CENTER FOR ECONOMIC RESEARCH

UNDP Uzbekistan

ЗАГЛЯДЫВАЯ ЗА ГОРИЗОНТ

Концепции и опыт формулирования национальных видений

Публикация подготовлена Центром экономических исследований
при содействии Программы развития
Организации Объединенных Наций (ПРООН).
Точка зрения, выраженная в данной публикации,
принадлежит членам рабочей группы и может не совпадать
с официальной точкой зрения ЦЭИ или ПРООН.

© Центр экономических исследований, 2014 (www.cer.uz)
© ПРООН, 2014 (www.uz.undp.org)

Все права принадлежат Центру экономических исследований и Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).
Любое воспроизведение публикации или использование выдержек из данной публикации могут быть произведены только с письменного согласия; ссылка на источник обязательна. По всем вопросам, касающимся перепечатки, перевода и приобретения печатных версий, обращаться по следующему адресу:
Узбекистан, г. Ташкент, 100070, Центр экономических исследований,
ул. Ш. Руставели, 1-й тупик, дом 5.

Содержание

Выражение признательности 4

Краткое изложение 5

1. Что такое Видение 8
1.1. Что представляет собой Видение 8
1.2. Примеры успешных Видений и НСР 9

2. Значимость видений и национальных долгосрочных стратегий 15
2.1. Обеспечение приверженности нации идеям стратегии 15
2.2. Формирование консенсуса по приоритетам развития 17
2.3. Повышение потенциала государственных институтов, экспертного сообщества и гражданского общества 17
2.4. Определение глобального, регионального и национального контекстов 18
2.5. Обеспечение сопряженности стратегий и программ для реализации Видения 20
2.6. Институционализация механизмов координации и взаимодействия 21

3. Основные шаги в процессе формулирования Видения и долгосрочных национальных стратегий развития 23
3.1. Шаг 1 – Оценка достижений и успехов 23
3.2. Шаг 2 – Определение вызовов будущего 25
3.3. Шаг 3 – Формулирование сценариев развития 29
3.4. Шаг 4 – Определение временных рамок и ориентиров 33
3.5. Шаг 5 – Постановка целей и задач, определение инструментов 34
3.6. Шаг 6 – Формулирование секторальных, проблемно-ориентированных и территориальных планов развития 35
3.7. Шаг 7 – Итеративность в процессе формулирования Видения и НСР 37

4. Институциональные основы, распределение ролей и обязательств 40
4.1. Система управления для планирования развития 40
4.2. Координационные механизмы и организация процесса планирования 40
4.3. Механизмы консультаций 43
4.4. Роли и сферы ответственности вовлеченных акторов 46

5. От формулирования к реализации 50
5.1. Бюджетирование и мобилизация ресурсов 50
5.2. Коммуникационная поддержка стратегии 51
5.3. Мониторинг и оценка 53

6. Контрольная таблица по подготовке Видения 55

Диаграммы

1. Иерархия документов для стратегического планирования 8
2. Южная Корея: ВВП и ВВП на душу населения 11
3. Южная Корея: добавленная стоимость и экспорт промышленной продукции и услуг 11
4. Китай: ВВП и ВВП на душу населения 12
5. Китай: добавленная стоимость и экспорт промышленной продукции и услуг 12
6. Малайзия: рост ВВП и ВВП на душу населения 13
7. Малайзия: добавленная стоимость и экспорт промышленной продукции и услуг 13
8. Временные рамки стратегий отдельных стран 34

Таблицы

1. Вызовы при разработке и реализации Видения/НСР 9
2. Некоторые международные рейтинги 26
3. Как разные страны формулируют вызовы развития 27
4. Количественные и качественные методы при разработке сценариев 29
5. Как страны формулируют ключевые цели развития 36
6. Увязка стратегической цели, задач и инструментов политики (на примере Латвии) 37
7. Организация консультаций на национальном и международном уровнях 42
8. Целевые аудитории и каналы коммуникаций 52

Вставки

1. Из доклада «Миллион голосов: мир, который мы хотим» 10
2. Малайзия: основные направления реализации Новой экономической модели 14
3. Консенсус между кем? 15
4. Подходы Программы развития ООН к повышению потенциала 18
5. Кения: организация учебного курса по долгосрочному планированию 19
6. Рио+20: на пути к сопряженности национальных стратегий развития 22
7. Концептуализация 23
8. Данные и временные ряды 24
9. Прогнозирование 28
10. Форсайты 30
11. Метод Дельфи 31
12. Малайзия: горизонты планирования политики 33
13. Согласование стратегий и программ 38
14. Большие данные 39
15. Малайзия: механизмы планирования, координации и оценки 41
16. Обмен знаниями и опытом в формате «Юг-Юг» 43
17. Абу-Даби: зарубежное сотрудничество для национальных целей развития 44
18. Повестка дня после 2015 года: национальные и тематические консультации 45
19. Япония: вклад частного сектора в определение стратегии развития страны 49
20. Суверенные фонды 50

Выражение признательности

Настоящая публикация была подготовлена при поддержке ПРООН и является частью серии материалов, которые Центр экономических исследований готовит в рамках инициативы по разработке сценариев и стратегий развития для Республики Узбекистан на период до 2030 года. Вниманию лиц, принимающих решения, и экспертов в этой публикации предлагается комплексный обзор теории и практики стратегического планирования развития.

Эта публикация является результатом усилий многих людей и организаций. Мы хотели бы выразить особую благодарность государственным структурам Республики Узбекистан, в частности Министерству экономики и Министерству финансов.

Хотели бы также отметить вклад представителей дипломатического корпуса в Узбекистане, офисов Всемирного банка и ПРООН в Узбекистане, которые предоставили множество полезных комментариев и предложений по предварительной версии этой публикации.

В процессе подготовки публикации нам очень помогли опыт и советы таких людей, как Фикрет Акчура, Бен Слэй, Шейла Марни и другие коллеги из ПРООН. Особая благодарность Шахрбону Таджбахш, которая принимала активное участие в редактировании текста и разработке дизайна этой публикации.

Большую поддержку в подготовке этой публикации оказал офис ПРООН в Узбекистане. Мы хотели бы выразить признательность за поддержу и вклад в подготовку этой публикации Стефану Приснеру и Яко Силиерсу.

Ключевую роль в работе над этой публикацией сыграла большая команда специалистов ЦЭИ. Без вклада с их стороны эта публикация не смогла бы увидеть свет. Мы хотели бы поблагодарить всех, кто прямо или косвенно был вовлечен в этот процесс.

Краткое изложение

На протяжении десятилетий футурологи рассуждают о предвидении будущего, подготовке и планировании для этого самого будущего. Зачем? В чем ценность? Какова выгода от осознания долгосрочных перспектив? Помимо праздного любопытства, стоит ли беспокоиться об очень далеком будущем?

На самом деле есть вполне реальные выгоды от подобного беспокойства, и понять их достаточно просто. Если перемены неизбежны, то весьма полезно подготовиться к ним так, чтобы общество могло адаптироваться к новым вызовам и условиям. Предвидение таких изменений требует заблаговременного прогнозирования того, где государство и общество окажутся в будущем, и на этой базе затем можно строить планы развития. Прогнозирование и планирование помогают достигать желаемых результатов и эффективно управлять рисками.

Необходимость разрабатывать долгосрочные стратегии развития и определять/уточнять вызовы и цели развития становится еще более очевидной в периоды неопределенности в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом. Инновационными и процветающими оказались те страны, которые были способны разработать и реализовать свое видение будущего, спланировать изменения и минимизировать риски.

Умение мыслить категориями грядущего, не теряя при этом связи с настоящим, позволяет сформировать комплексное видение развития страны в долгосрочной перспективе. Планирование будущего в рамках формулирования долгосрочного Видения или Национальной стратегии развития (НСР) служит двум целям:

- в ходе формулирования Стратегия развития может стать тем самым маяком, который будет вести процесс изменений и определять роль государства и государственных институтов в экономике;
- в процессе подготовки Видения или НСР предоставляется возможность посредством консультаций выстроить или укрепить социальную сплоченность, сблизить ожидания и определить возможные вклады различных заинтересованных сторон – политиков, предпринимателей, государственных чиновников, представителей гражданского общества и других.

Но что требуется для подготовки стратегии? Как наилучшим образом реализовать Видение, превратить благие пожелания в конкретные шаги и осязаемые результаты? Ответы на эти и другие вопросы мы постарались дать в настоящей публикации, которая подготовлена Центром экономических исследований (Ташкент, Узбекистан) при поддержке офиса ПРООН в Узбекистане.

Эта публикация преследует три цели.

1. Предоставить набор инструментов правительствам и другим заинтересованным сторонам, готовым включиться в процесс формулирования видения развития своей страны, в том числе кратко описать:

- аргументы в пользу разработки долгосрочных видений и национальных стратегий развития;
- наиболее используемые методологии и инструментарий;
- организационные предпосылки и условия.

2. Очертить основные этапы процесса формулирования и реализации долгосрочных видений и национальных стратегий развития.

3. Продемонстрировать примеры 24 стран в разработке долгосрочных стратегий развития.

Таким образом, лицам, принимающим решения, и экспертам предлагается комплексный обзор теории, практики и международного опыта в области стратегического управления. Настоящий обзор охватывает все этапы формулирования долгосрочных стратегий, начиная с определения повестки дня и заканчивая мониторингом и оценкой реализации стратегий и программ развития.

В главе 1 обсуждаются вопросы, связанные с природой долгосрочного Видения и Национальной стратегии развития. Если Видение – это концептуальное описание желаемого будущего, то Национальная стратегия развития – это «дорожная карта», позволяющая двигаться к такому будущему, содержащая четкие цели и пути их достижения, а также набор индикаторов, позволяющих оценить прогресс страны. Хотя национальные стратегии развития варьируются по различным характеристикам, все они имеют общие черты, которые заслуживают внимания: (1) долгосрочный временной горизонт такого рода документов, как правило, от 10 лет и выше; (2) присутствие слова «стратегия» подчеркивает именно стратегический, а не операционный характер документа; (3) «национальная» отражает национальную принадлежность стратегии, или, другими словами, тот факт, что стратегия отвечает национальному контексту конкретной страны и реализуется ее лидерами.

Национальные стратегии развития не следует путать с экономическим планированием вообще или конкретными программами и проектами. Идея не в том, чтобы воссоздать плановую экономику по примеру СССР, а в том, чтобы аккумулировать и направлять ресурсы на решение наиболее насущных задач и достижение долгосрочных, стратегических целей развития страны, скоординированно реализовать политики и программы в различных сферах.

Глава 2 рассматривает значимость национальных долгосрочных стратегий в контексте обеспечения приверженности нации единым идеям, ценностям и ориентирам развития. На каждой стадии развития каждой страны необходима стратегия, которая позволит ей выйти на качественно новый уровень. Такая стратегия должна системно оценить пройденный страной путь, достигнутые успехи и выученные уроки, текущие и будущие вызовы – как внутренние, – так и внешние, определить цели и задачи, а также необходимые ресурсы для их достижения, стать основой для разработки комплекса политик и программ.

Видение – это стратегия, которая сформулирована нацией через своих лидеров: главу государства, парламент, политические партии, общественные организации, правительство, СМИ и т.д. Но самое главное, Видение должно реализоваться нацией, иначе оно будет обречено на провал. Поэтому процесс формулирования и реализации Видения должен мобилизовать национальный созидательный потенциал и способствовать формированию национального консенсуса по долгосрочным приоритетам развития, путям и методам реализации этих приоритетов. Это позволит нации эффективно и целенаправленно двигаться к согласованным целям, не отдавая силы на преодоление разногласий.

Глава 3 рассматривает ключевые компоненты, присущие долгосрочным стратегиям различных стран и на этой основе определяет ключевые этапы аналитической работы при разработке такого рода документов. Долгосрочный стратегический документ должен определить текущее положение и предполагаемые вызовы и угрозы, «нарисовать» желаемое будущее в конкретных количественных и качественных характеристиках, а также определить путь продвижения вперед.

Идеологическая сторона оценки пройденного пути, с которой обычно начинается процесс формулирования стратегии, заключается в том, чтобы еще раз переосмыслить упущения, ярко показать достижения и объяснить логику предыдущих политик и программ, определить движущие силы и факторы успеха на перспективу.

Обратной стороной оценки успехов и достижений является определение перспективных вызовов и угроз, поскольку и успехи, и будущие вызовы обусловлены текущей моделью развития страны – экономической и политической системами, системой государственного управления, общественными отношениями и принятой в обществе системой ценностей, экономическими, политическими, культурными отношениями с остальным миром и т.д. Игнорирование вызовов в процессе стратегического планирования чревато как минимум неполным достижением поставленных целей. При наихудшем варианте это может привести к полному провалу стратегии.

Будущее многовариантно, и те вызовы и возможности, которые страна видит перед собой, могут трансформироваться под влиянием различных факторов. Именно поэтому разработчики долгосрочных стратегий часто прибегают к сценарному подходу, который позволяет рассматривать будущее в различных вариантах.

Не менее важно четко представлять и временные рамки планирования – будет это 10, 20 или более лет. При этом необходимо учитывать, что горизонты стратегического плана должны быть достаточны для решения неизбежных проблем, связанных со сменой моделей управления, технологических укладов, изменением траектории экономической, экологической и даже пространственной динамики развития страны и ее окружения. Достижение долгосрочных целей требует определения более коротких этапов. Поэтому долгосрочный стратегический план сочетается со среднесрочными, что позволяет периодически отодвигать горизонт планирования и вносить необходимые коррективы.

Если заявленная цель стратегии говорит о том, чего именно страна хочет достичь, какие позиции занять в мире, то задачи должны говорить, как именно страна намерена это сделать. Что необходимо предпринять в той или иной сфере, чтобы продвигаться к поставленной цели? Задачи должны быть детализированы в конкретных национальных и секторальных стратегиях и программах, разработанных в сопряжении друг с другом и обеспечивающих поступательное движение страны по пути развития. Сочетание стратегического, долгосрочного и краткосрочного планирования подразумевает наличие комплекса сопряженных между собой программ и планов действий, охватывающих различные секторы и отрасли, а также разные временные промежутки, например, долгосрочные планы (5-10 лет), среднесрочные (3-5 лет) и краткосрочные (1-3 года).

Методологический инструментарий долгосрочного планирования значительно расширился за последние десятилетия. Сегодня долгосрочные стратегии и планы развития – это результат качественных и количественных методов анализа и прогнозирования. Опыт изученных стран позволяет говорить о некотором минимальном методологическом наборе для разработки долгосрочных стратегий, куда входят следующие.

Форсайты – в прямом переводе с английского означает «взгляд в будущее». Это относительно новая методология, вобравшая в себя традиционные и новые методы экспертной работы, нацеленные на определение возможных вариантов будущего как составную часть долгосрочных прогнозов и стратегических планов. Форсайты нашли сегодня наибольшее применение в создании «портретов» долгосрочных технологических, отраслевых, географических, демографических и других трендов, позволяющих выявить основные движущие силы долгосрочного развития. Форсайт – это не прогноз, основанный на догадках о будущем, а набор возможных вариантов будущего, каждый из которых является следствием сочетания и взаимодействия набора факторов при определенных условиях.

Временные ряды и экстраполяции – традиционный, можно сказать, инструмент прогнозирования, основанный на использовании обширных массивов данных. Экстраполяции – это возможность анализировать и выстраивать прогнозы на основе исторических трендов развития страны, представленных в количественной форме.

Сценарный анализ – еще один весьма распространенный сегодня метод анализа и прогнозирования. Сценарный анализ – это процесс анализа возможных вариантов развития событий, ведущих к разным состояниям будущего, попытка предусмотреть наиболее вероятные варианты развития событий. В рамках сценарного подхода ценностью является не столько точность прогнозов, конкретных количественных индикаторов, сколько многовариантность, альтернативы версий будущего, каждая из которых является возможным при определенном сочетании различных факторов.

Долгосрочное планирование в процессе своего осуществления должно следовать принципам итеративности, предусматривающим неоднократность увязки ресурсов, способов достижения целей и расчета показателей долгосрочной стратегии с кратко- и среднесрочными стратегиями, программами и планами.

Глава 4 посвящена вопросам организации механизмов подготовки долгосрочных стратегий и исходит из того, что отсутствует универсальная модель планирования развития, но все модели имеют общие черты и компоненты.

Расширение горизонтов планирования и реализация комплексных национальных стратегий развития зачастую подразумевают, что государственный аппарат должен внедрять новые подходы и методы в свою деятельность, поскольку принимаемые решения должны учитывать взаимосвязи и взаимовлияние между экономическим, политическим, социальным, человеческим и культурным развитием страны. В ходе реализации стратегии развития трансформируется формат работы правительства, то, как взаимодействуют отдельные министерства и ведомства, государственные служащие.

Процесс формулирования долгосрочных стратегий, включая методологические и институциональные, и организационные аспекты, распределение ролей между участниками этого процесса, также рассматривается в этой главе. Как показывает опыт всех стран, процесс формулирования долгосрочной стратегии требует эффективной координации. Деятельность организаций и структур, вовлеченных в процесс подготовки Видения, должна быть четко скоординирована как по ролям, которые исполняет каждая из сторон, так и по целям и результатам их деятельности, а также по внутренней совместимости этих целей и результатов.

Весьма распространенной практикой является создание специальных координирующих структур в виде советов, комиссий, комитетов и т.п., в состав которых входят представители как государственного сектора, так и негосударственных структур. Это позволяет также обеспечить представленность интересов и точек зрения различных групп на разных этапах подготовки и реализации долгосрочных стратегий. Возможен

и другой подход, когда координатором разработки Видения назначается межведомственный орган, в состав которого входят преимущественно ответственные лица в правительстве, либо в качестве координатора определяется одно из министерств или подразделений правительства. В обоих вариантах работу таких координационных структур целесообразно дополнить созданием тематических рабочих групп, в рамках которых осуществляется изучение секторальных вопросов.

Чтобы стать по-настоящему национальной, стратегия развития не должна формулироваться в «кабинетном» режиме, процесс формулирования требует консультаций. Консультации на национальном уровне необходимы для достижения согласия о приоритетах и направлениях развития страны и являются неотъемлемой частью как процесса формулирования общего видения, так и его реализации. Консультации в ходе мониторинга и анализа прогресса в достижении целей Видения позволяют информировать общественность о достигнутых результатах и, при необходимости, мобилизовать дополнительные ресурсы.

Интенсивность и охват таких консультаций, в части целевых аудиторий, тематики и т.д., зависит от условий каждой конкретной страны. Вместе с тем, следует учитывать, что долгосрочные стратегии являются основой для мобилизации ресурсов и координации действий на национальном и международном уровнях. Консультации внутри страны и за рубежом позволяют:

- выяснять мнения, позиции и интересы различных групп общества, обсуждать ключевые проблемы и определять для них оптимальные решения;
- формировать определенные ожидания у вовлеченных в диалог сторон, проводить разъяснительную (а при необходимости и образовательную) работу с целевыми группами, популяризируя тем самым идеи и приоритеты национальной стратегии развития;
- создавать почву для мобилизации ресурсов со стороны негосударственных участников.

Частному сектору следует отводить особую роль на всех этапах формулирования и реализации долгосрочной стратегии. С одной стороны, частный сектор является целевым объектом политик и проводимых преобразований, а с другой – в условиях рыночной экономики призван в качестве субъекта, активного участника реализуемых программ и проектов выступать драйвером инноваций и экономического развития. С другой стороны, частный сектор не является однородным – это и индивидуальные предприниматели, микро- и малые предприятия, крупные отечественные компании и транснациональные корпорации. Соответственно, подходы к организации взаимодействия с различными сегментами частного сектора также должны различаться.

Аналитические центры – еще один важный участник процесса формулирования и реализации долгосрочных стратегий. Их основная задача состоит в том, чтобы способствовать «кристаллизации» основных идей долгосрочной стратегии и вовлекаться в формирование политической повестки дня посредством: (1) проведения оценки эффективности реализации государственных программ; (2) широкого распространения результатов исследований через публикации, круглые столы и т.п.; (3) организации обмена мнениями и информацией через формирование экспертных сетей.

Формулирование и реализация долгосрочной стратегии, основанная на широком вовлечении государственных служащих, академического и экспертного сообществ, частного сектора и неправительственных некоммерческих организаций, а также в целом общественности, могут стать процессом обучения и создания необходимого потенциала по различным направлениям. Это, по сути, позволяет расширять людские, научные, технические, организационные, институциональные и иные возможности страны. Сам процесс разработки Видения должен способствовать наращиванию потенциала и государственных, и гражданских, и экспертных институтов.

В главе 5 дан обзор вопросов практической реализации Видений и НСР с фокусом на такие аспекты, как мобилизация ресурсов, выстраивание коммуникаций вокруг стратегий развития, а также формирование комплексного механизма мониторинга и оценки. Важно, чтобы цели и задачи долгосрочной стратегии учитывались при подготовке государственного бюджета, а также в процессе разработки конкретных программ и проектов. Это подразумевает, что в стране созданы достаточно эффективная система казначейства, гарантирующая действенное и прозрачное использование ресурсов и, в идеале, среднесрочное бюджетирование и система бюджетирования, ориентированного на результат, которые обеспечивают сопряженность различных планов, программ и проектов.

Стратегии развития финансируются через государственные целевые программы, инвестиционные программы, а также инструменты фискальной политики, например, государственные закупки, трансферты регионам, субсидии и льготы отраслям и проектам, являющиеся важными для достижения стратегических целей. Вместе с тем, финансирование стратегии подразумевает не только средства госбюджета. Это мобилизация всех имеющихся в распоряжении страны ресурсов для достижения общей цели.

В современном динамичном и информационном мире продвижение определенных идей, их закрепление в сознании людей становится одной из фундаментальных составляющих успеха реализации практически любой стратегии. Информационная поддержка стратегии – управление отношением целевых аудиторий, формирование позитивного восприятия стратегии – требует последовательно реализуемой и четко выстроенной коммуникационной кампании. Эффективные коммуникации требуют комбинирования подходов «сверху-вниз» и «снизу-вверх», а также специфичных и конкретных ключевых посылов и сообщений для каждой целевой аудитории.

Для устойчивости системы мониторинга и оценки необходима институциональная платформа – координирующая структура и сеть партнерских организаций из государственного и негосударственного секторов. Мониторинг и оценка позволяют (1) обеспечить координацию действий внутри правительства, а также между правительством, частным сектором, гражданским обществом и международными партнерами, (2) оценивать прогресс в достижении общенациональных стратегических целей и корректировать механизмы и инструменты в процессе реализации политик, планов действий и программ, а также (3) обеспечить прозрачность и подотчетность действий исполнителей и процесса принятия решений в целом.

Видение – это концептуальное описание желаемого будущего, а Национальная стратегия развития – «дорожная карта» для продвижения к этому будущему

1.1. Что представляет собой Видение

Видение, говоря простыми словами, это образ будущего. Будущее необходимо планировать с тем, чтобы увеличить вероятность достижения желаемых успехов. Видение выстраивается на 15-30 лет вперед, исходя из имеющихся ресурсов и интересов развития. При этом оно дает ответ не только о том, что страна может достичь, но и о том, что страна должна достичь, чего именно нация хочет для себя в будущем.

Если Видение – это концептуальное описание желаемого будущего, то Национальная стратегия развития – это «дорожная карта», позволяющая двигаться к такому будущему, содержащая четкие цели и пути их достижения, а также набор мер, позволяющих оценить прогресс страны. Национальные стратегии развития не следует путать с экономическим планированием вообще или конкретными программами и проектами.

Хотя НСР варьируются по различным характеристикам, все они имеют общие черты, которые заслуживают внимания.

Во-первых, это долгосрочный временной горизонт такого рода документов, как правило, от 10 лет и выше, что отличает их от кратко- и среднесрочных планов.

Во-вторых, присутствие в названии слова «стратегия» подчеркивает именно стратегический, а не операционный характер такого документа.

В-третьих, «национальная» отражает национальную принадлежность стратегии, или, другими словами, тот факт, что стратегия отвечает национальному контексту конкретной страны и реализуется ее лидерами.

В свою очередь, национальные планы развития – это кратко- и среднесрочные, технические, секторальные и территориальные планы, которые определяют шаги, необходимые для достижения стратегических целей, заявленных в Видении и Национальной стратегии развития.

Видения и следующие за ними Национальные стратегии развития в разных странах имеют различные отличительные черты. Тем не менее, их объединяют следующие характеристики, они же отличают процесс формулирования Видения и НСР от планирования в стиле советской плановой экономики. Видение и НСР отличает следующее.

1. И Видение, и НСР подразумевают более широкий охват, чем узкий секторальный подход к экономическому планированию, который применялся раньше. Они позволяют правительствам выйти за пределы чисто экономических целей и индикаторов, дают возможность применять интегрированный подход и

ДИАГРАММА 1. ИЕРАРХИЯ ДОКУМЕНТОВ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

ТИП ДОКУМЕНТА	ОПИСАНИЕ		ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ
Видение	Картина будущего, которое мы хотим достичь	Основано на том, где мы сейчас, куда хотим попасть, на вызовах и возможностях	15-30 лет
Долгосрочная национальная стратегия развития	«Дорожная карта» пути к желаемому будущему	Система четких целей и путей их достижения, индикаторов по оценке прогресса	10-15 лет
Кратко-, среднесрочные планы развития	Технические планы, формирующие основу для экономической, социальной и других политик	Секторальные, межсекторальные, территориальные и иные планы, определяющие конкретные действия и меры	3-5 лет

Идея современного планирования в том, чтобы аккумулировать и направлять ресурсы на решение наиболее насущных задач и достижение долгосрочных, стратегических целей, скоординированно реализовать политики и программы в различных сферах

формулировать взаимно совместимые цели для достижения устойчивого развития в экономической, социальной и экологической сферах.

2. Оба этих документа являются результатами планирования на долгосрочную перспективу, чем и отличаются от кратко- и среднесрочных программ.

3. Они включают в себя не только цели, которые необходимо достичь, но и риски, вызовы, ограничения и различные переменные факторы, порождаемые региональной и глобальной средой.

4. Планирование в рамках плановой экономики подразумевало директивное установление объемов производства, направлений поставок товаров и услуг и т.д. Процесс планирования сегодня во многом основывается на рыночных силах и механизмах, которые, при должном регулировании, могут обеспечить эффективное распределение ресурсов и их устойчивое использование.

5. И, наконец, самым большим отличием Видений и НСР от пятилетних экономических планов в бывшем СССР является проведение широких консультаций и вовлечение различных заинтересованных сторон, которые способствуют укреплению социального единства и стабильности.

Идея современного планирования состоит в том, чтобы аккумулировать и направлять ресурсы на решение наиболее насущных задач и достижение долгосрочных, стратегических целей развития страны, скоординированно реализовать политики и программы в различных сферах. Тем не менее, разработка и реализация Видения является непростой задачей, заключающей в себе вызовы концептуального и операционного характера.

1.2. Примеры успешных Видений и НСР

Южная Корея, Китай и Малайзия часто используются в качестве примеров сильной роли государства в планировании и реализации экономических реформ. Действительно, необходимо признать, что этим странам удалось достигнуть значительного прогресса в стимулировании экономического роста, который стал основой для ускорения темпов человеческого развития. Эти страны имеют общие составляющие успеха, которые включают наличие четкого видения и долгосрочной национальной стратегии, основанной на хорошо продуманном планировании развития и структурных реформах. Правительства в этих

Таблица 1. Вызовы при разработке и реализации Видения/НСР

Вызов	Ответные меры
Ответственные за разработку Видения/НСР могут навязывать остальным свои ожидания и замыслы	Необходим процесс широких консультаций, чтобы дать возможность людям коллективно формировать свое будущее через тех, кто принимает решения
Будущее во многом находится за пределами наших возможностей прогнозировать. Легче разрабатывать реагирующие/корректирующие стратегии, позволяя рынку определять будущее, чем проактивные стратегии, которые сами определяют будущее и позволяют контролировать ход событий	Доступны множество инструментов, включая сценарный подход и прогнозирование, позволяющих осуществлять проактивное планирование
Слишком узкое понимание факторов развития может превратить процесс формулирования Видения/НСР в чисто экономическое планирование	Необходимо понимать глубинную природу Видения/НСР, которые призваны найти равновесие между социальными, экономическими и политическими реформами
Могут потребоваться фундаментальные реформы, но они должны быть соотнесены с достаточно точными прогнозами глобального спроса	Необходимо глубокое понимание глобальных и региональных трендов развития с тем, чтобы определить контекст для конкретной страны и ее будущего
При анализе текущих проблем можно замкнуться на симптомах, а не на причинах	Необходим анализ глубинных причин, чтобы понять структурные проблемы настоящего и будущего

Сегодня нельзя ограничиваться в оценке успехов любой стратегии только экономическими индикаторами. Цели стратегии, методы мониторинга и оценки реализации стратегии должны принимать во внимание воздействие стратегии на окружающую среду, социальное неравенство и инклюзивность

странах также активно вмешались в процессы развития, чтобы направлять государство по избранному пути.

В прошлом стратегии развития были сфокусированы на достижении дальнейшего развития с чисто экономической точки зрения, но в последнее время стратегии развития признаны этими странами как инструмент для достижения наилучшего баланса экономических, экологических и социальных целей. Это особенно важно и по-настоящему необходимо, учитывая скорость, с которой мир в целом и отдельные страны приближаются к пределам развития в рамках планеты. В этом контексте пример Китая особенно актуален. В своей последней принятой долгосрочной стратегии КНР отметила необходимость внести коррективы в применявшуюся до сих пор модель экономического роста, признав огромные экологические и социальные издержки модели, которые она несет в себе. В частности, заслуживают внимания третий ключевой приоритет стратегии Китай-2030, сформулированный как «ухватиться за возможность сделать экономику «зеленой», и четвертый приоритет, где сделан акцент на достижении более инклюзивного роста.

Хотя перечисленные ниже примеры подчеркивают успехи различных национальных стратегий развития с точки зрения экономических показателей (в частности, роста ВВП), важно подчеркнуть, что на сегодня нельзя ограничиваться в оценке успехов любой стратегии только экономическими индикаторами. Цели стратегии, методы мониторинга и оценки прогресса в реализации стратегии должны принимать во внимание воздействие стратегии на окружающую среду, социальное неравенство и инклюзивность.

Южная Корея. Экономический рост в Южной Корее во второй половине XX века после военного переворота в 1961 году является, без сомнений, феноменальным достижением. За время реализации 5 пятилетних планов (1962-1986 гг.) ВВП страны в текущих ценах вырос в 40,5 раза, а ВВП на душу населения – в 26,5 раза. В сопоставимых же ценах увеличение ВВП за этот период составило около 6,6 раза, а ВВП на душу населения – в 4,3 раза[1].

Государственное регулирование в экономике было не единственным фактором, обеспечившим успех реформ, – в начале 60-х гг. экспертами американского Агентства международного развития на основе рекомендаций МВФ была разработана долгосрочная (на 20 лет) программа развития экономики Южной Кореи, ориентиро-

Вставка 1. Из доклада «Миллион голосов: мир, который мы хотим»

«Необходимость пересмотра существующих моделей экономического роста была определена как критически важный вопрос в ходе этих консультаций, а также консультаций по темам «Неравенство», «Экономический рост и занятость», «Здоровье». Нынешнюю модель экономического роста следует трансформировать так, чтобы разграничить экономическую продуктивность и использование природных ресурсов. Еще одним ключевым фактором преобразования было названо изменение методики измерения экономического роста: способ измерения прогресса должен брать в расчет не только показатели ВВП, но и учитывать сопутствующие экологические и социальные последствия. Суть проблемы в том, что природный капитал традиционно не принимается во внимание и поэтому не включается в механизм принятия экономических решений. В результате природный капитал сильно недооценивается и, следовательно, используется нерационально. Участники дискуссий призвали уделить более пристальное внимание оценке внешних экологических последствий. По их словам, уже существуют методы, инструменты и примеры учета внешних экологических последствий и более полной интеграции факторов окружающей среды в процесс принятия решений, как, например, учет природного капитала, «зеленый» учет и платежи за услуги экосистем (ПУЭ). Правительства стран обязаны играть жизненно важную роль в выборе правильного направления этих изменений, используя налоги, стимулы, квоты и т.д., однако они должны иметь возможность рассчитывать на то, что частный сектор и потребители полностью выполнят свои роли и обязанности с тем, чтобы можно было коренным образом изменить модели потребления и производства.»

В Южной Корее успехи экономического развития способствовали трансформациям в социальной и политической сферах

ванная на индустриальное развитие и связь с рынками промышленно развитых стран. Тем не менее, государственное регулирование сочетало плановый подход и рыночные методы хозяйствования, максимально задействовало те возможности и ресурсы, которые оказались в распоряжении страны.

Пятилетние планы правительства Южной Кореи имели следующие цели.

- Первая пятилетка (1962-1966 гг.) – развитие импортозамещающих производств и ключевых отраслей промышленности, прежде всего, в легкой промышленности.
- Вторая пятилетка (1967-1971 гг.) – развитие ориентированных на экспорт производств, стимулирование тяжелой промышленности, включая создание новых производств.
- Третья пятилетка (1972-1976 гг.) – ускоренное развитие ориентированной на экспорт тяжелой промышленности, стимулирование капиталоемких и высокотехнологичных производств, расширение таким образом спроса на высококвалифицированную рабочую силу.
- Четвертая пятилетка (1977-1981 гг.) – развитие собственной базы НИОКР, технологическая модернизация промышленности, а также повышение самообеспеченности страны в производстве товаров широкого спроса.
- Пятая пятилетка (1982-1986 гг.) – увеличение экспорта наукоемкой продукции с высокой добавленной стоимостью.

Успехи экономического развития способствовали трансформациям в социальной и политической сферах. С середины 80-х гг. правительство заметно сократило прямое вмешательство в экономику с тем, чтобы не препятствовать развитию частного капитала и производительных сил. В политической же сфере начали все больше утверждаться либерально-демократические принципы, расширялось гражданское общество.

Китай. Динамичное экономическое развитие Китая – еще один яркий пример умелого стратегического мышления руководителей страны и эффективного выстраивания системы государственного регулирования в экономике. Во времена Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина Китай прошел множество реформ, результаты которых были иногда весьма неоднозначными, но позволили накопить ценный опыт и заложили основы для модернизационного рывка китайской экономики.

ДИАГРАММА 2. ЮЖНАЯ КОРЕЯ: ВВП И ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ[1]

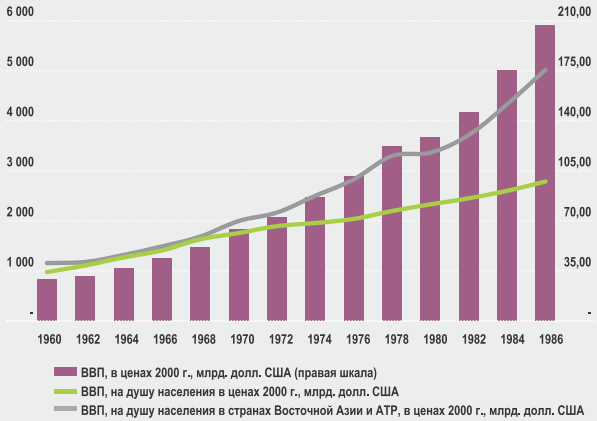
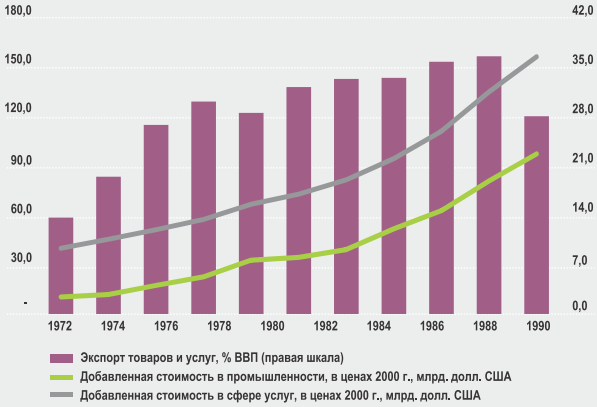


ДИАГРАММА 3. ЮЖНАЯ КОРЕЯ: ДОБАВЛЕННАЯ СТОИМОСТЬ И ЭКСПОРТ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ



[1]Здесь и далее в этом разделе: рассчитано на основе данных World Development Indicators, World Bank. Расчет ВВП в сопоставимых ценах в долларах США при 2000 г. = 100%.

Уровень жизни в Китае остается не самым высоким в Азии и в мире в целом, но с 1970 года ВВП этой страны вырос в сопоставимых ценах почти в 6 раз, а в текущих ценах – в 80 раз

Хотя уровень жизни в Китае остается не самым высоким в Азии и в мире в целом, с 1970 года ВВП этой страны вырос в сопоставимых ценах почти в 6 раз, а в текущих ценах – в 80 раз и составил в 2011 году 7,3 трлн. долларов. ВВП на душу населения за этот же период в текущих ценах вырос почти в 49 раз (со 111 до 5 444 долларов), а в сопоставимых ценах – в 21,5 раза.

В 1996-1997 годах группой китайских ученых был разработан «Прогноз-2050»[1], который представляет собой достаточно детально просчитанную стратегию вывода Китая на уровень экономически развитых стран, его превращения в глобальный финансово-экономический и научно-технологический центр.

Согласно расчетам китайских специалистов, к промежуточному 2030 году КНР по объему ВВП догонит США, а в 2050 году производство ВВП в КНР в абсолютных цифрах в 2 раза превысит показатели ВВП США. Предполагаемый объем ВВП должен составить 153 трлн. юаней, или в среднем 100 тыс. юаней на человека. Одной из главных задач, которые должны быть решены к 2030 году, является построение среднезажиточного общества. В понятие «среднезажиточного» вкладываются как уровень доходов домохозяйств, так и множество параметров человеческого развития – например, количество выпускников средних школ и вузов, обеспеченность домохозяйств предметами быта и другие.

Кроме этого, «Прогноз-2050» ставил на повестку дня следующие задачи.

- За период 1995-2050 гг. (55 лет) ежегодные темпы прироста ВВП должны составить в среднем 6,3%, чтобы обеспечить увеличение ВВП в 27-28 раз к 2050 году.
- Структура экономики должна претерпеть кардинальные изменения: если в 1995 г. 20,6% совокупного продукта составляла продукция первичного сектора, то в 2050 г. ее доля составит 6%; аналогичные показатели вторичного сектора составят, соответственно, 48,3 и 34%, а третичного – 41,8 и 60.
- Произойдет изменение структуры занятости: если в 1995 г. занятость в первичном, вторичном и третичном секторах составляла, соответственно, 52,2 : 23,0 : 24,8, то в 2050 году эта пропорция должна будет составить 10 : 30 : 60.
- Удельный вес городского населения возрастет с 29% в 1995 г. до 72 в 2050 году.

ДИАГРАММА 4. КИТАЙ: ВВП И ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ

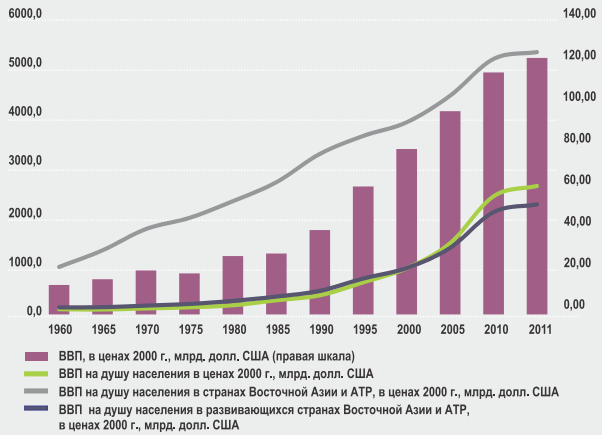
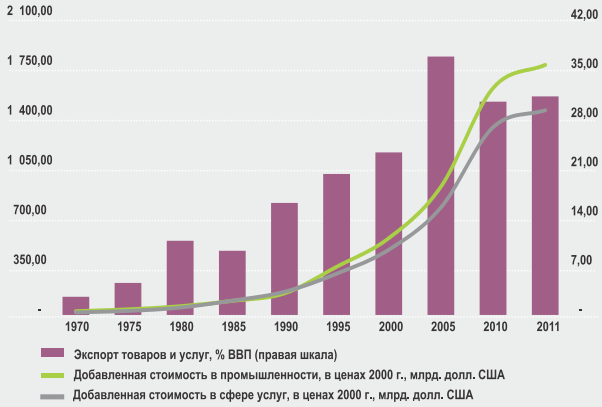


ДИАГРАММА 5. КИТАЙ: ДОБАВЛЕННАЯ СТОИМОСТЬ И ЭКСПОРТ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ



[1]Муратшина К. Г. «Китай – 2050»: специфика формирования стратегии // Известия Уральского государственного университета. Сер. 3, Общественные науки. – 2010. – N 3 (80). – С. 85-92. http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/18331/1/iuro-2010-80-14.pdf

Китай, как и большинство других стран, использующих механизмы планирования, выстраивает политику на основе пятилетних планов, первый из которых был принят в 1953 году

- Ежегодный прирост реального потребления составит 5% в год, что позволит к 2050 г. достичь уровня жизни среднеразвитых индустриальных стран мира.
- Объем внешней торговли будет увеличиваться в среднем на 7,8% в год, с 280,9 млрд. долларов в 1995 году до 1,8 трлн. в 2050 году.

Китай, как и большинство других стран, использующих механизмы планирования, выстраивает политику на основе пятилетних планов, первый из которых был принят в 1953 году. С тех пор было реализовано 11 пятилетних планов. Основные направления развития Китая в двенадцатой пятилетке (2011-2015 гг.) сформулированы следующим образом.

- Продолжить построение рыночных механизмов, усилить подъем экономической активности.
- Улучшить механизмы справедливого распределения доходов.
- Довести долю городского населения до уровня свыше 50%.
- Усилить контроль над скоростью роста доходов государства.

Основываясь в том числе и на уроках мирового финансово-экономического кризиса, руководство Китая ставит целью на ближайшую перспективу переориентировать экономическое развитие с экспорта на внутренний рынок, а также целевым образом повышать уровень жизни отдельных слоев населения, включая улучшение ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве и медицинском обслуживании.

Малайзия. Малайзия получила независимость в 1957 году и вплоть до 1970 года оставалась преимущественно аграрной страной с относительно развитой горнодобывающей промышленностью. Основными статьями экспорта Малайзии были каучук и олово. Хотя уже тогда правительство ставило своей целью развитие высокотехнологичных отраслей промышленности, государство практически не вмешивалось в экономику, а структурные преобразования текли весьма вяло.

С принятием в 1971 году Новой экономической стратегии (НЭС) в Малайзии начал формироваться механизм централизованного стратегического планирования. НЭС (1971-1990 гг.) ставила своей целью обеспечить отмену отношений, основанных на этнической принадлежности, и более справедливое перераспределение общественного богатства. Суть стратегии была в том, чтобы за счет высокого экономического роста увеличить размер доходной части государственного бюджета, которая справедливо распределялась бы среди всех этнических групп населения Малайзии.

ДИАГРАММА 6. МАЛАЙЗИЯ: РОСТ ВВП И ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ

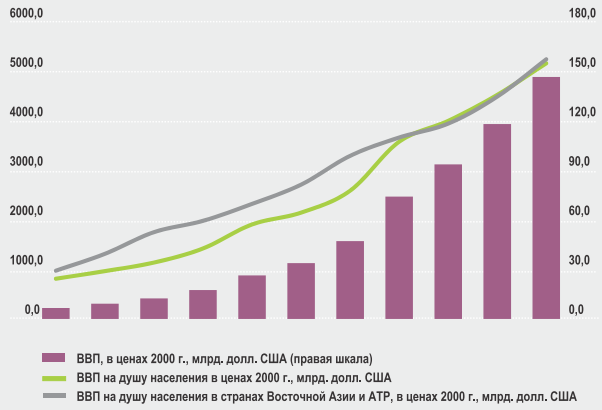
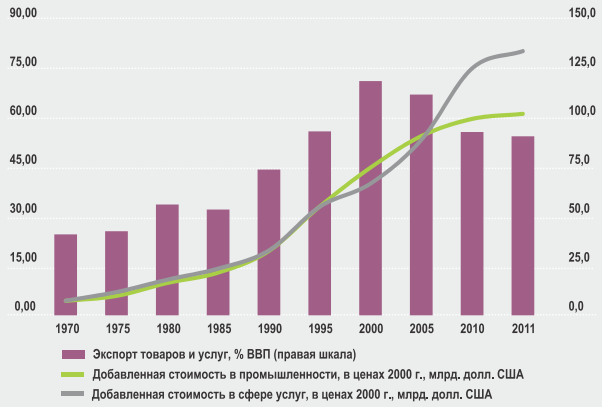


ДИАГРАММА 7. МАЛАЙЗИЯ: ДОБАВЛЕННАЯ СТОИМОСТЬ И ЭКСПОРТ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ



Руководители Малайзии в качестве долгосрочной цели ставят формирование экономики знаний и информационного общества с тем, чтобы ускорить развитие и «перескочить» одну ступень развития – стадию развитого индустриального общества

За время реализации НЭС ВВП Малайзии вырос в 3,6 раза в сопоставимых ценах, а ВВП на душу населения – в 2,2 раза. В текущих же ценах ВВП вырос более чем в 10 раз.

В 1990 году тогдашний премьер-министр Малайзии Мохаммад Махатхир озвучил широко известное Видение-2020, согласно которому за 30 лет Малайзия должна превратиться в высокоразвитую и конкурентоспособную страну. На смену НЭС пришла Политика национального развития (ПНР, 1991-2000 гг.), целью которой стало сбалансированное развитие всех секторов экономики. На сегодня руководители Малайзии в качестве долгосрочной цели ставят формирование экономики знаний и информационного общества с тем, чтобы ускорить развитие и «перескочить» одну ступень развития – стадию развитого индустриального общества, экономика которого основана преимущественно на извлечении и переработке природных ресурсов.

За более чем 40 лет в Малайзии было реализовано 9 пятилетних планов. На текущий момент страна реализует 10-й пятилетний план, рассчитанный на 2011-2015 годы. Он направлен на реализацию таких приоритетов, как увеличение добавленной стоимости, производимой в экономике, повышение знаний и навыков инноваций, дальнейшее устранение социально-экономического неравенства, повышение качества жизни людей, укрепление институтов.

* * *

Заслуживающий внимания успешный опыт государственного планирования есть и в других странах. Следует упомянуть здесь Германию в первые годы после Второй мировой войны (План Маршалла), Японию, которая также в послевоенные годы продемонстрировала головокружительные темпы развития. Еще одним примером может служить Сингапур, который сегодня занимает ведущие позиции по многим мировым рейтингам.

История успеха всех этих стран позволяет сделать следующий вывод – ускоренная экономическая (и не только) трансформация является результатом продуманных и четко сфокусированных действий. Изменения в политическом курсе, эволюция экономической политики – это результат, с одной стороны, полученных в прошлом уроков, а с другой – тех предпосылок, которые были сформированы на предыдущих этапах.

Вставка 2. Малайзия: основные направления реализации Новой экономической модели

В развитие Видения-2020, выдвинутого Мохаммадом Махатхиром в 1991 году, правительство Малайзии разработало так называемую Новую экономическую модель. Она призвана обеспечить продвижение страны вперед к целям Видения-2020 в новых условиях и включает четыре приоритетных направления трансформации.

Первое направление – это реализация Программы экономической трансформации, которая является комплексным планом реформ, нацеленным на превращение Малайзии в страну с высокими доходами. В частности, ключевым целевым параметром является обеспечение темпов экономического роста на уровне не ниже 6% в период до 2020 года.

Второе направление подразумевает реализацию концепции «Малайзия-1: люди – прежде всего, качество – уже сегодня», которая направлена на объединение всех жителей Малайзии ради преодоления вызовов и решения задач, стоящих перед страной.

Третье направление – Программа реформирования системы управления, которая направлена на повышение качества государственных услуг в ключевых сферах.

Четвертое приоритетное направление – это дальнейшая реализация 10-го национального плана развития, который охватывает 2011–2015 годы. Он определяет конкретные целевые макроэкономические показатели и ресурсы, выделяемые для реализации соответствующих мероприятий.

Источник: New Economic Model for Malaysia, 2010. National Information Technology Council of Malaysia; http://www.neac.gov.my/files/Executive_Summary.pdf

Успех любого Видения можно измерить тем, насколько оно способно сформировать уверенность в завтрашнем дне, мобилизовать ресурсы и инвестиции

Видения и Национальные стратегии развития – это инструменты строительства будущего нации. Они необходимы, чтобы стимулировать постоянное и целенаправленное устойчивое развитие. Стратегии развития, хотя и различаются между странами и меняются с течением времени, представляют собой определение целей, приоритетов развития социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, путей, ресурсов и сроков их реализации.

Сила нации и ее политических лидеров заключается в способности реалистично и разумно оценивать основные вызовы и угрозы. Сильная нация выражает свои ожидания от будущего через Видение и конкретизирует их в целях и задачах развития. В частности, НСР ставит четкие цели, определяет средства их достижения и, таким образом, позволяет мобилизовать ресурсы не только финансовые, но и организационные, институциональные, а также такой ресурс, как ожидания и личный вклад людей в достижение желаемого будущего.

Хотя разные страны по-разному подходят к формулированию своих Видений и НСР, есть общие принципы и ценности, которых стараются придерживаться все. В процессе подготовки Видения важен как сам процесс, так и финальный продукт. Оптимальный процесс формулирования долгосрочного Видения должен принимать во внимание следующие аспекты.

2.1. Обеспечение приверженности нации идеям стратегии

Видение должно давать ответы на вызовы и принимать во внимание существующие у страны возможности. Оно представляет собой набор национальных и локальных, вплоть до уровня местных сообществ, целей и задач. В конечном счете, Видение должно отражать взгляды и интересы людей, которые выявляются в процессе консультаций. Успех любого Видения можно измерить тем, насколько оно было способно сформировать уверенность в завтрашнем дне, мобилизовать ресурсы и инвестиции.

Одним из основных условий успеха долгосрочной стратегии развития страны является соблюдение принципа националь-

Вставка 3. Консенсус между кем?

Говоря о формировании консенсуса, мы имеем в виду следующие стороны, которые могут быть вовлечены в процесс консультаций.

- Лица, принимающие решения в правительстве, которые консолидируют нацию вокруг разделяемых всеми общих целей и задач.
- Академическое и экспертное сообщества, которые поставляют новые идеи о возможных альтернативах и использовании ресурсов.
- Частный сектор, который вкладывает свои ресурсы, вносит вклад в исследования и поиск решений проблем.
- Рядовые граждане с активной гражданской позицией, которые принимают участие в открытых консультациях и выражают готовность приложить для достижения целей свои ресурсы и способности.
- Международные партнеры по развитию, которые продвигают международно признанные ценности, стандарты и политики.

Национальный консенсус по долгосрочным приоритетам развития и путям их реализации позволяет нации целенаправленно двигаться к согласованным целям

ной принадлежности и причастности. При этом важно отметить главные элементы национальной принадлежности и причастности.

Во-первых, принципиально важным является определение того, кто является автором национальной стратегии развития. Национальная принадлежность и приверженность означают, что автором стратегии является национальное правительство. Вне всякого сомнения, процесс формулирования и реализации национальной стратегии должно возглавлять правительство при наличии признаков приверженности на высоком уровне, так как именно оно является главным архитектором государственной политики, определяющей будущее страны. По этой причине команды формируются, поддерживаются, координируются правительством, в большинстве случаев непосредственно главой государства.

Во-вторых, хотя центральное (национальное) правительство должно возглавить процесс формулирования и реализации стратегии развития страны, это вовсе не означает, что стратегия должна быть в монополии центрального правительства. Видение – это стратегия нации, которая сформулирована ею через своих лидеров – главу государства, парламент, политические партии и общественные организации, правительство, СМИ и т.д. – и, самое главное, реализуемая нацией. В этой связи не менее важный элемент обеспечения национальной принадлежности и причастности – приверженность широкой, открытой дискуссии по вопросам стратегии развития страны, поскольку без опоры на широкую политическую поддержку невозможно рассчитывать на успех национальной стратегии развития. Следовательно, процесс разработки, реализации и мониторинга национальной стратегии развития должен предусмотреть широкое участие в ее разработке, реализации и мониторинге заинтересованных сторон, включая правительство, децентрализованные органы управления, выборные органы, неправительственные организации, частный сектор и донор. Это требует принятия мер по повышению информированности общественности о концепции национальной стратегии развития, передаче соответствующей информации и стимулированию широкого участия заинтересованных сторон в этом процессе.

В-третьих, национальная принадлежность и приверженность означает, что в центре внимания стратегии развития должны находиться национальные приоритеты. Каждая страна имеет свои приоритеты развития, учитывающие как сложившуюся внутреннюю и внешнюю ситуацию, так и менталитет нации, имеющийся потенциал, национальные институты и процедуры. Если существующие в стране социальные, экономические, экологические и другие приоритеты будут интегрированы в национальную стратегию развития, а помощь, предоставляемая в рамках технического содействия международными агентствами по развитию, основывается на этих национальных приоритетах, институтах и процедурах, то правительство будет играть лидирующую роль как в разработке, так и в реализации и мониторинге такой стратегии, что значительно повышает вероятность успеха.

В заключение необходимо отметить, что национальная принадлежность и приверженность достигается тогда, когда Видение способно мобилизовать национальный созидательный потенциал и повысить ответственность самих людей за достижение целей. Сила Видения заключается в его способности мотивировать и координировать усилия. Видение формирует персональные ожидания людей и обеспечивает сфокусированность коллективных усилий. Процесс подготовки и реализации Видения должен опираться на созидательные силы в обществе и способствовать увеличению такого созидательного потенциала нации. Общество, его различные группы – по этническому признаку, возрасту, месту проживания, профессиональным и иным признакам – должны консолидироваться вокруг единых целей и разделять единое понимание этих целей. Достижение национального консенсуса по поводу долгосрочных приоритетов развития, путей и методов реализации этих приоритетов позволяет нации

Процесс консультаций является важным элементом формирования в обществе консенсуса относительно содержательной части стратегии и инструментов ее реализации

Формулирование Видения может стать процессом обучения, информирования и наращивания потенциала в анализе, планировании и оценке результатов

эффективно и целенаправленно двигаться к согласованным целям, уже не растрачивая силы на преодоление каких-либо разногласий.

2.2. Формирование консенсуса по приоритетам развития

Видение и НСР обычно являются результатом открытого диалога и широких консультаций. Таким образом, планирование осуществляется на основе консенсуса. Это особенно важно в связи с тем, что процветание зависит от тех инвестиций в будущее, которые делают сами люди. Видение и НСР становятся тогда по-настоящему национальными, когда являются плодом консенсуса между основными силами в обществе, а не видением будущего какой-либо одной группы в обществе.

Процесс консультаций сам по себе является важным элементом формирования в обществе консенсуса относительно содержательной части стратегии, как и инструментов ее реализации, включая мобилизацию необходимых ресурсов – не только финансовых, но и административных, организационных, институциональных, вплоть до духовных и культурных. Формирование консенсуса в рамках подготовки Видения позволяет обеспечить согласованное движение всех заинтересованных сторон ради достижения четко осознаваемых долгосрочных целей.

Вовлечение различных участников, помимо правительственных структур, в подготовку стратегии – в частности, сбор и анализ информации, обсуждение результатов аналитической работы и различных аспектов стратегии – позволяет получить самые различные мнения и оценки по многим вопросам, а так же аккумулировать идеи относительно перспективных направлений развития страны и вариантов продвижения к лучшему будущему.

2.3. Повышение потенциала государственных институтов, экспертного сообщества и гражданского общества

Процесс формулирования Видения позволяет наращивать потенциал за счет использования новых знаний, данных, современных методов анализа и прогнозирования, а также новых инструментов мониторинга и оценки. Формулирование и реализация долгосрочной стратегии, основанной на широком вовлечении государственных служащих, академического и экспертного сообществ, средств массовой информации, частного сектора и неправительственных некоммерческих организаций, а также в целом общественности, могут стать процессом обучения и создания необходимого потенциала по различным направлениям. Это, по сути, позволяет расширять людские, научные, технические, организационные, институциональные и иные возможности страны.

Важно в процессе подготовки Видения организовать системное изучение опыта других стран и распространение его среди участников разработки стратегии, что позволяет расширить понимание процессов развития в мире и, соответственно, продемонстрировать новые механизмы и пути решения имеющихся в стране проблем. Не менее важно в этом контексте формирование на примере других государств более глубокого понимания в различных кругах общества комплексности стоящих перед страной целей и задач, а также реалистичных ожиданий планируемых политик – в части периода реализации, количественных и качественных индикаторов успеха, ресурсных затрат, получаемых эффектов и т.п.

Во многих развивающихся государствах и странах с переходной экономикой важную роль в части повышения потенциала играют международные организации, которые в рамках своих мандатов обеспечивают обмен опытом, содействуют в проведении исследований и реализации пилотных проектов, организуют тренинги и стимулируют диалог по вопросам развития, реализуют другие мероприятия, направленные на повышение на-

Растущая зависимость национальной и мировой экономики делает учет глобальных и региональных трендов важнейшим условием успеха Видения

ционального потенциала в области развития. Использовать этот ресурс с максимальной пользой возможно, если четко определить приоритеты, направления и инструменты наращивания национального потенциала в рамках формулирования и реализации национальных стратегий развития.

Прежде всего, анализ в рамках подготовки Видения и НСР должен быть направлен на комплексную оценку места и роли страны в современном мире. Процесс работы над стратегией позволяет лучше понять национальные, региональные и глобальные тренды, проблемы и вызовы, а в последующем – оценить открывающиеся возможности в области развития и, соответственно, более системно выстраивать долгосрочное видение для страны.

2.4. Определение глобального, регионального и национального контекстов

В условиях возрастающей взаимозависимости национальной и мировой экономики учет глобальных и региональных тенденций является важнейшим условием разработки и реализации действенного Видения и Национальной стратегии развития.

В эпоху глобализации неизмеримо возросшая взаимозависимость национальных экономик приводит к тому, что экономические подъемы и спады приобретают планетарные масштабы. В этих условиях неизбежные циклические колебания в мировой экономике и кризисы на отдельных товарных рынках могут приводить к крупным потрясениям и негативным последствиям для национальной экономики. Необходимо загодя предвидеть

Вставка 4. Подходы Программы развития ООН к повышению потенциала

Программа развития ООН определяет повышение потенциала как процесс, имеющий место на индивидуальном, институциональном и общественном (формирование благоприятной среды) уровнях. В процессе повышения потенциала индивиды, организации и институты, а также общество в целом развивают свои способности по выполнению определенных функций, решению проблем, постановке и достижению целей и задач. В прошлом фокус преимущественно делался на повышении технического потенциала, навыков, знаний и информированности индивидов. Однако на сегодня признано, что концентрирование на индивидуальном уровне может не принести результатов, если только это не дополняется системными усилиями по повышению потенциала на институциональном и общественном уровнях. Высококвалифицированный и хорошо информированный индивид не сможет использовать свой потенциал, работая в рамках неэффективной организации или организационной структуры, которая не позволяет ему полностью использовать имеющиеся знания и навыки. И даже хорошо организованные институты, укомплектованные людьми с достаточными техническими навыками, не могут эффективно функционировать при отсутствии законов и правил, регулирующих их деятельность.

В процессе развития потенциала индивиды, организации и институты, а также и общество в целом наращивают свои возможности по исполнению определенных функций, решению проблем, постановке и достижению целей и задач.

- **Индивидуальный уровень.** Повышение потенциала на индивидуальном уровне требует создания условий, которые позволяют отдельным участникам получать новые и укреплять уже существующие знания и навыки. Это также требует формирования условий, которые позволяют людям участвовать в процессе обучения и адаптироваться к изменениям.
- **Институциональный уровень.** Повышение потенциала на институциональном уровне включает оказание содействия уже существующим институтам в развивающихся странах. Речь идет не о создании новых институтов, а о модернизации существующих институтов и оказании им поддержки в повышении эффективности их политик, процедур и организационных структур, позволяющих эффективно функционировать и выполнять мандатные задачи, а также создавать условия для того, чтобы сотрудники могли участвовать в достижении целей организации. Также осуществляется взаимодействие по вопросам повышения эффективности систем управления и финансового контроля.
- **Общественный уровень.** Повышение потенциала на уровне общества должно поддерживать создание более интерактивной системы государственного управления через политики, законодательство, социальные нормы и правила, обеспечивающие двух- и многостороннее взаимодействие между организациями. Повышение потенциала на этом уровне также должно способствовать расширению возможностей государственных служащих отвечать на запросы общества и быть подотчетными.

время как очередного мирового кризиса, так и кризиса на отдельных товарных рынках, оценивать их характер и последствия для национальной экономики. Это позволит включить в Национальную стратегию развития соответствующие упреждающие меры.

Не менее важным условием формирования и реализации эффективной национальной стратегии развития является учет региональных тенденций развития. Как правило, страны имеют со своими географическими соседями более обширные и интенсивные торгово-экономические, политические, культурные, технические, гуманитарные и другие связи, часто подкрепленные созданием региональных интеграционных группировок. По этой причине социально-экономическая и общественно-политическая ситуация в одной стране часто (напрямую или опосредованно) влияет на ситуацию и в соседних государствах. Принимаемые меры по развитию тех или иных отраслей экономики в странах региона в перспективе могут оказать существенное влияние на экспорт, импорт, занятость и отраслевое распределение инвестиций в стране. Отсюда возникает необходимость глубокого изучения тенденций развития социально-экономической и общественно-политической ситуаций, принятых программ развития

Вставка 5. Кения: организация учебного курса по долгосрочному планированию

Министерство государственного планирования и национального развития организовало онлайн учебный курс по Видению-2030 для Кении. Видение-2030 – это первый, долгосрочный план развития, который нацелен на превращение Кении в быстро индустриализирующуюся страну со средним уровнем доходов населения, обеспечивающую своим гражданам спокойствие и безопасность. Учебный курс предназначен для государственных служащих, занимающихся вопросами развития, учащихся, а также всех заинтересованных вне зависимости от рода занятий.

Курс состоит из 6 модулей.

- Модуль 1 объясняет, как Видение было разработано и запущено в реализацию коалиционным правительством.
- Модуль 2 обсуждает возможности страны и макротенденции, которые составляют основу для реализации национальной трансформации, предусмотренной в Видении-2030.
- Модуль 3 по экономическому компоненту Видения дает информацию об основных направлениях обеспечения экономического процветания народа Кении.
- Модуль 4 объясняет социальный компонент Видения. В частности, фокусируется на идеях инвестирования в человеческий капитал посредством развития образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии, а также путем улучшения условий проживания населения.
- Модуль 5 посвящен политическому компоненту, который сфокусирован на вопросах единения кенийцев как нации, совершенствования системы управления и обеспечения верховенства закона, а также на ценностях, связанных со строительством нации.
- Модуль 6 обсуждает вопросы обеспечения синергии между действиями правительства и других заинтересованных сторон в целях успешной реализации Видения-2030.

Содержание курса представлено в интерактивных графиках, текстовых, аудио- и видеоматериалах, которые сфокусированы на стратегических аспектах Видения-2030 и в совокупности призваны сформировать у учащегося понимание долгосрочной стратегии развития страны.

По итогам прохождения курса и тестирования выдается квалификационный сертификат. Предполагается, что к концу курса учащийся должен:

- иметь глубокое понимание предыстории разработки Видения-2030, его содержания, целей и того, какое влияние они должны оказать на жителей Кении и региона Восточной Африки;
- уметь разъяснять направления реформ в экономической, социальной, политической сферах и общественной жизни Кении, а также институциональные рамки, в которых они реализуются;
- знать государственные учреждения, которые отвечают за реализацию Видения-2030. Это должно повысить уровень информированности общества и подотчетность системы государственной службы в соответствии с требованиями новой конституции;
- продемонстрировать улучшенные управленческие навыки, что, в первую очередь, касается государственных служащих, имеющих отношение к реализации проектов, обозначенных в Видении-2030.

В целом, ожидается, что более глубокое понимание целей и задач Видения-2030 повысит информированность общества и заинтересованность граждан в его реализации.

Видение – это стратегия завоевания лучшего места для страны и ее экономики в структуре мировой экономики, удержание этого места в условиях жесткой конкуренции

Оптимально организованный процесс формулирования Видения и НСР подразумевает интегрированный подход, обеспечивающий синергию между различными программами и политиками

по отдельным секторам экономики в странах региона, а также оценки их возможных последствий для национальной экономики.

Есть и другие причины для увязки национального развития с региональными и глобальными трендами. Важно, чтобы реформы планировались в увязке с будущим спросом со стороны мировой экономики, а также принимали во внимание растущие экологические ограничения и эффекты, связанные, например, с изменением климата. В то же время, быстрое развитие технологий делает прогнозирование трендов в структуре глобального спроса весьма сложным. Это означает, что эффективное долгосрочное Видение должно принимать во внимание связи между запланированными структурными реформами и долгосрочными (насколько это возможно) прогнозами изменений в глобальной экономике.

Другими словами, по своей сути, Видение – это стратегия завоевания лучшего места для страны и ее экономики в структуре мировой экономики, удержание этого места в условиях жесткой конкуренции. Однако страна не должна судит о своих успехах и успехах других государств на основе только экономических показателей. Видение и НСР должны быть направлены на создание и наращивание конкурентных преимуществ страны в сравнении с другими, близкими по уровню развития странами, а также в сравнении с признанными на международном уровне стандартами.

Кроме того, распространение знаний об опыте других стран среди заинтересованных сторон, принимающих участие в разработке стратегии, позволяет расширять понимание процессов развития в мире, а также поощряет к поиску новых креативных решений для преодоления стоящих перед страной вызовов.

2.5. Обеспечение сопряженности стратегий и программ для реализации Видения

Оптимально организованный процесс формулирования Видения и НСР подразумевает интегрированный подход, обеспечивающий синергию между различными программами и политиками. Такая стратегия не только фокусируется на экономическом развитии, но и во взаимосвязи рассматривает вопросы экономического, социального, политического и других измерений. Она также определяет синергии между различными секторальными и проблемно-ориентированными политиками и программами, направляя их на достижение единой комплексной цели. Таким образом, НСР позволяет адекватно и логически обоснованно выстроить задачи, которые необходимо решить для обеспечения взаимосвязи и взаимовлияния между различными переменными факторами в жизни общества.

Формулирование Видения может способствовать большей сопряженности между экономическим, социальным, политическим, пространственным и экологическим измерениями. Также этот процесс может обеспечить гармонизацию и синхронизацию национальных целей и политических циклов, с одной стороны, и международных и региональных трендов развития, с другой. Именно по этим причинам в ходе формулирования и реализации национального Видения и НСР необходимо согласовывать интересы, лежащие в различных измерениях.

Другой аспект, который следует учитывать при разработке и реализации стратегии развития, – это необходимость комплексного подхода к изучению, оценке влияния и прогнозированию таких сложных явлений, как социально-экономическая система, учет взаимосвязи и взаимодействия всех ее элементов. Хотя траектория экономической динамики зависит, прежде всего, от первичных факторов и ограничений – демографических, социальных, природно-экологических, институциональных и других, – важно помнить, что сама экономика является не самоцелью, а лишь средством обеспечения уровня,

Апробирование и дальнейшая институционализация новых форматов диалога и взаимодействия могут способствовать укреплению системы управления и повышению эффективности принимаемых решений

качества жизни и безопасности населения. Именно в этом и состоит высшая, конечная цель существования и функционирования государства.

По этой причине в национальной стратегии развития, наряду с чисто экономическими показателями, нужно принимать во внимание государственно-политический фактор и фактор духовного воспроизводства: изменение политической системы с учетом требований времени, развитие науки, образования, культуры, этики, идеологии и т.д., которые могут только косвенно отражаться в показателях экономической динамики.

2.6. Институционализация механизмов координации и взаимодействия

Еще одним важным преимуществом в процессе формулирования Видения и НСР может стать укрепление горизонтальных и вертикальных связей как внутри правительства, так и правительства с другими участниками процессов развития. Интересы долгосрочного гармоничного развития любой страны требуют укрепления и активизации связей между лицами, принимающими решения, интеллектуальным сообществом, теми, кто отвечает за исполнение принимаемых решений, а также отдельными социальными группами и обществом в целом, которые являются бенефициарами различных политик и программ.

Апробирование и дальнейшая институционализация новых форматов диалога и взаимодействия могут способствовать укреплению системы управления и повышению эффективности принимаемых решений.

Сама же концепция долгосрочной стратегии, ее основные положения, предлагаемые политики и инструменты могут стать основой для подготовки обучающих программ для специалистов государственного сектора, представителей гражданского общества и всех заинтересованных сторон.

Вставка 6. Рио+20: на пути к сопряженности национальных стратегий развития

Сроки достижения ЦРТ истекают в 2015 году. Но и после 2015 года не будут ослаблены усилия по созданию мира, где царят процветание, справедливость, свобода, достоинство и спокойствие. ООН работает с правительствами, гражданским обществом и другими партнерами, чтобы на базе созданных в ходе работы по ЦРТ возможностей выстроить амбициозную повестку дня развития на период после 2015 года[1].

В июле 2012 года Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун создал группу высокого уровня для проведения консультаций по вопросам глобального развития после 2015 года. Повестка дня после 2015 года будет основана на результатах Рио+20 – Конференции ООН по устойчивому развитию, состоявшейся в июне 2012 года в Рио-де-Жанейро, (Бразилия). Одним из основных результатов Рио+20 стал консенсус между государствами-членами о начале процесса формулирования Целей устойчивого развития (ЦУР). Рио+20 не предложила конкретных целей, но было определено, что число ЦУР будет ограниченным, они должны выражать определенные ожидания и быть удобными для коммуникаций[2].

Итоговый документ Рио+20 «Будущее, которое мы хотим» заявляет, что Открытая рабочая группа (ОРГ) Генеральной Ассамблеи примет решение о методах своей работы, в том числе определит механизмы участия различных заинтересованных сторон, привлечения опыта гражданского общества, научных кругов и системы ООН с целью обеспечить представленность разных точек зрения и разного опыта[3].

Обобщающий отчет Рио+20, составленный на основе страновых отчетов, отмечает четыре связанных элемента, важных для перехода к более устойчивому развитию – Интеграция, Инклюзивность, Сопряженность и Реализация.

[1] http://www.un.org/millenniumgoals/beyond2015.shtml
[2] http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1549
[3] http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1549

- **Интеграция.** Необходимо выстраивать институты управления так, чтобы они в полной мере интегрировали измерения устойчивого развития – экономическое, социальное, экологическое – в национальную повестку дня развития. Ответственность за соблюдение принципов устойчивого развития должна лежать не только на агентствах, отвечающих за экологию (как это обстоит сейчас во многих странах), но и на институтах, играющих основную роль в национальных системах планирования.
- **Инклюзивность.** Все заинтересованные стороны должны иметь право голоса в определении более эффективных, отвечающих их интересам приоритетов развития и принимают участие в планировании развития и реализации конкретных действий. Все люди в равной степени должны выигрывать от этого.
- **Сопряженность.** Институциональная сопряженность – один из основных элементов эффективного управления и необходимое условие для устойчивого развития. Объединение различных государственных агентств вокруг общих целей, внедрение новых подходов к решению масштабных задач, согласованность политик в различных секторах (в том числе устранение стимулов и политик, работающих против единой цели) требуют надежных институтов, сильных механизмов координации и отлаженной системы подотчетности и прозрачности.
- **Реализация.** Общим для всех стран вызовом является реализация стратегий и планов. Помимо самих национального видения устойчивого развития необходим комплекс институтов и мер, которые позволят успешно двигаться по пути устойчивого развития.
  - ***Институциональная структура*** должна обеспечивать распределение ресурсов, осуществление контроля и исполнение принятых решений. При этом необходима совместная работа центральных, местных и секторальных агентств.
  - ***Наращивание потенциала и укрепление институтов*** для эффективного взаимодействия между различными государственными учреждениями в реализации национальных стратегий и планов.
  - ***Ясные планы и цели на национальном уровне***, адаптированные к нуждам и приоритетам страны, а также согласованный на глобальном уровне комплекс целей устойчивого развития.
  - ***Поддержание политической воли***, которую многие правительства уже выразили при составлении своих стратегий и планов с тем, чтобы обеспечить требуемые финансовые, людские и технические ресурсы для реализации поставленных целей и задач.
  - ***Доступность фондов.*** Партнеры по развитию продолжат играть ключевую роль в поддержке национальных стратегий и планов развития.
  - ***Системы мониторинга и оценки реализации программ и планов развития*** необходимы для разработки и принятия адекватных схем реализации политики по устойчивому развитию.

Источник: обобщение Национальных отчетов для Рио+20. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам совместно с Программой развития ООН, 2012 г.

Глубокий и всесторонний анализ текущего состояния позволяет формулировать стратегию на основе конкретных фактов, а не предположений, которые могут оказаться ложными

Долгосрочные национальные стратегии развития, несмотря на различия между странами, их разработавшими, имеют очень много общего в логической структуре и основных компонентах, которые составляют стратегический документ.

Логика, стоящая за любым долгосрочным стратегическим документом, заключается в следующем.

- Оценить текущую ситуацию, включая достижения страны в различных сферах.
- Определить предполагаемые вызовы и угрозы, которые видятся в перспективе.
- Сформулировать сценарии, описывающие желаемое будущее в конкретных количественных и качественных характеристиках.
- Определить временные рамки и ключевые вехи развития.
- Обозначить цели и задачи на перспективу.
- Разработать секторальные, проблемно-ориентированные и территориальные планы развития.

3.1. Шаг 1 – Оценка достижений и успехов

Прежде всего необходимо оценить текущее состояние экономики страны на основе анализа макроэкономических данных и всестороннего изучения основных сфер, определяющих экономический рост и человеческое развитие. Глубокий и всесторонний анализ текущего состояния позволяет формулировать стратегию на основе конкретных фактов, а не предположений, которые могут оказаться ложными. Такая оценка может, например, проводится по следующим направлениям.

- Какие секторы и какие типы предприятий вносят наибольший вклад в экономический рост.
- Какие существуют барьеры и проблемы, мешающие людям (определенным социальным группам) активно участвовать в жизни общества.
- В каких регионах страны происходит наибольший рост.
- Где сосредоточены возможности для диверсификации экономики, повышения ее устойчивости и обеспечения более равномерного пространственного распределения экономического роста.

Вставка 7. Концептуализация

Началом процесса формулирования любого плана обычно служит так называемая концептуализация. Она помогает определить базовые концепции и понятия, которые будут использованы в процессе планирования, включая анализ отношений в обществе, экономике и государстве, механизмы управления социальными, политическими и экономическими процессами и т.д.

Процесс планирования, помимо этого, начинается с анализа прошлого и будущего, поскольку, прежде чем двигаться вперед, необходимо понять следующее:

- Каковы были этапы, направления и динамика развития страны и чем они были обусловлены, что стало фактором успеха и причиной неудач в прошлом и настоящем.
- Какое влияние прошлое и настоящее страны может оказывать на ее будущее.
- Где страна находится сегодня – относительно самой себя несколько лет назад, относительно других стран мира.
- Такая «концептуализация прошлого» создает основу для дискуссий о будущем и запуска процессов планирования, а именно:
  - сформулировать гипотезы относительно будущего страны, которые станут основой для определения вызовов, целей и задач развития;
  - определить перечень вопросов, ответы на которые необходимы для подготовки и описания решений задач в избранной предметной области;
  - выстроить возможные траектории продвижения страны к намеченным долгосрочным целям.

Оценка достижений и успехов, помимо технической стороны, имеет и важную идеологическую составляющую

- Какие секторы, отрасли, предприятия можно и нужно укрепить, чтобы повысить их вклад в экономический рост.
- Какие секторы вносят наибольший вклад в потребление природных ресурсов; какие секторы могут быть относительно трансформированы в более энергоэффективные или могут внести наибольший вклад в снижение углеродных выбросов; какие секторы будут наименее подвержены изменению климата.

Параллельно имеет смысл обратиться и к опыту других государств, которые демонстрируют успехи комплексного развития и трансформации в тех же сферах.

Оценка достижений и успехов имеет как минимум два аспекта, о которых стоит упомянуть, – идеологический аспект и то, что можно назвать техническим аспектом.

1. Идеологическая сторона любой оценки политики заключается в том, чтобы ярко показать достижения и, что зачастую наиболее важно, объяснить логику предыдущих политик и программ, определить движущие силы и факторы успеха, проанализировать выученные уроки и упущения.

2. Технический же аспект заключается в том, что любой успех может и должен быть выражен количественно. Это позволяет, в прямом смысле, объективно измерить успех и определить тренды развития.

Оценивая достижения и успехи, можно двигаться несколькими путями. Прежде всего, это сравнение страны с самой собой, другими словами, сравнение нынешнего и прошлого состояния страны в той или иной сфере. Любые секторальные и национальные политики и программы включают в себя целевые индикаторы, отслеживание динамики которых дает представление о прогрессе страны в достижении поставленных целей. Например, в сфере здравоохранения это могут быть увеличение продолжительности жизни,

Вставка 8. Данные и временные ряды

Прогнозирование на основе временных рядов (динамических, хронологических и т.д.) является одним из наиболее распространенных способов прогнозирования. Временной ряд описывает изменение какого-либо показателя во времени, что позволяет наблюдать развитие исследуемого объекта/явления в прошлом, на этой основе выявлять направления инерции и закономерности, прогнозировать развитие объекта/явления в будущем.

При разработке комплексных стратегий использование обширных массивов данных и временных рядов является весьма важным в силу ряда следующих причин.

- Прежде всего, это возможность выстраивать анализ и прогнозы на основе задокументированной истории развития страны, представленной в форме количественно выраженных трендов. Важно отметить, что для целей прогнозирования обычно требуется гораздо более детальная информация, чем, например, необходима для осуществления мониторинга в рамках реализации программ и политик. Так, если для целей мониторинга часто бывает достаточно 1-2 «наблюдений» в год, то для прогнозирования чем больше точек наблюдений, тем лучше.
- Во-вторых, это возможность сопоставлять тренды развития между собой, определяя взаимосвязи между различными процессами и явлениями, которые могут дать основу для более детального анализа и выводов относительно возможных эффектов предпринимаемых мер политики и перспектив развития страны в целом. Вместе с тем, прогнозирование на основе временных рядов строится на принципе инерционности, и точность таких прогнозов серьезно снижается по мере отдаления горизонта прогноза: (1) чем дальше период прогноза отстоит от текущего момента, тем больше вероятность изменения существующей тенденции; (2) инерционные прогнозы обычно не учитывают возможные изменения, которые способны оказывать определяющее влияние на тренды развития.
- В-третьих, это возможность проводить международные сопоставления, определяя место страны относительно других государств и групп стран. В частности, страна может значительно улучшить свои социальные и экономические показатели относительно ситуации 5-, 10- или 15-летней давности. Но другие страны также не стоят на месте, и межстрановые сопоставления помогают более комплексно оценить достижения, определить национальные цели и задачи развития на будущее.

Важную роль в оценке успехов политики играют комплексные рейтинги и сравнения, которые проводят международные организации, консалтинговые агентства, аналитические структуры

Определение вызовов во многом является обратной стороной оценки успехов и достижений

снижение заболеваемости по определенным болезням, в социальной сфере – рост занятости, увеличение доходов населения и т.д.

Вместе с тем, такая оценка не может дать полного представления о положении страны, поскольку любой индикатор – это вещь относительная. И потому в практике стратегического планирования широко применяются межстрановые сравнения по основным показателям социально-экономического развития. Наиболее популярными инструментами таких сравнений являются базы данных международных организаций – ООН и ее специализированых агентств, Всемирного банка, Международной финансовой корпорации, Международного валютного фонда и других.

Важную роль в оценке успехов политики играют комплексные рейтинги и сравнения, которые проводят международные организации, консалтинговые агентства, аналитические структуры. С одной стороны, они позволяют правительствам получать относительно независимую и объективную оценку результатов проводимой политики, а с другой – соотносить свои достижения с успехами других государств. Не менее важный аспект заключается в том, что другие страны, крупные инвесторы, международные институты опираются на такие международные рейтинги в процессе принятия решений.

Следует подчеркнуть, что эффективная организация процесса формулирования Видения и НСР требует информации и данных по различным сферам жизни страны. Если такие данные и информация не доступны, правительству необходимо работать и над совершенствованием национальной системы статистики для обеспечения достоверности, полноты и своевременности статистических данных.

3.2. Шаг 2 – Определение вызовов будущего

На базе анализа, проведенного в рамках шага 1, желательно оценить и проанализировать внутренний и внешние факторы, влияющие на социально-экономическую ситуацию в стране, определяя причины как успехов, так и неудач.

Составной частью этого анализа должна стать оценка результатов предшествующих программ развития. Тщательному анализу должны быть подвергнуты принятые ранее страновые, отраслевые и территориальные программы развития, меры государственной политики, предусмотренные в этих программах, степень достижения поставленных целей и эффективность применяемых инструментов государственной политики.

Понимание того, где находится страна в иерархии развития мировой и региональной экономики, что сделано до настоящего времени в области развития, какой имеется потенциал для развития и какие факторы определяют развитие страны в перспективе, позволяет выявить будущие вызовы и направления дальнейшего движения страны.

Глубокий анализ достигнутых результатов и имеющихся вызовов, четкое понимание целей и задач развития страны в долгосрочной перспективе позволяют ответить на главный вопрос: как и при помощи каких мер государственной политики можно достичь желаемых результатов. Именно ответ на него составляет главную суть стратегии развития и определяет выбор, последовательность и сопряженность государственных мер в области развития.

Определение вызовов во многом является обратной стороной оценки успехов и достижений. Как успехи, так и вызовы связаны с тем, какова модель развития страны на современном этапе – экономическая и политическая системы, системы государственного управления, общественные отношения и принятые в обществе системы

Таблица 2. Некоторые международные рейтинги

Индекс	Организация	Определение
Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)	Программа развития ООН	Интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории.
Индекс образования	Программа развития ООН	Оценивается не столько качество, сколько средняя продолжительность обучения человека в жизни. Этот индекс – составная ИРЧП.
Индекс качества жизни	Компания The Economist Group	Для составления интегрального рейтинга страны используются девять факторов качества жизни – ожидаемая продолжительность жизни, уровень разводов, ВВП на душу населения и паритет покупательной способности, политическая стабильность и безопасность, уровень безработицы и другие.
Индекс демократии стран мира	Компания The Economist Group	Классификация 167 стран мира. При составлении классификации учитываются 60 разных показателей, сгруппированных по 5 категориям: выборы и плюрализм, гражданские свободы, деятельность правительства, политическая ангажированность населения и политическая культура.
Индекс экономической свободы	Институт Фрезера (Канада)	Индекс измеряет уровень того, насколько политики и институты в разных странах поддерживают экономические свободы – персональный выбор, добровольный обмен, свободу конкуренции, защищенность частной собственности. Индекс основывается на 42 показателях и измеряет уровень экономической свободы по 5 направлениям. 1. Размер правительства: расходы, налоги и доля в предприятиях. 2. Структура законодательства и обеспеченность прав собственности. 3. Доступ к финансовым ресурсам. 4. Свобода международной торговли. 5. Регулирование рынков кредитов и труда, регулирование бизнеса.
Индекс экономической свободы	Газета Wall Street Journal и исследовательский центр Heritage Foundation	Эксперты Heritage Foundation определяют экономическую свободу как «отсутствие правительственного вмешательства или воспрепятствования производству, распределению и потреблению товаров и услуг, за исключением необходимой гражданам защиты и поддержки свободы как таковой». Индекс экономической свободы базируется на 10 индексах, измеряемых по шкале от 0 до 100, при этом показатель 100 соответствует максимальной свободе, а 0 – минимальной.
Рейтинг ведения бизнеса	Всемирный банк	Межстрановые сравнения оценки простоты ведения бизнеса. Высокая позиция в индексе легкости ведения бизнеса означает, что регуляторный климат благоприятствует ведению бизнеса. Индекс является средним показателем страны по 10 индикаторам.
Глобальный индекс конкурентоспособности	Всемирный экономический форум	Оценка конкурентоспособности осуществляется на основе 12 групп компонентов конкурентоспособности, таких как качество общественных институтов, инфраструктура, макроэкономическая стабильность, здоровье и начальное образование, высшее образование и профессиональная подготовка, эффективность рынка товаров и услуг, рынка труда, развитость финансового рынка, оснащенность новыми технологиями, размер рынка, конкурентоспособность бизнеса, инновационный потенциал.
Индекс восприятия коррупции	Компания Transparency International	Ежегодный рейтинг государств мира, отражающий оценку уровня восприятия коррупции аналитиками и предпринимателями по десятибалльной шкале.
Многоаспектный индекс бедности	ПРООН	Запущен в 2010 году в сотрудничестве с Инициативой Оксфордского университета по бедности и человеческому развитию (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Индекс отражает иной взгляд на проблему бедности, выходящий за пределы оценок, основанных на измерении доходов. Он включает в себя несколько факторов, которые обычно сопровождают жизнь бедных, плохое состояние здоровья, недостаток образования, неудовлетворительные условия проживания, недостаток доходов, невозможность реализовать свои права, непродуктивная занятость и угроза насилия.
Индекс экологической эффективности	Центр экологической политики и права при Йельском университете	Ранжирует страны на основе 22 индикаторов в десяти различных сферах политики, которые отражают различные аспекты состояния природной среды и жизнеспособности ее экологических систем. Он позволяет странам отслеживать свой прогресс в сфере экологической устойчивости за последние 10 лет.

Таблица 3. Как разные страны формулируют вызовы развития

Страны	Основные вызовы	Страны	Основные вызовы
Канада	• [illegible] • [illegible] • [illegible] • [illegible]	Пакистан	• [illegible] • [illegible] • [illegible] • [illegible] • [illegible] • [illegible]

Игнорирование вызовов в процессе стратегического планирования чревато как минимум неполным достижением поставленных целей

ценностей, экономические, политические, культурные отношения с остальным миром и т.д.

Можно выделить несколько измерений, которые в долгосрочных стратегиях различных стран рассматриваются как приоритетные с точки зрения внутренних вызовов. Среди них:

- обеспечение единства нации;
- достойный уровень жизни для всех граждан;
- повышение эффективности управления и расширение участия общества в управлении;
- большая эффективность использования природных ресурсов и другие.

Понимание глобального и регионального контекстов, трендов развития – еще один фактор, который следует учитывать, анализируя перспективы развития страны. Глобальные и региональные тренды могут способствовать развитию страны, но могут и выступать препятствиями, быть так называемыми внешними вызовами. Например, внешние вызовы, которые сегодня принимаются во внимание большинством стран, – это обостряющаяся конкуренция на международных рынках, изменение климата и иные глобальные проблемы.

Ни одна нация не может существовать и развиваться в вакууме, в изоляции. Поэтому при формулировании Видения необходимо четко осознавать те критические измерения и сферы, где стране придется конкурировать со своими непосредственными соседями и в глобальном масштабе. Важно не только смотреть на сегодняшнее состояние, но и видеть то, как эта конкуренция будет изменяться в перспективе.

То, как воспринимаются и понимаются такие вызовы, внутренние и внешние, во многом определяет стартовые позиции при подготовке долгосрочных стратегий. Вызовы не могут быть преодолены мгновенно, поскольку государство, экономика, общество не могут быть перестроены в одночасье с тем, чтобы дать адекватный ответ. Требуется время для разработки и проведения необходимых реформ, мобилизации ресурсов и преодоления инерции.

Так, например, в среднесрочной национальной стратегии развития Катара, наряду с определением 20 ключевых вызовов, также указаны и ответные стратегические действия пра-

Вставка 9. Прогнозирование

На сегодня накоплен уже достаточный опыт и сформирован арсенал методов и инструментов, которые дают возможность «заглянуть в будущее» в процессе разработки долгосрочной стратегии. Процесс прогнозирования не может быть основан только на интуиции и политическом чутье либо, например, идеологических установках. Прогнозирование требует умелого сочетания качественных и количественных методов анализа с тем, чтобы обеспечить необходимую научную и информационно-аналитическую базу принимаемых стратегических решений и последующих планов действий.

При построении сценариев важна вариантность прогнозов, каждый из которых возможен при определенном сочетании различных факторов

вительства по этим вызовам. Именно эти стратегические направления определяют целевые программы и проекты для практической реализации стратегии. При этом есть четкое понимание того, что поскольку все ключевые вызовы не могут, решаться одновременно, следует определить и приоритезировать те целевые проекты, которые возможно реализовать с максимальной отдачей.

Игнорирование вызовов в процессе стратегического планирования чревато как минимум неполным достижением поставленных целей. При наихудшем варианте это может привести к полному провалу стратегии и серьезным социальным, экономическим и политическим последствиям, поскольку ресурсы будут растрачены впустую, ранее существовавшие проблемы могут обостриться и вдобавок к ним появятся новые.

Понимание вызовов, внутренних и внешних, позволяет определить ограничители для развития и, соответственно, те меры, которые помогут стране преодолеть эти ограничения и достигнуть желаемых целей в будущем, мобилизовав необходимые ресурсы (человеческие, финансовые, политико-дипломатические, технические и технологические, иные) и сфокусировав их на решении конкретных задач.

3.3. Шаг 3 – Формулирование сценариев развития

Будущее вариативно, потому что на него влияет множество факторов, внешних и внутренних, учесть которые в процессе формирования «картины будущего» достаточно сложно. Потому в процессе формулирования долгосрочных стратегий разработчики часто прибегают к сценарному подходу, который позволяет рассматривать будущее в различных вариантах.

Сценарий – это описание возможных ситуаций будущего, в том числе пути, который ведет к той или иной ситуации. Сценарии не предназначены для представления полного описания будущего, они больше ориентированы на определение основных элементов возможного будущего, а также обращают внимание на ключевые факторы, которые будут стимулировать дальнейшее развитие событий. Многие специалисты подчеркивают, что любой сценарий яв-

Таблица 4. Количественные и качественные методы при разработке сценариев

	Количественный	Качественный
Реализация	Когда количественные данные: - требуются; - доступны; - и/или количественные оценки возможны	Когда качественные данные: - требуются; - или количественные оценки невозможны
Тематические разделы	Демография, экономическое развитие и т.п.	Институциональные исследования, культура, политика и т.д.
Влияние на степень формализации	Склонность к высокой степени формализации	Склонность к низкой степени формализации
Типичная техника подготовки сценариев	Методы моделирования	Повествовательная и/или литературная техника
Способ выбора ключевых факторов	Четкое определение по узкоограниченному числу факторов	Внутренние сенсорные наблюдения деталей и нюансов возможны без строгого отбора факторов
Хронологические рамки	От краткосрочного до среднесрочного	От среднесрочного до долгосрочного

Источник: Methods of Future and Scenario Analysis: Overview, Assessment, and Selection Criteria. Hannah Kosow Robert GaBner. German Development Institute.

Вставка 10. Форсайты

Форсайт, или в прямом переводе с английского «взгляд в будущее», является относительно новой методологией, вобравшей в себя традиционные и новые методы экспертной работы, которая нацелена на определение возможных вариантов будущего как составной части долгосрочных прогнозов и стратегического планирования. Наибольшее распространение методология форсайта получила в части оценки перспектив развития научно-технической сферы и отдельных секторов (технологический форсайт). Обострение конкуренции на мировых рынках и глобальное соперничество за технологическое лидерство в значительной мере стимулировали рост числа аналитических разработок, которые бы способствовали прогнозированию трендов в сфере технологий. Одна из первых попыток прогнозирования развития технологий была предпринята корпорацией RAND еще в 50-е годы. С 1970 года исследования долгосрочных перспектив развития технологий стала проводить Япония, а впоследствии аналогичные разработки стали проводиться во Франции, Австралии, Канаде, Швеции, Великобритании и других индустриальных странах.

Сегодня форсайт, по сути, это вырисовывание долгосрочных технологических, отраслевых, географических, демографических трендов, которые позволяют выявить основные движущие силы развития. Следует отметить, что форсайт – это не прогноз в классическом смысле угадывания будущего, это набор возможных вариантов будущего, которые могут наступить как сочетание множества факторов при выполнении определенных условий.

Как правило, форсайты имеют горизонт 30-50 лет. В частности, сегодня в качестве горизонта для большинства форстайтов определен 2050 год, и примерами тут могут служить следующие.

- Серия отчетов «Мир в 2050 году», подготовленных компанией ***Pricewaterhouse Coopers***, которая охватывает такие глобально значимые тренды, как:
  - перспективы увеличения конкуренции между лидерами из числа развивающихся государств и странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития;
  - развитие глобального банковского сектора с учетом растущего потенциала банков наиболее динамично развивающихся стран;
  - низкоуглеродное развитие и перспективы глобального изменения климата с учетом экономического роста в Индии и Китае.
- Серия форсайтов ***Pricewaterhouse Coopers*** по фармацевтической отрасли на период до 2020 года, которая рассматривает такие вопросы, как соответствие различных моделей организации фармацевтического бизнеса будущим потребностям глобальных рынков, перспективы совершенствования механизмов НИОКР в секторе за счет развивающихся информационных технологий, выстраивание системы регулирования в фармацевтическом секторе в целях стимулирования его динамичного развития и т.д.
- Отраслевые форсайты, подготовленные Всемирным энергетическим советом (Великобритания).
  - «Транспортные технологии и сценарии политики до 2050 года», где анализируются вызовы, связанные с увеличивающейся нагрузкой на глобальный транспортный сектор в связи с растущим населением планеты и процессами урбанизации в мире, проблемами ограниченности энергетических ресурсов и изменения климата.
  - «Сценарии энергетической политики до 2050 года», которые анализируют стратегии по обеспечению энергетической безопасности в различных странах и регионах и различные возможности расширения глобального сотрудничества в этих вопросах.
  - Отчет Азиатского банка развития «Азия 2050: реализация века Азии», который можно рассматривать как своего рода географический форсайт, описывающий долгосрочные перспективы развития Азии как единого региона, способного превратиться в глобальное сообщество наций к 2050 году.
  - У форсайта есть несколько функций, имеющих отношение к принятию политических решений. Во-первых, обеспечивая системные знания или упреждающую аналитику, он предлагает информацию для лиц, принимающих политические решения. Во-вторых, он стимулирует выработку общего видения общественной политики. Таким образом, предлагая альтернативные политики в настоящем, форсайт позволяет изменить будущее. Во второй функции форсайт имеет долгосрочное междисциплинарное и коммуникативное содержание. Он поддерживает стратегическое мышление и принятие решений путем разработки ряда возможных сценариев будущего, используя такие методы, как исследование тенденций и оценка воздействия политики, прогнозирование и выстраивание сценариев для ожидаемых будущих событий, а также идентификация оптимальных инструментов политики для достижения предпочтительных результатов. Следует также отметить, что институциональные факторы играют важную роль для успеха и интеграции форсайта в политический процесс.

ляется лишь гипотетической конструкцией, и не обязательно, что он станет реальностью.

Вместе с тем у сценариев имеется несколько важных функций.

- Во-первых, сценарии могут быть использованы для генерирования знаний о настоящем и будущем и определения пределов этих знаний.
- Во-вторых, сценарный анализ может играть коммуникативную функцию, поскольку сценарий развития часто основан на обмене идеями и мнениями между людьми с различными точками зрения. Сценарии могут быть использованы в качестве инструмента общественной связи для привлечения внимания к конкретным вопросам.
- В-третьих, сценарии могут помочь лицам, принимающим решения, в формулировании целей.
- Наконец, сценарии могут служить инструментом для изучения потенциальной эффективности стратегий развития страны.

Сценарный анализ – это процесс анализа возможных вариантов развития событий, ведущих к разным состояниям будущего. Сценарии разрабатываются на основе изучения тенденций развития различных сфер и явлений – мировой, региональной и национальной экономик, науки и технологий, рынков и отраслей, изменений в политической и экономической средах и т.д. В рамках сценарного подхода приоритетной является не столько точность прогнозов, конкретных количественных индикаторов, сколько многовариантность прогнозов, альтернативы версий будущего, каждый из которых является возможным при определенном сочетании различных факторов.

При построении сценариев обычно рассматривают (как в ретроспективе, так и в перспективе) достаточно

Вставка 11. Метод Дельфи

Одним из экспертных методов моделирования при формировании долгосрочных стратегий развития является метод Дельфи. Дельфи-прогнозирование предполагает исследование объектов в долгосрочной перспективе – на 20-30 лет. Регулярно (раз в несколько лет) результаты пересматриваются с тем, чтобы скорректировать сценарии развития с учетом новых знаний.

В основе метода Дельфи – анонимный многоуровневый опрос экспертов (государственных служащих, представителей науки и бизнеса), заключения и аргументации которых являются основным источником информации для будущего прогноза и формирования стратегии. Эксперты используют в своей работе весь объем доступной информации с тем, чтобы найти и обозначить векторы дальнейшего развития страны. Число экспертов при использовании этого метода достигает обычно 3-5 тысяч человек, что само по себе является уникальным способом получения результата методом социологического опроса.

На первом этапе экспертам предоставляется анкета с постановкой проблемы и рядом уточняющих вопросов. Здесь оценивается актуальность предложенной для обсуждения темы, ее роль в процессе развития общества, возможность реализации. Также экспертами предлагаются для рассмотрения те вопросы, которые, по их мнению, актуальны для дальнейшего обсуждения темы, но не были предложены в анкете.

- Второй этап основан уже на полученных ответах, которые в результате изучения и анализа группируются с целью выявления схожих точек зрения. Важно то, что ни одно экспертное мнение не остается незамеченным. На этом этапе экспертам предстоит высказать свое заключение о точках зрения коллег. Нередко мнение экспертов относительно обсуждаемого вопроса меняется в результате такого обсуждения.
- На основе обобщения экспертных заключений формулируются рекомендации по обсуждаемой теме.
- Результаты регулярно (раз в несколько лет) пересматриваются с целью инкорпорирования новых данных и знаний в сценарии развития.

Особую ценность методу Дельфи придает анонимный характер опроса, при котором его участники максимально объективны и не подвержены воздействию авторитета любого из своих коллег. Важно и то, что в отличие от прогнозирования, метод Дельфи предлагает сразу несколько векторов возможного развития при имеющихся ресурсах, а также строит прогноз, учитывая совокупность условий социально-экономического развития общества в целом.

Среди недостатков метода можно отметить высокие трудозатраты, большую длительность процесса во времени.

При построении сценариев обычно рассматривают большое количество факторов и показателей, способных выступить движущими силами развития, оказывать корректирующее влияние или же препятствовать развитию

большое количество факторов и показателей, способных выступить движущими силами развития, оказывать корректирующее влияние или же препятствовать развитию – демографические, географические характеристики страны, наличие природных ресурсов, ситуация в экономике, социальной и политической сферах и т.д.

На базе количественных и качественных прогнозов определяются наиболее вероятные результаты долгосрочных тенденций развития. По тем трендам, где результат не удается предсказать более или менее однозначно (неопределенности), в расчет обычно принимаются несколько возможных результатов. Ключевые тренды комбинируются в различных сочетаниях, и эти сочетания становятся основой для формирования сценариев. При этом за каждым вариантом такого комбинирования должна стоять своя логика, что и призвано обеспечить уникальность и альтернативность каждого из сценариев.

Существует много различных методов сценарных анализов, но в целом все они выстраиваются по следующему порядку.

- На первом этапе определяется сценарное поле путем создания точных вопросов.
- На втором этапе определяются факторы, которые будут иметь влияние на формирование будущего.
- Затем анализируются возможные последствия, к которым ведет влияние каждого фактора.
- Эту фазу продолжает определение и отбор ключевых факторов, сочетание и взаимное влияние которых позволяет создать относительно небольшое количество сценариев.
- На заключительном этапе происходит «трансфер сценария», что подразумевает применение готовых сценариев для разработки стратегий развития.

В целом же, сценарный анализ – это симуляционные игры, в ходе которых разработчики пытаются определить возможные поворотные моменты, переломные точки, которые могут изменить будущее.

Сценарии часто дополняются либо изначально выстраиваются на основе результатов экономического моделирования. Моделирование служит предпосылкой и средством анализа экономики и протекающих в ней явлений, обоснования принимаемых решений, прогнозирования, планирования, управления экономическими процессами и объектами.

Модели всегда были весьма популярны среди экономистов как инструмент описания и анализа различных процессов. Модель обычно поддерживается статистическими и эмпирическими данными, а результаты расчетов, выполненных в рамках построенной модели с использованием математических, статистических, эконометрических методов, позволяют строить прогнозы.

Существует два широких типа экономических моделей – теоретические и эмпирические.

- Цель теоретических моделей состоит в получении поддающихся проверке выводов о поведении экономических агентов в рамках определенных моделью ограничений. Они дают ответы качественного характера на конкретные вопросы, такие как последствия асимметричности информации (когда одна сторона сделки знает больше, чем другая) или как лучше справиться с несовершенством рыночного механизма.
- Эмпирические модели, в свою очередь, призваны проверять теоретические модели и преобразовывать их предсказания в точные числовые результаты. Например, теоретическая модель потребительского поведения агента обычно указывает на прямую связь между расходами и доходами. В эмпирической модели может установить, как в количественном выражении будут меняться расходы при изменении дохода.

Все экономические модели, вне зависимости от степени сложности, не могут в точности описать реальность и варианты развития наблюдаемых явлений в будущем. Потому при использовании моделей для целей прогнозирования необходимо учитывать характер и качество базовых данных, которые она стремится объяснить/спрогнозиро-

Все экономические модели, вне зависимости от степени сложности, не могут в точности описать реальность и варианты развития наблюдаемых явлений в будущем

вать, и степень обоснованности теорий, использованных для выведения ее уравнений. Не менее важно дополнять результаты моделирования анализом с помощью других методов, которые позволят охватить в прогнозе те аспекты, которые не принимались в расчет в рамках модели. С другой стороны, сам процесс построения, тестирования и доработки моделей позволяет глубже понять то, как работает экономика, что чрезвычайно важно для прогнозирования, планирования и реализации политики.

3.4. Шаг 4 – Определение временных рамок и ориентиров

Перспектива, на которую рассчитан стратегический план, должна быть достаточной для успешного решения крупных проблем, связанных со сменой поколений моделей, поколений техники и технологических укладов, изменением траектории экономической, экологической и территориальной динамики.

С этой точки зрения оптимальным является долгосрочный стратегический план в 20-30 лет. Стратегии на период более 30 лет сложно разрабатывать и имплементировать в связи с трудностями, связанными с оценками целевых параметров и индикаторов. Временные рамки не зависят от того, является ли страна развитой, развивающейся или же относится к разряду слаборазвитых. Так, например, национальная стратегия устойчивого развития Швеции охватывает период в 25 лет; в Дании и Германии национальные стратегии разработаны на период в 20 лет. В Малайзии озвученное М. Махатхиром в 1991 году Видение охватывало период до 2020 года; правительство Южной Кореи разработало Видение на период 2006-2030 годов; в большинстве

Вставка 12. Малайзия: горизонты планирования политики

ГОРИЗОНТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ

Долгосрочное планирование

- Видение-2020 (период 1991–2020 гг.)
- Первый перспективный план, 1971–1990 гг.
- Второй перспективный план, 1991–2000 гг.
- Третий перспективный план, 2001–2010 гг.

Среднесрочное планирование

- Пятилетние планы развития: 10-й план на 2011–2015 гг.
- Промежуточный пересмотр 5-летних планов

Краткосрочное планирование

- Годовой бюджет

Планирование развития в Малайзии представляет собой трехуровневую схему, включающую долго-, средне- и краткосрочные программы.

- Видение-2020 было оглашено в 1991 году и охватило 30-летний период. В нем излагаются долгосрочные ожидания относительно перспектив национального развития, что позволяет фокусировать усилия на конкретных направлениях.
- Система перспективных планов, каждый из которых охватывает 10-летний период, определяет широкие направления и необходимые долгосрочные стратегии развития.
- Следующим уровнем является среднесрочное планирование. 5-летние планы разрабатываются для осуществления 10-летних перспективных планов. В них изложены целевые макроэкономические показатели, направления реализации программ развития государственного сектора. Кроме того, они определяют направления развития приоритетных секторов экономики, тем самым задавая ориентиры для частного сектора при планировании и осуществлении инвестиций.
- В процессе осуществления 5-летних планов предусмотрены промежуточные ревизии. Задача таких ревизий заключается не только в определении прогресса в осуществлении плана, соответствии достигнутых результатов заявленным целям и графикам работы, но и в анализе макроэкономической и секторальных политик и программ, внесении необходимых корректив.
- Последний уровень – это краткосрочное планирование в рамках бюджетного цикла и ежегодно утверждаемого государственного бюджета.

Временные рамки стратегического плана должны быть достаточны для решения крупных проблем, связанных со сменой поколений людей, поколений техники и технологических укладов, изменением траектории экономической, экологической и территориальной динамики

стран Африки, разработавших долгосрочные видения, горизонт планирования составляет около 20 лет.

В то же время, очевидно, что достижение долгосрочных целей требует определенных, более коротких этапов, имеющих свои особенности (например, на разных фазах экономических циклов). Поэтому долгосрочный стратегический план должен сочетаться со среднесрочным, что позволяет периодически отодвигать горизонт планирования и в случае необходимости корректировать набор приоритетов и обобщающих показателей. Следовательно, стратегическое планирование должно носить двухступенчатый характер, сочетая более общую долгосрочную перспективу с более детализированной среднесрочной. В таком смысле стратегическое планирование является непрерывным и волнообразным, как непрерывна и волнообразна сама жизнь.

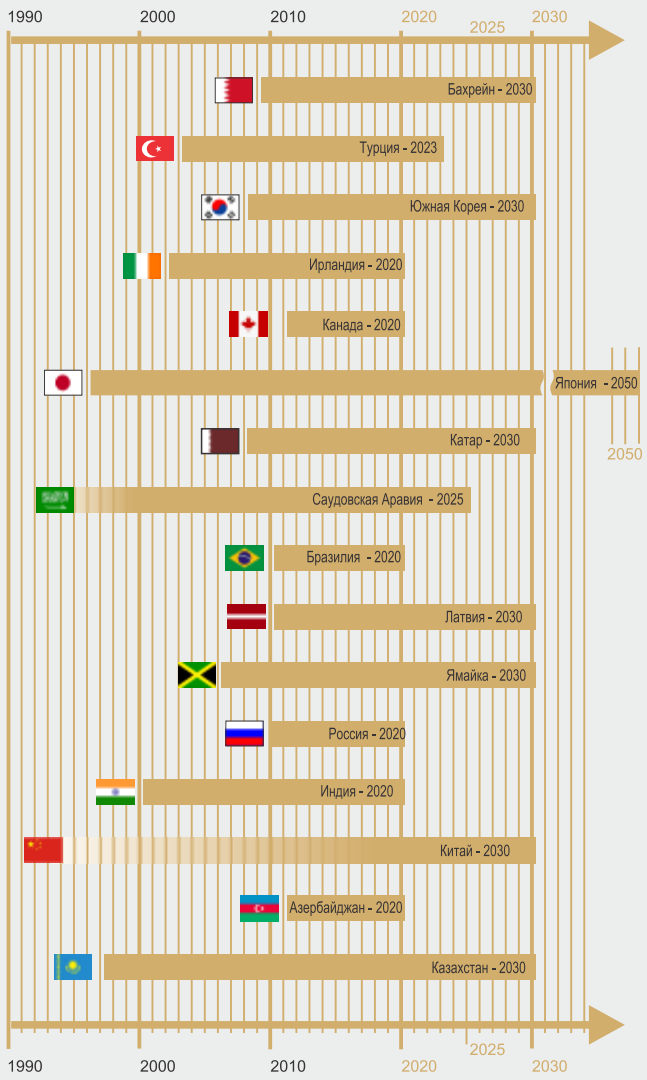
3.5. Шаг 5 – Постановка целей и задач, определение инструментов

Помимо четкого понимания состояния дел на текущий момент, важнейшей составляющей успеха любой долгосрочной стратегии является ясное представление того уровня, которого страна собирается достичь через формулирование ключевой цели и задач стратегии.

После того, как определено Видение, необходимо начать работу по определению путей достижения желаемых целей. На базе анализа и оценок в рамках упомянутых выше этапов, а также принимая во внимание текущую экономическую ситуацию в стране и имеющиеся у нее ресурсы, следует определить ключевые сферы, требующие преобразований и инвестиций в интересах достижения целей Видения, способных выступить двигателями развития в долгосрочной перспективе. Национальная стратегия развития может стать тем документом, который определит конкретные цели социально-экономического развития страны.

НСР служит основой для формирования планов работы правительства и совершенствования системы управления в части укрепления механизмов планирования на национальном уровне для обеспечения большей сопряженности в работе самого

ДИАГРАММА 8. ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ СТРАТЕГИЙ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН



Формулировка цели не должна быть аморфной, она должна быть достаточно четкой, чтобы задать конкретное направление деятельности и фокусировать внимание на главном

Если цель говорит о том, чего страна хочет достичь, то задачи должны говорить, как именно страна намерена это сделать

правительства, его взаимодействия с частным сектором и международными партнерами. Переход от определения стратегических направлений непосредственно к осуществлению мероприятий требует тщательного планирования со стороны центрального правительства и исполнителей. Концепции и цели, определенные в Национальной стратегии развития, должны быть преобразованы в детальные планы в виде программ и проектов, направленных на достижимые результаты, которые отражают стратегические направления.

Формулирование цели, пожалуй, один из самых важных этапов, который заключается в том, чтобы определить, как именно страна позиционирует себя в экономическом, социальном, политическом и иных измерениях, какое место намерена занять. С идеологической точки зрения формулировка целей – это, по сути, должен быть слоган, который объединит страну и будет служить «девизом» на протяжении всего периода реализации Видения.

Сама формулировка цели не должна быть аморфной, она должна быть достаточно четкой, чтобы задать конкретное направление деятельности и фокусировать внимание на главном. Цель должна быть сформулирована достаточно емко и масштабно, чтобы объединить в себе и отразить интересы различных групп в обществе, вобрать в себя множество задач развития, мобилизовать общество и стать платформой для системных преобразований в различных сферах. Что не менее важно, формулировка цели должна быть понятной широкой аудитории.

С технической точки зрения при формулировании цели важно определить количественные и как минимум качественные характеристики перспективной цели, которые, в конечном итоге, должны передавать некий образ, к которому страна намерена стремиться. Кроме того, количественно выраженные цели – это основа для организации системного мониторинга прогресса в реализации стратегии. Сравнивая эти цели с практическими результатами, можно судить об эффективности реализации стратегии.

С методологической точки зрения формулировка цели должна отражать комплексность применяемых подходов. Важно показать горизонты, охваченные стратегическим планированием и масштабность стоящих перед страной задач, необходимость в обеспечении сопряженности всех политик. Ключевая цель долгосрочной стратегии – это не развитие какого-то одного сектора или сферы, это цель, на которую будут направлены программы, политики и реформы в экономической, политической, социальной, культурной и других сферах.

Если цель говорит о том, чего страна хочет достичь, то задачи должны говорить, как именно страна намерена достигнуть поставленную цель, что необходимо предпринять в той или иной сфере, чтобы продвигаться к поставленной цели. Инструментами реализации поставленных задач и достижения цели стратегии являются конкретные политики, программы и проекты, мероприятия, реализация которых должна вести к запрограммированным результатам.

3.6. Шаг 6 – Формулирование секторальных, проблемно-ориентированных и территориальных планов развития

Секторальные,проблемно-ориентированные и территориальные планы развития должны определять сопряженные между собой политики и программы, которые обеспечивают достижение целей национальной стратегии посредством реализации конкретных задач в различных сферах – секторах и отраслях экономики, здравоохранении, образовании и в целом в развитии человеческого капитала, во внутренней и внешней политике и т.д., средне- и долгосрочной перспективе.

Формулирование секторальных стратегий развития базируется на следующих основных принципах.

- Планы эффективны, если они основаны на целевых ориентирах, установленных в НСР. Планы развития

Достижение долгосрочных целей требует более коротких этапов, имеющих свои особенности. Поэтому долгосрочный стратегический план должен сочетаться со среднесрочным

Сочетание долгосрочного и краткосрочного планирования подразумевает комплекс сопряженных между собой программ, охватывающих разные временные промежутки, различные секторы и отрасли

должны показывать, что должно быть сделано в каждом из секторов для достижения глобальных целей Национальной стратегии развития.

- Планы развития должны обеспечивать достижение целей в различных сферах с учетом перспектив развития сопряженных отраслей для того, чтобы избежать дублирования и обеспечить значительный синергетический эффект.
- Для того, чтобы определить наиболее оптимальные возможности финансирования, планы развития важно разрабатывать в соответствии с долгосрочными ориентирами фискальной политики.
- Приоритеты секторальных, проблемно-ориентированных и территориальных стратегий должны быть основаны на анализе и оценке текущей ситуации, включая анализ сильных и слабых сторон, внутренние и внешние вызовы, прогнозируемые тенденции и риски.
- Они должны быть логическим продолжением предыдущих стратегий, программ и достигнутых результатов, что позволит обеспечить сопряженность между планированием, реализуемыми мерами и результатами.
- Планы развития должны быть разработаны при широком участии всех вовлеченных сторон, что позволит лучше учесть взаимосвязи и все возможные направления влияния реформ на развитие страны.

Отсутствует универсальная модель планирования развития, но все модели имеют общие черты и компоненты. Сочетание стратегического, долгосрочного и краткосрочного планирования подразумевает наличие комплекса сопряженных между собой программ и планов действий, охватывающих разные временные промежутки, различные секторы и отрасли. В свою очередь, процесс планирования включает следующие основные фазы/этапы.

- Анализ внутренней и внешней среды для определения вызовов и возможностей, сильных и слабых сторон.
- Приоритезация основных проблем и вызовов, определение основных долгосрочных целей/результатов.
- Определение конкретных задач, призванных обеспечить достижение целей/результатов.

Таблица 5. Как страны формулируют ключевые цели развития

Страна	Формулировка
Малайзия	К 2020 году Малайзия может стать единой нацией с уверенным в себе обществом, пронизанным сильными моральными и этическими ценностями, демократическим, либеральным и терпимым обществом, заботливым, экономически справедливым, прогрессивным и процветающим, с экономикой, которая конкурентоспособна, динамична, надежна и устойчива.
Малайзия	Сделать к 2020 году Малайзию страной с развитой и конкурентоспособной экономикой, в которой людям обеспечены высокое качество жизни и высокие доходы как результат экономического роста, который инклюзивен и устойчив.
Индия	К 2020 году жители Индии будут более многочисленными, лучше образованными, более здоровыми и более процветающими, чем когда-либо в истории страны.
Россия	Россия должна достичь уровня экономического и социального развития, соответствующего ее статусу как ведущей мировой державы XXI века, которая занимает передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивает национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015-2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему ВВП.
Турция	К 100-летнему юбилею основания республики войти в десятку наиболее экономически развитых стран мира.
Китай	Построить современное, гармоничное и созидательное общество с высокими доходами.
Польша	Сократить отставание от развитых стран и достичь уровня жизни, сопоставимого со средним уровнем в ЕС.

Процесс планирования должен следовать принципам итеративности, предусматривающим неоднократность увязки ресурсов, способов достижения целей и расчетных показателей долгосрочной, кратко- и среднесрочной стратегий, программ и планов

- Разработка планов действий, программ и проектов с конкретными измеримыми индикаторами.
- Оценка потенциальных рисков при реализации планов действий, программ и проектов, определение инструментов предотвращения/минимизации негативного влияния таких рисков.
- При необходимости – формирование новых либо совершенствование имеющихся институциональных структур, призванных обеспечить реализацию планов действий, программ и проектов.
- Определение бюджетов для реализации запланированных мероприятий в рамках планов, программ и проектов.

3.7. Шаг 7 – Итеративность в процессе формулирования Видения и НСР

Подготовка Видения требует не только политической воли и вдохновения, но и является достаточно трудоемким и, если можно так сказать, технологически сложным процессом. Говоря «технологически», мы имеем в виду несколько измерений, которые влияют как на процесс, так и на финальный продукт.

Методологии моделирования и анализа различных процессов, составления прогнозов, подходы к формулированию стратегий и планов и т.д. не всегда могут идеально сработать с первого раза. Требуется время, в особенности, если речь идет об использовании ранее не применявшихся методов и подходов, как для ознакомления, так и для адаптации новых методологий. Накапливаемый опыт и работа над ошибками позволяют «улучшать» продукт, привнося в стратегические документы больше глубины и новые грани, новые детали и т.д.

Долгосрочное планирование в процессе своего осуществления должно следовать принципам итеративности, предусматривающим неоднократность увязки ресурсов, способов достижения целей и расчета показателей долгосрочной стратегии с краткосрочными и среднесрочными стратегиями, программами и планами.

Таблица 6. Увязка стратегической цели, задач и инструментов политики (на примере Латвии)

Цель	Задачи	Инструменты
В 2030 году Латвия будет процветающей страной активных и ответственных граждан. Каждый будет иметь возможность чувствовать себя в безопасности и ощущать себя частью Латвии, все будут иметь возможность для самореализации. Сила нации будет заключаться в унаследованных и вновь создаваемых культурных и духовных ценностях, в богатстве языка и знании других языков.	Задача 1. ...	...
	Задача 2. Долгосрочные инвестиции в человеческий капитал – сохранить имеющийся человеческий потенциал и повысить производительность до среднего для ЕС уровня, развивать навыки, которые способствуют креативности, гибкости и активному участию на рынке труда.	Программы занятости для повышения участия рабочей силы на рынке труда: • содействие гибкости работников на рынке труда, охрана труда; • программы по недопущению дискриминации по возрасту; • ...
		Повышение производительности человеческого капитала: • поддержка работодателей, стратегии которых ориентированы на развитие человеческого капитала; • создание национальных квалификационных структур; • совершенствование политики налогообложения труда; • ...
		Качество и доступность здравоохранения и социальных услуг: • определение критериев устойчивости для финансирования программ из госбюджета; • ...
		...
		...
	Задача 3. ...	...

Так, продолжительность периода, который обычно охватывает долгосрочные НСР, составляет 10 лет. На базе долгосрочной стратегии осуществляется среднесрочное планирование на ближайшие 3-5 лет. В нем установки, сделанные в долгосрочной стратегии, получают свое экономическое обоснование и периодическое уточнение с учетом тенденций развития хозяйственной ситуации на ближайшие 3-5 лет. На основе этих планов производится краткосрочное планирование в рамках планов развития на 1-3 года и ежегодно утверждаемого государственного бюджета.

Существует и такой аспект, как естественная эволюция взглядов на различные процессы и явления как у лидеров страны, так и в обществе. Процесс подготовки Видения может стимулировать (в большинстве случаев так и происходило с различными странами) перестройку системы государственного управления, механизмов взаимодействия государства и общества, что приводило к эволюции институтов долгосрочного планирования и уточнению самих долгосрочных планов развития.

Таким образом, итеративность процесса формулирования Видения позволяет обеспечить при планировании учет (1) изменений в различных факторах и переменных, которые неизбежны со временем, (2) взаимосвязей и взаимовлияния между такими факторами и переменными. Это позволяет сформировать Видение с солидной методологической, идеологической и организационной основами, что является залогом успеха в реализации стратегии развития и позволяет избегать непредусмотренных ревизий, способных помешать осуществлению намеченных планов.

Вставка 13. Согласование стратегий и программ

При формулировании стратегических приоритетов и программ развития нужно обратить внимание на следующие моменты.

- Система приоритетов должна быть взаимоувязанной системой, а не представлять собой набор предпочтений и пожеланий, правильных по отдельности, но противоречащих друг другу в комплексе.
- При определении стратегических приоритетов необходим комплексный учет всех внешних и внутренних факторов и ограничений перспективного периода.
- Необходимо добиться оптимальности траектории будущего движения всех приоритетов и программ развития с тем, чтобы избежать как приземления целей, так и стремления выдать желаемое за действительное.
- Важно добиться сбалансированности реализации системы приоритетов, имея в виду их адекватную обеспеченность финансовыми, трудовыми, интеллектуальными, природными, материальными и другими ресурсами.

Учитывая, что Национальная стратегия развития включает различные аспекты и приоритеты развития и состоит из множества программ, требующих финансирования, ключом к ее успешной реализации является определение очередности этих программ и выбор наиболее эффективных мер государственной политики для их реализации среди всех возможных альтернативных инструментов. Выбор очередности стратегических приоритетов и отдельных программ должен быть основан на логической последовательности, сбалансированности, взаимосвязанности и сопряженности этих приоритетов и программ.

Важно помнить, что Национальная стратегия развития – это не только и не просто заранее составленный план, это еще и тип (модель) поведения людей. Общественная жизнь слишком сложна и многогранна, чтобы ее вместить в неизменные и заранее определенные рамки. Поэтому детальное выстраивание стратегии страны от первого шага до конца бессмысленно, если не предусмотрены постоянная конкретизация приоритетов программ и соответствующая корректировка государственных мер для их реализации, исходя из внутренней и внешней ситуаций.

Следовательно, разработанную Национальную стратегию развития следует реализовывать постепенно, шаг за шагом. По мере того, как происходит достижение намеченных промежуточных целей и повышение потенциала участников этого процесса, следует приступить к реализации следующей задачи. При этом отсекаются идеи, не оправдавшие себя, и вносятся соответствующие коррективы в Национальную стратегию развития.

Вставка 14. Большие данные

Большие данные (англ. Big Data) – термин, обобщающий подходы к обработке, сопоставлению структурированных и неструктурированных данных огромных объемов, получаемых из различных источников электронной сети. Для определения Big Data компания Gartner Inc. использует «три V»:

- объем (Volume) – огромный физический объем данных;
- скорость (Velocity) – скорость прироста объема данных и необходимость роста скорости их обработки;
- многообразие (Variety) – возможности одновременной работы с различными типами данных.

В 2011 году Gartner Inc. отмечает Big Data как второй по значимости тренд в развитии информационно-технологической инфраструктуры. По прогнозам, внедрение технологий Big Data наибольшее влияние окажет на то, как используются информационные технологии в производстве, здравоохранении, торговле, государственном управлении и других в сферах, где регистрируются индивидуальные перемещения ресурсов. Gartner Inc. отмечает, что Big Data ставит три ключевых стратегических и операционных вызова[1].

- **Информационная стратегия.** Предприятиям необходимы новые способы использования источников информации, чтобы стимулировать рост.
- **Анализ данных.** Необходимо извлекать все больше выводов из анализа больших и сложных массивов данных, чтобы предсказывать поведение потребителей, тренды развития ситуации и результаты.
- **Управление информацией предприятия.** Информация везде и ее объемы, разнообразие и частота появления продолжают расти. Необходимо управлять доступом к информации с учетом чрезвычайных темпов ее роста, продвигать инновации в сфере обработки информации.

Источниками могут быть практически любые объединенные общей сетью устройства, данные с которых накапливаются и хранятся в одном хранилище. Растущее число устройств, предоставляющих подобные данные, генерируют поток информации, для обработки и хранения которого требуются огромные вычислительные мощности. Анализ этих данных требует (1) отдельной методики и подходов, учитывающих цели и фокус анализа, а также состав, структуру, особенности баз данных, (2) дополнительных вычислительных мощностей, как правило, суперкомпьютеров.

Цели анализа могут сильно варьироваться в зависимости от интересов заказчика, начиная с более глубокого понимания поведенческих стереотипов потребителей той или иной продукции до ведения разведывательной деятельности путем отслеживания и анализа активности пользователей Интернета с применением специальных программно-вычислительных комплексов. Обработка больших массивов данных дает массу преимуществ перед традиционными методами статистического анализа именно за счет вовлечения неструктурированных и несистемных данных, которые не могут быть проанализированы статистическими методами.

Освоение методов Big Data дает практически безграничные возможности для понимания происходящих процессов в любой исследуемой области. Страны, наиболее продвинувшиеся в использовании Big Data, могут получить преимущества в различных областях: экономика, политика и геополитика, социальный инжиниринг и т.д.

[1] http://www.gartner.com/technology/topics/big-data.jsp

Источники: http://visual.ly/what-big-data Published by Asigra Inc, http://www.asigra.com/

Правительство может и должно, исходя из целей долгосрочной стратегии, заявленных приоритетов и политик, пересмотреть и оптимизировать систему управления

В интересах реализации долгосрочной Национальной стратегии развития трансформируется формат работы правительства, отдельных министерств и ведомств, трансформируется государственный служащий

4.1. Система управления для планирования развития

Расширение горизонтов планирования и реализация комплексных национальных стратегий развития зачастую подразумевают, что государственный аппарат должен внедрять новые подходы и методы в свою деятельность, поскольку принимаемые решения должны учитывать взаимосвязи и взаимовлияние между экономическим, политическим, социальным, человеческим и культурным развитием страны.

Правительство может и должно, исходя из целей долгосрочной стратегии, заявленных приоритетов и политик, пересмотреть и оптимизировать систему управления:

- устранить излишнее дублирование, сфокусировать работу правительства на решении стратегических задач, не допуская так называемого ручного управления и микроменеджмента;
- перераспределить, при необходимости, функции между различными уровнями управления, делегировав больше функций в линейные министерства и ведомства, а также органы власти на местах;
- укрепить механизмы целеполагания, призванные обеспечивать согласованность национальных, отраслевых и территориальных планов и программ.

Министерствам и ведомствам, отвечающим за реализацию отдельных компонентов долгосрочной стратегии, программ и проектов, в свою очередь, могут потребоваться не только дополнительные полномочия и ресурсы, но и кадровый потенциал нового качества. В силу комплексности целей и задач долгосрочных стратегий деятельность министерств и ведомств должна приобретать кросс-секторальный характер, в том числе должна обеспечиваться координация разработки политик и программ, планирования, бюджетирования.

Другими словами, в интересах реализации долгосрочной Национальной стратегии развития трансформируется формат работы правительства, отдельных министерств и ведомств, трансформируется государственный служащий. И такие изменения в системе управления могут быть весьма масштабными и требовать серьезных инвестиций со стороны правительства.

С другой стороны, несмотря на возможные высокие трансформационные издержки, в условиях наличия единой долгосрочной стратегии и выстроенной для ее реализации системы управления вся работа правительства приобретает большую целенаправленность.

4.2. Координационные механизмы и организация процесса планирования

Эффективная координация между институтами, вовлеченными в процесс подготовки Видения, чрезвычайно важна для определения среднесрочных приоритетов, организации обмена информацией и знаниями, организации дебатов и достижения консенсуса, интегрирования различных мер и политик в единый комплекс.

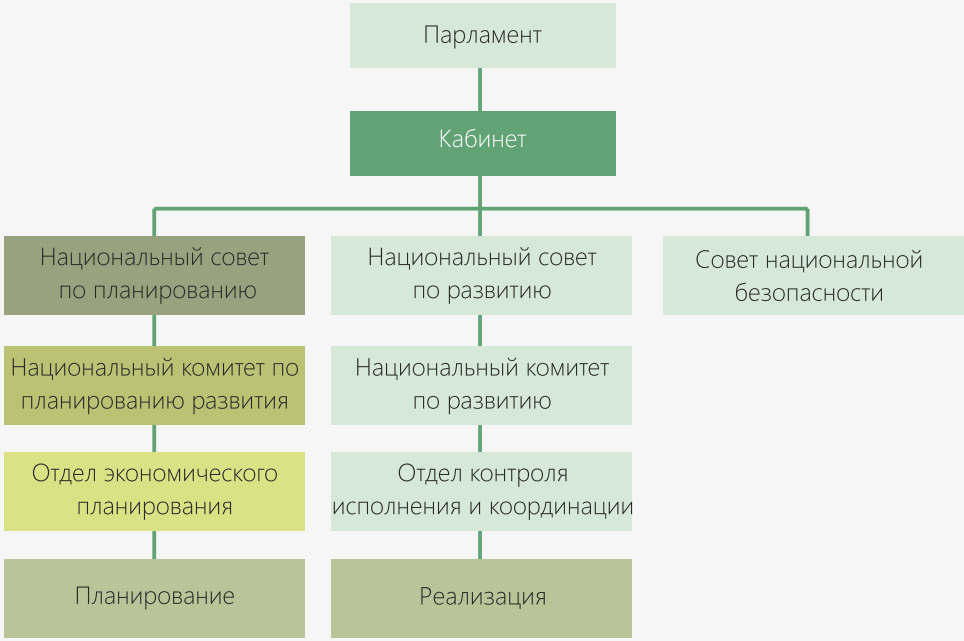
Подготовка Видения и НСР требует эффективной координации между вовлеченными институтами, что может быть обеспечено посредством следующих методов.

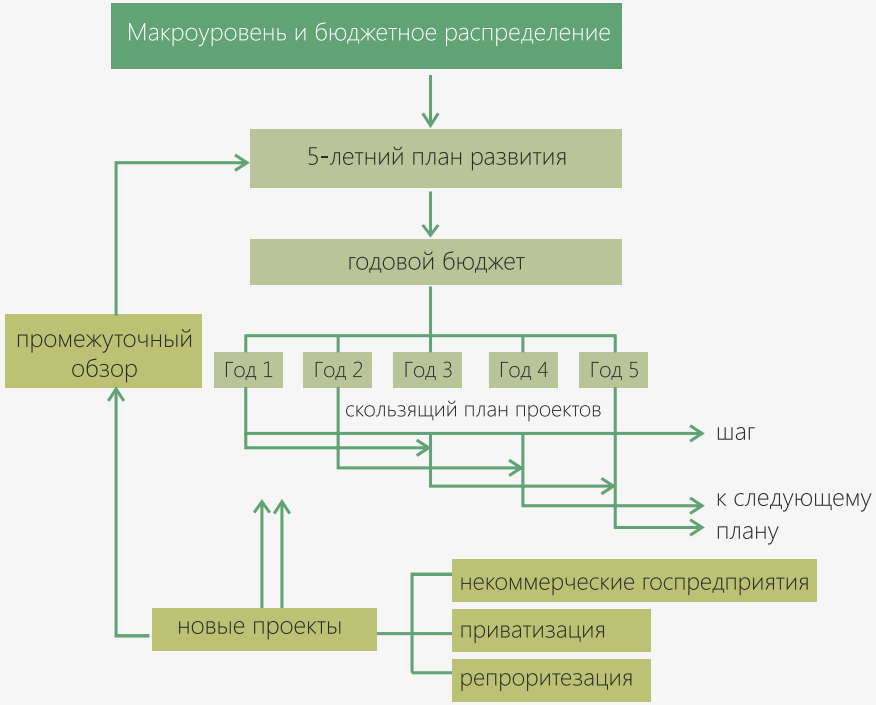
- Создание специальной межведомственной структуры (секретариата) при правительстве для наблюдения за процессом и координации вовлеченных сторон.
- Создание тематических рабочих групп, ответственных за сбор данных и проведение исследований в конкретной сфере.
- Вовлечение различных заинтересованных сторон на всех этапах – подготовка и реализация Видения/НСР, мониторинг и оценка результатов.

Опыт различных стран свидетельствует о двух возможных подходах к реализации этих методов.

1. Создаются специальные межведомственные структуры в правительстве с участием различных представителей негосударственного сектора, которые

Вставка 15. Малайзия: механизмы планирования, координации и оценки





В Малайзии высший уровень в принятии решений по экономическим и социально-экономическим вопросам принадлежит Национальному совету по планированию (National Planning Council). Членами НСП являются руководители Министерства финансов, международной торговли и промышленности, национальной торговли, развития предпринимательства и других.

Помимо НСП, существуют два других министерских совета – Национальный операционный совет (National Action Council), который рассматривает вопросы исполнения программ и проектов развития, и Совет национальный безопасности (National Security Council), занимающийся, соответственно, вопросами безопасности. Премьер-министр является председателем всех трех советов.

Любой механизм планирования предполагает определенную жесткость системы – заданные цели и индикаторы их достижения, последовательность и сроки реализации мероприятий, согласованные бюджеты и т.д. В Малайзии эти механизмы функционируют следующим образом.

Отдел экономического планирования (ОЭП), входящий в состав Офиса премьер-министра, постоянно следит за экономической ситуацией совместно с Министерством финансов, Центральным банком и другими министерствами экономической направленности. Несоответствия между плановыми показателями и фактическими результатами, а также выявляемые вызовы и проблемы (например, дефицит счета текущих операций, дефицит государственного бюджета, инфляция, изменение конъюнктуры цен на мировых рынках и т.д.) анализируются ОЭП. Если ситуация требует незамедлительных действий, то программные документы и проекты решений для Комиссии по планированию национального развития и/или Кабинета Министров готовятся в оперативном режиме, а решения принимаются в особом порядке.

Видение является стратегической основой для мобилизации ресурсов и координации действий на национальном уровне

Широкие консультации являются важнейшим элементом процесса подготовки и реализации Видения

действуют как совещательные органы. Это могут быть работающие в различных форматах советы, комиссии, комитеты и т.п. В состав таких советов обычно входят представители как государственных, так и академических структур, научно-исследовательских организаций, деловых структур. Результаты их деятельности носят, скорее, характер рекомендаций, которые в последующем принимаются правительством страны как руководство к действию.

2. Особыми полномочиями наделяются структуры внутри правительства. Это структуры правительства (департаменты, министерства, комитеты, комиссии) по планированию или даже отдельные агентства, мандатом которых являются организация и проведение мероприятий по долгосрочному планированию. Такого рода координационный механизм подразумевает, что механизмы долгосрочного планирования интегрированы в систему государственного управления и, соответственно, являются институционально более устойчивыми. Еще большую устойчивость и эффективность таким механизмам может придать интегрирование в процесс планирования институтов, обеспечивающих участие общества в процессе планирования и реализации политик и программ.

В обоих вариантах работа таких координационных структур также дополняется созданием тематических рабочих групп, в рамках которых осуществляется изучение секторальных вопросов. Тематические группы включают представителей как можно более широкого круга заинтересованных сторон, что служит интересам всестороннего изучения мнений в процессе подготовки Видения.

На период реализации Видения, стратегических программ, разработанных в его продолжение, активную роль также играют министерства и ведомства, которые отвечают за реализацию конкретных политик и программ. Координация осуществляется из единого центра на основе соответствующих программных документов (бизнес-планов, планов действий и т.п.), что позволяет обеспечить взаимную увязку действий различных вовлеченных сторон ради достижения целей, заявленных в Видении. Кроме того, для реализации мероприятий по мониторингу обычно привлекаются различного рода

Таблица 7. Организация консультаций на национальном и международном уровнях

	Консультации на национальном уровне	**Консультации на международном уровне**
Целевая группа	Политические партии, группы в обществе, профессиональные сообщества, экспертные круги, деловые круги и СМИ	Международные организации, правительства других стран, крупные иностранные компании и международные эксперты
Инструменты и механизмы	Политический диалог, круглые столы, конференции, публикации, тренинги	Специальные публикации, двусторонние встречи или международные конференции и семинары

неправительственные организации, что призвано гарантировать независимость оценок и одновременно является частью механизма выстраивания коммуникаций вокруг процесса формулирования и реализации долгосрочных программ.

Подготовка Видения и НСР требует эффективной координации всех вовлеченных институтов

4.3. Механизмы консультаций

Широкие консультации на национальном уровне. Важнейшим элементом процесса подготовки и реализации Видения являются широкие консультации с различными заинтересованными сторонами на национальном уровне – политическими силами, этническими и социальными группами, академическим сообществом, бизнес-структурами. Не менее важными являются и консультации внутри самого правительства и системы органов государственной власти и управления, как на национальном, так и на региональном уровнях.

Консультации являются неотъемлемой частью как процесса формулирования общего видения, так и его реализации – консультации в ходе мониторинга и анализа прогресса в достижении целей Видения позволяют информировать общественность и мобилизовать дополнительные ресурсы при необходимости.

Широкие национальные консультации имеют несколько целей.

1. Выясняются мнения, позиции и интересы различных групп общества, создается возможность обсудить ключевые проблемы, цели и задачи развития, инструменты политики, определить оптимальные решения.

2. Формируются определенные ожидания со стороны вовлеченных сторон, проводится разъяснительная (а при необходимости и образовательная работа) с целевыми группами, что служит интересам популяризации закладываемых в Видение идей.

3. Готовится почва для мобилизации ресурсов со стороны негосударственных участников.

Наиболее распространенным механизмом консультаций является включение представителей заинтересованных сторон в работу тематических рабочих групп – в качестве по-

Вставка 16. Обмен знаниями и опытом в формате «Юг-Юг»

Примером может выступать активно поддерживаемое в последние годы со стороны международных организаций сотрудничество в формате «Юг-Юг» (South-South Knowledge Sharing). За последние два десятилетия мировая экономика прошла фундаментальную трансформацию, вызванную ускоряющимися темпами экономического роста таких развивающихся стран, как Китай, Индия, Бразилия и Южная Африка. Сейчас экономический центр тяжести движется в сторону развивающегося Юга. Опыт успешно развивающихся государств по стимулированию экономического роста и развития, несомненно, интересен и полезен для других развивающихся стран, которые преодолевают аналогичные вызовы. Так, опыт Китая уже на протяжение многих лет является предметом изучения экспертов из различных стран, а в последнее время и само правительство КНР поддерживает программы, направленные на распространение и популяризацию китайского опыта социальных и экономических реформ.

Конструктивный диалог с мировым сообществом может способствовать улучшению международного имиджа страны, расширению экономического обмена и сотрудничества

стоянных участников и через широкие обсуждения в различных форматах (экспертные встречи, круглые столы, форумы, обсуждения посредством СМИ, Интернет и др.). Кроме того, используются такие инструменты, как:

- вовлечение местных сообществ, различных заинтересованных групп в сбор необходимых данных, мнений, оценок и т.п., а также подготовку отчетов по реализации проектов, мониторингу отдельных индикаторов;
- осуществление информационных и образовательных кампаний в рамках программ по реализации Видения, планов и программ развития.

Мобилизация ресурсов и координация их использования должна быть основана на интегрированном менеджменте ресурсов развития, что зачастую не укладывается в рамки правительственных программ развития, государственного и местных бюджетов. Неправительственные (частные, ННО и местные сообщества) источники ресурсов, как материальных, так и не материальных, наилучшим образом управляемы в правовой среде, устанавливаемой не столько через регулятивное взаимодействие, сколько посредством политического диалога между государством, частным сектором и гражданским обществом.

В дополнение различные негосударственные структуры могут вовлекаться в мероприятия по мониторингу, что позволяет гарантировать независимость при оценке результатов и одновременно является частью механизма выстраивания коммуникаций вокруг процесса формулирования и реализации долгосрочных программ развития.

Важную роль в этом процессе могут и должны играть СМИ, которые способны обеспечить информирование общества и формирование общественного мнения, стимулировать обмен идеями и знаниями, привлечь более широкую аудиторию к участию в политическом диалоге.

Международные консультации. Видение является, прежде всего, стратегической основой для мобилизации ресурсов и координации действий на национальном уровне. Но не менее важными являются консультации с партнерами страны за рубежом – международными организациями, пра-

Вставка 17. Абу-Даби: зарубежное сотрудничество для национальных целей развития

В Абу-Даби подготовка экономического Видения-2030 осуществлялась с привлечением консультантов и экспертов в сфере экономического развития из Норвегии, Ирландии и Новой Зеландии. Критерием для выбора этих стран стали их успехи в создании успешных моделей экономического развития. Эти страны были также выбраны для сравнительного анализа по ключевым показателям развития, релевантным для Абу-Даби. В частности, как отмечают разработчики Видения:

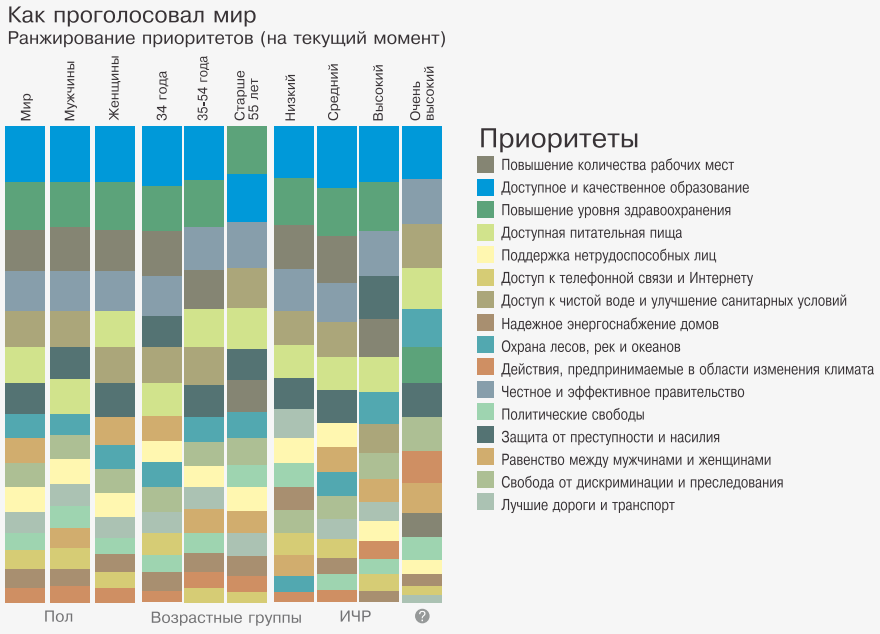
- Норвегия, имеющая сопоставимые объемы по добыче нефти, вызвала интерес в части использования нефтяных доходов для развития экономики и ее диверсификации, поддержания дисциплины в налогово-бюджетной политике;
- Ирландия, успех развития которой связан с созданием диверсифицированной экономики, основанной на знаниях и опыте привлечения инвестиций, является хорошим примером для Абу-Даби в части диверсификации экономики;
- Новая Зеландия, успех которой связан с относительно большими объемами экспорта, также представляет интерес для Абу-Даби.

Вставка 18. Повестка дня после 2015 года: национальные и тематические консультации

В преддверии конференции Рио+20 во многих странах мира ООН стремилась оказать содействие правительствам, организациям гражданского сообщества и частным лицам в подготовке к мероприятию, которое состоялось в Рио-де-Жанейро в июне 2012 года. Эти усилия включают инициативу Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам и Программы развития ООН, которая предоставила поддержку 72 странам в достижении консенсуса по национальным позициям в отношении тем и задач конференции Рио+20[1].

Экономический рост все еще остается главным приоритетом большинства правительств. Хотя правительства все чаще интегрируют вопросы борьбы с бедностью и другие социальные проблемы в процесс планирования развития, наблюдается отставание в учете экологического измерения. Экологическая устойчивость редко рассматривается как фактор, необходимый для долгосрочного экономического роста.

Что из нижеследующего наиболее важно для вас и вашей семьи?



Источник: http://www.mvworld2015.org/_as of 29-10-2013

[1]http://sustainabledevelopment.un.org/rio20nationalreports.html

В лучшем случае, правительства рассматривают устойчивость как элемент, совместимый с экономическим ростом или, по крайней мере, не мешающий ему.

В Обобщающем отчете Рио+20 задокументирован широкий спектр подходов различных стран к устойчивому развитию. Важно, что этот отчет определяет конкретные вызовы и узкие места, связанные с потенциалом правительств в осуществлении политик и программ, объединяющих социальные, экологические и экономические аспекты развития. Эти вызовы и узкие места можно суммировать следующим образом.

- ***Интеграция***. Включение экологических вопросов в экономическое планирование остается вызовом для многих стран. Необходимы четкие, ограниченные во времени и сформулированные с учетом национальной специфики цели и индикаторы по Целям устойчивого развития.
- ***Инклюзивность***. Механизмы и процессы, объединяющие государственные структуры, частный сектор и гражданское общество в понимании проблем и принятии решений, а также в совместной разработке национального видения будущего, имеют решающее значение для развития, учитывающего нужды людей. Выгоды от развития должно получать большинство людей, и такие выгоды должны быть долгосрочными.
- ***Сопряженность***. Необходима большая сопряженность в планировании и принятии решений на национальном, субнациональном, местном и секторальном уровнях. Лишь немногие страны имеют отлаженный механизм координации, способный объединять усилия многих акторов вокруг ключевых, часто межсекторальных, национальных целей.
- ***Реализация***. Часто существует разрыв между заявленными обязательствами и реальным положением дел с реализацией мер по обеспечению устойчивого развития[2].

После Рио+20 консультации по глобальной повестке дня развития продолжались и расширялись. Группа высокого уровня, включающая 27 широко признанных деятелей, была сформирована Генеральным секретарем ООН для подготовки рекомендаций, которые были представлены в мае 2013 года (http://www.post2015hlp.org/the-report/).

Открытая рабочая группа в составе 30 представителей разных стран провела 8 тематических сессий по разным аспектам повестки для развития на период после 2015 года, что позволило конкретизировать Цели устойчивого развития (http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1549).

Группа по вопросам развития ООН в сотрудничестве со страновыми командами ООН координировала национальные консультации в 88 странах с целью охватить (1) группы населения, чей голос не всегда слышен, – бедные, различные меньшинства, люди с ограниченными возможностями, молодежь, а также (2) широкий круг заинтересованных сторон, включая лиц, принимающих решения, представителей частного сектора и других (например, представителей вооруженных сил в Эквадоре, журналистов и ученых в Ираке). Группа по вопросам развития ООН провела 11 тематических онлайн-консультаций на портале http://www.worldwewant2015.org/, где также размещен обобщающий доклад «Миллион голосов: мир, который мы хотим». Веб-сайт предоставляет доступ к глобальному опросу «Мой мир», в рамках которого свыше миллиона людей по всему миру уже выразили свое мнение о приоритетах повестки дня развития на период после 2015 года.

[2]Synthesis of National Reports for Rio +20. United Nations Department of Economic and Social Affairs and the United Nations Development Programme, 2012.

Вовлечение в консультации международного экспертного сообщества позволяет обогатить процесс подготовки стратегии опытом других стран, а также и популяризировать национальную модель развития

вительствами других стран, крупными национальными и международными компаниями, международным экспертным сообществом. Форматами для проведения таких консультаций могут быть специальные публикации, двусторонние встречи, международные конференции и семинары.

В развивающихся странах, например, зачастую практикуют вовлечение международных организаций непосредственно в процесс формулирования долгосрочных стратегий и отдельных программ и политик. Международные организации по развитию могут оказывать поддержку в построении эффективной стратегии в развивающихся странах посредством:

- доведения до понимания более широкой аудитории состояния дел в вопросах развития, что способствует ускорению процесса формирования общественного сознания;
- поддержки исследовательской деятельности, демонстрирующей связь между направлением стратегии, ожидаемыми результатами и политическими целями;
- повышения потенциала гражданских служащих путем их обучения, подготовки и вовлечения в прямое участие в исследовательской деятельности.

Международные организации могут ускорить процесс расширения связей и взаимодействия между средствами массовой информации, экспертным сообществом, частным сектором и политиками путем создания и поддержания платформ для проведения дискуссионных форумов, совместных тренингов и исследований, в ходе которых могли бы быть апробированы новые идеи, концепции и подходы.

Консультации с другими странами важны с точки зрения укрепления взаимного доверия и поиска форматов межгосударственного сотрудничества. Это помогает открывать рынки, ускорять процессы региональной и субрегиональной интеграции, а также налаживать контакты с институтами и сообществами в соседних странах, имеющими общие интересы в двусторонних отношениях, в масштабе региона или мира в целом.

Поддержка со стороны международных партнеров в лице ведущих компаний нужна, прежде всего, для мобилизации необходимых инвестиций, а также, не в последнюю очередь, для тестирования действенности предлагаемых моделей развития на предмет их жизнеспособности и привлекательности для бизнеса.

Вовлечение в консультации, а также в практическую разработку долгосрочных стратегий международного экспертного сообщества позволяет, прежде всего, обогатить процесс подготовки стратегии опытом других стран, а кроме того, популяризировать национальную модель развития.

Не менее полезным может быть и опыт развитых стран, которые уже выстроили институты экономического регулирования в условиях свободного рынка и оказывают решающее влияние на развитие мировой экономики, во многом являются эталонами в части демократического управления. Кроме того, развитые страны выступают потенциальными источниками инвестиций и технологий, прибыльными рынками сбыта. Развитые страны также занимают доминирующие позиции в глобальных институтах управления, оказывая порой решающее влияние на процесс принятия решений в таких структурах. В этой связи конструктивный диалог с политическими, деловыми и экспертными кругами развитых стран может способствовать улучшению международного имиджа страны, расширению экономического обмена и сотрудничества.

4.4. Роли и сферы ответственности вовлеченных акторов

Роль политического лидерства. Политическое лидерство является одним из ключевых факторов, обеспечивающих успех как в формулировании долгосроч-

В условиях относительной стабильности общества политический лидер в любом случае остается новатором, выдвигает новые идеи, цели, задачи в развитии общества

ных стратегий, так и в их последующей реализации. Проведение системных реформ всегда требует достаточно сильной политической воли для преодоления как инерции и объективных ограничений, так и зачастую сопротивления реформам среди отдельных групп институтов.

Общие тенденции лидерства в развитых и развивающихся странах характеризуются в течение долгого времени, во-первых, основанием или инициированием процесса выбора экономической модели и ее реализации, во-вторых, внесениями изменений, направленных либо на обеспечение роста, либо на предотвращение угроз подрыва роста. Инициирование можно рассматривать как период, в рамках которого лидер или лидеры выбирают наиболее оптимальную модель, одновременно достигая политического консенсуса в поддержку модели.

Выбор правильной экономической модели является только одной частью достижения устойчивого экономического роста. Создание условий для поддержки этих экономических решений требует, как непременное условие, достаточной политической стабильности для реализации экономических планов.

Исходные ситуации для стран бывают кризисные и стабильные. В условиях кризисной ситуации можно обозначить три следующие функции, выполняемые политическими лидерами в целях решения задач, обеспечения выхода страны из тупика:

- аналитическая функция, или функция постановки диагноза, то есть глубокий и всесторонний анализ причин сложившейся ситуации; изучение объективных и субъективных факторов и реалий;
- функция разработки программы действия (управленческая). В выполнении этой функции большую роль играют личностные качества политического лидера: его решительность, энергия, ум, интуиция, смелость, способность брать на себя большую ответственность;
- функция мобилизации страны на выполнение принятой стратегической программы. Здесь многое зависит от умения и способности политического лидера вступать в контакт со всеми слоями общества, убеждать, привлекать на свою сторону колеблющихся, достигать консенсуса.

В условиях относительной стабильности общества политический лидер в любом случае остается новатором, выдвигает новые идеи, цели, задачи в развитии общества. При этом круг выполняемых им функций расширяется:

- новаторская функция означает, что политический лидер вносит конструктивные идеи социального устройства общества. Для этого разрабатываются новые политические программы, стратегические планы общественного развития, осуществляется реорганизация политических структур;
- коммуникативная функция связана с тем, что главный смысл всей политической деятельности лидера – служить людям, выражая интересы общества в целом и различных социальных групп. Поэтому политический лидер должен постоянно следить за меняющимися общественными настроениями и мнениями;
- организаторская функция вытекает из предыдущих. Речь идет о мобилизации народных масс на претворение новых политических программ и решений в жизнь;
- координационная функция направлена на согласование действий всех субъектов политических преобразований – институтов и учреждений власти;
- интегративная функция направлена на поддержание целостности и стабильности общества, гражданского мира и общественного согласия – лидер призван обеспечить национальное единство в масштабах большого сообщества, которым он руководит, или государства в целом.

Любая долгосрочная стратегия требует определенного времени для осуществления оценки успеха. Видимые сви-

Возможности мобилизации различных сегментов частного сектора в рамках формулирования и реализации Видения не одинаковы. Соответственно, подходы к организации взаимодействия с различными сегментами частного сектора также должны различаться

Исследования аналитических центров должны охватывать широкий спектр направлений с тем, чтобы вносить вклад в процесс подготовки, мониторинга и оценки реализации Видения и НСР

детельства успеха достигаются с течением времени и не имеют мгновенного эффекта. По сути, история и будущие поколения являются главными арбитрами и получателями результатов, к которым стремится долгосрочная общенациональная стратегия. В этой связи важным условием эффективной реализации долгосрочных стратегий является преемственность политического лидерства и, соответственно, курса развития страны.

Роль частного сектора. Частный сектор принимает участие в процессе формулирования и реализации Видения в двух качествах. С одной стороны, частный сектор является целевым объектом политик и проводимых преобразований, а с другой – призван выступать в качестве субъекта, активного участника реализуемых программ и проектов.

В то же время, частный сектор не является однородным. Это и индивидуальные предприниматели, микро- и малые предприятия, крупные отечественные компании и транснациональные корпорации. Возможности мобилизации различных сегментов частного сектора в рамках формулирования и реализации Видения также не одинаковы. Соответственно, подходы к организации взаимодействия с различными сегментами частного сектора тоже должны различаться.

Осуществление диалога с крупными игроками обычно не несет значительных организационных издержек. Крупный бизнес традиционно имеет как формальные, так и неформальные каналы для обмена информацией с правительством, крупным компаниям легче кристаллизовать свои интересы. Сегмент малого и среднего бизнеса отличает большое количество предприятий, что представляет определенный вызов как в плане их вовлечения в процесс консультаций, изучения их интересов, так и в плане создания стимулов и механизмов для вовлечения МСБ к участию в конкретных программах и проектах.

В целом же, вовлечение частного сектора в процесс формулирования и реализации Видения может осуществляться по следующим направлениям.

- Мобилизация ресурсов посредством финансовых рынков для реализации проектов, обеспечивающих освоение новых производств, создание рабочих мест, расширяющих налогооблагаемую базу и т.д.
- Вклад финансовых и материальных ресурсов посредством благотворительных схем.
- Предоставление товаров и услуг для насыщения местных рынков, расширения экспортного потенциала страны и т.д.
- Реализация проектов в рамках ЧГП в приоритетных сферах, что подразумевает совместное инвестирование и разделение рисков между правительством и частным сектором, повышение эффективности управления.
- Организация схем кооперации между крупными компаниями и предприятиями МСБ.

В конечном итоге, в условиях рынка именно частный сектор призван выступать драйвером инноваций и экономического развития.

Роль аналитических центров. Аналитические центры могут быть важным активом в процессе формулирования Видения и НСР при наличии у них потенциала и практического опыта по сбору и изучению экспертных мнений, проведению оценки эффективности реализации государственных программ, организации обмена мнениями и информацией посредством экспертных сетей, широкому распространению результатов исследований через публикации, круглые столы и т.д.

Кроме того, аналитические центры выполняют такие функции, как:

- информационно-аналитическое посредничество между правительством и обществом, что позволяет укреплять взаимное понимание и доверие;
- представление независимого мнения и оценок в ходе политических дебатов;
- выявление и привлечение внимания правительства и общества к актуальным проблемам;

- трансформирование идей в конкретные политические предложения и рекомендации;
- интерпретирование событий и данных, проведение разъяснительной и образовательной работы через средства массовой информации по вопросам внутренней и внешней политики;
- формирование и развитие площадок для диалога между заинтересованными сторонами в рамках процесса формулирования политик;
- подготовка кадров для работы в органах законодательной и исполнительной ветвей власти.

В дополнение к этому исследовательские программы аналитических центров должны охватывать широкий спектр направлений, связанных с внутренними и внешними вопросами с тем, чтобы вносить вклад в процесс подготовки, мониторинга и оценки реализации Видения и НСР.

Вставка 19. Япония: вклад частного сектора в определение стратегии развития страны

Nippon Keidanren (Японская федерация бизнеса) была создана в 2002 году путем слияния двух бизнес-ассоциаций – Keidanren (Японская федерация экономических организаций) и Nikkeiren (Японская федерация работодателей). Ее членами являются 1281 компания, 127 промышленных ассоциаций и 45 региональных/территориальных экономических организаций.

Свою миссию Nippon Keidanren формулирует следующим образом – ускорять рост экономики Японии и мира в целом, а также, посредством поощрения идей отдельных лиц и местных сообществ, способствовать укреплению корпораций в создании потенциала для трансформации японской экономики в такую, которая будет устойчива и возглавляема частным сектором.

Как часть реализации своей миссии Nippon Keidanren разработала две долгосрочные стратегии развития Японии, которые отражали видение частного сектора на перспективы развития страны. Первая стратегия была выпущена в 1996 году и охватывала период до 2020 года, а вторая, разработанная с учетом изменившейся ситуации в экономике Японии и мире в целом, была представлена общественности в 2003 году и рассчитана до 2025 года.

Видение 2003-2025 было подготовлено совместно с Японским институтом социальных и экономических отношений, который является независимой некоммерческой организацией, поддерживаемой японским бизнесом. Институт был создан в 1978 году и его целью является улучшение коммуникаций бизнеса с общественностью в Японии и за рубежом.

Предложенная японским бизнес-сообществом стратегия развития до 2025 года ставит своей целью превращение Японии в «энергичную и привлекательную нацию в 21 веке» и охватывает три крупных направления.

- Экономическая политика – реформы в системе социальной защиты и налоговой системе для стимулирования устойчивого роста, обеспечиваемого частным сектором.
  - Реализация принципа «Сделано в Японии», что означает расширение применения отечественных инноваций и технологий.
  - Фокус на окружающей среде и широкое использование технологий вторичной переработки.
  - Улучшение жилищных условий людей посредством развития инфраструктуры городов.
- Социальные структуры – новый фокус на приоритете личности сформирует нацию, которая полагается на силу своих людей.
  - Развитие системы корпоративного управления, стимулирующей индивидуальные таланты.
  - Создание децентрализованной системы государственного правления, в которой регионы имеют возможность полностью реализовать свой потенциал.
  - Расширение возможности людей выбирать образ и стиль жизни.
  - Принятие разнообразия, формирование общества, в котором иностранцы могут жить комфортно и участвовать в жизни общества.
- Международные связи – стимулировать интеграцию между Японией и ее «соседями» по Восточной Азии для новой волны регионального развития.
  - Япония откроет себя миру, предоставляя широкий доступ к своим рынкам, стимулируя конкуренцию и экономический рост.
  - Развитие свободной торговли с Восточной Азией, которая станет одним из центров глобальной экономики в перспективе.
  - Стимулировать интеграцию в Восточной Азии путем обеспечения свободного движения товаров, людей, услуг, капитала и информации, а также поддерживая экономический рост и решая глобальные проблемы.

Важно, чтобы цели и задачи долгосрочной стратегии учитывались при подготовке государственного бюджета, а также в процессе разработки конкретных программ и проектов

5.1. Бюджетирование и мобилизация ресурсов

Важно, чтобы цели и задачи долгосрочной стратегии учитывались при подготовке государственного бюджета, а также в процессе разработки конкретных программ и проектов.

Эффективная реализация Национальной стратегии развития предполагает концентрацию ресурсов и усилий общества для реализации стратегических приоритетов. Следует выделить два аспекта, оказывающих непосредственное влияние на успех Национальной стратегии развития: 1) реальная оценка необходимых ресурсов для реализации стратегических приоритетов и 2) соответствие этих ресурсов возможностям страны и структуре макроэкономики.

Возможности концентрации ресурсов и усилий общества для реализации стратегических приоритетов во многом зависят от реалистичности программ развития и степени готовности государства, частного сектора, национальных и международных партнеров по развитию координировать свои собственные стратегии в соответствии с Национальной стратегией развития. При этом особенно важно создание для частного сектора таких условий, когда его участие в реализации стратегии развития страны станет с экономической точки зрения наиболее выгодным среди всех альтернативных способов использования своих ресурсов.

Расчет базовой стоимости и финансирования каждого приоритета и программы должен производиться на основе точных прогнозов поступлений как внутренних ресурсов (которые, в свою очередь, зависят от экономического роста и финансовых поступлений как части ВВП), так и ожидаемых поступлений из внешних источников. Однако, помимо этого, Национальная стратегия развития может выдвинуть на первый план альтернативные сценарии, в которых уровень внешнего содействия по достижению поставленных результатов будет выше или ниже. В любом случае в Национальной стратегии развития необходимо предусмотреть такой способ перераспределения ресурсов для достижения конечных целей, который не приводит к диспропорциям и искажениям в экономике.

Существуют важные связи между реализацией стратегии, годовым и среднесрочным бюджетным циклом и итерационным процессом разработки политик и программ. Результаты предыдущих лет должны быть доступны как для анализа и подготовки корректирующих мер, так

Вставка 20. Суверенные фонды

Суверенные фонды накопления богатства/благосостояния – это относительно новое название активов правительств, хранимых преимущественно в иностранной валюте (в частности, в долларах и евро), ценных бумагах и драгоценных металлах.

Суверенные фонды существуют, по крайней мере, с 50-х годов, но в последние 10-15 лет их общемировой объем резко увеличился, как и количество стран, имеющих такие фонды. Так, в 1990 году средства суверенных фондов составляли, оценочно, около 500 млрд. долларов США, а перед разразившимся в 2008 году мировым финансово-экономическим кризисом были на уровне 2-3 трлн. долларов. На сегодня более 25 стран мира уже создали свои суверенные фонды. Из числа стран, входящих в СНГ, суверенные фонды имеют Россия, Казахстан, Азербайджан.

Например, Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) – крупнейший в мире суверенный фонд, принадлежащий эмирату Абу-Даби (Объединенные Арабские Эмираты). Основан для инвестиционных целей правительством Абу-Даби. ADIA никогда не публиковал стоимость своих активов, но эксперты оценивают их от 650 до 875 млрд. долларов. Sovereign Wealth Fund Institute оценивает их в 627 млрд. долларов.

В Норвегии суверенным фондом выступает созданный в 1990 году Государственный пенсионный фонд, размер которого составляет более 500 млрд. долларов. КНР имеет четыре подобных фонда (SAFE Investment Company, China Investment Corporation, Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio, National Social Security Fund), совокупные активы которых составляют около 1 трлн. долларов.

Суверенные фонды могут быть зарегистрированы как инвестиционные компании, государственные пенсионные фонды, суверенные нефтяные фонды и т.д. Они могут инвестировать в иностранные депозиты, золото, SDR, резервную позицию в МВФ или в такие резервные валюты, как доллар, евро или иена, либо могут инвестировать в различные компании с целью получения инвестиционного дохода.

Не в последнюю очередь суверенные фонды рассматриваются как источник аккумулирования и наращивания капитала для реализации стратегически важных проектов и инициатив. Следует отметить, что большинство стран, имеющих суверенные фонды, уже разработали долгосрочные стратегии развития.

Финансирование стратегии должно осуществляться не только за счет госбюджета. Для достижения целей обычно необходима мобилизация всех ресурсов страны

Коммуникационная поддержка необходима, прежде всего, для управления отношением целевых аудиторий к стратегии, формирования ее позитивного восприятия различными целевыми аудиториями

и для организации должной отчетности. Это подразумевает, что в стране создана достаточно эффективная система казначейства, гарантирующая действенное и прозрачное использование ресурсов и, в идеале, среднесрочное бюджетирование и систему бюджетирования, ориентированного на результат, которые обеспечивают сопряженность различных планов, программ и проектов.

Оценивается стоимость каждого направления стратегии, анализируются возможные источники ресурсов, необходимых для их реализации. По приоритетным направлениям разрабатываются более детальные целевые программы, увязывающие решение поставленных задач с финансовыми источниками, определяющие сроки и ответственных исполнителей.

Бюджетирование стратегии и программ развития, организация их финансирования призваны обеспечить:

- выявление разрывов (дефицитов) в финансировании, определение направлений и механизмов мобилизации ресурсов частного сектора, гражданского общества, международных партнеров;
- эффективную координацию усилий всех сторон, вовлеченных в реализацию долгосрочной стратегии.

Стратегии развития обычно финансируются посредством следующих механизмов.

- Применение инструментов налогово-бюджетной политики.
- Целевые государственные программы.
- Инвестиционные программы.
- Субсидии и заказы для отраслей и проектов, важных для достижения стратегических целей.

Помимо государственного бюджета и целевых фондов, создаваемых правительством, существует множество других инструментов – суверенные фонды накопления богатств/благосостояния, частные инвестиционные фонды, частные благотворительные фонды и другие. Даже банковская система может предлагать продукты (сберегательные планы, кредитные линии и т.п.), которые способны служить интересам долгосрочной стратегии развития.

Ключевыми критериями для выбора того или иного института, инструмента или формата являются (1) предпочтительность для населения, бизнеса и правительства, (2) соответствие целям программ и проектов, на которые предполагается направить мобилизованные средства.

5.2. Коммуникационная поддержка стратегии

Поддержка стратегии требует последовательно реализуемой и четко выстроенной коммуникационной кампании. Коммуникационная поддержка необходима, прежде всего, для управления отношением целевых аудиторий к стратегии, формирования ее позитивного восприятия различными целевыми аудиториями. Эффективно выстроенные коммуникации мобилизуют и поддерживают участие институтов, сети сообществ, социальных групп и других участников в процессе подготовки и реализации стратегии развития.

Грамотно используемые инструменты коммуникационных технологий позволяют довести до широкой аудитории те или иные убеждения, изложить на понятном языке различные взгляды и идеи, что способствует более глубокому понимаю сути стратегии развития.

При разработке каналов коммуникаций необходимо обеспечение двусторонней связи – «сверху-вниз» и «снизу-вверх». Почему это важно?

- Подход «сверху-вниз» (top-down) к управлению изменениями в поведенческих установках и восприятии стратегии означает, что инициатива исходит сверху, от более высокого уровня. Данный подход ограничивает возможность активного вовлечения широких масс населения в процесс консультаций при подготовке и реализации долгосрочных стратегий, конкретных проектов и программ. Однобокий характер коммуникаций «сверху-вниз» может вызвать на местах недопонимание и даже порождать неприятие к «навязываемым сверху» изменениям.
- В этой связи для обеспечения более слаженного коммуникационного сопровождения следует примененять пять каналы коммуникаций «снизу-вверх» (bottom-up). Восходящие каналы коммуникаций предполагают вовлечение в диалог, консультации, практическую реализацию конкретных меро-

Эффективное коммуникационное сопровождение достигается только путем комбинирования подходов «сверху-вниз» и «снизу-вверх»

приятий как можно более широких масс населения. Это позволяет получать ценную информацию из первых рук об эффективности тех или иных каналов коммуникаций и вероятности достижения конкретных целей и задач.

Эффективное коммуникационное сопровождение достигается только путем комбинирования обоих подходов. Подход «сверху-вниз» создает условия, среду для реализации поставленных целей. Подход «снизу-вверх» обеспечивает широкое участие населения в процессе разработки и реализации стратегии, способствуя тем самым изменению поведения людей, их и отношения к определенным вопросам и проблемам, выработке согласованных подходов к достижению целей.

Каковы основные шаги при разработке эффективной коммуникационной стратегии?

1. Выявление заинтересованных сторон/целевых аудиторий. Основные целевые аудитории Видения и/или НСР можно условно разделить на внешние и внутренние. Предлагаемый перечень целевых аудиторий и возможные каналы выстраивания коммуникаций с ними могут служить «дорожной картой» для обеспечения максимально широкого участия всех заинтересованных сторон.

2. Каналы коммуникаций. Для каждой целевой аудитории необходимо применять наиболее подходящие коммуникационные каналы. Они могут включать электронную рассылку, онлайн-ресурс, блогинг, конференцию, семинар, круглый стол, презентацию, флаеры, пресс-релиз или медиа-брифинг.

- Есть «плюсы» и «минусы» у любого канала коммуникаций. Все зависит от целевой аудитории, наличия необходимых ресурсов и характера коммуникационного сообщения. Например, выступление главы государства или правительства – это один из каналов коммуникаций, трансляции ключевых посланий. Однако этот канал не может быть универсальным и использоваться для любой целевой аудитории.
- Наибольший эффект обычно дает комбинация как офлайн-, так и онлайн-инструментов. Так, некоторые страны при разработке стратегии создали отдельные интернет-платформы, где размещаются вся информация о ходе разработки стратегии, планы мероприятий, а также профайлы вовлеченных экспертов и т.д. На подобных порталах зачастую предусматривается возможность получения отзывов (обратная связь) и организации открытых обсуждений. Широко

Таблица 8. Целевые аудитории и каналы коммуникаций

Аудитории	Каналы коммуникаций	Ожидаемые результаты
Правительство	1. Выступление руководства страны 2. Ежегодные собрания правительства 3. Круглые столы 4. Местные СМИ 5. Международные семинары	Пропаганда политической воли и приверженности целям развития общества, укрепление чувства сопричастности широких масс к процессу разработки стратегии (top-down).
Экспертное сообщество и научные круги	1. Круглые столы, консультации 2. Семинары 3. Тренинги	Генерирование идей, отработка новых методологий, подходов, оценка достижений.
Гражданское общество	1. Круглые столы 2. Социологические опросы	Зондирование настроений населения, его поведенческого отношения к стратегии.
Международные организации	1. Международные семинары и визиты по обмену знаниями 2. Блогинг 3. Рассылка 4. Тренинги 5. Открытые лекции по актуальным вопросам развития	Мобилизация финансовых и интеллектуальных ресурсов, доступ к новым знаниям, технологиям (включая международных консультантов, вовлеченных в работу по разработке стратегии, а также специалистов соседних стран).
Частный сектор	1. Бизнес-форумы 2. Публикации	Мобилизация ресурсов частного сектора, апробирование/пилотаж новых идей, развитие инфраструктуры.
СМИ, журналисты	1. Пресс-конференции 2. Брифинги 3. Рассылка	Пропаганда целей стратегии, создание атмосферы доверия, обратная связь.

Для каждой целевой аудитории необходимо сформулировать специфичные и конкретные ключевые посылы и сообщения

Регулярная оценка результативности необходима для своевременной корректировки проводимой коммуникационной политики

также применяется инструмент блогинга и форумов для получения экспертных мнений и оценок.

3. Формулирование коммуникационных сообщений. Коммуникационная стратегия должна учитывать базовые принципы и идеологию, лежащие в основе формулирования и реализации Видения/НСР. Необходимо четко осознавать, как именно коммуникации призваны помочь достижению целей развития.

Для каждой целевой аудитории следует сформулировать специфичные и ключевые посылы и сообщения, принимая во внимание социальный статус, возраст и иные специфические характеристики каждой конкретной целевой группы. Другими словами, ключевое сообщение для пенсионеров не может быть таким же, как и для бизнесменов или, например, молодежи.

- При разработке коммуникационных посланий/сообщений необходимо также предусмотреть каналы передачи, которые наиболее эффективны для конкретной ситуации и конкретной аудитории. Один и тот же посыл может быть сделан как главой государства в публичном выступлении, так и озвучен экспертным сообществом либо растиражирован СМИ.
- Ключевые послания являются неотъемлемой частью хода разработки и реализации Видения/НСР. При этом послания необходимо со временем корректировать в зависимости от этапа реализации Видения/НСР.

4. Разработка коммуникационной стратегии и планов ее реализации. После того, как определены основные коммуникационные каналы с каждой из целевых аудиторий, следующим шагом является составление коммуникационной стратегии (как правило, на срок не более 5 лет) и планов ее реализации (1-3 года).

Коммуникационная стратегия обычно определяет цели и задачи в сфере коммуникационного сопровождения Национальной стратегии развития. В свою очередь, коммуникационные планы отражают основные виды коммуникационной деятельности (мероприятия), сроки и последовательность их реализации, требуемые ресурсы, механизмы управления.

5. Оценка результативности коммуникационной деятельности. Регулярная оценка результативности необходима для своевременной корректировки проводимой коммуникационной политики. Такая оценка, например, должна дать ответы на следующие вопросы. Какие основные сложности возникли в ходе реализации Стратегии? Какие каналы оказались неэффективными? Как часто основные идеи наибольшим образом способствовали сдвигам в общественном мнении по актуальным вопросам?

- Мониторинг СМИ не единственный, но один из самых важных инструментов коммуникационных стратегий. Это систематический сбор, обработка и анализ информации для принятия решений в процессе реализации стратегии.
- Существуют и другие методы для оценки эффективности коммуникационных каналов. К примеру, это может быть отслеживание динамики таких показателей, как статистика веб-ресурса, количество материалов, опубликованных в СМИ, объем привлеченных финансовых ресурсов, направленных на реализацию Видения/НСР, и другие.

5.3. Мониторинг и оценка

Мониторинг и оценка позволяют (1) обеспечить координацию действий внутри правительства, а также между правительством, частным сектором, гражданским обществом и международными партнерами, а также (2) оценивать прогресс в достижении общенациональных стратегических целей, корректировать механизмы и инструменты в процессе реализации политик, планов действий и программ.

Эффективная организация мониторинга и оценки предполагает учет следующих особенностей этого процесса.

- Активное участие институтов гражданского общества и общества в целом в процессе мониторинга и оценки. Это требует должного распространения информации о взятых государством на себя обязательствах, предполагаемых затратах, ответственных лицах и организациях.
- Высокий уровень прозрачности и подотчетности в процессе реализации Видения/НСР, что подразумевает широкое распространение результатов мониторинга и оценки через механизмы и каналы, удобные как для лиц, разрабатывающих

Для обеспечения устойчивости системы мониторинга и оценки необходима институциональная платформа в лице координирующей структуры и сети партнерских организаций

и принимающих решения, так и для инвесторов и доноров, СМИ и экспертного сообщества, общества в целом.

- Подготовка ежегодного отчета правительства по результатам реализации Видения/НСР, который дает информацию о выполнении тех или иных задач, поясняет причины расхождения между планами и фактическими результатами.
- Дополнение результатов мониторинга и оценки анализом влияния принятых мер на макроэкономическую ситуацию. Это будет способствовать пониманию того, насколько полученные результаты обусловлены мерами, предпринятыми правительством.
- Мониторинг макроэкономических индикаторов должен сопровождаться анализом индикаторов, отражающих качество институтов и управления с тем, чтобы повысить уровень прозрачности и подотчетности, а также эффективность государственных расходов.
- План мониторинга и оценки должен включать в себя следующие мероприятия.
- Подготовка подробных планов реализации намеченных стратегических программ.
- Определение количественных и качественных индикаторов измерения прогресса на пути к достижению поставленных целей.
- Определение методов и механизмов сбора, обработки, анализа и использования данных для целей мониторинга и оценки.
- Установление четких требований к отчетности, включая форматы, сроки и периодичность, механизмы распространения.
- Определение круга ответственных организаций и лиц, их обязанностей и прав в части проведения мониторинга и оценки.
- Финансовое обеспечение мероприятий, проводимых в рамках мониторинга и оценки.

Для обеспечения устойчивости системы мониторинга и оценки необходима институциональная платформа в лице координирующей структуры и сети партнерских организаций из государственного и негосударственного секторов.

Опыт ряда стран позволяет выделить три модели организации системы мониторинга и оценки.

- Первая модель – это делегирование функций в сфере мониторинга и оценки уже существующему институту из числа органов государственной власти и управления.
- Вторая модель подразумевает создание отдельной структуры в виде административного или же совещательного органа.
- Третья модель, которая распространена не менее широко, – это аутсорсинг мониторинга и оценки независимому институту, в качестве которого может выступать авторитетная консалтинговая компания, ННО или же международная организация.

6. Контрольная таблица по подготовке Видения

Стадия / Мероприятия	Ответственные и партнеры	Примечание / Статус
1. Подготовительная фаза		
1.1. Организационное сопровождение		
1.1.1. Принятие официального решения о запуске процесса подготовки долгосрочной стратегии		
1.1.2. Определение/создание органов, ответственных за подготовку долгосрочной стратегии		
1.1.3. Проведение консультаций и мероприятий по коммуникационному сопровождению		
1.2. Концептуализация		
1.2.1. Оценка достигнутого прогресса, исходя из глобального, регионального и национального контекстов		
1.2.2. Определение ключевой цели стратегии, включая позиционирование страны в экономическом, социальном, политическом и иных измерениях		
1.2.3. Определение временных рамок стратегии		
2. Формулирование основного документа по долгосрочной стратегии		
2.1. Организационное сопровождение		
2.1.1. Формирование тематических рабочих групп (ТРГ) в зависимости от приоритетов и секторов		
2.1.2. Формирование планов работ ТРГ, включая проведение консультаций и коммуникационное сопровождение		
2.2. Ситуационный анализ		
2.2.1. Формулирование национальных стратегических приоритетов развития (на уровне гипотез)		
2.2.2. Определение набора методологических инструментов и их тестирование • Математическое моделирование • Опросные методы • Отраслевые форсайты • Сценарии • Другие		
2.2.3. Анализ внутренней и внешней среды, выявление: • вызовов • возможностей • сильных и слабых сторон		
2.2.4. Разработка сценариев развития, оценка альтернатив		
2.2.5. Уточнение (при необходимости) ключевой цели в количественных и качественных индикаторах		
2.2.6. Корректировка (при необходимости) национальных приоритетов развития		
2.3. Формулирование стратегии		
2.3.1. Разработка слогана – «девиза» стратегии		
2.3.2. Обеспечение вовлеченности заинтересованных сторон в процесс формулирования Видения		

Стадия / Мероприятия	Ответственные и партнеры	Примечание / Статус
2.3.3. Установление приоритетов, определение основных целей и задач, ожидаемых результатов и индикаторов		
2.3.4. Увязка стратегии с результатами предыдущих и текущих программ развития, обеспечение логической последовательности		
2.3.5. Обеспечение сопряженности и логической последовательности реформ и программ, направленных на экономическую, социальную, политическую (институциональную) и пространственную трансформацию		
2.3.6. Оценка необходимых ресурсов для реализации стратегии		
2.3.7. Оценка соответствия потребности в ресурсах и возможностей страны (структуры экономики, качества институтов и пр.)		
2.3.8. Оценка потенциальных рисков, определение инструментов по их минимизации		
2.3.9. Определение среднесрочных (4-7 лет) и краткосрочных (1-3 года) этапов		
3. Реализация стратегии и организация мониторинга и оценки прогресса		
3.1. Организационное сопровождение		
3.1.1. Определение координирующих органов, ответственных за планирование, реализацию, мониторинг и оценку		
3.1.2. Определение инструментов достижения поставленных задач с указанием измеримых индикаторов успеха • Секторальные стратегии • Национальные программы • Приоритетные проекты		
3.1.3. Определение бюджетов в рамках согласованных планов, программ и проектов		
3.1.4. Создание условий для мобилизации ресурсов государства и негосударственного секторов		
3.2. Организация мониторинга и оценки стратегии		
3.2.1. Определение координирующего органа, ответственного за мониторинг и оценку		
3.2.2. Подготовка подробных планов реализации намеченных стратегических программ		
3.2.3. Определение количественных и качественных индикаторов измерения прогресса		
3.2.4. Определение методов и механизмов сбора, обработки, анализа и использования данных		
3.2.5. Установление четких требований к отчетности, включая: • установленные форматы • сроки и периодичность • механизмы распространения		
3.2.6. Установление ответственных лиц и организаций, их прав и обязанностей в части проведения мониторинга и оценки		
3.2.7. Определение бюджета и финансового обеспечения мероприятий в рамках мониторинга и оценки		