

Инструменты для отслеживания хода разработки стратегии ИУВР

Как обеспечить, чтобы процесс подготовки вашего плана интегрированного управления водными ресурсами или стратегии¹ проходил гладко и включал все действия, необходимые для его успешного выполнения и, в конечном счете, инициировал положительные изменения? Данное резюме описывает как два инструмента управления проектом - показатели и вопросники - могут помочь в этом. Резюме основывается на основных разработках, представленных в разделах публикации «Катализатор реформ: руководство по разработке стратегии интегрированного управления водных ресурсов (ИУВР) и повышения эффективности водопользования (стр. 26 - 37).

Цель настоящего резюме - помочь лицам, ответственным за составление плана ИУВР и стратегии эффективного водопользования, в подборе полезных показателей и разработке вопросников для оценки и руководства их действиями.

В идеальном случае, показатели должны быть определены до начала фактической формулировки стратегии и включены в техническое задание (ТЗ) или методические указания по подготовке проекта, но их разработка также полезна почти на любом этапе процесса.

¹Мы используем термин «стратегия», как сокращенное обозначение для всех стратегий и планов ИУВР

Различные типы показателей для контроля различных требований

В настоящем резюме описывается, как определить показатели и вопросники для мониторинга процесса формулировки стратегии. Это задача значительно отличается от определения показателей, которые обычно используются для мониторинга и оценки результатов и воздействий выполнения стратегии. Показатели мониторинга и оценки (МиО) для этапа выполнения, рассматриваются в отдельном резюме (Техническое резюме 3). Ниже приводятся некоторые различия между типом показателей, обсуждаемых в данном документе, и типом показателей, используемых при МиО в ходе выполнения стратегии.

Показатели для управления проектом в ходе разработки стратегии	Показатели для МиО в ходе выполнения
Краткосрочные	Кратко-, средне- и долгосрочные
Определяются теми, кто непосредственно участвует в разработке стратегии	Определяются при участии круга заинтересованных сторон
Сопоставление фактических результатов с планируемыми в ТЗ или в руководстве проекта	Сопоставление фактических результатов с целями и задачами, определенными в стратегии
Цель обеспечить последовательную разработку стратегии, включая все необходимые элементы для её успешного выполнения	Цель обеспечить планируемые результаты и воздействия стратегии
Используются для отработки процесса разработки стратегии	Используются для отработки самой стратегии

Как определять показатели для облегчения формулировки стратегии

При разработке соответствующих показателей, первым вопросом, которым следует задаться, является: каковы ключевые шаги при формулировке стратегии? Пример 8 публикации «Катализатор реформ...» (стр. 33) содержит «основные элементы успешной стратегии», которые могут служить полезной отправной точкой при ответе на этот вопрос:

- Согласованные цели и задачи.
- Создание структуры для принятия лучших решений на долгосрочной основе.
- Увязка долгосрочных целей развития и текущего планирования национального развития.
- Прогнозирование потребностей в материально-технической базе и адекватные инвестиции в создание потенциала развития.
- Участие и поддержка пользователей и других бенефициариев, включая женщин и бедные слои населения.
- Обеспечение достаточных трудовых и финансовых ресурсов для процесса.
- Разработка графика мероприятий с конкретными промежуточными результатами и целями.
- Обеспечение механизмов мониторинга и оценки при обратной связи с процессом.

Идея состоит в том, чтобы определить показатели или вопросники для тех мероприятий, которые группа рассматривает как важные для успеха стратегии в целом, а не для какого-либо этапа процесса. Решение о том, что подлежит мониторингу и каким образом он проводится, означает, прежде всего, определение того, что важно и полезно знать. Другой вопрос заключается в том, когда выполнять эти действия: имеются ли камни преткновения? По этому вопросу, раздел публикации «Катализатор реформ...» рассматривающий возникающие препятствия (стр. 34-37) и обеспечивающий рекомендации, как избежать бездействия, предлагаемые в заключительном разделе публикации (стр. 40-41), дает определенные указания по этому вопросу.

Как только группа идентифицировала ключевые этапы процесса, которые требуют проведения мониторинга, возникает следующий вопрос: Как Вы можете удостовериться, что эти мероприятия были выполнены соответствующим образом? Ответ на этот вопрос можно разделить на две части: (1) определение показателя /вопросника для конкретного пункта и (2) идентификация источника обоснования. Например, пункт вопросника по согласованию целей и задач мог бы быть определен как соглашение координационного комитета и группы управления по логической структуре стратегии. Источником обоснования мог бы стать протокол заседания этих двух групп.

КЛЮЧЕВЫЕ УРОКИ

- Определите показатели для мониторинга критически важных этапов процесса или предотвращения потенциальных проблем. Нежелательно разрабатывать показатели для всего.
- Обеспечьте время и ресурсы, чтобы применение показателя имело смысл в увязке со значимостью контролируемого параметра.
- Обеспечивайте показатели настолько простые, насколько это возможно. В некоторых случаях, использование вопросника также дает хорошие результаты, если не лучше.
- Договоритесь о показателях вначале процесса со всеми соответствующими членами группы по разработке стратегии и утвердите их в вышестоящей инстанции, чтобы гарантировать подотчетность.
- Четко определите, кто ответствен за применение показателя и как получаемая информация будет использоваться в процессе - кто нуждается в ней и когда.
- Попытайтесь избежать неопределенных или очень субъективных оценок при определении показателей или составлении вопросников.

Показатели и вопросники, описанные здесь, могут повысить эффективность процесса разработки стратегии, и помочь в обеспечении основы для её успешного выполнения, НО группы должны остерегаться концентрации слишком большого внимания на инструментах в ущерб конечному результату. Можно легко «застрять» в деталях процесса и потерять из виду конечную цель - ускорение перехода к более устойчивым и комплексным подходам в развитии, управлении и использовании водных ресурсов.

Ресурсы для ознакомления со связанными документами

- Dalal-Clayton and Bass (2002). Sustainable Development Strategies - A Resource Book.
www.nssd.net/resbook.html
 OECD (2001). The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development.
www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf
 Swanson, Pintér, et al. (2002). National Strategies for Sustainable Development Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Coordinated Action Based on a 19-country Analysis.
www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=640
 UN DESA (2002). Guidance in preparing a national sustainable development strategy: managing sustainable development in the new millennium.
www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf

О СЕРИИ ПУБЛИКАЦИЙ «КАТАЛИЗАТОР РЕФОРМ»

Резюме является одним из серии документов для решающих лиц и технических публикаций, предназначенных для помощи странам в мобилизации их усилий по достижению цели, определенной в связи с подготовкой планов внедрения ИУВР и стратегий эффективного использования водных ресурсов, установленных Всемирным саммитом по устойчивому развитию (ВСУР), и подтвержденной на саммите в 2005 году. Серия публикаций посвящена ключевыми вопросами и потенциальным препятствиям, и является попыткой ознакомить страны в начале процесса с позитивным опытом других, для его последующего использования.

Серия публикаций дополняет руководство: Катализатор реформ: Руководство по разработке стратегии интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и повышения эффективности водопользования. Руководство и все связанные резюме могут быть разгружены с www.gwforum.org, или получены в виде твердых копий по запросу по адресу: gwforum@gwforum.org. Русская версия на сайте: www.gwpcasena.org.

Резюме этой серии публикаций представляют собой редактируемые, а не окончательные документы. Мы продолжим модернизировать и улучшать их, основываясь на ваших материалах. Пожалуйста, пошлите ваши комментарии и вопросы Кристи Волкуски по адресу: walkuski@iri.columbia.edu.

ПОМЕЩЕНИЕ ИНДИКАТОРОВ И КОНТРОЛЬНЫХ СПИСКОВ В ДЕЙСТВИЕ

Для обеспечения эффективности, показатели и вопросники должны быть включены в проектный план. Что означает, необходимость решения с какого момента процесса разработки стратегии показатель или вопросник должны вступить в «игру». На определенном этапе? С определенным интервалом? После завершения начальной формулировки стратегии?

Также необходимо прояснить, кто будет ответствен за применение показателя или вопросника, и кто будет обрабатывать полученную информацию - это будет отдельный специалист, часть группы или вся группа? Вообще, информация должна собираться и обрабатываться, по возможности, на самом низком уровне, и только по мере необходимости передаваться на более высокие уровни. Однако, в случае работы небольших проектных групп, основываясь на анализе всей группой, результаты по приоритетным показателям и договоренности о том, какие действия предпринимать, являются одним из способов распределения ответственности. Кроме того, последующее обсуждение членов группы может привести к лучшему использованию информации и более творческому решению проблемы.

ПРОБЛЕМЫ САМОКОНТРОЛЯ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТОЧНОСТИ И ДЕЙСТВЕННОСТИ

Обеспечение того, что проблемы обозначены и информация соответствующим образом учитывается - две самые существенные проблемы этого типа самоконтроля. Хорошо проработанные показатели и вопросники должны быть встроены в механизмы отчетности. Есть несколько способов встроить их в отчетность:

- Включить согласованные показатели и вопросники в ТЗ группы и утвердить их координационным комитетом или вышестоящим органом.
- Определить статус группы, как органа ответственного за анализ действенности ключевых показателей и для решения, как поступать с полученными результатами.
- Гарантировать, что специалист или группа, ответственная за применение показателя, заинтересованы в точной отчетности (или, по крайней мере, не имеют заинтересованности в искажении отчетности).
- Иметь определенный резерв, при наличии более одного лица, ответственного за применение одного и того же показателя.
- Составить график периодической отчетности вышестоящей инстанции или группе представителей бенефициариев по мониторингу ключевых вопросов.
- Обеспечить участие соответствующего внешнего эксперта в применении ключевых показателей (см. пункты 2, 4, 7 и 8 таблицы).
- Способствовать созданию условий, при которых члены группы вознаграждаются за идентификацию и решение проблем, а также достижение цели.

Совместное использование вышеупомянутых мер, вероятно, обеспечит более успешные результаты.

ПОКАЗАТЕЛИ ИЛИ ВОПРОСНИКИ: БЕЗОТНОСИТЕЛЬНО ВЫПОЛНЯЕМОЙ РАБОТЫ

Показатели должны быть простыми и удобными для использования настолько это возможно. В некоторых случаях четкий вопросник может оказаться достаточным, поскольку пункты в списке достаточно конкретны для гарантии удовлетворения критериев минимального качества. Например, формулировка «заинтересованные стороны существенно участвуют» очевидно является не достаточно определенной, чтобы иметь большую ценность. Чтобы быть полезным, этот пункт вопросника (или показатель) должен определять, кто является заинтересованными сторонами, на каком этапе процесса разработки стратегии они должны участвовать и что понимается под определением "существенно". Вынуждая проектную группу определять условия и решать вопросы контроля качества до определения показателей/вопросников, обеспечивая более эффективный процесс формулирования стратегии.

При выборе между вопросниками и показателями, имея минимальное количество информации, группа должна хорошо выполнить ее работу. Пункт вопросника должен отражать суть вопроса, на который можно ответить «да» или «нет». Показатели обеспечивают больше нюансов получаемой информации и, следовательно, требуют некоторого анализа. Достаточно ли только знать, что действие имело место? Если так, вопросник является соответствующим инструментом. Если необходимо дать более определенную оценку, того что было достигнуто, в какой степени и т.д., в этом случае, более приемлемы показатели.

Показатели могут быть количественными или качественными, и снова выбор должен зависеть от типа необходимой информации. Традиционно был перекосяк в пользу количественных показателей, но в некоторых случаях, показатель качества может оказаться более полезным. В примере приведенном выше, вопрос состоял в том, как оценить "существенное" участие бенефициариев. Один из способов может состоять в учете числа проведенных совещаний с бенефициариями и числа участников от различных групп бенефициариев и сравнении с планируемыми целями, в данном случае понятие «существенное», определяется численно (количественно). Другой способ состоит в том, чтобы обследовать группы бенефициариев, чтобы оценить ощущают ли они своё участие как «существенное» - что их проблемы доведены до сведения рабочей группы и соответственно учтены в процессе разработки стратегии (качественный подход). Это потребует большего количества времени и вклада специалистов, но, в конце концов, данные инвестиции оказываются важными для бенефициариев и успешного выполнения стратегии.

«Вынуждая проектную группу определять условия и решать вопросы контроля качества до определения показателей/вопросников, обеспечивая более эффективный процесс формулирования стратегии»

«Хорошо проработанные показатели и вопросники должны быть встроены в механизмы отчетности»

Примерный набор показателей, способствующих формулировке стратегии

Таблица содержит гипотетический набор показателей, способствующих формулировке стратегии. Он служит примером, а не рекомендацией. Этапы, выбранные для мониторинга, и типы отобранных показателей/вопросников зависят от специфических условий страны - ее приоритетов, процесса разработки стратегии, ресурсов и ограничений. Кроме показателей, таблица содержит указания на источники обоснования и когда показатель должен применяться. Чтобы представить общую картину того, как эти показатели используются при формулировании стратегии, также необходимо определить цели, временные рамки и положения о том, кто ответственный, как собранная информация будет использоваться, кто и в каком формате её получит (графики, письменные или устные отчеты и т.д.). Заметьте, что этот набор содержит комбинацию качественных индикаторов и пунктов контрольного списка.

Наиболее важные моменты для успеха стратегии	Показатели/пункты вопросника	Источники обоснования	Когда они используются
1. Поддержка на самом высоком политическом уровне обеспечен	Наличие меморандума о взаимопонимании или письма с обязательствами Правительства	Официальные правительственные документы	До начала процесса формулирования стратегии
2. Политическое признание водных ресурсов, в качестве базового элемента для ускорения экономического и социального развития	Совещания для обсуждения значения стратегии с участием руководителей ведущих министерств (финансов, охраны окружающей среды, туризма, сельского хозяйства, энергетики, здравоохранения, промышленности)	Протоколы совещаний	В начале процесса формулирования стратегии
3. Пожелания и приоритеты бенефициариев включены в стратегию	Подтверждение "удовлетворены" представителями бенефициариев при адекватном участии бенефициариев	Документы обследования бенефициариев	После завершения чернового варианта стратегии
4. Определены параметры усиления институциональных структур	Инвентаризация национальных ресурсов и оценка институциональных возможностей выполнены	Отчет	В начале процесса формулирования стратегии
5. Сформулирован соответствующий план действий	Соответствующий план создания потенциала/ институционального усиления включен в стратегию	Оценка плана внешними экспертами	После завершения чернового варианта стратегии и если изменения внесены, снова до завершения стратегии
6. Создана база знаний для использования при разработке стратегии	Оценка водных ресурсов бассейна произведена Оценка системы принятия водохозяйственных решений выполнена.	Отчет по базе	В начале процесса формулирования стратегии
7. Обеспечено финансирование для первых пяти лет выполнения стратегии	Подтверждение Министерством Финансов выделения бюджета	Официальные правительственные документы	После завершения чернового варианта стратегии
8. Финансовый план для следующих пяти лет подготовлен	Потенциальные источники финансирования определены	План финансирования стратегии	После завершения чернового варианта стратегии
9. Создана системы МиО	Соответствующие показатели определены для мониторинга выполнения ключевых целей и задач стратегии	Оценка плана МиО внешними экспертами	После завершения чернового варианта стратегии и если изменения внесены, снова до завершения стратегии
10. Установлены связи с более широкими планами и целями развития	Стратегия увязана с Программой борьбы с бедностью, Национальным планом устойчивого развития и Национальным планом сохранения биоразнообразия	Соглашение (оценка чернового варианта стратегии) руководителями национальных программ по борьбе с бедностью, устойчивому развитию и сохранению биоразнообразия	После завершения чернового варианта стратегии
11. Проводятся работы по улучшению процесса принятия решений на постоянной основе	Стратегия определяет средне- и долгосрочные задачи устойчивого развития, управления и использования водных ресурсов	Стратегический документ	После завершения чернового варианта стратегии и если изменения внесены, снова до завершения стратегии
12. Проверка выполнимости стратегии	Соответствие между целями, задачами и ресурсами	Стратегическая структура	После завершения чернового варианта стратегии и если изменения внесены, снова до завершения стратегии