

Руководство

**по стратегическому планированию
национальных мероприятий по
противодействию
эпидемиям**

ВИЧ/СПИД

Введение

Ситуационный анализ

**Анализ мероприятий по
противодействию эпидемии**

**Разработка
стратегического плана**

Мобилизация ресурсов



Объединённая Программа ООН по ВИЧ/СПИДу

ЮНЭЙДС

ЮНИСЕФ • ПРООН • ЮНФПА • ЮНДКП
ЮНЕСКО • ВОЗ • Всемирный банк

Сборник Юнэйдс «Примеры передового опыта»
ОСНОВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

ЮНЭЙДС 99.18R (перевод на русский язык, сентябрь 1999)

Оригинал: на английском языке, май 1999 г.:

Guide to the strategic planning process for a national response to HIV/AIDS. Introduction.

Информация об остальных Модулях данного Руководства: см. последнюю страницу обложки

Данный документ является документом из серии ЮНЭЙДС «Примеры передового опыта», Основные материалы.

© Объединенная Программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), 1999. Все права охраняются. Настоящий документ, не являющийся официальным изданием ЮНЭЙДС, можно свободно рецензировать, цитировать, воспроизводить или переводить, частично или полностью, при обязательном указании источника. Настоящий документ нельзя продавать или использовать в коммерческих целях без предварительного письменного согласия ЮНЭЙДС (просьба связываться с Информационным центром ЮНЭЙДС).

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают со стороны ЮНЭЙДС какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

UNAIDS - 20 avenue Appia - 1211 Geneva 27 - Switzerland
Tel.: (+4122) 791 46 51 – Fax: (+4122) 791 41 65
e-mail: unaids@unaids.org - <http://www.unaids.org>

Введение к Руководству по стратегическому планированию национальных мероприятий по противодействию эпидемиям ВИЧ/СПИДа

Что такое стратегическое планирование?

Стратегическое планирование, рассматриваемое в настоящем Руководстве, определяет не только общую схему национальных мероприятий по противодействию эпидемии (их основные принципы, стратегии и основные направления), но и ставит поэтапные цели, достижение которых необходимо для изменения существующей ситуации в нужном направлении.

При нормативном планировании, в отличие от стратегического, виды деятельности разрабатываются в соответствии с универсальными нормами, которые применимы ко всем, на кого они рассчитаны, независимо от ситуации или обстоятельств. При стратегическом планировании принимаются во внимание определяющие факторы, которые могут отличаться в зависимости от особенностей рассматриваемых групп (их социального положения, религиозных убеждений, культуры, гендерных особенностей и т. д.), а также в зависимости от ситуации, которая может со временем меняться. Стратегическое планирование означает адаптацию норм для данной или изменяющейся ситуации. Поэтому стратегический план включает в себя как нормативный, так и стратегический аспекты.

Для чего необходимо стратегическое планирование?

За последние 15 лет испытано множество различных подходов к решению задачи сдерживания распространения ВИЧ-инфекции и сведения к минимуму ее воздействия на отдельных лиц, семью и общество. Сегодня уже ясно, что не существует единой простой формулы, которую можно было бы применить во всех странах. Национальные мероприятия по противодействию эпидемии, в которых учтены особенности конкретной страны, оказываются наиболее эффективными: они воздействуют на конкретные ситуации, способствующие повышению уязвимости к ВИЧ-инфекции и ее последствиям. При этом используются специфические для каждой страны ресурсы общества и государства.

Государственные органы, которые участвуют в составлении планов социально-экономического развития страны, должны представлять масштабы проблемы ВИЧ/СПИДа в своих странах. Им также следует знать о возможных последствиях эпидемии для отдельных граждан,



семей, а также для развития общества в целом. В соответствии с этим они должны принимать решения относительно того, какие действия, направленные на снижение распространения ВИЧ-инфекции и ее последствий, следует считать наиболее важными и приоритетными. Это означает, что основное внимание следует сосредоточить на мероприятиях, которые могут изменить ход развития эпидемии, и выделить ресурсы для их осуществления. Это также означает, что подобные мероприятия должны стать неотъемлемой частью плана социально-экономического развития страны.

Стратегическое планирование позволяет планирующим органам принимать обоснованные решения на национальном и местном уровнях с целью изменения существующей ситуации в соответствии с поставленными задачами. Предлагаемый процесс стратегического планирования является гибким инструментом, который может быть использован на национальном и местном уровнях, а также на уровне сообществ. В Руководстве рассматриваются различные варианты планов, которые позволяют планирующим органам разрабатывать на национальном уровне комплекс мероприятий по борьбе с эпидемиями ВИЧ/СПИДа. Они также предоставляют возможность непосредственным исполнителям на местах планировать конкретные мероприятия стратегического характера, которые внесут свой вклад в общегосударственные мероприятия по противодействию эпидемии.

Особенности и преимущества стратегического планирования

Учет специфики конкретных ситуаций

Отказавшись от практики использования заранее сформулированных «перечней» необходимых мероприятий, стратегическое планирование основывается на реальной ситуации, которая раскрывается посредством объективной оценки обстановки в данной стране или регионе с учетом общественных, культурных, экономических, религиозных и других особенностей соответствующих групп населения.

Выявление источников проблемы

ВИЧ/СПИД более, чем другие заболевания, характеризуется комплексом поведенческих и других определяющих факторов. Стратегический подход к планированию включает в себя анализ основных личностных факторов и социально-экономических условий, лежащих в основе поведения, в результате которого население становится уязвимым к ВИЧ-инфекции. Выявление таких факторов позволит планирующим органам сконцентрировать внимание на стратегиях и направлениях работы, способных изменить ситуацию.



Прогнозирование последствий эпидемии

ВИЧ/СПИД в наибольшей степени затрагивают молодежь. Поскольку эпидемия ВИЧ/СПИДа характеризуется весьма замедленным эффектом, последствия текущей ситуации проявятся только через несколько лет. С другой стороны, ввиду высокого уровня заболеваемости и смертности среди наиболее активной части населения, эти последствия для семьи и общества в большинстве стран окажутся серьезными, и могут значительно подорвать их общее развитие. Ответственные за разработку стратегических планов не должны оставлять без внимания эти долгосрочные последствия и должны продумывать способы их преодоления.

Преодоление препятствий

Многие мероприятия терпели неудачу не из-за плохой организации или нехватки ресурсов, а из-за того, что планирующие органы не принимали во внимание препятствия, которые помешали достижению намеченных целей, подчас даже не позволяя вообще начать деятельность. Выявление возможных препятствий является неотъемлемой частью любого ситуационного анализа и служит основой при планировании эффективных стратегий, направлений работы и мероприятий.

Использование существующих возможностей

Эффективность и жизнеспособность мероприятий в большой степени зависят от квалификации, мотивированности и преданности делу кадров, а также от условий, благоприятствующих осуществлению этих мероприятий. Стратегический подход к планированию помогает найти подходящие кадры и определить обстоятельства, необходимые для создания основы будущих мероприятий по противодействию эпидемии, и использовать их в качестве катализаторов в планируемых мероприятиях.

Определение первоочередных задач

Сложность проблемы ВИЧ-инфекции иногда побуждала правительства осуществлять планирование «на все случаи жизни». Кроме того, спонсорские и другие внешние организации часто добавляли собственные программы к и без того громоздким, всеохватывающим планам, что повсеместно приводило к низкой эффективности, неудовлетворительной работе и чрезмерной занятости немногочисленных национальных кадров. При стратегическом подходе внимание должно концентрироваться на планировании мероприятий в приоритетных областях путем выявления наиболее важных факторов, обуславливающих развитие эпидемии.

Ведущая роль правительств

Иностранные специалисты, независимо от уровня знаний, не должны навязывать приоритеты местным руководителям, ответственным за национальное планирование. Правильная расстановка приоритетов



подразумевает активное участие общественности и хорошо скоординированную работу ответственных исполнителей. Это также означает, что правительство, разрабатывающее планы социально-экономического развития, должно играть ведущую роль в течение всего процесса. Более того, только правительство способно включить программу по борьбе с ВИЧ-инфекцией в государственный план социально-экономического развития.

Учет накопленного опыта

Уже более десяти лет мир предпринимает попытки противостоять эпидемиям ВИЧ/СПИДа. Так как в этот трудный период все было в новинку, уроки извлекались не только из успехов, но и из неудач. В ходе планирования составители стратегических планов должны стараться использовать накопленный за этот срок огромный опыт, чтобы каждый раз снова не «изобретать колесо». Беря на вооружение опыт соседних государств или примеры из серии «Примеры передового опыта» и адаптируя их к специфическим условиям своей страны, можно сэкономить время и повысить вероятность успеха.

Реальность выполнения планов

Даже самый подробный план теряет смысл, если его осуществление нереально. Для осуществления запланированных стратегий, направлений работы и мероприятий в приоритетных областях необходимы мотивация, кадры, навыки, материалы и финансовые средства. Планирующие органы должны находить реальные и жизнеспособные решения, которые позволят задействовать внутренние ресурсы пораженных эпидемией сообществ и будут пользоваться поддержкой политических, религиозных и общественных лидеров. Многие сообщества, учреждения, организации и частные лица могут внести ценный вклад в программу борьбы с ВИЧ-инфекцией. Вовлечение наиболее важных ведомств в процесс планирования позволяет, учитывая их интересы, одновременно использовать их возможности для конкретных мероприятий.

Обеспечение ресурсами

Даже при эффективной мобилизации национальных учреждений, организаций, общественности и частных лиц местные ресурсы, необходимые для осуществления всех запланированных первоочередных мероприятий, могут оказаться недостаточными. Стратегическое планирование предусматривает обеспечение всех планируемых мероприятий необходимыми кадровыми, финансовыми и материальными ресурсами.

Формирование структуры органов управления

Основными целями планирования являются эффективное проведение намеченных мероприятий и решение первоочередных задач. Поэтому ответственные за стратегическое планирование с особым вниманием



должны отнестись к формированию структуры органов управления практической работой, определить их обязанности в обеспечении успешного осуществления мероприятий, а также наладить отношения с партнерскими организациями, которые будут проводить мониторинг этих мероприятий.

Обеспечение гибкости

Условия, в которых развиваются эпидемии ВИЧ/СПИДа, могут претерпевать значительные изменения в течение короткого времени. Существенные изменения законодательства или особенности пораженных групп населения могут привести к быстрому устареванию целых разделов планов. Способность быстрого реагирования на изменение ситуации, а также возможность перепланирования и поддержки новых успешных инициатив является необходимым условием эффективности. Обеспечение гибкости плана и контроль за развитием ситуации и мероприятиями по противодействию эпидемии являются важными аспектами стратегического планирования.

С чего начать процесс стратегического планирования в области ВИЧ/СПИДа

При подготовке проекта данного Руководства были учтены результаты анализа предыдущего опыта планирования мероприятий по борьбе с ВИЧ-инфекцией, а также опыт, накопленный при стратегическом планировании в других областях. На данном этапе улучшить систему стратегического планирования поможет испытание мероприятий в реальной ситуации. Однако для многих руководителей и учреждений, привыкших к нормативным подходам в планировании традиционного здравоохранения, стратегическое планирование означает изменение привычных подходов к решению задач. В связи с этим важно определить, с чего начать процесс планирования.

Начало процесса планирования

Существуют две отправные точки для стратегического подхода к планированию.

- ◆ Правительство может решить провести общую оценку ситуации по распространению ВИЧ/СПИДа в стране с целью разработки наиболее эффективных мер борьбы с эпидемиями. Здесь уместно осуществление всех этапов стратегического планирования, начиная с детального анализа ситуации, изучения мероприятий по противодействию эпидемии и заканчивая составлением стратегического плана.
- ◆ В стране, где уже проводятся ранее запланированные мероприятия, правительству рекомендуется воспользоваться тем, что уже достигнуто, и применить стратегический подход для завершения процесса.



В качестве первого шага руководителю Национальной программы по борьбе со СПИДом следует провести оценку мероприятий по противодействию эпидемиям ВИЧ/СПИДа:

- ◆ В какой стадии находится планирование или осуществление мероприятий?
- ◆ В какой форме и когда проводилась оценка ситуации?
- ◆ Какие важные мероприятия, относящиеся к проблеме ВИЧ/СПИДа, намечены на будущее?

Затем, через Национальный комитет по СПИДу или аналогичный государственный орган, в правительство направляется обоснованное обращение о необходимости создания стратегического плана с учетом национальной специфики. Такое обращение должно включать график мероприятий (с указанием сроков начала этого процесса или следующих его этапов) и необходимость адаптации к условиям страны (какие элементы планирования будут необходимы). Применение стратегического планирования *не* означает, что нужно прервать текущие мероприятия и начать все заново. Напротив, стратегический подход к планированию подразумевает корректировку, переориентацию и расширение масштабов мероприятий по противодействию эпидемии на базе текущей деятельности.

Поддержка со стороны Объединенной Программы ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)

Учреждения Организации Объединенных Наций - учредители (коспонсоры) Объединенной Программы ООН по ВИЧ/СПИДу с готовностью вносят свой вклад в оказание помощи странам, желающим применить стратегический подход в планировании борьбы с эпидемией ВИЧ-инфекции путем оказания помощи по следующим направлениям:

Руководство по стратегическому планированию

ЮНЭЙДС подготовил проект Руководства из четырех Модулей, которое может быть использовано странами, желающими начать стратегическое планирование. Первое условие успеха заключается в соответствии мероприятий конкретной ситуации. То же относится и к самому процессу стратегического планирования. Поэтому невозможно создать Руководство, которое можно принять к действию на все случаи жизни и во всех странах. Цель проекта Руководства, подготовленного ЮНЭЙДС, заключается в том, чтобы представить основные концепции стратегического планирования. Эти концепции, достаточно гибкие для планирования на национальном уровне, могут также служить практическим руководством для планирования на местном уровне.

С этой целью в Руководство включены следующие разделы:

- ◆ основное Руководство по стратегическому планированию, состоящее из четырех модулей, каждый из которых посвящен отдельному этапу процесса стратегического планирования, а именно: анализу ситуации,



анализу мероприятий по противодействию эпидемии, составлению стратегического плана и мобилизации ресурсов. Руководство содержит подробную библиографию и глоссарий;

- ◆ комплект справочных документов, включающих примеры реальных мероприятий, разработанных и осуществленных на местном уровне; а также
- ◆ сборник доступных методик и описание примеров (серия «Примеры передового опыта»), в котором детально рассматриваются практические вопросы и примеры успешного осуществления мероприятий по противодействию эпидемии в различных регионах.

Сеть методической поддержки по стратегическому планированию

Учитывая то, что возможности внедрения стратегического планирования в странах все еще ограничены, ЮНЭЙДС ведет работу по расширению сетей региональных экспертных организаций по этому вопросу. Учреждения и частные лица этих сетей смогут оказывать помощь странам, начинающим процесс стратегического планирования мероприятий по борьбе с ВИЧ-инфекцией.

Наращивание потенциала

Подходы к стратегическому планированию могут долго оставаться жизнеспособными только при условии их адаптации национальными и местными специалистами к местным условиям. Чтобы мероприятия по противодействию эпидемиям ВИЧ/СПИДа могли набрать силу на национальном, региональном и глобальном уровнях, необходимо развитие кадрового потенциала на местах. Как указывалось выше, для этого создаются региональные сети методической поддержки, однако наилучшим способом накопления опыта является активное участие в реальных мероприятиях.

Мониторинг и оценка процесса

Разумеется, построение лодки на плаву несет в себе риск, уменьшить который можно лишь путем постоянного мониторинга и регулярной оценки ситуации. Таким путем можно усовершенствовать и отрегулировать процесс в целях достижения максимальной эффективности. Протокол проведения исследования разрабатывается секретариатом ЮНЭЙДС совместно с коспонсорами, которые выразили свое согласие поддерживать опробование проектов стратегического планирования в 5-10 странах, выбранных для этой цели.





Объединённая Программа ООН по ВИЧ/СПИДу

ЮНЭЙДС

ЮНИСЕФ • ПРООН • ЮНФПА • ЮНДКП
ЮНЕСКО • ВОЗ • Всемирный банк

Объединенная Программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) – ведущий пропагандист глобальных мер борьбы с ВИЧ/СПИДом. Она объединяет семь учреждений ООН в общем деле борьбы с эпидемией: Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Программу Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирную Организацию Здравоохранения (ВОЗ) и Всемирный банк. ЮНЭЙДС координирует меры борьбы с эпидемией, предпринимаемые семью организациями-соучредителями, а также дополняет их конкретными инициативами. Цель ЮНЭЙДС – возглавлять и способствовать расширению международной борьбы с ВИЧ/СПИДом по всем направлениям: медицина, общественное здравоохранение, социальная сфера, экономика, культура, политика и права человека. ЮНЭЙДС работает с широким кругом партнёров – правительственными и неправительственными организациями, представителями деловых и научных кругов и общественностью – в деле повсеместного и не знающего границ распространения знаний, навыков и передового опыта.

Руководство по стратегическому планированию национальных мероприятий по противодействию эпидемиям ВИЧ/СПИДа

Данное Руководство, состоящее из Введения и четырех Модулей, предназначено для использования в государственных программах на национальном и региональном уровне, а также для различных спонсорских агентств и организаций, включая международные неправительственные организации.

Введение

Стратегическое планирование, представленное в настоящем руководстве, определяет не только общую стратегическую схему национальных мероприятий по противодействию эпидемии, включая фундаментальные принципы, общие стратегии и направления деятельности, институциональную структуру, но также и промежуточные этапы, необходимые для изменения существующей ситуации и достижения поставленных задач.

Модуль 1. Ситуационный анализ

В процессе ситуационного анализа в первую очередь рассматриваются ситуации, имеющие отношение к ВИЧ/СПИДу, факторы, способствующие или препятствующие распространению ВИЧ, а также факторы, способствующие или препятствующие достижению лучшего уровня жизни тех, кто живет с ВИЧ, и членов их семей.

Модуль 2. Анализ мероприятий по противодействию эпидемии

Анализируя мероприятия по противодействию эпидемии, специалисты рассматривают все инициативы, предпринятые в приоритетных областях, причем не только те, которые являются частью официальных национальных программ. Сообщества, частные компании, научные учреждения и неправительственные организации своей деятельностью также вносят вклад в национальные мероприятия.

Модуль 3. Разработка стратегического плана

При разработке стратегического плана необходимо дать ответ на вопрос о том, что следует сделать для изменения ситуации по ВИЧ/СПИДу в стране в будущем. В плане содержится не только общая стратегическая схема работы, но и более подробное описание направлений деятельности и мероприятий, необходимых для изменения существующей ситуации к лучшему, а также последующих промежуточных этапов, необходимых для достижения поставленных задач.

Модуль 4. Мобилизация ресурсов

Этот Модуль содержит рекомендации по привлечению ресурсов, необходимых для осуществления мероприятий по противодействию эпидемиям ВИЧ/СПИДа. Основное внимание сосредоточено на том, как правильно оценить имеющиеся ресурсы (и на том, как они используются), а также на том, как выявить и привлечь дополнительные ресурсы (и партнеров, обладающих ресурсами).