельной программы. Главной особенностью этих результатов является то, что они представляют собой быстрые, но ощутимые результаты политики.

Краткосрочные результаты сформируют картину о том, какие результаты могут быть достигнуты в долгосрочной перспективе и как эти результаты окажут воздействие на решение проблемы. Они отвечают на важные вопросы, как на общественном, так и на индивидуальном уровне: “Что теперь мы имеем? Какие изменения произошли? По отношению к кому? Имеют ли теперь целевые получатели благ от программы, например медицинской помощи, более лучшее здоровье в качестве результата? И т.п.”.

Подобные вопросы относительно краткосрочных результатов (исполнения программ) и долгосрочных результатов (влияние политики) стимулируют оценку исполнения и помогают принять решения относительно новых стратегий/программ.

Вся эта деятельность происходит в общем потоке процесса политики. Конечно, это понимание реализации стратегии/программы представляет собой некоторое упрощение чрезвычайно сложных явлений. Схема на рис 5.1. представляет логику воплощения стратегии/программы, т.е. последовательность видов деятельности и продукта, являющегося результатом этой деятельности.

Рис. 5.1. Место воплощения в общей схеме политики*



* Источник: Randall B. Ripley, Grace A. Franklin, Policy Implementation & Bureaucracy, Second Edition, Pacific Grove, California, 1986

5.3. Управление осуществлением стратегии/программы

1. Ни одна секторная стратегия/программа не реализуется полностью и непосредственно центральным правительством. Почти все они выполняются смешанной группой властей разных уровней, т.е. министерствами и ведомствами, их местными структурами, местными органами государственной власти и самоуправления. В их реализации принимают участие предпринимательские и общественные организации. Взаимоотношения между различными уровнями властей и негосударственными участниками являются самым важным моментом в данном контексте. Аппарат органов исполнительной власти

является главным агентом, вовлеченным в процесс воплощения стратегии/программы развития сектора.

2. На реализацию стратегии/программы сектора влияют множество факторов. Они делятся на внутренние и внешние.

Внутренние факторы часто связаны непосредственно с организациями, занимающимися реализацией стратегии/программы, они могут быть изменены и управляемы со стороны главных исполнителей. Внешние факторы – это факторы, которые находятся за пределами влияния и контроля со стороны исполнителей, например, изменение курса доллара, к которой привязана национальная валюта и т.п. При этом важно отметить, что один и тот же фактор может быть внутренним по отношению к одной стратегии/программе и внешним – по отношению к другой стратегии/программе.

Кроме того, по характеру своего влияния факторы делятся на положительные, нейтральные и отрицательные. Первые, соответственно, содействуют реализации стратегии/программы, вторые, напротив, затормаживают реализацию стратегии/программы. Нейтральные факторы не влияют на реализацию и результаты стратегии/программы. К примеру, снижение курса доллара на мировых рынках в 2002-2003 годах являлось действием положительного внешнего фактора, повлиявшего на укрепление национальной валюты в Кыргызстане.

Некоторые из внешних факторов, такие как сущность проблемы, природные ресурсы, культурные ценности и ограничения Конституции, – являются относительно стабильными в течение длительных периодов времени, и, следовательно, более предсказуемы. Другие внешние факторы подвержены более частым изменениям и изменчивы. Эти факторы включают такие, как: общественное мнение, технологии, уровни инфляции и безработицы, изменения в составе правительства и т.п.

Все эти факторы, а также ситуации, складывающиеся в результате различных недоразумений, неопределенностей и неясностей в целях и ожиданиях приводят к дополнительным издержкам, не предусмотренным для реализации стратегии/программы. В своем усердии решить часть проблем и выполнить программы/проекты их исполнители часто требуют слишком много средств и ресурсов, завышая тем самым ожидания того, что стратегия/программа реально может достигнуть. Эти требования предопределяют “провалы” стратегий/программ, если их выполнение измеряется завышенными целями.

Организации, вовлеченные в процесс осуществления стратегии/программ, вынуждены бороться с внешними факторами, с которыми они не могут сделать ничего кроме как отреагировать как-то на них. Блистательно спланированная программа не будет иметь желаемого результата при воздействии на нее сильных внешних факторов.

Например, в нашей стране принятая в 2001 году Государственная программа, направленная на поддержание рынка жилья, оказалась неэффективной, безрезультатной. Причиной явилось внешнее давление, вызвавшее рост процентной ставки по кредитам для покупки жилья, что сделало невозможным функционирование доступного рынка жилья. Программа не создавала никакого давления, но менеджеры программы не в состоянии были сделать что-либо, чтобы противостоять этому.

К внешним факторам можно отнести и неблагоприятные изменения исходных условий, отношения между участниками, т.е. может меняться и сама проблемная ситуация.

Для успешного воплощения все или почти все эти внешние факторы должны быть поддерживающими или, по меньшей мере, - нейтральными. Имеется также большое количество факторов, являющихся внутренними, которые неизбежно создают препятствия для успешного воплощения.

3. На практике в министерствах, ведомствах и местных администрациях отсутствуют официальные руководства или стандарты, определяющие порядок реализации стратегий/программ. Этот этап политического процесса игнорирован также теорией и практикой государственного управления. В связи с этим в последние годы усилилось внимание к проблемам реализации стратегий/программы, определения условий эффективности их претворения в жизнь.

Можно выделить три условия, необходимые для удачного выполнения стратегии/программы:

- переход на проектный менеджмент,
- политическая чувствительность,
- поток финансов.

Навыки менеджмента проектов в государственных и муниципальных организациях развиты слабо из-за недостаточности образовательных возможностей, из-за недостатка менеджерской культуры большинства руководителей. Ключевая проблема здесь – это полное игнорирование сроков и работы в команде. Лучшие руководители, это те, кто когда-то работал в международных организациях и проектах, управляемых опытными менеджерами, либо работал под эгидой негосударственных организаций – неправительственных, частных, международных и т.д.

Второй фактор – политическая чувствительность – требует, чтобы ответственность за данный этап (осуществления) взяли на себя руководители - государственные служащие (стат-секретарь или руководитель аппарата) и принимали немедленные решения, если возникнут непредвиденные обстоятельства. Такой человек должен иметь соответствующие полномочия для улучшения координации между всеми структурами, вовлеченными в процесс реализации стратегии/программы, включая формирование сети приверженцев стратегии/программы вне министерства, ведомства и организации.

Поток финансов – третий важный фактор, влияющий на успех выполнения стратегии/программы. Ежегодный государственный (республиканский) бюджет является ясным сигналом того, каковы намерения правительства, что часто показывает какие из обещаний правительство планирует реализовать с финансированием.

Конечная цель секторной стратегии/программы – изменение существующей проблемной ситуации в соответствии с поставленными целями. Поэтому окончательное суждение о правильности и полезности стратегии/программы можно сделать на основании результатов его практического применения. А это зависит не только от того, насколько были обоснованы цели и приняты хорошие решения, но и от того, насколько правильно реализованы принятые решения.

Органы власти и лица, принимающие решения по вопросам отраслевой или секторной политики, - работники Администрации Президента, аппарата Премьер-министра, министерств и ведомств, местных государственных администраций и другие участники реализации - должны периодически выяснять и обсуждать, что происходит с реализацией стратегий/программ, которые они создали для общества.

Это касается также депутатов всех уровней - они ориентируются, например, на реакцию своих избирателей. Служащие администраций центральных и местных органов исполнительной власти - на группу своих клиентов, т.е. любое действующее лицо в политике может полагаться на организованную группу заинтересованных лиц. Те и другие могут также полагаться на свою собственную оценку, опираться на свой штат профессионалов или профессионалов из сторонних организаций, например, из частных консалтинговых компаний или из университетов, т.е. на аналитиков политики.

Важным условием успеха стратегии/политики является участие в ее осуществлении заинтересованных участников. Поэтому важно строить партнерские отношения с ними. Именно заинтересованные участники склонны более эффективно решать проблемы. Для этого важны три условия:

- их участие действительно должно влиять на результат,
- их участие должно возбуждать у них интерес,
- результаты должны быть полезными и использоваться.

Первое условие требует равноправия в принятии решений. Второе – можно обеспечить по-разному. Например, предоставить партнерам возможность выбрать для реализации подходящие им проекты. Это одновременно обеспечивает третье условие.

Содействовать успеху стратегий/программ сектора может информирование общественности, формирования позитивного отношения и поддержки. С этой целью правительства ряда стран практикуют публикацию т.н. Зеленой и Белой книги.

Таким образом, государственный аппарат, обладая максимумом информации, главный исполнитель стратегий/программ и главное действующее лицо. Тем не менее, он не является всемогущим, несмотря на то, что он имеет полномочия главного исполнителя. Влияние различных заинтересованных

групп в обществе на нее также имеет определенную силу. Учитывая эти три особенности - сильный, но не доминирующий госаппарат; передача многих функций правительства местным властям и различным группам по интересам и их доступ к процессу формирования стратегии/программы для оказания влияния; переговорная основа - все это основа эффективного воплощения стратегии/программы.

Итак, следует запомнить:

Для стратегии и программы развития сектора ключевое значение имеет ее легимитизация, т.е. официальное утверждение или принятие по следующим причинам:

- она приобретает определенную законодательную или нормативно-правовую базу;
- она делает стратегию и программу развития сектора обязательной к реализации;
- исполнение стратегии и программы распространяется на все субъекты, подпадающие под действие этих актов;
- неисполнение принятых стратегий и программ может повлечь ответственность, соответствующую для нарушителей.

Контрольные вопросы:

1. На какие этапы делится процесс принятия стратегии/программы сектора?
2. Что важно знать для обеспечения успешного принятия стратегии/программы сектора?
3. В чем достоинства и недостатки группового и индивидуального способа принятия стратегии/программы?
4. По каким критериям можно оценить качество стратегии/программы?
5. Чем характеризуется процесс воплощения стратегии/программы?
6. Какое место занимает воплощение в общей схеме политики?
7. Какие факторы и как влияют на реализацию стратегии/программы стратегии сектора?
8. Какие условия необходимы для успешного воплощения стратегии/программы?

Глоссарий

- Анализ** – мысленное разделение целого на части, метод познания, синоним научного исследования.
- Белая книга** – документ правительства, предназначенный информировать общественность о политике, которая реализуется правительством как ответ на проблемы; узнать реакцию общественности.
- Воплощение или осуществление** – реализация политики/стратегии структурами исполнительной власти или какими-либо другими организациями.
- Зеленая книга** – документ, предназначенный помочь правительству привлечь внимание граждан к проблемам или возможностям, которые возникают; получить советы и предложения.
- Консенсус** - это такой процесс, в котором общение является в достаточной мере открытым и поощряющим, чтобы каждый чувствовал возможность повлиять на решение.
- Критерий** – показатель, средство для вынесения суждений и сравнений.
- Легимитизация** – правовой или конституционный процесс принятия законов, норм и других видов политических решений.
- Лоббирование** – узаконенные способы влияния групп интересов на политические решения путем непосредственных контактов с политиками или госслужащими.
- Неопределенность** – неоднозначность любого происхождения.
- Проблемная ситуация** - ситуация, когда неудовлетворительность существующего положения осознана, но не ясно, что следует сделать для его изменения.
- Реализация (или воплощение) политики** - это разнообразная деятельность субъектов исполнителей, предпринимаемая ими после того, как политическое решение вступает в силу.
- Структура** – совокупность связей между частями целого.

Практическая работа

Тема 5. Принятие и осуществление стратегии/программы развития сектора

Название работы: **Разработка структуры стратегии и программы.**

Цель: Улучшить навыки разработки стратегии/программы.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание:

1. На основе результатов предыдущих практических работ– сформулируйте структуру (план-содержание, дизайн) стратегии/программы развития сектора.
2. Подготовьте соответствующий отчет для презентации.

Время: 40 мин.

Тема 6. МОНИТОРИНГ СТРАТЕГИИ/ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Что такое мониторинг и почему он необходим?
2. Организация и проведение мониторинга.
3. Индикаторы мониторинга, их типы и требования к ним.
4. Источники и методы сбора данных, регулярность мониторинга.

6.1. Что такое мониторинг и почему он необходим?

В процессе осуществления стратегии/программы сектора может произойти многое такое, что не было учтено при их разработке (по ошибке, или просто изменились условия). В целях недопущения негативных явлений и тенденций необходим регулярный контроль за процессом реализации стратегии/программы. Этому содействуют действия, называемые **Мониторингом (Monitoring)**.

Мониторинг - это процесс регулярного отслеживания прогресса в достижении целей, решении задач или осуществления мер стратегии/программы. Он проводится путем сопоставления запланированных результатов с фактическим состоянием. Мониторинг отвечает на два вопроса: Что достигнуто? Есть ли отклонения от намеченных результатов?

Таким образом, главные задачи и смысл мониторинга – это выполнение двух взаимосвязанных задач – наблюдения и предупреждения.

Основные функции мониторинга:

- повышение эффективности стратегии/программы;
- получение информации, как основы для принятия новых решений;
- обеспечение своевременного принятия мер по исправлению недостатков и корректировке стратегии/программы.

Для проведения мониторинга существует немало других причин, он позволяет:

- обеспечивать всех участников информацией о ходе реализации стратегии/программы,
- выявить промежуточные результаты,
- повысить доверие общества к стратегии/программе за счет оглашения результатов,
- привлечь внимание заинтересованных сторон к реализации стратегии/программы.

Мониторинг дисциплинирует тех, кто отвечает за решение тех или иных задач стратегии/программы. Он также помогает снять ответственность с исполнителей, когда не по их вине произошло невыполнение запланированных мер. Например, по причине не выделения финансовых средств, срыва обязательств другими участниками реализации стратегии/программы и т.п.

Мониторинг требует рассмотрения пяти элементов стратегии/программы:

- затрачиваемых ресурсов (Inputs),
- проводимых мероприятий/мер/действий (Activities),
- немедленных продуктов (Outputs),
- среднесрочных результатов (Outcomes),
- окончательного воздействия (Impact).

Последние три пункта являются теми или иными результатами стратегии/программы. Только одни в виде продуктов, которые можно получить сразу после окончания мероприятий, другие – в виде результатов, которые достигаются в среднесрочной перспективе и аккумулируют эффект от нескольких мероприятий и действий. Наконец, третьи – рассматриваются как долгосрочное последствие стратегии/программы для общества. Последние обнаруживаются не сразу после окончания реализации стратегии/программы, а по истечении, например, 2-3 лет или более длительного срока.

Итак, мониторинг является важной составляющей процесса реализации стратегии/программы. Однако система мониторинга должна быть разработана до начала реализации стратегии/программы, и эта работа составляет самостоятельную часть процесса разработки стратегии/программы.

6.2. Организация и проведение мониторинга

Типовая схема организации системы мониторинга включает следующие действия. Вначале необходимо определить:

- объекты мониторинга - цели, задачи или действия которые надо отслеживать,
- индикаторы, измеряющие прогресс в достижении целей, решении задач и т.д.,
- источники, методы и периодичность сбора данных.

Подготовить проведение мониторинга. Это означает:

- определить исполнителей мониторинга, их полномочия и т.д.,
- подготовить задания для исполнителей,
- оценить ресурсы, необходимые для мониторинга (время, деньги и т.д.).

Мониторинг базируется на ряде принципов. Основные из них приведены во **Вставке 1**.

Вставка 1

Основные принципы мониторинга

1. Мониторинг должен быть регулярным.
2. Мониторинг должен быть стабильным.
3. Мониторинг должен быть экономным.
4. Мониторинг должен быть надежным.
5. Мониторинг не должен быть слишком масштабным. объемным.
6. Мониторинг должен давать ответ на вопросы:
 - Какой результат достигнут?
 - Насколько он отличается от запланированного?

Источник: Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ и политик. Бишкек, 2002.

Важным организационным вопросом является решение - кто должен заниматься мониторингом? Здесь возможны следующие варианты:

- служащие министерства/ведомства,
- внешние мониторы.

Каждый вариант имеет плюсы и минусы:

Служащие министерства/ведомства, как правило, хорошо владеют ситуацией, знают многие детали, могут быстро найти нужную информацию. Однако они могут стремиться показать лучшие результаты, им трудно получить корректные данные для сравнения, у них часто есть недостаток знаний и навыков во владении техникой мониторинга.

Внешние мониторы. Они могут быть независимыми или из вышестоящих структур управления. Независимые мониторы, как правило, обладают высоким профессионализмом, опытом и знанием технологий мониторинга, они не заинтересованы в позитивных и отрицательных результатах, для них характерны конфиденциальность, настрой на желание помочь. Однако они не знают внутреннюю ситуацию, некоторые детали, иногда они сталкиваются с трудностями получением нужной информации.

На практике возможен третий, **совместный подход**, связанный с сочетанием имеющихся возможностей внешней и внутренней экспертизы. Опора внешних мониторов на опытных служащих аппарата министерства/ведомства, привлечение их в качестве посредников, может «расшифровать» многие моменты, поможет улучшить в целом качество мониторинга и убедительность рекомендаций и выводов.

6.3. Индикаторы мониторинга, их типы и требования к ним

Индикаторы - это критерии (показатели), которые помогают сравнить желаемые результаты с реально достигнутыми. Они дают возможность ответить на вопрос: Продвигаемся ли мы к поставленной цели?

Таким образом, без индикаторов провести мониторинг не удастся. Поэтому разработка системы мониторинга стратегии/программы предполагает выработку индикаторов отслеживания прогресса достижения целей стратегии/программы, т.е.:

- общих целей или задач,
- конкретных целей и задач,
- результатов и мероприятий.

Есть некоторая разница между результатами и индикаторами. Результаты - это то, что получают в ходе реализации мер. Каждый результат имеет один или несколько индикаторов, и важно выбрать наиболее подходящие.

Каким требованиям должны удовлетворять индикаторы осуществления стратегии/программы? Они должны быть:

- регулярными, объективными и надежными,
- отражать прогресс в осуществлении стратегии/программы,
- не зависеть от других внешних факторов или явлений,
- быть не слишком изменчивыми и неподвижными.

Кроме этого, индикаторы должны подбираться с учетом всех заинтересованных сторон, которыми могут быть не только конкретное министерство/ведомство, но и другие министерства/ведомства, государственные и негосударственные структуры, доноры, инвесторы и т.д.

Основные характеристики хорошего индикатора даны во **Вставке 2**.

Вставка 2

Идеальный индикатор должен быть:

1. Идентичным - ясным, понятным и не двусмысленным.
2. Доступным - иметь разумную стоимость.
3. Уместным - соответствовать политике/стратегии/программе, быть связанным с ее целями.
4. Адекватным - обеспечивать достаточную основу для оценки политики/стратегии/программы.
5. Контролируемым - должен допускать независимую проверку.

Источник: Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ и политик. Бишкек, 2002.

Пример. Цель стратегии/программы – снизить уровень заболеваний у детей в возрасте до 1 года и женщин детородного возраста в одном отдельно взятом районе/области.

Задачи	Индикаторы
1. С помощью обучения и домашних визитов на протяжении года объяснить 3,000 женщин необходимость прививок для них и их детей в возрасте до 1 года.	1. Число женщин, посещающих еженедельные учебные собрания. 2. Число домашних визитов каждого преподавателя.
2. Сделать прививки женщинам и детям из 2,500 семей в отдельно взятом регионе на протяжении года с помощью передвижных клиник.	1. Число детей до 1 года, которым делались прививки каждый месяц. 2. Число детей, закончивших курс прививок. 3. Число женщин детородного возраста, сделавших прививки.

В общем случае индикаторы мониторинга могут быть разделены на пять типов:

- индикаторы ресурсов,
- индикаторы действий/мер,
- индикаторы продуктов/отдачи,
- индикаторы результатов,
- индикаторы воздействия.

Индикаторы ресурсов отражают, сколько и какие ресурсы используются для достижения целей стратегии/программы, решения ее отдельных задач.

Индикаторы действия/мер связаны с отдельными действиями, мерами по реализации стратегии/программы. Эти индикаторы отражают состояние дел на отдельных этапах процесса реализации стратегии/программы. Поэтому они меняются в процессе выполнения политики.

Индикаторы продуктов/отдачи предназначены для оценки непосредственных результатов стратегии/программы или программ/проектов. Они характеризуют достижение или не достижение финальных результатов – целей стратегии/программы.

Индикаторы результатов отражают результаты стратегии/программы в среднесрочной перспективе. К чему приведут полученные продукты/отдача?

Индикаторы воздействия - измеряют действительное изменение в состоянии сообщества и изменение других условий, таких как уменьшение заболеваний, снижение уровня бедности населения.

Индикаторы также могут быть качественными или количественными, прямыми или косвенными. Например, отремонтировано 20 школ - количественный индикатор. Пример качественного индикатора - 70% опрошенных учеников отремонтированных школ оценили качество ремонта школы как «хорошее». Уровень ежегодных доходов человека - пример прямого индикатора. Примером косвенного индикатора, например богатства, может быть марка автомашины, общая жилая площадь в расчете на одного члена семьи и т.п.

6.4. Источники и методы сбора данных, регулярность мониторинга

После того как сформулированы индикаторы, следует определить:

- источники информации,
- способы и средства сбора данных,
- периодичность сбора данных для мониторинга.

Сами по себе индикаторы не несут никакой информации. Например, индикаторы «процентная ставка», «сумма заработной платы», «среднее количество крупного скота на 1 семью». Индикаторы лишь представляют собой конкретную форму предоставления информации, которая называется «данные». Данные - это информация по индикатору на конкретную дату или за конкретный промежуток времени. Данные по индикаторам могут быть первичными и вторичными.

Первичные данные - это данные, полученные из первоначальных источников (полученные непосредственно из опроса, интервью, наблюдений и собеседований, подсчета чего-либо). Вторичные данные - это данные, полученные из чужих отчетов (готовые чужие отчеты, чужие публикации, результаты опросов, проведенные другими организациями), т.е. данные, полученные другими лицами и первоначально собранные для других целей.

Для сбора данных необходимо определить:

- источники данных,
- метод сбора данных,
- периодичность сбора данных или измерения.

Источники данных - это то, откуда берутся данные. Ими могут быть: документы, письменные записи; лица, связанные с реализацией стратегии/программы (исполнители, доноры, партнеры и др.); общественные и общинные организации, НПО, различные категории населения (при интервью, опросе и т.п.); организации различной формы собственности (при посещении, наблюдении и т.п.); готовые материалы – отчеты и публикации в печатном виде и электронном формате, фотографии, видео- и аудиозаписи.

Для сбора данных могут использоваться различные способы:

- наблюдение,
- анкетирование и проведение опросов,
- интервью и собеседования,
- изучение отчетов и статистики и др.

Наблюдение - это метод, при котором посещаются несколько заранее выбранных объектов (общинные организации, НПО, крестьянские хозяйства, отдельные семьи и т.п.). При наблюдении данные фиксируются по заранее определенному протоколу. Например, каковы условия труда рабочих, сколько человек работает и какие между ними отношения, пользуется ли руководящее лицо авторитетом и т.п. Этот метод позволяет собрать в основном качественные данные.

Анкетирование (рассылка анкет) - это метод, который собирает данные путем разработки анкеты (специального вопросника) и последующего вручения или рассылки анкеты (почтой или электронной почтой) с просьбой заполнить и вернуть к определенному сроку. Этот метод используется для сбора количественных и качественных данных. Важное значение имеет выборка - т.е. число тех, кому предлагается заполнить анкеты.

Важно также правильно определить периодичность сбора данных для мониторинга. Частые измерения не всегда оправданы, т.к. каждое из них может требовать финансовых затрат. Мониторинг осуществления стратегии/программы в общем случае может проводиться ежемесячно, еженедельно, ежеквартально, каждые полгода, год. Для удобства разработки и проведения мониторинга следует использовать таблицу.

Таблица 6.1. Примерная таблица, рекомендуемая для использования.

Цели или задачи	Название индикатора	Единица измерения	Метод измерения	Источник данных

Итак, следует запомнить:

1. Мониторинг - это деятельность, с помощью которой измеряется прогресс в достижении целей стратегии/программы.
2. В основе мониторинга стратегии/программы лежат индикаторы, источники и методы сбора данных и организация проведения мониторинга.
3. Система мониторинга разрабатывается заранее – после определения целей, стратегии/программы и мер.
4. Мониторинг осуществляется в процессе реализации стратегии/программы.
5. Мониторинг - это инструмент повышения эффективности реализации стратегии/программы.

Контрольные вопросы

1. Что такое мониторинг?
2. Когда разрабатывается система мониторинга стратегии/программы? Кто это делает?
3. Из каких этапов состоит процесс организации и проведения мониторинга.
4. Кто проводит мониторинг реализации стратегии/программы?
5. Что такое индикатор? Каким требованиям он должен удовлетворять?
6. Какие бывают типы индикаторов?
7. Какие методы сбора данных используются при мониторинге?
8. Как часто проводится мониторинг?

Глоссарий

Анкетирование (рассылка анкет) - это метод сбора данных путем разработки анкеты (специального вопросника) и последующего вручения или рассылки анкеты (почтой или электронной почтой) с просьбой заполнить и вернуть к определенному сроку. Этот метод используется для сбора количественных и качественных данных.

Вторичные данные - это данные, полученные из чужих отчетов (готовые чужие отчеты, чужие публикации, результаты опросов, проведенные другими организациями), т.е. данные, полученные другими лицами и первоначально собранные для других целей.

Данные - это информация по индикатору на конкретную дату или за конкретный промежуток времени.

Индикаторы - это количественные и качественные критерии успеха, это общие свидетельства, которые помогают вам сравнить желаемые результаты с фактическими. Они помогают ответить на вопрос: «Почему вы уверены, что продвигаетесь к поставленной цели?».

Интервью - это метод сбора информации путем проведения беседы, в ходе которой задаются устные вопросы.

Мониторинг - деятельность, с помощью которой измеряется прогресс в решении задач проекта путем сравнения достигнутых результатов с запланированными.

Наблюдение - это метод сбора данных путем посещения выбранных объектов (предприятий, организаций, министерств, НПО, партий, ассоциаций и т.п.) однородного типа. Этот метод позволяет собрать в основном качественные данные.

Опрос - это метод сбора данных, при котором разрабатывается анкета, которая заполняется специальными оценщиками или интервьюерами. Вопросы по анкете задаются устно и фиксируются в анкете. Этот метод также используется для сбора и количественных и качественных данных.

Первичные данные - это данные, полученные из первоначальных источников (полученные самостоятельно из опроса, интервью, наблюдений и собеседований, подсчета чего-либо).

Результаты - это то, что мы пытаемся получить в результате предпринятых мер, то, чего мы добиваемся на пути к цели.

ПРАКТИЧЕСКАЯ РАБОТА

Тема 6. Мониторинг стратегии/программы развития сектора

Название работы: **Разработка индикаторов мониторинга стратегии\программы развития сектора.**

Цель:

1. Закрепить понимание назначения и видов индикаторов мониторинга.
2. Привить навыки разработки индикаторов стратегии/программы.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание:

1. Используя сведения, полученные из материалов лекции, а также свой опыт и знания, выберите какую-либо проблему, затем сформулируйте связанную с ней цель и задачи.
2. Для выбранной проблемы (цели и задач) разработайте систему индикаторов мониторинга по приведенной ниже таблице.
3. Разработайте разные типы индикаторов.

Время: 40 мин.

Цели и задачи	Название индикатора	Единица измерения	Метод сбора данных	Источник и периодичность сбора данных

Тема 7. ОЦЕНКА СТРАТЕГИИ/ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА

План занятия:

1. Что такое оценка и почему она необходима?
2. Организация и проведение оценки.

7.1. Что такое оценка и почему она необходима?

После того как завершен процесс реализации стратегии/программы развития сектора или ее самостоятельный этап, необходимо провести анализ его результатов, а также действий, которые были направлены на решение конкретной проблемы, достижение поставленных целей. С этим связан комплекс действий, называемых **Оценкой (Evaluation)**.

Оценка - это процесс сбора и анализа информации с целью определения соответствия использованных в ходе осуществления стратегии/программы мер запланированным целям, а также выяснению того, содействуют ли эти меры достижению цели, поставленной в политике/стратегии развития. Цель оценки - анализ реализации или достигнутых результатов для принятия решения в отношении дальнейшей деятельности по реализации стратегии/программы. Оценка представляет возможность для организационного совершенствования процесса реализации стратегии/программы на различных уровнях управления.

Оценка во многих аспектах похожа на мониторинг. Однако в отличие от мониторинга, который отвечает на вопрос: Что произошло или какие отклонения произошли по сравнению с первоначальным или намеченным? Оценка отвечает на вопросы: Как были достигнуты эти результаты? Почему произошли отклонения? Какие уроки можно сделать из этого?

В отличие от регулярного мониторинга, оценка стратегии/программы развития сектора проводится 1-3 раза на протяжении процесса решения проблемы:

- в начале решения проблемы, - при наличии лишь проекта стратегии и программы,
- в конце процесса решения проблемы или реализации стратегии/программы,
- через 2-3 года после достижения цели (решения проблемы).

В последнем случае выявляются устойчивость результатов стратегии/программы, побочные эффекты и долгосрочные результаты, которые могут быть ощутимы лишь через несколько лет после принятых мер.

Оценка в начале решения проблемы. Например, если рассматривается проект программы действий помощи малоимущим, оценка даст ответ на вопрос, будут ли предложенные в программе меры действенными, какова их логическая последовательность, чтобы они были эффективными и т.п.

С учетом отмеченного выше существуют два типа оценок:

- промежуточная оценка,
- обобщающая (конечная) оценка.

Конечную оценку (Evaluation) иногда путают с промежуточной оценкой (Appraisal), поскольку эти два слова в английском языке являются синонимами в русском. Исследование проекта стратегии/программы до начала их реализации называется промежуточной оценкой. Исследование результатов реализации стратегии/программы называется конечной оценкой.

Действия, предпринимаемые во время мониторинга, переходят в конечную оценку, если она будет включать исследование более широких вопросов об адекватности и действенности проекта. Переход от мониторинга к конечной оценке может быть представлен как три различных вопроса:

- что мы делаем в настоящий момент? (**мониторинг**).
- чего мы достигли? (**отчет о завершении проекта**).
- достигли мы того, что нужно? (**конечная оценка**).

В проведении оценки участвуют две стороны: заказчик и эксперт по оценке. Наличие двух сторон предполагает некоторое распределение обязанностей между сторонами. Заказчик должен найти эксперта, заключить контракт с ним и осуществить постановку задачи. Эксперт по оценке должен при помощи правильно выбранных методов сбора данных и анализа дать ответ на поставленные заказчиком задачи.

7.2. Организация и проведение оценки

Выделяют шесть основных этапов проведения оценки:

- 1) Планирование оценки – уточняются цели и задачи, круг заинтересованных сторон и т.д.
- 2) Подготовка – определяется последовательность действий - определяются методы сбора данных, источники информации, основные вопросы, на которые надо дать ответы, разрабатываются формы оценки и т.д.
- 3) Сбор данных – методы сбора количественных и качественных данных.
- 4) Анализ полученных данных – полученные данные интерпретируются, выстраивается общая картина, делаются заключения и выводы.
- 5) Подготовка отчета – приводятся итоги оценки, пути решения проблем и даются рекомендации.
- 6) Распространение результатов оценки, сообщения результатов оценки, от этого зависит дальнейшая судьба оценки.

При подготовке проведения оценки важно учитывать, что:

- планирование оценки занимает 15-25% всех ресурсов,
- сбор данных для анализа - 20-35%,
- анализ данных - 20-40%,
- подготовка отчета, письменного аналитического документа - 15-30%.

Для сбора данных при проведении оценки используются следующие методы: фокус-группа, наблюдение, рассылка анкет, опрос, интервью, прочие методы (обзор документов, функциональный и профессиональные тесты и др.).

Фокус-группы - это метод обсуждения в группе из 6-12 человек. Группа состоит из разных специалистов и заинтересованных сторон по одной и той же проблеме. Обсуждается не более 5-6 взаимосвязанных вопросов по одной проблеме или тематике. Обсуждением руководит модератор, стараясь дать высказаться каждому члену группы. Ответы фиксируются в письменном виде и устно и затем обрабатываются. Как правило, обсуждение в фокус-группе не должно длиться более 1.5 часов и для исследования небольшой проблемы достаточно проведения 2-4 обсуждений в разных группах. Этот метод позволяет собрать в основном качественные данные.

Опрос - это метод, при котором также разрабатывается анкета, однако в отличие от анкетирования, анкеты заполняются специальными оценщиками или интервьюерами. Вопросы по анкете задаются устно и фиксируются в анкете. Этот метод также используется для сбора и количественных и качественных данных.

Интервью - это метод проведения беседы, в ходе которой задаются устные вопросы. Ответы либо фиксируются сразу в письменном виде, либо записываются на диктофон, либо фиксируются после интервью. Вопросы могут быть жестко фиксированными - задаваться на основе вопросника-анкеты, либо быть более гибкими (задаются блоки вопросов и возможны вариации). Этот метод позволяет получить ценные качественные данные.

Прочие методы сбора данных включают: обзор документов, функциональный/профессиональный тест, полевые командировки, интервью с ключевыми информантами.

В ходе оценки рекомендуется использовать несколько методов сбора данных, что обеспечит достоверность, надежность и обоснованность последующего анализа. После сбора данных и их обработки производится анализ данных.

После завершения сбора информации для оценки стратегии/программы начинается этап анализа полученных данных. Это самая творческая и самая трудная часть оценки, в ходе нее систематизируются данные, полученные из разных источников, из разрозненных фрагментов выстраивается цельная картина.

Процесс анализа и получения результатов оценки предполагает следующие шаги:

- осмысление фактов – изучаются данные, цифры, факты, цитаты и т.п.,
- подготовка выводов – готовятся на основе анализа нескольких фактов и выявленных тенденций,
- написание заключения – готовятся на основе анализа и взаимосвязи нескольких выводов,
- рекомендации – представляют собой конкретные ответы на вопрос, что делать с выявленными проблемами и/или как повысить эффективность стратегии/ программы,
- извлеченные уроки представляют собой обобщения, сделанные на основе выводов и заключений нескольких оценок.

Среди основных видов анализа выделяют количественные и качественные.

Виды количественного анализа включают:

- описательный анализ (описание ситуации с помощью данных) – используется, когда требуется ознакомиться с ситуацией, дать количественные параметры явления (например, анализ данных по переписи населения),
- сравнительный анализ используется, когда основное внимание уделяется сравнению данных, например, одной программы с другой, текущей ситуации с ситуацией в прошлом и т.п.,
- относительный (реляционный) анализ выявляет взаимосвязи между разными показателями и переменными, между разными событиями и явлениями.

К основным видам качественного анализа можно отнести:

- контент-анализ, он предполагает анализ содержания и дает ответ на вопрос, например, с какой частотой происходило какое-либо событие,
- ситуационный анализ – предполагает анализ и разъяснение конкретной ситуации с использованием цитат, иллюстраций, подробных описаний,
- эпизодический анализ – предполагает анализ и разъяснение конкретных эпизодов, дает небольшие практические примеры, служащие для иллюстрации какой-либо проблемы или ее эпизода.

Иногда используется комбинированный вариант анализа.

Основные проблемы при анализе данных:

- избыток данных – наличие большого массива данных, их сложно использовать и требуется продумывать, какие данные нужны, как и насколько их можно взаимосвязать. Избыток данных требует много времени и ресурсов для отсеивания ненужных данных, для обработки и анализа оставшихся,
- недостаточные и неполные данные – собранных данных немного, чтобы провести достаточно глубокий анализ и сделать серьезные выводы и рекомендации,
- противоречивые данные – это такая проблема, когда данные, полученные разными методами и из разных источников, противоречат друг другу,
- ненадежные/недостоверные данные – когда собранные данные ненадежны (например, в силу ненадежности выбранного метода, высокой вероятности погрешности выборки или большого

числа подстановок в работе интервьюеров). Такие данные ставят под угрозу исследование в целом и делают невозможным использование данных для анализа и выводов оценки, т.к. могут поставить под сомнение объективность и надежность самой оценки и ее результатов.

Результаты анализа данных должны быть надежными, представлены в четкой и понятной форме. Они могут быть представлены в различных формах, например, в виде анализа соотношения и динамики расходов и доходов, анализа примерных показателей, анализа процентных соотношений, статистического анализа данных, анализа организационных структур, анализа данных по разным местностям (в географическом разрезе), анализа демографических данных, анализа степени удовлетворенности клиентов (высокая, средняя, низкая) и т.д.

После анализа данных готовится Отчет по оценке стратегии/программы развития сектора. Его подготовка и презентация – финальная стадия работы по оценке. В целом, Отчет должен дать информацию о состоянии изучаемого объекта, ключи к решению проблем, создает возможности для корректировки стратегии/программы развития сектора или начала новой стратегии/программы развития сектора.

Типовая структура официального отчета по оценке содержит следующие элементы:

- Краткое вступление составителя отчета.
- Введение.
- Описание стратегии/программы развития сектора, которая оценивалась.
- Описание целей и задач оценки.
- Описание способов проведения оценки и предоставление данных.
- Выводы.
- Заключение и рекомендации.
- Приложения (подробности об использованных методах, дополнительная детализированная информация по данным и т.п.).

Профессиональный отчет о результатах оценки должен:

- содержать ответы на все вопросы оценки и ответы на решения всех проблем, определенных ранее заказчиком в Техническом задании на проведение оценки,
- быть по возможности кратким, сжатым и систематизированным,
- концентрироваться на предоставлении важной ключевой информации, которую желательно предоставлять вначале в виде сжатой выжимки и более подробно – в основной части документа,
- дополнительную детализированную, но второстепенную по важности информацию излагать в приложениях, чтобы не смещать акцент с главных, ключевых вопросов и проблем,
- быть обоснованным – с достаточным количеством фактов и свидетельств, представленных в виде графиков, таблиц и схем,
- включать сравнение с предыдущей ситуацией (предыдущими данными) и исходной ситуацией (исходными данными),
- составляться при участии ключевых заинтересованных сторон с тем, чтобы учесть разные мнения и позиции. Это значительно повышает качество отчета.

Отчет о результатах оценки должен быть своевременным!

Декларация результатов оценки. Когда сообщить об оценке? Здесь возможны три варианта.

1. До начала оценки – для информирования сотрудников и менеджеров программы о целях и задачах проводимой оценки.
2. Во время проведения оценки - для ознакомления сотрудников и менеджеров программы с ходом оценки.

3. После завершения оценки – для общего ознакомления с результатами оценки, выводами, заключениями и рекомендациями, а также для того, чтобы информировать о дальнейшей работе (как будут использованы результаты оценки).

Возможны официальные и неофициальные способы распространения сообщения и результатов оценки.

Официальные способы:

- письменные отчеты,
- совещания, официальные встречи (в разном формате: при небольшом числе участников, с участием всех членов организации или только ее топ-менеджеров и т.д.),
- презентации (с привлечением большого числа участников, прессы и т.д.).

Неофициальные способы:

- телефонные сообщения,
- электронная почта,
- внутренняя переписка,
- неформальные встречи.

Вставка 3.

Советы к улучшению качества отчета о результатах оценки

1. Желательно совмещать количественную информацию с качественной.
2. Если сравнение приводит к выявлению неожиданных тенденций или показателей, необходимо приводить объяснения, почему это произошло.
3. Желательно приводить информацию и о внутренних факторах, например, о потере персонала или других ресурсов.
4. Необходимо обобщать полученные результаты.
5. Можно приводить информацию о внешних факторах, например, о влиянии неожиданного природного потрясения или политических изменений в стране.

Контрольные вопросы:

1. Когда проводится оценка стратегии/программы развития сектора?
2. Кто выполняет оценку стратегии/программы развития сектора?
3. Перечислите основные отличия мониторинга и оценки?
4. Какие типы оценок Вы знаете?
5. В чем состоит разница между конечной и промежуточной оценкой?
6. Из каких этапов состоит проведение оценки?
7. Какие методы используются при проведении оценки?
8. Какие виды анализа данных существуют?
9. Какие проблемы возможны при анализе данных?
10. Какова структура типового отчета по проведению оценки?
11. Какими способами распространяются сообщения о результатах оценки?

Глоссарий



Контент-анализ - метод анализа содержания, дает ответ на вопрос, например, с какой частотой происходило какое-либо событие.

Оценка - это процесс сбора и анализа информации с целью определения соответствия используемых в ходе выполнения проекта мер и запланированных целей, а также выяснению того, содействуют ли эти меры достижению цели, поставленной в политике/стратегии развития.

Результаты - это целевая функция действий (или подцели действий), то, что мы пытаемся получить в результате предпринятых мер, то, чего мы добиваемся на пути к цели.

Ситуационный анализ - метод анализа, предполагает анализ и разъяснение конкретной ситуации с использованием цитат, иллюстраций, подробных описаний.

Фокус-группы - это метод сбора данных путем обсуждения в группе из 6-12 человек, разных специалистов и заинтересованных сторон по одной и той же проблеме. Этот метод позволяет собрать в основном качественные данные.

Эпизодический анализ - метод анализа, предполагает анализ и разъяснение конкретных эпизодов, дает небольшие практические примеры, служащие для иллюстрации какой-либо проблемы или ее эпизода.

ПРАКТИЧЕСКАЯ РАБОТА

Тема 7. Оценка реализации стратегии/программы развития сектора

Название работы: **Сравнение мониторинга и оценки.**

Цель: Лучше уяснить особенности мониторинга и оценки стратегии/программы развития сектора.

Форма проведения: Групповая работа.

Задание.

1. Разработайте критерии (показатели) сравнения мониторинга и оценки стратегии/программы развития сектора развития сектора.
2. Используя нижеследующую таблицу, сравните мониторинг и оценку стратегии/программы развития сектора развития сектора.
3. Определите, что в них является общим, а что отличным?

Время: 40 мин.

Критерии (показатели) сравнения	Мониторинг	Оценка
1.		
2.		
3.		
4.		

ЛИТЕРАТУРА

1. Введение в системный анализ: /Перегудов Ф.И. Тарасенко Ф.П./ М.: Высш. шк., 1989.
2. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент. Москва, 1999.
3. Государственная Программа жилищного строительства в Кыргызской Республике до 2010 года. Бишкек, 2001.
4. Государственная программа развития туризма в Кыргызской Республике до 2005 года.
5. Национальная лесная программа на 2005-2015 годы (проект).
6. Национальная программа реформы системы здравоохранения Кыргызской Республики “Манас” на 1996-2006 годы.
7. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе», Бишкек, 2004.
8. Закон Кыргызской Республики «О правительстве Кыргызской Республики», Бишкек, 2004.
9. Как стать хорошим советником по стратегическим вопросам. Пособие. НИСПАсии, Братислава 2002.
10. Комплексная основа Кыргызской Республики до 2010 года. Бишкек, 2002.
11. Конституция Кыргызской Республики (новая редакция). Бишкек, 2003.
12. Методологические основы стратегического планирования/Газарян А.Бишкек, 2003.
13. Мониторинг и оценка реализации функционального анализа министерств и административных ведомств. Материалы и рекомендации республиканского семинара. Бишкек, 2003.
14. Национальная Стратегия Сокращения Бедности. Бишкек, 2003.
15. Райт Г. Государственное управление. Бишкек, 1997.
16. Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ и политик. Бишкек, 2002.
17. Словарь терминов и понятий по государственному управлению. Пер. с англ. Бишкек, 1997.
18. Developing Management Skills. Institute of Public Administration, Dublin, 1995. p. 39-52.
19. Introducing Public Administration/Shafritz J.M., Russell E.W. Longman, N.Y. 1996.
20. Meltsner A. J. Policy analysis in bureaucracy. Berkeley. US Press, 1976.
21. Randall B. Ripley, Grace A. Franklin, Policy Implementation & Bureaucracy, Second Edition, Pacific Grove, California, 1986.
22. Strategic Planning for Public and Nonprofit organizations/ Bryson J.M. Jossey Bass Publishers, San Francisco 1995.
23. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy - Eighth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey. 1995.
24. <http://cdf.gov.kg>
25. <http://www.gov.kg>

ВОПРОСЫ ДЛЯ ВХОДНОГО И ВЫХОДНОГО ТЕСТИРОВАНИЯ

1. Что такое стратегический план?

До тренинга _____

После тренинга _____

2. Перечислите последовательность этапов стратегического планирования

До тренинга _____

После тренинга _____

3. Какие факторы внешней и внутренней среды надо рассмотреть, чтобы выполнить анализ для разработки стратегии и программы развития сектора?

До тренинга _____

После тренинга _____

4. Какие группы лиц и организаций необходимо привлечь к разработке стратегии и программы развития сектора?

До тренинга _____

После тренинга _____

5. Что такое стратегия и программа?

До тренинга _____

После тренинга _____

6. Кто (какой орган) должен утверждать стратегию/программу развития сектора?

До тренинга _____

После тренинга _____

7. Какие элементы (что) должна включать в себя Программа?

До тренинга _____

После тренинга _____

8. Дайте определение понятий «мониторинг» и «оценка».

До тренинга _____

После тренинга _____

Ф.И.О. участника _____ Дата _____