

Организация Объединенных Наций

**МАДРИДСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЛАН
ДЕЙСТВИЙ ПО ПРОБЛЕМАМ СТАРЕНИЯ**

**ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕЕ РУКОВОДСТВО И ПАКЕТ
ПРОГРАММ ДЛЯ РАЗРАБОТЧИКОВ ПОЛИТИКИ И
ПРАКТИКОВ**

ДЕПАРТАМЕНТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ И СОЦИАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ
ОТДЕЛ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ

Департамент по экономическим и социальным вопросам

Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН является важным координирующим звеном глобальной политики при решении политических, экономических и социальных вопросов, а также вопросов сохранения окружающей среды, как на мировом, так и на национальном уровнях. В работе Департамента можно выделить три основных взаимосвязанных направления: (i) в Департаменте производится отбор информации и накапливаются данные о положении в мировой экономике, социальном развитии, проблемах, связанных с окружающей средой, которые затем обобщаются, анализируются и предлагаются государствам-членам ООН для дальнейшего рассмотрения и выбора оптимальных политических вариантов; (ii) Департамент оказывает помощь в проведении переговоров на межправительственном уровне между государствами-членами ООН, как по вопросам текущей политики, так и в экстренных случаях; (iii) Департамент консультирует заинтересованные государства о путях и способах использования разработанных на конференциях и саммитах ООН политических рамочных программ в процессе работы над программами на национальном уровне, а также содействует развитию национального потенциала, осуществляя техническую помощь.

Выражение благодарности

Данный документ подготовлен Розмари Лейн и Фатихой Серур и является компонентом и одновременно результатом Проекта, финансируемого со Счета развития по созданию потенциала для включения проблем в области старения в цели развития и в разработки рамочных программ для осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения¹.

В работе над документом также участвовали Боб Хубер и Александр Сидоренко (Отдел социальной политики и развития), а также Каролин Шмид (субрегиональный офис Экономической комиссии для стран Латинской Америки и стран Карибского бассейна в Тринидаде и Тобаго).

¹ Мадридский план действий формулирует представление о старении как явлении, содержащем как препятствия, так и возможности для развития общества. В исходном названии Мадридского плана действий на английском языке (*Madrid International Plan of Action on Ageing*) слово «проблемы» отсутствует. В данном Руководстве ссылки на Мадридский план действий приводятся в соответствии с устоявшимся переводом на русский язык: *Мадридский международный план действий по проблемам старения*. Такое расхождение с английским оригиналом обусловлено не различиями в понимании процессов старения в разных культурных (и идеологических) средах, а скорее семантическими особенностями русского языка. (*Примечание переводчика*)

Сокращения

ОССО	Общая система страновой оценки
РППР	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
ММПД	Мадридский международный план действий по проблемам старения
ЭКОСОС	Экономический и социальный совет
НПО	Неправительственная организация
ДМР	Департамент международного развития (Великобритания)

Оглавление

Часть I: Общие положения	6
А. Цель основополагающего руководства	6
В. О данном основополагающем руководстве	7
Часть II: Обоснование разработки и осуществления политики и программ в области старения	8
А. Перспективы старения общества	9
1. Уроки осуществления Венского плана действий (1982)	9
2. Мадридский международный план действий по проблемам старения – отвечая на проблемы людей пожилого возраста и общества в целом	10
В. Всеобъемлющий подход – включение вопросов старения и проблем пожилых людей в программы развития	12
1. Включение вопросов старения в национальную политику и программы	12
2. Пример Новой Зеландии	15
3. Организационные меры: объединение усилий для решения проблем в области старения	17
Часть III: С чего начинать?	18
1. Использование накопленного опыта: Венский план действий и его влияние на разработку и осуществление национальной политики и программ в области старения	18
2. Какова существующая ситуация в политике по вопросам старения?	19
3. Начало процесса разработки политики: обоснование оценки потребностей	21
4. Инструменты оценки	23
5. Защита прав пожилых людей	26
6. Понимание политических условий в национальном контексте	27
Часть IV: Оценка потребностей, шаг за шагом	28
1. Шаг 1: Подготовительная работа на рабочем месте	28
2. Шаг 2: Анализ взаимодействия основных участников	30
3. Шаг 3: Как организовать и провести оценку потребностей	33

4. Шаг 4: Аналитическое рамочное планирование действий по разработке политики/программ по вопросам старения	38
Часть V: Планирование и разработка планов действий, политики и программ	50
1. В каком направлении двигаться? Определение приоритетов	50
2. Каким образом вы к этому придете? Формулирование политики и планирование действий	53
3. Разработка национального плана действий или политики по проблемам старения	56
Часть VI: Пути и средства осуществления политики по проблемам старения	56
1. Разработка стратегии осуществления	56
2. Планирование программ. Каким способом осуществлять политику или план действий (Подход логического рамочного планирования)	63
3. Пример для изучения - Кения	65
4. Пример одной из частей логического рамочного планирования	68
Часть VII: Мониторинг политики и программ	71
Часть VIII: Дальнейшая работа над руководством	73

МАДРИДСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ПРОБЛЕМАМ СТАРЕНИЯ
ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕЕ РУКОВОДСТВО И ПАКЕТ ПРОГРАММ ДЛЯ
РАЗРАБОТЧИКОВ ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКОВ

ЧАСТЬ I: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Основополагающий принцип

"В настоящее время внедрение вопросов старения в глобальные повестки дня является обязательным. Необходимы согласованные усилия для продвижения широкой и справедливой политической интеграции.

Поставлена задача включить вопросы старения в другие рамочные программы социального и экономического развития и прав человека...Необходимо обязательно признать возможности пожилых людей вносить свой вклад в жизнь общества не только путем улучшения собственной жизни, но и общества в целом

(Параграф 15. Мадридский международный план действий по проблемам старения)

А. ЦЕЛЬ ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕГО РУКОВОДСТВА

Данное руководство было разработано для выполнения обязательств, принятых на Второй Всемирной ассамблее по проблемам старения в Мадриде в 2002 году. В Мадридском плане действий по проблемам старения рассматривается новый подход к положению людей пожилого возраста и представлена новая глобальная повестка дня с учетом вопросов старения. Принимая во внимание демографическую революцию, которая происходит во всех странах мира, План действий предлагает новый подход к политике и программам в области старения, который будет способствовать созданию общества для всех поколений. Данное руководство содержит информацию и предложения о механизмах разработки такой политики и программ. В руководстве использован опыт, накопленный сотрудниками Отдела социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН в контексте с работой, которая проводится согласно Программе технического сотрудничества Департамента и Проекта, финансируемого со Счета развития "Создание потенциала для включения людей пожилого возраста в процесс разработки планов, целей и рамочных программ развития путем осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения".

Таким образом, данное руководство не является окончательным, работа будет продолжаться по мере накопления опыта в процессе осуществления

вышеупомянутого Проекта. Мы предлагаем читателям присылать комментарии и/или соответствующие примеры для обмена информацией.

Данное руководство может быть использовано всеми, кто занимается вопросами, связанными с проблемами старения в правительстве, гражданском обществе или в частном секторе. Данное руководство ставит своей целью:

1. Помочь государствам-членам в разработке и осуществлении политики в области старения, обеспечивая их практическими рекомендациями, основанными на анализе деятельности на национальном уровне;
2. Содействовать обязательному включению вопросов старения в анализ и разработку национальной политики и программ;
3. Оказывать техническую помощь, предоставляемую Отделом социальной политики и развития на осуществление политики в области старения, все большему количеству стран в процессе изучения результатов деятельности и прецедентов создания потенциала.

В. О ДАННОМ ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕМ РУКОВОДСТВЕ

В данном руководстве предлагается обзор стратегии разработки и осуществления политики и программ по вопросам старения на национальном уровне. В руководстве *не* говорится конкретно, какую именно политику следует разрабатывать и/или осуществлять. Здесь предлагаются рекомендации, как планомерно анализировать существующую политику и каким образом можно влиять на процесс разработки политики, государственные структуры и физические лица. Целью данного руководства является анализ и оценка ситуации в процессе формулирования и осуществления политики.

Опыт в данной области укрепляет мнение о том, что разработка политики и программ в области старения не может осуществляться отдельно от существующей политики. Интеграция или "активное включение" должны стать точкой отсчета. Исходя из практического опыта обеспечения технической помощи при осуществлении политики и программ в области старения, руководство предлагает к рассмотрению следующую серию шагов:

- Организовать оценку потребностей, включая типы вопросов, которые необходимо задать основным участникам;
- Проанализировать и обсудить с основными участниками результаты анализа, включая основные проблемы и приоритетные области, и добиться согласия при разработке и осуществлении соответствующей политики и программ;
- На основании опыта оказания технической помощи отдельным странам составить план действий по осуществлению, включая рассмотрение различных препятствий и проблем, которые могут возникнуть в процессе осуществления.

- Определить роль и ответственность основных участников в процессе осуществления и человеческие и материальные ресурсы. При этом необходимо продумать меры по увеличению ресурсов и способы стимулирования участников.
- Улучшать возможности для осуществления.
- Установить мониторинг, процедуры оценки и контрольные показатели.

В методологии включения вопросов старения в повестки дня национальной политики использован опыт включения гендерных вопросов.

Эта методология направлена на то, чтобы привести пользователей к принятию собственных решений в выборе политики на основании перспектив, представленных в Мадридском плане действий и учитывая национальные условия. Данное руководство фокусируется не на том, *что* делать (каким должно быть содержание политики), а *как* это нужно делать (как осуществить политические изменения согласно собственным нуждам и приоритетам).

Данное руководство не показывает конкретные пути включения проблем пожилых людей в уже действующие политические процессы (на этом этапе оно уже не может быть успешным) или как выбрать "правильную" политику из установленного списка или меню политических вариантов. Оно также не показывает, как "осуществлять весь Мадридский план действий" в вашей стране.

И наконец, следует отметить, что работа над данным руководством продолжается и получает новое развитие в процессе осуществления и накопления опыта на национальном уровне. Первые разделы, которые касаются проблем и процедур, имеющих место в начале процесса, разработаны полнее, чем последующие разделы. Работа над проектом будет продолжена, а для этого в него будут включаться новые и новаторские подходы. Отзывы, комментарии и предложения пользователей данного документа приветствуются.

ЧАСТЬ II: ОБОСНОВАНИЕ РАЗРАБОТКИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ СТАРЕНИЯ

В этой части основополагающего руководства дается историческое обоснование причин проведения второй Всемирной ассамблеи в Мадриде в апреле 2002 года, где был детально разработан Мадридский международный план действий по проблемам старения (ММПД). План действий стал главным международным документом в области старения и является основой для деятельности в области старения на национальном уровне. В этой части объясняется, как за последние 25 лет развивалось осознание процесса старения населения, и как эта эволюция формировала политику и программы в области старения. Здесь вводится концепция "активного включения" и приводится пример "активного включения" в

одной стране. В заключение, в этой части обсуждаются организационные установки для управления и руководства действиями в области старения на национальном уровне.

А. ПЕРСПЕКТИВЫ СТАРЕНИЯ ОБЩЕСТВА: ОТ ВЕНЫ ДО МАДРИДА

Мадридский международный план действий по проблемам старения является второй, согласованной на международном уровне программой, в которой заинтересованным в развитии и осуществлении политики и программ в области старения странам предлагаются рекомендации и руководство. В Плане действий отражены изменения в положении пожилых людей, которые произошли за последние двадцать лет, а также показана эволюция подходов к социальной политике, к процессу старения в обществе и к положению пожилых людей.

1. Уроки осуществления Венского плана действий по вопросам старения

Первый план действий по вопросам старения, Венский международный план действий, был принят государствами-членами в 1982 году на первой Всемирной Ассамблее по проблемам старения. На тот период в развитых странах уже наблюдался процесс старения населения, в то время как в большинстве развивающихся стран эта проблема оставалась вне поля зрения. В результате Венский план действий, сосредоточенный на двух аспектах старения населения - гуманитарном (отвечая на специфические нужды пожилых людей) и макроэкономическом или демографическом (вовлечение стареющего населения в социально-экономическую политику) - с последующим фокусированием на главные концепции, имел своей целью обеспечить условия, при которых пожилые люди не станут причиной истощения национальных ресурсов. Кроме того, учитывая демографическую ситуацию и подход к социальной политике в тот период времени, Венский план действий разрабатывался исходя из политики, которая проводилась в развитых странах и имела тенденцию ориентироваться на рост благосостояния.

Осуществление Венского Плана действий проходило неровно – особенно в развивающихся странах с высоким уровнем бедности и ограниченными ресурсами. Исследования и опросы показали, что, несмотря на то, что многие развивающиеся страны приняли политику, программы, принципы и даже планы действий по проблемам пожилых, многое осталось невыполненным, в частности и из-за:

- отсутствия потенциала на многих уровнях: недостаток квалификации, недостаточное финансирование или нехватка человеческих ресурсов, низкий уровень организационных и существующих возможностей;
- недостаточного внимания к вопросам старения на политическом уровне, что, конечно, повлияло на возможности осуществления принятых политики и программ в области старения.

За двадцатилетний период, между принятием Венского плана действий в 1982 году и Мадридского международного плана действий – в 2002 году, многое изменилось, включая следующее:

- старение населения становилось все более очевидным в развивающихся странах и происходило гораздо быстрее, чем в развитых странах;
- новые подходы к развитию политики (например, сеть основных участников, самопомощь, активное включение и т.д.); и,
- экономические и социальные изменения, которые привели к политическим изменениям.

Все это стало толчком к тому, что государствами-членами было принято решение о подготовке нового плана действий, Мадридского международного плана действий по проблемам старения (ММПД).

2. Мадридский международный план действий по проблемам старения: отвечая на проблемы и возможности в области старения как отдельных лиц, так и населения в целом

Главная цель МПДС - это " гарантировать, чтобы люди во всех странах старились в безопасности, сохраняя достоинство, и участвовали в жизни общества, обладая всеми правами человека"²

Главные концепции ММПД:

- **Усовершенствование подходов** к старению населения путем активного включения вопросов старения в международные и национальные планы развития и политику, охватывая все сферы жизни общества.
- **Основанный на постоянном взаимодействии поколений подход к политике** предусматривает равенство, взаимодействие и включение всех слоев населения из всех возрастных групп во все сферы политической деятельности.

Вопросы старения станут доминантой и наиболее видимым аспектом динамики мирового населения в 21 веке. Ожидается, что к 2050 году 30% населения многих стран будут составлять пожилые люди. В такой ситуации возникают как проблемы, так и возможности; ММПД обеспечивает правительства рекомендациями и политическими советами, которые можно интерпретировать для

² ММПД, параграф 10

национальных условий и адаптировать к ситуации в стране. Самой важной рекомендацией является **стимулирование участия пожилых людей, как полноправных членов общества, в жизни общества**, а также **стремление к тому, чтобы люди старели в условиях безопасности и сохранения достоинства**. Правительства еще раз подтвердили, что соблюдение и защита всех прав и свобод человека, включая право участие в процессе развития, очень важно для создания *общества для всех поколений*, включающего все слои населения.

Впервые правительства согласились включить вопросы старения в рамочные программы социального и экономического развития и в программы по обеспечению прав человека. Они признали, что другие цели не могут быть достигнуты, если не учитывать происходящие демографические изменения. В ММПД подчеркивается необходимость интеграции выявленного процесса "старения мирового населения" в процесс экономического и социального **развития**. В этой связи необходимо пересмотреть политику в области старения с точки зрения *перспективы развития*. Рассмотрение не только гуманитарных вопросов, как в Венском плане действий, открывает современные перспективы политики в области старения, в рамках которых пожилые люди рассматриваются как участники, а не объекты перемен. Признается тот факт, что они не только довольствуются плодами социального и экономического развития, но и вносят свой вклад в развитие общества. Подчеркивается также то, что люди пожилого возраста **по праву пользуются** основными правами человека на равноправие и свободное волеизъявление.

ММПД отличается от Венского плана действий тем, что он (а) уделяет больше внимания развивающимся странам, где ожидается значительное увеличение числа пожилых людей старше 60 лет в первой половине нынешнего столетия; и (b) настаивает на том, чтобы пожилые люди участвовали в процессе разработки политики, а не только соглашались с политикой, направленной на решение их проблем.

Следует отметить, что каждый регион также имеет свой региональный план действий, и вы можете получить информацию и узнать некоторые специфические для данного региона идеи:

Шанхайская Стратегия осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения (2002) и План действий по проблемам старения Макао (1999)

Региональная стратегия осуществления Мадридского плана действий в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна (2003)

Региональная стратегия осуществления Мадридского плана действий в регионе Европейской Экономической комиссии ООН (2002)

Рамочная политика Африканского Союза и План действий по проблемам старения (2003) *(однако следует заметить, что эти документы не являются документами ООН)*

Понятно, что правительства имеют тенденцию уделять больше внимания и выделять ресурсы тем группам населения, которые составляют большинство – особенно детям и молодежи, которых традиционно рассматривали как источник успешного национального развития и увеличения производства. Пожилых людей часто рассматривали как одну из групп, для которых необходимо находить дополнительные ресурсы. Более того, многие правительства считают, что расширенная семья все еще существует, где к старшим относятся с уважением, и где остальные члены семьи всегда готовы прийти на помощь пожилым. Отсутствие данных о ситуации в области старения и недостаточное внимание к изменению структуры и функции семьи во многих странах приводит к тому, что предположение о том, что пожилые люди получают помощь в семье, не меняется даже в тех случаях, когда количественная и качественная информация утверждает обратное.

В. ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ ПОДХОД: ВКЛЮЧЕНИЕ ВОПРОСОВ СТАРЕНИЯ И ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ В ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ

1. ВКЛЮЧЕНИЕ ВОПРОСОВ СТАРЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ И ПРОГРАММЫ

Перемена в мышлении по вопросам политики развития и старения – исходные положения нового Мадридского плана действий по проблемам старения

Мадридский план действий носит не описательный, а аналитический характер. Цель политики в области старения - обеспечить активное включение потребностей пожилых людей во все сферы политики, и не относиться к пожилым людям как к отдельной группе, которая нуждается только в уходе. Таким образом, в политике следует не только уделять внимание благосостоянию пожилых людей или ассигнованиям на соответствующие программы, но и признать, что пожилые люди продолжают играть важную роль в жизни общества, и что дискриминация пожилых людей может в итоге повлиять на успешность осуществляемой политики. Участие и вовлечение пожилых людей – признание неиспользованного потенциала пожилых людей – стали центральной темой многих дебатов, которые происходили в период с начала и до конца 1990х годов и повлияли на содержание Мадридского плана действий.

Что означает включение вопросов старения и потребностей пожилых людей в программы развития?

Включения вопросов старения и потребностей пожилых людей в политику и программы развития является важной составляющей политического процесса, а не одним из его дополнительных аспектов. Необходимо, чтобы проблемами старения и удовлетворения потребностей пожилых людей занимались не только в министерстве социального развития. Ответственность должна быть возложена и на большинство других министерств. Решение этих проблем должно стать неотъемлемой частью их деятельности. Этим министерствам необходимо проводить исследования, каким образом, прямо или косвенно, позитивно или негативно, их политика и программы затрагивают интересы пожилых людей. Кроме того, им необходимо искать пути, при которых их деятельность будет прямо влиять на улучшение положения пожилых людей. Вместе с тем, включение вопросов старения в программы развития не означает, что политика и программы, прямо направленные на решение проблем пожилых людей, больше не нужны. Напротив, они необходимы для решения специфических проблем или в тех случаях, когда требуется целенаправленные и сконцентрированные действия. Более того, в случае успешного включения вопросов старения в планы национального развития, о специфических проблемах в области старения не следует забывать.

В ООН дается следующее определение методологии включения вопросов старения и потребностей пожилых людей в развитие:

"...процесс оценки участия (*пожилых людей*) в любом запланированном действии, включая законодательную деятельность, политику и программы во всех областях и на всех уровнях. Это методология должна привести к тому, что интересы и опыт *пожилых людей* станут неотъемлемой частью разработки, осуществления, мониторинга и оценки политики и программ во всех политических, экономических и социальных областях..." (Заключение ЭКОСОС, 1997/2).

В чем состоит необходимость включения вопросов старения и потребностей пожилых людей в развитие?

Это необходимо сделать, чтобы:

- политика и программы отражали и отвечали интересам и нуждам пожилых людей;
- оптимизировать ресурсы путем интеграции вопросов старения в существующую деятельность;
- уменьшить противоречия между пожилыми людьми и другими членами общества;
- покончить с маргинализацией пожилых людей и с их полным исключением из жизни общества;
- оптимизировать возможности для пожилых людей вносить свой вклад в общественное развитие;
- менять стереотипы, сокращать предрассудки и улучшать взаимоотношения между поколениями.

Главным обоснованием для применения методологии включения вопросов старения в политику и программы развития является то, что проблемы и нужды пожилых людей не такие, как у молодых. Это не значит, что интересы пожилых людей обязательно противоречат интересам молодых; в действительности их интересы часто совпадают. Но это значит, что лица, определяющие политику, должны учитывать потребности, деятельность, ресурсы и участие людей всех возрастных групп. Исследования в области старения и сбор данных о реальной ситуации в этой области необходимы для того, чтобы понять проблемы пожилых людей, многообразие ситуаций, в которых может оказаться пожилой человек, а также прямое и не прямое влияние политики и программ на положение пожилых людей.

Каким путем следовать?

В широком смысле слова включение вопросов старения и потребностей пожилых людей в программы развития можно осуществить в результате следующих действий:

- собрать и использовать дезинтегрированные по возрасту данные (количественная информация);
- собрать и использовать аналитическую информацию (качественная информация);
- проанализировать особенности положения пожилых людей;
- проанализировать влияние политики и программ на пожилых людей;
- предоставить информацию и организовать обучение для представителей министерств, неправительственных организаций и всех лиц, заинтересованных в осуществлении стратегии включения вопросов старения в планы национального развития;
- установить порядок и организационные рамки осуществления стратегии включения вопросов старения в развитие;
- создать узловые пункты или найти сторонников в соответствующих службах и организациях;
- способствовать сетевому сотрудничеству и координированию работы представителей правительства, международных агентств, доноров, неправительственных организаций и самих пожилых людей.

При осуществлении стратегии включения вопросов старения и потребностей пожилых людей в стратегии развития вам необходимо осознать, что пожилые мужчины и женщины не являются однородной группой, и что пожилой возраст по-разному влияет на людей в зависимости от многих факторов. "Старость" по-разному воспринимается разными людьми, и вы должны помнить, что пожилые люди:

- имеют различные приоритеты и цели;
- могут иметь разные легальные и традиционные права;
- могут контролировать и иметь доступ к разному уровню и виду ресурсов;

- почти определенно имеют различия в положении, которое они занимают в домохозяйстве; и
- возможно, по-разному проводят время.

Вы должны также учесть, что ситуации, условия, потребности, приоритеты и цели пожилых людей с возрастом могут меняться.

2. Как это могло бы выглядеть на практике? Пример Новой Зеландии

Правительство Новой Зеландии приняло специальное решение использовать методологию включения вопросов старения и потребностей пожилых людей в стратегии развития при разработке, осуществлении и мониторинге политики в области старения. В 2001 году была одобрена и принята Позитивная стратегия по старению. При подготовке проекта Стратегии правительство объединило действия различных организаций, которые занимались разработкой политических курсов, чтобы создать единую комплексную рамочную стратегию.

Стратегия была создана в результате консультаций с большим количеством участников. Была создана Рабочая группа, которая включала в себя Министерский консультативный совет для пожилых людей, представителей коренного населения пожилого возраста, представителей неправительственных организаций, местных властей, научных кругов, здравоохранения и общественности (как пожилых, так и молодых). Рабочая группа провела обширные консультации с общественностью.

Стратегия, которую разработала Рабочая группа, очень проста: она основана на десяти целях и десяти принципах и обеспечивает рамки, в которых следует проанализировать на различных уровнях деятельность всех организаций, которые занимаются разработкой политики. Десять целей таковы:

Доход: Надежный и адекватный доход для пожилых людей

Здоровье: Справедливые, своевременные и доступные медицинские услуги для пожилых людей

Жилье: Доступные и подходящие жильё для пожилых людей

Транспорт: Доступный транспорт для пожилых людей

Старение по месту жительства: Пожилые люди чувствуют себя в безопасности дома и могут "стареть дома"

Культурное разнообразие: Предоставляется ряд услуг, соответствующих той или иной культуре, и пожилые люди могут сделать выбор

Сельская местность: Предоставление услуг пожилым людям, живущим в сельской местности

Отношение: Люди всех возрастов имеют позитивное отношение к процессу старения и пожилым людям

Занятость: Искоренение эйджизма (дискриминации по возрасту) и обеспечение гибких вариантов трудовой деятельности.

Возможности: Увеличение возможностей для индивидуального развития и участие в жизни общины.

Отдел по работе с пожилыми гражданами Министерства социального развития ежегодно устанавливает связи со многими правительственными учреждениями, помогая им определить, какие предпринимать действия для осуществления Позитивной стратегии по старению. Действия сотрудников отдела определяются целями стратегии, при этом подбираются измеряемые индикаторы, которые регулярно изучаются, чтобы отдел к концу каждого года мог дать оценку того, что уже сделано. Чтобы постоянно контролировать состояние дел, Отдел по работе с пожилыми гражданами ежеквартально организует междепартаментные сетевые совещания для обмена информацией и мониторинга прогресса. Кроме того, отдел дает свои комментарии по предлагаемым политике, программам и услугам.

Министерство социального развития уверено, что такой подход, при котором Отдел по работе с пожилыми гражданами становится узловым пунктом в процессе осуществления стратегии, а не единственным исполнителем, является наиболее эффективным для обеспечения действий во всех областях политики. Ежегодно широко распространяется годовой отчет о проделанной работе, который представлен на вебсайте министерства (источник: документ, подготовленный для совещания в Вене в 2003 году).

Действия Новой Зеландии по интегрированию вопросов старения в процесс развития могут служить примером, как можно спроектировать стратегию по вопросам старения с учетом специфики страны. Для осуществления принятой стратегии Министерство социального развития приняло стратегическое решение в годовых планах Позитивной стратегии по старению включать действия рабочих программ других министерств, *специально* нацеленные на пожилых людей. Но следует заметить, что такой план действий может ограничить масштаб включения вопросов старения в национальное развитие, т.к. основан только на существующей политике. Хорошо функционирующая междепартаментная сеть Новой Зеландии также указывает на критическую роль высшего руководства правительства в привлечении различных министерств к участию и сотрудничеству. Однако в развивающихся странах и странах с переходной экономикой политика и программы по вопросам старения могут быть ограничены или вообще отсутствовать. В этих случаях интеграция вопросов старения в процесс развития, вероятно, должна проходить не в виде рабочих программ отдельных министерств, а на уровне национальных планов развития, чтобы учесть вопросы старения и потребности пожилых людей при разработке национальной политики.

3. Организационные меры: объединение усилий для решения проблем в области старения

Опыт Новой Зеландии и многих других стран показывает важность наличия хорошо функционирующих организационных механизмов как внутри

правительства, так и между правительством и обществом, для повышения эффективности политики и программ по вопросам старения и для управления процессом включения вопросов старения в национальное развитие. Для объединения ресурсов и более успешного использования опыта, существующего в вашей стране, очень важна и сетевая работа. Но ключом к успеху всегда является сильная политическая поддержка.

Многие правительства учредили нечто вроде узлового пункта или координирующего центра по вопросам старения (обычно внутри Министерства социального развития, Министерства здравоохранения или Пенсионного департамента). Несомненно, что размер такого органа, его возможности влиять на политику и программы, финансовая поддержка, которую такой орган получает, значительно различаются в разных странах. Например, в развивающихся странах или в странах с переходной экономикой обычно не бывает так, чтобы целый департамент или отдел полностью занимались осуществлением политики по вопросам старения. На самом деле редко существует некое учреждение, которое занимается только вопросами старения и пожилых людей. Чаще всего встречается небольшая организационная единица, которая должна одновременно решать многочисленные проблемы различных групп с особыми потребностями (молодежь, пожилые люди, люди с инвалидностью). Человеческие и материальные ресурсы таких организационных единиц зачастую недостаточны. Это означает, что за политику в области старения часто несет ответственность перегруженный персонал, который должен считаться с многочисленными и конфликтующими приоритетами и в отсутствие достаточного времени. Таким образом, для вас важно продумать, как правильно распределить свое время и ресурсы. Этого можно добиться, если создать эффективную рабочую сеть, предназначенную для сотрудничества.

Пример для изучения: Канадский Секретариат по проблемам пожилых людей

Эта организация была создана в 2005 году, чтобы действовать как узловой пункт для координации на федеральном уровне и для развития подхода сотрудничества к процессу разработки политики и программ. Секретариат также поддерживает и участвует в работе федеральных/провинциальных/территориальных министерств, отвечающих за Форум по проблемам пожилых людей, который регулярно собирается, чтобы обсудить вопросы, имеющие отношение к пожилым людям и выработать критерии общего понимания их потребностей. Секретариат также координирует Междепартаментный комитет по проблемам пожилых людей, который признает необходимость сотрудничества различных министерств в осуществлении политики и программ для пожилых людей. (Источник: Addressing the challenges of ageing in Canada: Government of Canada, 2007)

ЧАСТЬ III: С ЧЕГО НАЧИНАТЬ?

Эта часть основополагающего руководства предлагает рассмотреть, какие действия можно предпринять в начале процесса разработки политики. Здесь обсуждаются вопросы, связанные с восприятием старения, а также то, как отстаивать политику и программы для пожилых людей в самом начале процесса формирования политики и программ. В этой части вам предлагается рассмотреть особенности национальной ситуации, в которой принимаются политические решения и осуществляются намеченные действия. Кроме того, вы сможете проанализировать накопленный опыт работы в вашей стране, чтобы использовать то, что уже сделано. В этой части вам также сможете рассмотреть концепцию оценки потребностей, в том числе инструменты для сбора информации и анализа точек зрения, которые могут стать полезными для разработки и осуществления политики.

1. Использование накопленного опыта: Венский план действий и его влияние на процесс разработки и осуществления национальной политики и программ по старению

В период, когда приступили к разработке и осуществлению политики и программ по вопросам старения на основе Венского плана действий, состояние дел оставляло желать лучшего. Вскоре после принятия Венского плана началась работа над некоторыми небольшими проектами, которые основывались на признании продуктивной роли пожилых людей в процессе деятельности, ведущей к получению доходов – подход, вовлекавший только небольшие группы людей. Кроме того, в этих проектах пожилые люди рассматривались как "уязвимая группа", что оставляло их в стороне от процесса развития. К сожалению, опыт многих стран показал незаинтересованность, граничащую с равнодушием, когда речь шла о политике и программах по старению. Даже в тех случаях, когда эти политики и программы существовали, довольно часто не прилагалось достаточных усилий и не выделялось достаточно ресурсов для их осуществления.

Можно привести следующий перечень причин, на которые наиболее часто ссылались, когда проявлялась незаинтересованность или не выполнялись принятые обязательства по осуществлению политики и программ по вопросам старения:

- Отсутствие информации, исследований или данных у политических деятелей – ни количественных данных по вопросам старения, ни интересной и убедительной информации;
- Неверная или устаревшая информация;
- Пожилые люди обычно не являются организованной и заметной группой, требующей к себе внимания, поэтому им не придавали большого значения как избирателям;
- Другие группы избирателей более настойчиво и громко заявляли о себе и своих проблемах;

- Проблемы пожилых людей практически не интересуют спонсоров, которые предпочитают финансировать потребности других групп населения;
- Критический фактор числа – пожилые люди не являются самой многочисленной группой населения;
- Аргумент расходы/выгода, – какую выгоду получит политик, разработчики политики или правительственный чиновник? Кому есть дело до того, делают ли они что-нибудь для этой группы или нет?
- Отсутствие у гражданских служащих обязательств по выполнению программ для пожилых людей. Без энтузиазма в работе персонала среднего и нижнего уровня, который отвечает за выполнение запланированных действий, осуществление политики будет происходить медленно и неровно;
- Отсутствие ощущения "хозяина" у основных участников процесса разработки политики из-за недостаточных консультаций или их полного отсутствия.

По всей вероятности, все вышесказанное в большинстве случаев и является причиной бездействия в области политики и программ по старению. Этот отрицательный опыт прошлого не должен вас расхолаживать и отбивать желание действовать. Вы должны учитывать то, что происходило в прошлом. Вам следует понять и проанализировать имеющийся опыт перед тем, как вы начнёте работать над проектом любой новой политики или программы. Первый шаг – это оценка того, что вам потребуется прежде всего, выяснение ключевых вопросов и получение важной информации, которая, возможно, на данный момент отсутствует.

2. Какова ситуация в осуществлении политики по вопросам старения в вашей стране?

Вам следует собрать информацию о том, какие действия предпринимались в вашей стране относительно политики и программ по старению в течение последних 25 лет, последовавших за проведением Венской Ассамблеи по вопросам старения. Существует ли уже политика, программа или национальный план действий? Это станет хорошим началом. Выяснив, какие программы и политики уже существуют, нужно будет рассмотреть результаты их осуществления. Насколько успешно они осуществлялись? Каковы реальные результаты? Были ли достигнуты поставленные цели? Улучшилось ли в итоге положение пожилых людей? Каковы, по вашему мнению, причины успеха или провала политики и программ? Обсудите эти вопросы с основными участниками. Ищите информацию о возможностях и опыте других и используйте полученные данные, чтобы понять в целом, что представляет собой текущая политика по старению в вашей стране.

Что касается деятельности на государственном уровне, то здесь ситуация может складываться по-разному. В некоторых странах не существует политики, направленной на решение проблем пожилых людей; в других - такая политика существует, но осуществляется только частично или неправильно; а третьи - провозгласили национальные планы действий по вопросам старения, но в результате так и не разработали специфические программы их реализации. Тем не

менее, есть страны, в которых созданы программы и ведется соответствующая работа, но результаты осуществления могут быть совершенно разными. Однако в отдельных странах политика и программы функционируют очень успешно.

Обучение на опыте

На основании результатов и выводов начального анализа вы получаете представление о том, как обстоят дела в вашей стране. Однако для успешного применения изученного опыта вам необходимо четко понять, *почему* одно работает, а другое – нет. Недостаточно знать о том, что произошло. Важно понимать, почему и как это произошло, поскольку именно знание *почему и как* следует применять, чтобы повторить успех и избежать ошибок.

Некоторые общие проблемы

Уже упоминалось о том, что отсутствие ресурсов является главным и общим объяснением отсутствия деятельности по осуществлению политики и программ (т.е. отсутствие финансовых возможностей). Правительства отвечают за распределение скудных ресурсов, и во многих странах политику и программы по старению рассматривают как дорогостоящие, отнимающие много времени и потому невыгодные. Министерства социального развития финансируются меньше, чем это необходимо для выполнения их полномочий и предоставления услуг своим "клиентам".

Борьба между различными социальными группами за скудные ресурсы также затрудняет распределение ресурсов в министерстве. Продолжают существовать стереотипы в отношении пожилых людей, что также мешает некоторым министерствам выделять ресурсы на программы. Многие продолжают думать, что деньги, потраченные на пожилых людей, потрачены впустую.

Однако, ресурсы - это не единственный и даже не главный вопрос. У многих правительств отсутствует знание и опыт, как осуществлять политику или план действий. Национальный план действий или политика по старению чаще всего являются просто провозглашением принципов. Для того чтобы действовать, политику или план необходимо преобразовать в рабочую программу или план осуществления. Умение сделать политику функциональной является ключевым моментом. Недостаток человеческих ресурсов – другая типичная проблема, когда не хватает специалистов для осуществления политики, или когда осуществлением политики занимаются люди с неадекватной или недостаточной подготовкой.

Перечисляя некоторые общие проблемы, мы стремимся к тому, чтобы у вас сложился реалистичный взгляд на то, что вам предстоит делать. Очень важно, чтобы анализируя прошлый опыт, вы пришли к четкому пониманию того, что происходило, чтобы использовать положительный опыт и постараться избежать ошибок и недостатков, которые имели место в прошлом. Также очень важно, чтобы вы четко понимали с самого начала, с какими проблемами вам придется

столкнуться. Кроме того, вам следует идентифицировать потенциальные ресурсы, которые будут в вашем распоряжении, и партнеров – в правительстве и в обществе – которые смогут работать с вами над разработкой и осуществлением политики и программ. Данное руководство пытается помочь вам и основным участникам распределить ресурсы и эффективно сотрудничать при осуществлении политики и программ в области старения на национальном уровне.

3. Начало процесса разработки политики: обоснование оценки потребностей (анализ ситуации в области старения)

Что значит оценивать потребности, и почему необходимо это делать?

Оценка потребностей должна стать отправной точкой при изучении существующего положения вещей и, в конечном счете, для изменения проекта политики и программы. Оценка потребностей означает буквально: обзор и анализ потребностей. Она позволяет получить обоснованные данные, которые вам потребуются, чтобы определить, какую политику следует изменить и почему. Она может помочь вам добиться изменения политики, предоставив обоснования и, таким образом, получив политическую поддержку. Часто нам кажется, что мы знаем эти потребности, или мы думаем, что знаем, в чем состоит проблема в тех случаях, когда политика или программа не осуществляется успешно или не оказывает ожидаемого воздействия. Иногда это оправдано. Но случается, что возникают какие-то проблемы или начинают действовать силы, о которых мы не догадывались. В процессе же планирования, основанном на привлечении и объединении различных участников, есть возможность получить большой объем разнообразной информации и определить перспективы, создав прочную сеть сотрудничества. Это, в свою очередь, увеличивает вероятность получения максимального объема обоснованных данных для разработки политики и увеличивает вероятность того, что основные участники будут считать такую политику легитимной. В итоге вероятность успеха в достижении целей разработанной политики может повыситься.

Собирая вместе различных участников для обсуждения результатов оценки, вы получаете возможность обсудить вопросы и проблемы, о которых ранее не говорилось или о которых не было известно. Таким образом, потратив время на изучение и оценку потребностей, вы становитесь обладателем ценной информации, увеличиваете число различных участников, что, в свою очередь, может привлечь к вашей деятельности дополнительное внимание и ресурсы.

В Киргизстане работа над вопросами старения проводится, но те, кто занимается этими вопросами, редко работают сообща. После оценки потребностей, проведенной с помощью сотрудников ООН, была организована встреча, на которой правительственные чиновники и представители неправительственных организаций могли задать вопросы людям, проводившим оценку потребностей и обсудить целый ряд вопросов, включая истинное положение вещей в осуществлении политики по проблемам пожилых людей, а также проанализировать роль официальной политики. Несмотря на то, что официальная политика гарантирует доступность медицинского обслуживания, выяснилось, что многим пожилым людям отказывают в лечении или требуют платы при посещении клиники. Предоставленная информация и установленные контакты способствовали лучшему пониманию реального положения, особенно в местностях, расположенных далеко от столицы.

В процессе оценки потребностей следует учесть социальные, политические и экономические отношения и обеспечить анализ этих отношений, учитывая возрастные и гендерные аспекты. Такая оценка становится важным инструментом для определения областей, в которых проблемы ранее не были выявлены. Последующий анализ может способствовать тому, что при разработке политики и программ выявленные проблемы будут учтены. Таким образом, можно утверждать, что оценка потребностей – это самая важная часть процесса разработки политики, т.к. является фундаментом, на котором строится успешная политика или программа. В процессе оценки потребностей вы можете столкнуться с проблемами, которые потребуют более глубокого изучения. Как уже говорилось в разделе о включении вопросов старения в планы и программы национального развития, именно на этом этапе следует проводить анализ вопросов старения.

Как проводить оценку потребностей: доступные инструменты и методики

Существуют различные инструменты и методики, которые можно применять в процессе оценки потребностей – все они являются основой для анализа ситуации, формулирования политики, планирования программ и оценки результатов. С их помощью можно получить данные и выбрать индикаторы для мониторинга, а также текущей или заключительной оценки осуществления политики или плана действий. Тип оценки потребностей и инструменты, которые вы выбираете, зависят в основном от того, что вы собираетесь выяснить, сколько времени в вашем распоряжении, а также от наличия человеческих и финансовых ресурсов и возможностей³. Смотрите следующую таблицу на стр. 24, в которой показаны доступные инструменты и методики. Довольно часто пользуются таким инструментом как "дерево проблем". Что это за инструмент, и как им пользоваться – объясняется во Вставке 1. на стр. 26. Затем следует схема методики применения дерева проблем (Вставка 2, стр. 27) и показана диаграмма на стр.28.

³ Подробнее о механизмах, методиках и руководстве к проведению исследования положения пожилых смотрите "Participatory research with older people: A sourcebook" Help Age International, March 2002

4. Инструменты оценки

Решите, какими инструментами вы будете пользоваться

Обзор инструментов оценки^{2, 3}

Инструмент	Цель	Преимущества	Риски
Неструктурированные интервью 1. Индивидуальное 2. Группа 3. Ключевой информатор	<p>Инициировать диалог или процесс, в ходе которого определить знания и позицию по отношению к проблеме: гибкий, но контролируемый; естественный и ненапряженный; подходящее место (дома)</p> <p>Получить репрезентативную информацию; интервью нескольких лиц по одному и тому же вопросу (пожилые женщины, пожилые мужчины...)</p> <p>Получить специализированную информацию – от правительственных чиновников, медицинского персонала...</p>	<p>Ведет к взаимопониманию. Поставляет детальную информацию; Позволяет получить информацию, которая не была получена в группе.</p> <p>Перекрестные индивидуальные интервью; люди поправляют друг друга; большая группа людей охвачена одновременно; некоторые, делаясь информацией в группе, чувствуют себя комфортней.</p> <p>Получаете информацию об общине, а не просто об индивидуальных проблемах; ключевой информатор может посоветовать, кого интервьюировать.</p>	<p>Может сформировать ошибочное представление, основанное на мифах, слухах, сплетнях; ожидание вознаграждения, если цель объяснили нечетко.</p> <p>Опасения, что информация будет передана другим; трудно связаться с обездоленными женщинами, больными и самыми бедными. Группа может не быть представительной; наиболее разговорчивые могут доминировать; работа может стать хаотичной, если группа слишком большая.</p> <p>Ключевой информатор может выражать индивидуальное мнение, а не мнение общины и быть необъективным в отношении определенных групп.</p>
Обзор участников	Участвовать и наблюдать ежедневную деятельность, взаимоотношения, людей или события.	Поддерживает и проводит перекрестную проверку результатов; способствует взаимопониманию; определяет ключевые индикаторы	Трудно быть объективным, когда наблюдатель сам становится участником
Обсуждение в фокус-группе	Обсуждать специфические вопросы в небольшой однородной группе – заранее подобранной	Обеспечивает атмосферу открытого общения, при котором участники поправляют друг друга	Группа может отображать желаемое, а не реальное положение

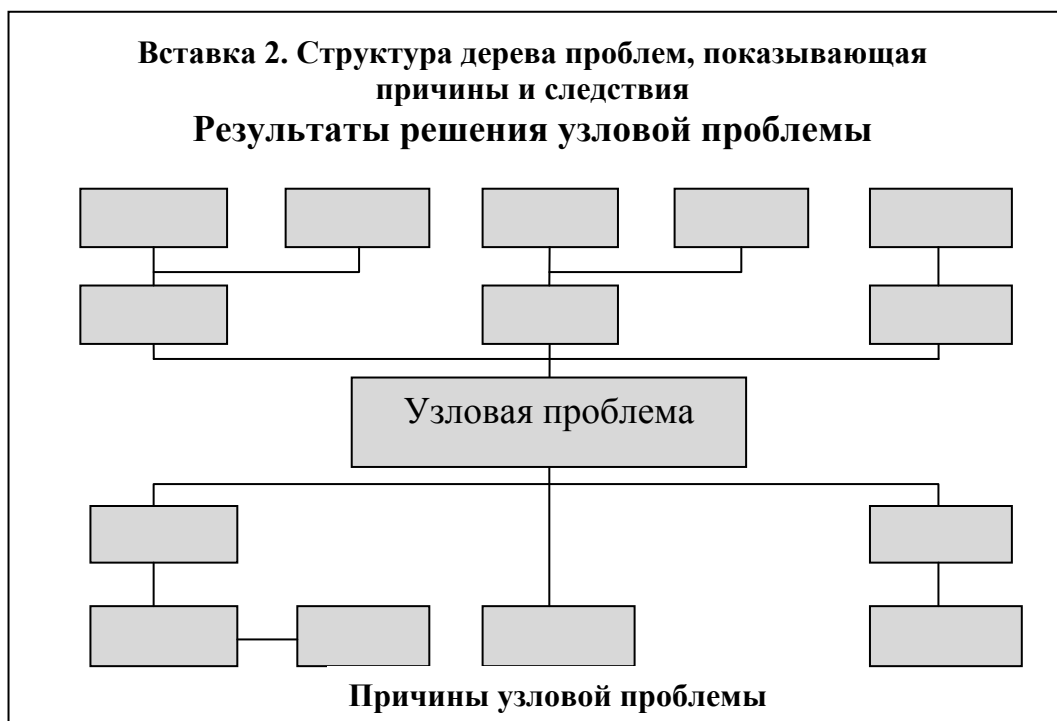
² Адаптировано из "Social Assessment and Participation Tools" Департамент по экономическим и социальным вопросам и Департамент международного развития (ДМР)

³ Другие полезные источники для более глубокой информации: Всемирный банк (1996) Participation Sourcebook. www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome/htm/ Центр по изучению развития, Свансеа. Participatory Rights Assessment Methodologies <http://www.swan.ac.uk/cds/research/PRAMs/index.htm>. Руководящие принципы обзора и оценки Мадридского международного плана действий по проблемам старения: http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPP/GuidelinesAgeing_ru.pdf

<p>Дерево проблем <u>Анализ причины/следствия</u></p>	<p>Метод проведения анализа с группой для выявления главной проблемы (проблем). Определение причинно-следственных связей</p>	<p>Целенаправленность/организованность. Позволяет участникам получить реальную картину</p>	<p>Методология может отпугнуть некоторых участников. Может приводить в замешательство, пока не будет полностью понята. Может потребовать много времени и интенсивной работы</p>
<p>Изучение имеющихся материалов</p>	<p>Исследовать данные и информацию доступную при данной ситуации</p>	<p>Доступный путь получения информации</p>	<p>Полученная информация может не отражать положения в целом. Полное отсутствие данных по проблемам старения во многих развивающихся странах. Информация может быть необъективной. Без вовлечения основных участников и их вклада в политику/программы, оценка не будет достаточной</p>

Вставка 1: Шаги при проведения ситуационного анализа дерева проблем

Рекомендации и ключевые вопросы	Подсказки
<p>Шаг 1: Формулирование проблемы</p> <p>А. Мозговые атаки основных участников для выявления местной проблемы В. Каждая идентифицированная проблема записывается на почтовую открытку или просто маленькую карточку.</p>	<p>Расставьте открытки или карточки таким образом, чтобы участники могли их видеть. Постарайтесь идентифицировать не воображаемые, возможные, или будущие, а реальные проблемы. Что такое проблема? Это не отсутствие решения, а существующее неприемлемое положение. Сельскохозяйственные культуры наводнены вредителями – это проблема. Отсутствие средств для борьбы с ними проблемой не является.</p>
<p>Шаг 2: Выберите одну узловую проблему</p> <p>А. Участники должны обсудить все предложения и постараться сообща определить одну узловую проблему</p>	<p>Что такое узловая проблема? Это проблема, в которой отражаются интересы и проблемы присутствующих основных участников.</p> <p>Если не получается добиться единого мнения, тогда:</p> <ul style="list-style-type: none"> - расположите предложенные проблемы в виде дерева проблем по принципу причинной связи между ними; - постарайтесь опять прийти к согласию по узловой проблеме на базе обзора, представленного таким способом; <p>Если не можете добиться согласия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - попробуйте продолжить обсуждение - выберите лучшее, например при помощи присуждения очков; или - определите временную узловую проблему, продолжайте работать и позднее опять вернитесь к обсуждению других вариантов. <p>Пытайтесь избегать формального голосования участников.</p>
<p>Шаг 3: Составьте дерево проблем</p> <p>А. Определите непосредственные и прямые причины узловой проблемы В. Определите непосредственные и прямые последствия проблемы С. Составьте дерево проблем, показывающее причинно-следственную связь между проблемами Д. Проведите обзор дерева проблем, убедитесь, что оно обосновано и укомплектовано, сделайте все необходимые поправки</p>	<p>В процессе составления дерева проблем почтовые открытки или карточки должны переставляться таким образом, чтобы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - непосредственные и прямые причины узловой проблемы были расположены параллельно под ней; - непосредственные и прямые последствия решения проблемы были расположены над ней. <p>Причины и результаты далее располагаются по такому же принципу построения дерева проблем. Анализ проблемы можно считать завершенным, когда участники группы согласятся с тем, что включена вся необходимая информация, которая объясняет главные причинно-следственные связи, характеризующие проблему.</p>



5. Защита прав людей пожилого возраста

Мадридский план действий обрисовал образы старения и восприятие пожилых людей обществом как неотъемлемые части процесса политического развития. Отрицательное восприятие пожилых людей резко понижает вероятность того, что они будут задействованы обществом, и что будут предприниматься действия для того, чтобы включать их в жизнь общества и помогать им. Поэтому вам, вероятно, следует рассматривать выступления в защиту пожилых людей как первый шаг в политическом процессе. Вам придется преодолевать давно существующие отрицательные стереотипы, чтобы заручиться поддержкой политиков и разработчиков политики, а также добиться реальных действий.

Ключевым моментом в действиях по защите прав пожилых людей является осознание проблем и определение тех политических сил, от которых зависит положение пожилых людей в вашей стране и выбор подхода к политике или программе в рамках национальной повестки развития. Это позволит вам обращаться к разработчикам политики, организациям, имеющим отношение к развитию, и спонсорам (донорам). Например, вы сможете привести следующие доводы в пользу политики и программ по вопросам старения:

а) Включение пожилых людей в законодательные инициативы национального развития имеет для страны большую экономическую выгоду. Игнорирование или исключение растущего сегмента пожилого населения может все дороже обходиться государству. Аргументы могут также включать примеры и свидетельства того, как пожилые люди вносят свою пенсию и/или доход в семейный бюджет. Например,

исследования распределительной пенсионной системы в Южной Африке показали, что в большинстве случаев пожилые люди используют пенсию на благо всей семьи;

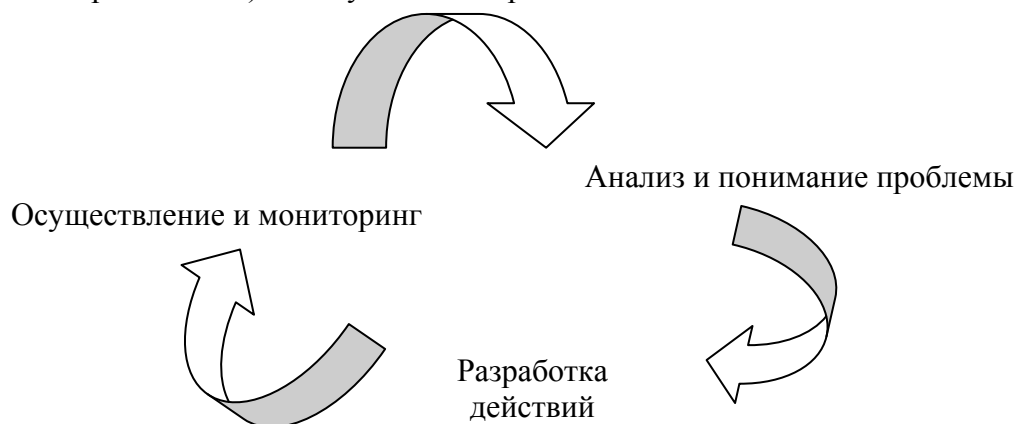
b) Процесс вовлечения пожилых людей в социальную жизнь общества обеспечит сохранение знаний, опыта и традиций для следующих поколений.

c) Вовлечение пожилых людей в жизнь страны и общины помогает гарантировать права человека и качество жизни пожилым людям. Улучшение качества жизни принесет пользу не только пожилым людям, но также и их семьям, потому что их здоровье в результате будет улучшаться, и они смогут вносить больший вклад в семью, общину и общество в целом.

Вам следует обязательно использовать доступные результаты исследований и данные, приводя ваши доводы. Использование количественных данных усилит ваши аргументы и может стать решающим. Таким образом, вам следует искать и развивать контакты с людьми, которые проводят исследования в общинах в вашей стране или регионе, договариваться с ними о поддержке и о доступе к результатам исследований. Обычно исследователи охотно идут на контакт и начинают уделять больше внимания проблемам старения. Трудно также переоценить важность сотрудничества с основными участниками.

6. Понимание политических условий в национальном контексте

Данное основополагающее руководство использует стандартное логическое обоснование цикла разработки политики: от анализа и понимания проблемы к разработке действий и осуществления политики и программ и, в заключение, мониторинг. В реальной ситуации политический процесс редко бывает таким ровным. Поэтому в руководстве вам предлагается рассматривать вопросы старения с учетом более широкого объема политических условий: т.е. учитывать такие проблемы и факторы, которые часто не имеют прямого отношения к политике и программам по вопросам старения, но которые могут повлиять (как положительно, так и отрицательно) на их успех или провал.



Например, существуют определенные аспекты процесса разработки политики, такие как проектирование рабочего плана или плана действий, что на первый взгляд кажется чисто технической работой. Однако совершенно ясно, что до тех пор, пока вы не добьетесь понимания более широкого объема политических условий, при которых план или политика будут осуществляться, вам будет трудно их осуществлять. Понимание и приспособление ваших аргументов и ваших программ к условиям, определяющим политику в вашей стране, является ключевым моментом. Условия, определяющие политику, включают в себя все процессы и процедуры, необходимые, чтобы двигаться от концепции к сбору информации, и далее – к разработке политики и ее осуществлению. Как в вашей стране формулируется и осуществляется политика? Кого вовлекают в принятие решений, и кто принимает решения? Какие ресурсы (человеческие и финансовые) для этого требуются?

Условия, определяющие политику, также включают всех заинтересованных лиц (или основных участников) – от гражданских служащих, разработчиков политики, спонсоров, исследователей, тех, для кого это делается, лоббирующих групп и НПО до общественности в целом. Они различаются по интересам, мотивации и влиянию. Они могут поддерживать, запрещать или игнорировать политику и ее осуществление. Таким образом, при обсуждении политического процесса, вам необходимо предпринимать значительные усилия для выявления потенциальных участников, обеспечить их активное участие, убедиться, что у них есть возможности внести свой вклад и ощутить себя соавторами и участниками предложенной политики или программ.

Диаграмма на стр. 29 показывает еще одну версию возможного течения политического процесса.



Политическая схема "каскад" (Regions for All Ages: The Implications of Demographic Ageing for Regional Policy; European Policy Research Centre, January, 2006)

ЧАСТЬ IV: ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ, ШАГ ЗА ШАГОМ

В этой части основополагающего руководства предлагается детальное описание подхода к осуществлению ваших действий при оценке потребностей. В ней предложены варианты сбора информации, которая может вам потребоваться, варианты организации вашей команды, варианты действий в общине, и варианты организации обсуждений. Кроме того, представлен ряд вопросов, которые могут задать участники и которые, таким образом, могут подсказать, какую информацию вам следует собрать и проанализировать. В зависимости от местных условий вы должны самостоятельно решать, каким образом вам использовать варианты действий, предложенные в этой части.

Шаг 1: Подготовительная работа на рабочем месте

a. Определите и проясните вашу цель: Прежде всего, перед началом любой работы следует решить, что вы хотите узнать, и для какой цели вам потребуется информация. Это станет определяющим как для содержания, так и для диапазона оценки и поможет сформулировать вопросы таким образом, что вы получите именно ту информацию, которая вам необходима. Например, если вы работаете в направлении интеграции старения и секторальной политики или программы, но незнакомы с некоторыми важными аспектами работы этого сектора, вам потребуется проконсультироваться со специалистом, который сможет подсказать, какая именно информация вам нужна.

b. Определите начальную стадию: Существует ли какой-нибудь официальный документ, такой как политика или план действий по старению? Если отдельной политики нет, выясните, включены ли вопросы старения в другие главные политические законодательные инициативы, например, в области здравоохранения, социального развития и социального обеспечения. Если нет, то в качестве руководящего документа вы можете использовать Мадридский план действий.

c. Проведите обзор начальной стадии: определите сроки осуществляемой политики или плана действий и основные положения документа (каковы его цели и т.д.).

d. Проведите анализ вторичных данных и предварительной информации. Какая информация, включая анализ социально-демографических и социально-экономических данных, имеется в наличии (не только по вопросам старения)? Какие важные для анализа и для разработки политики данные отсутствуют (особенно важны данные по мониторингу достижений главных целей развития, такие как дезинтегрированные данные, которые, возможно, были собраны для анализа бедности)? Что представляют собой основные документы по развитию, в которых установлены национальные приоритеты и политика, и каким образом в них представлены социальные вопросы? Например, фокусируется ли стратегия сокращения бедности на макроэкономических проблемах или в нее включены и

социальные перспективы и анализ? Упомянется ли о проблемах пожилых людей, и в каком контексте (например, вопросы о пенсиях, занятости и т.д.)? Какие министерства отвечают за эти документы или планы? Участвовали ли другие министерства и проводились ли консультации в процессе разработки документов? Включены ли вопросы старения в один из главных документов по национальному развитию?

Проведите такой же обзор рамочных документов по разработке и осуществлению программ, по которым работает команда представителей ООН в вашей стране, включая Общую систему страновой оценки (ОССО), Рамочную программу ООН по оказанию помощи в целях развития, а также составленные для страны планы финансовых организаций (система Всемирного банка) или двусторонних доноров. Какие предварительные выводы вы можете сделать, проведя такой обзор?

Шаг 2: Анализ взаимодействия основных участников

Информация и предложения, о которых говорится ниже - это в основном интервью и сведения, полученные в результате проведения фокус-групп. Однако, они также могут помочь вам в выборе подхода к оценке потребностей, включая наблюдение и определение последовательности приоритетов.

Проведите анализ взаимодействия основных участников: Важно, чтобы обзор не был одномерным, что может оказать влияние на решения и разработку политики, плана ли программы. Анализ взаимодействия основных участников дает возможность получить всесторонний обзор, другими словами, получить информацию по всем аспектам проблемы и в процессе работы добиться консенсуса в выборе наиболее эффективного подхода. Необходимо с самого начала планирования любого действия наладить контакт и сотрудничать с основными участниками. Анализ взаимодействия основных участников поможет разработать стратегию сотрудничества между ними, что будет способствовать повышению эффективности процесса разработки программы, ее осуществления и оценки прогресса осуществления.

Под основными участниками подразумеваются лица, заинтересованные в результатах политики или программы. Они могут различаться в зависимости от специфики проблемы и влияния, которое они могут оказать на ее решение. Необходимо сотрудничество с представителями различных организаций – как формальных, так и неформальных, а также представителями общины и, особенно, с пожилыми людьми. Велика вероятность большого количества участников, поэтому важно помнить, что у них могут быть разные интересы, степень заинтересованности и "доля участия" в процессе работы. В связи с этим можно выделить следующие группы основных участников:

Ключевые участники: Люди, которые могут значительно влиять на результаты любой деятельности - их участие является решающим;

Первостепенные участники: Люди, которые непосредственно подпадут под влияние политики (программы), которая может непосредственно затронуть их интересы в случае непосредственного воздействия (положительного или отрицательного);

Второстепенные участники: Все, кто заинтересован в этой политике (программе) или ее результатах.

В процесс анализа следует вовлекать как можно больше участников. Конечно, при большом количестве участников или в случаях, когда сложно собрать их вместе, так как они могут находиться на большом расстоянии друг от друга или из-за ограниченных средств, следует рассматривать другие приемы. Есть ли возможность в вашей стране проводить видеоконференции или при помощи видеосвязи вовлекать тех, кто находится в отдаленных районах? Возможно ли провести анализ в каждом регионе вашей страны? Вам необходимо учитывать региональные особенности и различия. Следует найти такие пути, которые обеспечат вовлечение представителей всех групп участников в процесс анализа для получения точной и обоснованной картины.

Тип информации, необходимой для оценки анализа основных участников и степени их участия, показан ниже. Задавая вопросы и интерпретируя ответы, вы сможете выяснить, о каких проблемах идет речь, кто выиграет и кто проиграет, чьи проблемы учтены, а чьи не учитываются, и на кого политика или программа будет воздействовать положительно, а на кого отрицательно. Для того чтобы добиться эффективности, вам следует предпринять следующие шаги:

- Определить проблему или перспективу общего развития, которая подлежит рассмотрению;
- Определить все группы заинтересованных в политике или программе лиц (основных участников);
- Определить их роль, учитывая различие интересов, полномочия и возможности участвовать и влиять на процесс;
- Определить уровень сотрудничества или конфликта между основными участниками; и

Использовать такой популярный инструмент для организации информации как матрица анализа основных участников – пример такой матрицы показан ниже:

Матрица анализа основных участников

Основные участники и параметры отбора	Интересы основных участников, и каким образом они связаны с проблемой (проблемами)/ Вопросом (вопросами)	Возможности и мотивация к переменам	Возможные действия для выявления интересов основных участников
Пожилые люди			
Семьи пожилых людей			
Представители местного правительства			
Представители центральных правительственных учреждений: здравоохранения, социального развития, планирования, финансов, статистики, жилищного строительства и т.д.			
НПО, работающие с пожилыми людьми			
НПО, работающие в области развития			

Источник: Stakeholder analysis methodology (adapted from Aid Delivery Methods Vol. 1 – Project Management Guidelines; European Commission, March 2004)

Шаг 3: Как организовать и провести оценку потребностей?

а. Установите специальные критерии для членов вашей команды: Определив состав основных участников, вы можете приступить к оценке потребностей. Вам необходимо будет продумать, кто войдет в состав вашей команды. Здесь важно отметить, что рекомендации, о которых пойдет речь, являются наиболее эффективными при наличии достаточных ресурсов. В противном случае, вам следует подумать, каким образом провести оценку потребностей применительно к вашей ситуации. Например, в Сенегале оценка потребностей была проведена децентрализованно, на уровне представителей местной администрации, которые и занимались оценкой потребностей. Состав команды должен быть смешанным, включать не только правительственных чиновников, но и представителей

общественных организаций, академических кругов и общины. Широкое представительство дает возможность сотрудничества людей с разными интересами и уровнем подготовки, что позволит им чувствовать себя более комфортно в процессе их деятельности. Лучшим вариантом является включение людей, имеющих опыт исследовательской работы с применением методов прямого участия. Во многих странах таких людей можно найти в академических кругах и общественных организациях. Не занимайтесь поиском только тех организаций, которые работают с пожилыми людьми, расширяйте поиск, включая все организации, которые активно работают в вашей стране. Необходимо также, чтобы в вашей команде поддерживался возрастной и гендерный баланс. Если вы планируете провести обсуждение в фокус-группе или организовать какое-то другое групповое мероприятие, постарайтесь найти опытного помощника, который смог бы руководить обсуждением, оставаясь при этом объективным и нейтральным с точки зрения участников.

в. Проведите различие между регионами и между городской и сельской местностью: Для полного понимания местных условий вам следует провести оценку потребностей в каждом регионе вашей страны и на всех уровнях (региональном, районном и местном). То, что может быть главной проблемой для пожилых людей, живущих в городе, не является таковой для живущих в сельской или отдаленной местности. В Киргизстане существуют заметные различия между севером и югом: от рельефа местности и особенностей окружающей среды до экономики и культуры. Кроме того, проведение оценки потребностей по регионам даст вам возможность проследить за ходом процесса осуществления политики от центральной власти вниз к регионам и далее к местному уровню. И вновь пример Киргизстана, где интерактивные обсуждения с членами общин на районном уровне и в сельской местности еще раз подтвердили влияние качества разработки политики на эффективность её осуществления.

с. Определите профиль группы и динамику: В процессе подготовки к посещению различных регионов и общин вам следует провести подготовительную работу с теми представителями каждой общины, которые занимают в ней ключевое положение. Найдите и свяжитесь с ними заранее, чтобы они знали о цели визита, что даст вам возможность заручиться их поддержкой и использовать их знание жизни общины. Хорошо бы иметь в общине одного координатора, который поможет найти доступ к людям, с которыми вам необходимо встретиться. Вы можете также рассмотреть и вариант включения, по меньшей мере, одного члена общины, в вашу команду. Это особенно важно, если вы работаете в общине, где существуют группы отличные друг от друга по этническим признакам, религии, и языку. В этом случае важно подобрать такого координатора, который пользуется доверием всех членов общины. Вероятно, вам придется проконсультироваться с определенным числом членов общины, чтобы подобрать наиболее подходящую кандидатуру.

Для получения полезной информации важно, чтобы у вас был доступ ко всем группам в каждой отдельной общине. Нередко элитные или имеющие доступ к

власти группировки пытаются узурпировать процесс, исключая участие других заинтересованных сторон. Иногда некоторые группы "самоустраиваются", потому что считают, что им нечего сообщить или же они не понимают поставленных целей, или просто потому, что боятся высказать свое мнение. Случается, что люди неохотно принимают участие еще и потому, что критика ситуации может обернуться против них. Единственным путем преодоления таких препятствий к участию является подчеркивание необходимости привлечения широкого круга участников, а также фокусирование на конструктивных предложениях.

Если вы планируете работу в группах, например в фокус-группах, или проведение анализа с помощью "дерева проблем", вам следует удостовериться, что вы хорошо разбираетесь в динамике общины. Кроме того, необходимо знать, из каких компонентов эта община состоит, что, в свою очередь, поможет вам определить специфический профиль людей, которых вам нужно включить в каждую группу. Потребуется некоторые начальные усилия, чтобы получить согласие этих людей, но эти усилия окупятся, когда в итоге вы подберете необходимых участников.

Может случиться так, что вы не сможете сформировать единую дискуссионную группу. Иногда расхождение во взглядах внутри общины невозможно преодолеть. На самом деле предпочтительно, чтобы группы были однородными, что позволяет им действовать ровнее и успешнее. В некоторых местах, например, на решения могут влиять только мужчины пожилого возраста, поэтому традиционно на любые встречи приглашают только их. Вероятно, вам потребуется организовать отдельные встречи для пожилых женщин, предоставив им, таким образом, возможность высказать свое мнение, на которое не оказывают влияния мужчины (родственники или соседи). В этом случае следует искать помощника среди женщин. В зависимости от местной ситуации может оказаться полезным формирование групп по признакам возраста, пола, этнической принадлежности или даже социального класса. Хотя и не всегда возникает необходимость формировать отдельные группы, вам следует исследовать и попытаться понять, как действует социальная динамика в определенной общине, чтобы организовать соответственный опрос и чтобы вы могли получить обоснованную и полезную информацию.

d. Ознакомьтесь с жизнью общины: Если вы работаете в общине впервые, важно, чтобы ваша команда изначально имела возможность познакомиться с местом и людьми, а люди, в свою очередь, имели возможность познакомиться с вами. Дискуссии будут гораздо продуктивней, если люди будут чувствовать себя комфортно и свободно. Таким образом, разумно перед началом работы фокус-группы или другими видами деятельности группы, позволить вашей команде неформальное общение внутри общины, чтобы они могли представиться, объяснить свою деятельность и побеседовать с людьми. Однако дело не только в этом. В процессе таких неформальных контактов с членами общины команде следует разобраться в ключевых проблемах деятельности общины и выяснить взаимоотношения между её разными представителями. Это позволит определить, как следует действовать, чтобы обеспечить адекватное представительство

общины в группе участников. Кроме того, неформальное общение дает возможность формулировать вопросы, прояснить которые в дальнейшем поможет эта группа.

е. Рассмотрите логистику и практические вопросы: Время для работы группы имеет большое значение. Убедитесь, что время, которое вы предложили для выполнения работы подходит людям, с которыми вам предстоит сотрудничать. Планируя время и схему действий вашей команды, вам следует исходить из того, насколько это удобно членам общины. Вам не следует ожидать, что, для того чтобы подстроиться к вашему графику, люди будут игнорировать свой домашний уклад и основную работу или пренебрегать деятельностью, дающей возможность заработать. Довольно часто бытует мнение, что у людей всегда есть свободное время и что они с радостью и даже с гордостью будут участвовать в любой предложенной деятельности. Но это далеко не так. Вероятно, многие хотели бы, а возможно были бы и рады участвовать, но только в тех случаях, когда не будет нарушаться обычный уклад их жизни. Выясните перед планированием мероприятия время, когда люди наиболее заняты и постарайтесь, чтобы время запланированных вами мероприятий не совпадало с другими событиями или праздниками в общине, в этом случае на это время ничего не планируйте.

Важно также определить период времени, которое потребуется для фокус-группы или другого вида мероприятий, чтобы в конце дискуссии прийти к определенному заключению. Люди будут участвовать охотнее, если будут знать заранее, на какой срок они будут задействованы. Не следует ограничивать время дискуссии слишком жесткими рамками, так как иногда обсуждение заканчивается быстрее, чем планировалось, а иногда длится дольше. Это нормально, если в группе считают, что все вопросы охвачены и все темы исчерпаны. Вам следует избегать ситуаций, при которых люди чувствуют неудовлетворенность из-за того, что обсуждение закончилось до того, как они смогли обосновать свою точку зрения или потому, что обсуждение длилось слишком долго. Умелый помощник сможет обеспечить возможность каждому участнику быть услышанным при ровном течении дискуссии, избегая повторов.

Вы можете столкнуться и с проблемой **транспорта** в некоторых городах и сельской местности, особенно тогда, когда мероприятие проводится вечером. Это особенно касается пожилых людей. Иногда транспорт не предоставляется вообще, в других случаях за него требуют дополнительную плату, которую люди не могут себе позволить. Чтобы люди, которых вы хотите привлечь, реально могли участвовать, выясните, не нуждаются ли они в транспорте, и если нуждаются, то продумайте, какой транспорт можно использовать применительно к местным условиям.

Нельзя недооценивать и **место**, где будет проводиться групповое мероприятие. Вам следует выбрать легкодоступное, безопасное и удобное место. Часто фокус-группы и другие мероприятия длятся часами и, если людям некомфортно, страдает динамика группы. О каком взаимодействии может идти речь, когда главной

мыслью участников станет желание поскорее покинуть помещение? Очень важно при подборе помещения обращать внимание на его размер. В тесном и душном помещении люди быстро теряют интерес к происходящему. И наоборот, размещение небольшой группы людей в огромном помещении приводит к тому, что люди чувствуют себя неуютно. Таким образом, позаботьтесь о том, чтобы помещение соответствовало количеству людей, которых вы собираетесь пригласить. И, наконец, место проведения мероприятия должно быть по возможности нейтральным: оно не должно ассоциироваться с определенной группой, политической партией или организацией. Желательно также избегать помещений в правительственных учреждениях.

Следует продумать и обеспечить участникам возможность отдохнуть и восстановить силы во время перерыва (включая еду и освежающие напитки). Иногда местные обычаи требуют обязательно предоставлять еду и питье. Но даже если это не так, вам следует учитывать, что при интенсивном обсуждении люди могут почувствовать голод и жажду. Рассылая приглашения, вы можете предложить участникам приносить с собой закуску и освежающие напитки, но при этом вам необходимо обеспечить соответствующее числу участников количество еды и питья на весь период работы. Включение в план работы возможности перекусить в некоторых случаях становится дополнительным стимулом для участия в мероприятии.

Когда собрана подготовительная информация и приняты все необходимые меры, можно приступать к проведению оценки потребностей. В разделе, который последует, вам предлагается широкий круг вопросов и тем для рассмотрения. Они вытекают из приоритетных направлений Мадридского международного плана действий по проблемам старения и могут стать примером того, на чем вы пожелаете остановиться подробнее. Конечно, у вас самих могут возникнуть вопросы и темы для обсуждения по проблемам, с которыми вам приходится сталкиваться, а также по политике и программам, которые вы рассматриваете в ваших группах.

<p>В 2008 году Отдел социальной политики и развития оказал поддержку проведению качественного анализа положения пожилых людей в Армении. Анализ включил результаты обсуждений в фокус – группах, в ходе которых основные участники высказывали свою точку зрения и выражали озабоченность по поводу проблем пожилых людей. Для более четкого проведения обсуждений в фокус - группах организаторы разработали следующую рамочную схему:</p>	
1/ Определение проблемы:	<p>На какие вопросы нам бы хотелось получить ответы? Какая информация нам нужна?</p>
2/ Комплектование:	<p>Кто несет ответственность за подбор участников? Каким параметрам они должны соответствовать?</p>
3/ Контакт с будущими участниками:	<p>Кто будет приглашать участников? Каким образом?</p>

4/ Меры для повышения заинтересованности:	Существует ли необходимость продумать поощрительные меры для повышения заинтересованности участников? Если да, то какие (возможность перекусить, транспортные средства, стипендия)?
5/ Место проведения:	Где будет проходить обсуждение? Что нам предстоит сделать, чтобы получить в распоряжение выбранное помещение?
6/ Количество участников:	Сколько человек должно входить в фокус - группу?
7/ Установки:	Какие темы будут обсуждаться? Каким образом построить обсуждение? Какова роль участников в обсуждении?
8/ Председательствующий:	Кто будет направлять обсуждение? Какие навыки и умение для этого потребуются?
9/ Ход обсуждения:	Каковы временные рамки обсуждения? Каким образом будет получена и зафиксирована информация?
10/ Анализ:	Кто будет проводить обзор и анализ полученной информации? Как будет проверяться достоверность полученной информации?

Наконец, после проведения оценки потребностей, вам нужно будет интерпретировать полученные данные и использовать их в проекте вашей политики или программы. Используйте полученные данные для того, чтобы получить ассигнования и обеспечить руководство и координацию, а также продолжительное участие всех заинтересованных сторон. Дальнейшее обсуждение этих вопросов вы найдете в части V данного документа.

Шаг 4: Аналитическое рамочное планирование действий по разработке политики/программы по вопросам старения

Ниже описана последовательность аналитического рамочного планирования деятельности по вопросам старения. На ваше рассмотрение предлагаются некоторые пути получения информации и типы вопросов, которые организованы соответственно трем приоритетным направлениям, представленным в Мадридском плане действий: пожилые люди и развитие; обеспечение здоровья и благосостояния в пожилом возрасте; и обеспечение благоприятных условий жизни для пожилых людей. Такое рамочное планирование может служить основой для сбора информации в процессе оценки потребностей, какой бы подход вы ни выбрали.

Оно также дает вам возможность отобрать надлежащие вопросы, исходя из ситуации и потребностей в вашей стране.

Модель аналитического рамочного планирования

В этой модели делается попытка охватить каждую проблему на различных уровнях с учетом политической ситуации, организационной структуры и намерений основных участников. Здесь вы можете позаимствовать идеи о том, какие вопросы вам следует прорабатывать с вашими группами. Изберите область для вашей деятельности в зависимости от местных условий и приоритетов. Некоторую информацию вы можете получить из обзоров, отчетов, результатов исследований и другой документации. Но существует информация, которую можно получить только из бесед с основными участниками. Предлагаемые пути получения информации перечислены соответственно возможным источникам информации.

Важно получать полные развернутые ответы на вопросы, которые вы задаете. Для этого нужно задавать такие вопросы, отвечать на которые нужно не просто "да" или "нет", а которые требуют дальнейшего объяснения. Вы можете также задавать дополнительные вопросы или просить участников обосновывать ответы. Требуйте примеров. Требуйте глубокого анализа. Помните, что вашей задачей является не только выяснить, что происходит, а как это происходит и почему.

(i) Пожилые люди и современное развитие:

Активное участие в жизни общества и развитии:

Изучение имеющихся материалов

Какие условия, согласно национальному законодательству по правам человека, существуют для пожилых людей?

Какая политика, программы или меры предпринимаются для активизации участия пожилых людей в культурной, экономической, политической, социальной жизни и в национальном развитии?

На каких пожилых людей направлен тот или иной недавно разработанный политический курс, план или другие меры, оказывающие непосредственное воздействие на положение пожилых людей на национальном уровне? (В этом случае вы можете классифицировать пожилых людей по возрасту, социальному статусу, экономическому положению, общественному или семейному положению).

Фокус-группа

Каким образом пожилые люди участвуют в жизни общества и развитии страны?

Заинтересовано ли правительство в активизации такого участия? Удовлетворены ли пожилые люди уровнем своего участия, как с количественной, так и с качественной стороны?

Знают ли пожилые люди о наличии политики или программ, направленных на активизацию их участия в общественном развитии? Попросите их обосновать свой ответ; если они не знают, то каковы, по их мнению, причины? Если знают, то что они думают по этому поводу?

Каким образом пожилые люди воспринимают усилия на национальном уровне, направленные на их активное участие в процессе политического и общественного развития?

Трудовая деятельность и стареющая рабочая сила:

Изучение имеющихся материалов и/или интервью экспертов

Какая информация имеется по существующему положению пожилых людей и трудовой деятельности? Имеются ли данные по вопросам старения и гендерным вопросам?

Указан ли в законе пенсионный возраст? Делается ли что-нибудь для того, чтобы пожилые люди продолжали работать как в формальном, так и неформальном секторах, и имеют ли они возможность выбора?

Какую группу пожилых людей охватывает национальная политика занятости, план или другие виды деятельности в этой области на национальном уровне? (В этом случае вы также можете классифицировать пожилых людей по возрасту, социальному статусу, экономическому и семейному положению).

Существуют ли какие-либо легальные условия, открывающие пожилым людям доступ к кредитам для того, чтобы начать или развивать собственный бизнес? Какая группа пожилых людей в этом случае может воспользоваться механизмами получения кредита?

Каков уровень неграмотности среди взрослого населения? Существуют ли данные об уровне неграмотности среди людей старше 60 лет?

Существуют ли программы по ликвидации неграмотности для взрослого населения? Имеют ли пожилые люди доступ к получению базового образования и возможность продолжать учебу?

Существует ли государственная политика в области обучения и переквалификации пожилых людей? Существует ли программа, позволяющая им применять свои знания и умения после выхода на пенсию?

Чем занимаются пожилые люди после выхода на пенсию? Сколько пожилых людей продолжают заниматься активной трудовой деятельностью после достижения принятого или установленного законом пенсионного возраста?

Фокус-группа

Как пожилые люди сами воспринимают свое положение, когда речь идет о занятости и программах помощи для пожилых людей?

Есть ли у пожилых людей доступ к различным услугам (кредиту, информации и т.д.) для создания собственного бизнеса?

Знают ли пожилые люди о действующих политике и программах по занятости, которые могли бы им помочь? Попросите их обосновать свои ответы: если не знают, то каковы причины? Если знают, что они думают по этому поводу?

Участвовали ли пожилые люди в деятельности по определению возможностей трудоустройства (как формального, так и неформального)? Была ли у них возможность обсудить их проблемы и потребности или участвовать в разработке политики, программ, планов действий или других видов подобной деятельности?

Знают ли пожилые люди о возможностях программ по ликвидации неграмотности для взрослых и могут ли воспользоваться ими? Что они думают об этих возможностях?

Знают ли пожилые люди о возможностях для них продолжить свое образование и обучение? Что они думают об этих возможностях?

Развитие в сельской местности, миграция и урбанизация

Изучение имеющихся материалов

Какие проблемы у пожилых женщин в сельской местности? Обладают ли они юридическими правами, особенно правом на владение землей? Обладают ли они равными с мужчинами правами в получении доступа и контроля над экономическими ресурсами?

В какой степени на пожилых людей вашей страны влияет миграция? Остаются ли пожилые люди в одиночестве после отъезда детей? Какие проблемы у них возникает, и что их тревожит? Мигрируют ли пожилые люди в вашей стране? Каковы причины их миграции? Какие проблемы возникают у пожилых людей в этих случаях? Существуют ли специальные программы помощи в случаях миграции? *(вероятно, потребуется тщательно подобранная информация из разных источников).*

Какие проблемы возникают у пожилых людей, которые переехали в город? Принимаются ли меры на государственном уровне по интеграции пожилых мигрантов в новые общины? Если да, то каковы результаты?

Фокус-группа

Считают ли пожилые люди, что они участвуют в планах развития сельской местности? Считают ли они, что предпринимается достаточно усилий, чтобы привлечь их к участию в процессе развития? Какие подходы они могут предложить?

Отличается ли положение пожилых людей, проживающих в городе и сельской местности? Каковы различия проблем у пожилых людей, проживающих в городе и сельской местности? Существует ли различие возможностей? *(некоторую информацию можно найти при изучении различных имеющихся материалов).*

Участвуют ли пожилые люди в инициативах и проектах по развитию сельской местности – имеют ли пожилые фермеры доступ к кредитам, обучению новым технологиям ведения фермерского хозяйства и современным технологиям? Знают ли они о существовании таких возможностей?

Солидарность поколений:

Интервью экспертов и фокус-группа

Как велико взаимодействие между пожилыми и молодыми людьми, которые не являются членами одной семьи, в вашей стране? Что способствует, а что мешает солидарности поколений? Как определить прогресс во взаимоотношениях поколений, и какие возникают проблемы? Существуют ли политика и программы, направленные на укрепление и развитие взаимодействия между поколениями? Замечаете ли вы разницу, когда обсуждаете этот вопрос с жителями города и жителями сельской местности?

Фокус-группа

Что думают молодые и пожилые люди об отношениях между поколениями в вашей стране? Что они могут предложить для улучшения этих отношений?

Ликвидация бедности:

Изучение имеющихся материалов

Как определяют и понимают бедность в вашей стране? Есть ли на этот счет официальные данные?

Интервью экспертов

Имеют ли пожилые женщины равный с мужчинами доступ к благосостоянию и материальным ресурсам в вашей стране? Существуют ли барьеры для их финансовой независимости и стабильности, такие, например, как дискриминационный закон о наследовании. Предлагались ли или предпринимались ли какие-либо действия для отмены дискриминации или дискриминационной деятельности в отношении женщин? Принимались ли политика и программы, направленные на искоренение последствий дискриминации женщин?

Включены ли проблемы пожилых людей в политику, программы и планы национального развития, направленные на преодоление бедности? Имеют ли пожилые люди равный доступ к ресурсам, позволяющим им улучшать свое положение и помогать своим семьям? Участвуют ли они в принятии решений при разработке политики и программ по борьбе с бедностью и в их осуществлении?

Фокус-группа

Как пожилые люди понимают «бедность» в вашей стране? Считают ли они себя богаче или беднее других членов общины? Изменилось ли их положение за последние годы? Считают ли пожилые люди, что они могут улучшить свое положение?

Что думают женщины пожилого возраста о своих возможностях доступа к благосостоянию и ресурсам?

Гарантия дохода, социальная защита:

Изучение имеющихся материалов и /или интервью экспертов

Что является основным источником финансовой поддержки для пожилых людей в вашей стране?

Существуют ли государственные программы, направленные на гарантию дохода или социальную защиту пожилых людей в вашей стране? Какой процент населения охватывают эти программы? Охватывают ли эти программы работников неформального сектора? Установлена ли минимальная пенсия? Существует ли пенсионная система, и каким образом она финансируется?

Фокус-группа

Является ли семья основным источником материальной поддержки для людей пожилого возраста? Как люди пожилого возраста воспринимают материальную зависимость от других членов семьи? Беспокоит ли их отсутствие возможности вносить свой вклад в семейный бюджет? Существует ли в этом случае напряженность в отношениях в семье, которая приводит к резкому ухудшению их положения в семье?

Считают ли люди пожилого возраста, что программы, обеспечивающие гарантии дохода, отвечают их потребностям и действуют должным образом?

Что пожилые люди думают о поддержке, которую они получают? Что бы им хотелось улучшить, и что они могут для этого предложить?

Если программы материальной поддержки людей пожилого возраста существуют, как они распоряжаются доходом? Как они расходуют средства дохода и как распоряжаются своими материальными ценностями? Какова доля их вклада в благосостояние семьи и общины, и каким образом это происходит?

Существуют ли другие формы поддержки людей пожилого возраста, кроме финансовой, включая специальные службы и программы? Как они их воспринимают?

Чрезвычайные ситуации:

Изучение имеющихся материалов

Существует ли в вашей стране национальный план действий в условиях чрезвычайных ситуаций? Рассматривает ли этот план положение пожилых людей, которым требуется особое внимание? Учитываются ли в нем потребности именно людей пожилого возраста? Признается ли в плане возможность использовать помощь людей пожилого возраста при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций?

Фокус-группа

Что думают жители вашей страны по поводу вклада, который могут внести люди пожилого возраста при возникновении чрезвычайных ситуациях? Рассматривают ли их как людей, умеющих снять напряжение и таким образом предотвратить возникновение чрезвычайной ситуации? Привлекались ли люди пожилого возраста в качестве посредников в ситуациях, когда между группами с конкурирующими интересами мог возникать конфликт?

(ii) Обеспечение здоровья и благосостояния в пожилом возрасте:

Улучшение общего состояния здоровья и рост благосостояния на протяжении всей жизни:

Изучение имеющихся материалов

Что можно сказать о состоянии здоровья людей пожилого возраста в вашей стране? Ставилась ли цель улучшать общее состояние их здоровья и укреплять благосостояние, предотвращать инвалидность и сокращать смертельные случаи?

Что делают сами люди пожилого возраста для защиты своего здоровья и благосостояния? Участвуют ли они в разработке соответствующих программ?

Существуют ли политика и программы, направленные на сохранение здоровья и пропаганду здорового образа жизни на протяжении всей жизни? Какие обучающие программы в этой области существуют, и участвовали ли люди преклонного возраста в их разработке?

Доступно ли пожилым людям адекватное питание и чистая вода?

Скоординированы ли действия служб первичного и долгосрочного медицинского обслуживания, социальных и общественных служб?

Является ли "старение дома" (т.е. положение, при котором люди преклонного возраста имеют возможность получать помощь, оставаясь дома) приоритетом для вашего правительства? Существуют ли политика и программы, направленные на "старение дома"? Насколько эффективны эти программы? В какой дополнительной поддержке нуждаются пожилые люди?

Универсальный и равный доступ к медицинскому обслуживанию

Изучение имеющихся материалов

Нацелена ли национальная политика на улучшение состояния здоровья людей пожилого возраста? Существует ли специальная программа по медицинскому обслуживанию людей пожилого возраста? Предусматриваются ли в ней профилактические меры, расширение первичного медицинского обслуживания, срочная медицинская помощь и меры по реабилитации?

Каким образом пожилым людям гарантирован доступ к медицинскому обслуживанию? Имеют ли они равный доступ ко всем видам медицинского обслуживания? Пользуются ли пожилые люди услугами, которые им предлагаются?

Фокус- группа

Понимают ли люди пожилого возраста, какими услугами они могут воспользоваться? Как они оплачивают предоставленные услуги? Существует ли политика бесплатного медицинского обслуживания пожилых людей? Доступны ли им бесплатные или субсидированные лекарства?

Пожилые люди и ВИЧ/СПИД

Изучение имеющихся материалов

Каким образом воздействует проблема ВИЧ/СПИДа на пожилых людей? Какие трудности у них возникают, и какой вклад они вносят, когда сталкиваются с этой проблемой? Каким образом семья и община помогают им, если они инфицированы?

Каким образом им помогает государство (экономически и социально)?

Включают ли государственные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом пожилых людей, когда речь идет о профилактике и лечении?

Получают ли какую-нибудь помощь пожилые родители или дедушки и бабушки, когда ухаживают за ВИЧ-инфицированными или больными СПИДом детьми, внуками или сиротами? Принимают ли они какое-либо участие в принятии решений относительно помощи, которая предоставляется в этих случаях?

Фокус-группа

Какую дополнительную помощь могут попросить пожилые люди?

Профессиональная подготовка лиц, занимающихся уходом, и работников системы здравоохранения:

Изучение имеющихся материалов и интервью экспертов

Каким образом обеспечивается первичное медицинское обслуживание пожилых людей в вашей стране (в рамках формальной, неформальной или неофициальной деятельности)? Имеют ли лица, которые занимаются уходом, специальную подготовку, финансовую поддержку и официальное признание? Чем им можно помочь?

Какие вопросы являются основными в подготовке медицинских работников к работе с пожилыми пациентами? Получают ли медицинские работники и работники социального обеспечения специальную подготовку в области гериатрии?

Достаточно ли специалистов по гериатрии для обслуживания существующего количества пожилых людей?

Потребности пожилых людей, касающиеся их психического здоровья:

Изучение имеющихся материалов и интервью экспертов

Существуют ли положения в политике и программах в вашей стране об особом внимании, которое должно уделяться психическому здоровью пожилых людей? Какие меры профилактики, постановки диагноза и лечения в них предлагаются для устранения проблем, связанных с психическим здоровьем пожилых людей? Имеет

ли медицинский персонал соответствующую подготовку? Каким образом можно улучшить подготовку медицинского персонала?

Учитывается ли участие в уходе за пожилыми людьми лиц, формально не имеющих отношения к здравоохранению? Существуют ли программы поддержки этих людей?

Люди пожилого возраста и инвалидность

Изучение имеющихся материалов и интервью экспертов

Каким образом в действующем законодательстве, политике, программах или планах действий отражается и уделяется адекватное внимание проблемам, связанным с инвалидностью в пожилом возрасте?

Какие меры предпринимаются для сокращения и предотвращения инвалидности в пожилом возрасте? Как в этих мерах предусматриваются возможности реализации потенциала пожилых людей с инвалидностью? Как лечат людей с инвалидностью пожилого возраста? Что они думают о качестве лечения и медицинских услуг?

Фокус-группа

Какие жилищные условия имеют пожилые люди с инвалидностью? Как эти условия влияют на возрастание или уменьшение их независимости?

(III) Создание благоприятных условий

Жилье и условия жизни

Фокус-группа

Какие проблемы, связанные с жилищными условиями, больше всего беспокоят пожилых людей (жилье, транспорт, мобильность, доступ)?

Интервью экспертов и изучение имеющихся материалов

Каким образом в политике и программах по жилищному строительству и развитию транспорта учитываются особые нужды людей пожилого возраста? Отражают ли они приоритетные потребности пожилых людей?

Какие виды поддержки и услуг могли бы дать пожилым людям возможность "стариться дома"?

Долгосрочный уход и оказание поддержки лицам, занимающимся уходом

Изучение имеющихся материалов и интервью экспертов

Где и кем осуществляется ежедневный уход и поддержка большинства людей пожилого возраста? Обеспечены ли пожилые люди услугами социальной поддержки по месту жительства?

Существуют ли политика и программа по уходу за пожилыми людьми и уходу, который осуществляют другие пожилые люди? Получают ли лица (включая других пожилых людей), которые занимаются уходом за пожилыми людьми, какую-нибудь поддержку, в том числе и финансовую? Как задействованы общины в уход и поддержку пожилых представителей общины? Предусматривается ли периодический отдых (отпуск) для тех, кто занимается уходом за пожилыми людьми?

Небрежное отношение, жестокое обращение и насилие

Изучение имеющихся материалов и интервью экспертов

Какое внимание в вашей стране уделяется проблемам, связанным с небрежным отношением, жестоким обращением и насилием по отношению к пожилым людям? Изучаются ли вообще эти проблемы и насколько глубоко? Существуют ли данные о жестоком обращении с пожилыми людьми? Пытаются ли средства массовой информации и кампании по распространению информации привлечь внимание к этой проблеме?

Признает ли государственная политика наличие в стране такого явления как жестокое обращение с пожилыми людьми? Каким образом эти проблемы отражены в общих и специальных программах?

Существуют ли в вашей стране какие-нибудь органы или организации, которые занимаются проблемами жестокого обращения с пожилыми людьми?

Существует ли в вашей стране дискриминация женщин или сложившаяся практика обращения с женщинами, которые могут приводить к жестокому обращению и насилию над женщинами пожилого возраста или наносить вред их здоровью и благосостоянию?

Понимание процесса старения

Изучение имеющихся материалов и интервью экспертов

Какое мнение о процессе старения и пожилых людях превалирует в вашей стране? К пожилым людям как части населения общество относится положительно или отрицательно? Изменилось ли отношение за последние годы? Менялось ли оно в течение последних тридцати лет, т.е. периода смены поколений? Если мнение

изменилось, что вызвало эту перемену, и каким образом оно повлияло на положение пожилых людей и на их взаимоотношения с представителями других поколений?

Проводятся ли в настоящее время или проводились ли ранее кампании по созданию положительного образа пожилого человека в средствах массовой информации или с помощью системы образования?

Фокус-группа

Как люди пожилого возраста воспринимают бытующее в обществе мнение о пожилom человеке, и какой образ пожилых людей, по их мнению, сложился у представителей других поколений?

Опыт, полученный благодаря оценке потребностей

Ниже мы приводим в качестве примера некоторые выдержки из проведенных недавно оценок потребностей при помощи рамочной программы ММПД. Эти выдержки демонстрируют пользу проведения оценки потребностей и анализа на всех уровнях.

Некоторые ключевые выводы быстро проведенной оценки потребностей в Киргизстане (2004) и Гренаде (2007)

Культурный, социальный и экономический контекст

Киргизстан: Перемены в традиционных для Киргизстана культурных отношениях, включая отношение к пожилым людям, при которых семья считалась главным местом проживания пожилых людей. Коллапс советской системы, экономическая либерализация и сокращение механизмов социальной поддержки привело к высокому росту показателей бедности. Эти показатели продолжали расти, так как пенсии и сбережения обесценились. Кроме того, пожилые люди, в основном этнические русские, часто оставались одни в результате миграции детей. Довольно часто, в результате отсутствия политики и программ по оказанию поддержки пожилым людям по месту жительства, они были вынуждены устраиваться в дома престарелых. Очень часто пожилые люди говорили о том, что уровень пенсий ниже черты бедности, и что им, при уровне дохода ниже оговоренного законом, не предоставляется право на бесплатное медицинское обслуживание. Однако, совершенно другая ситуация складывается на юге страны, где сохраняются традиции в отношении к пожилым людям. Там они стоят во главе общин и принимают решения. В результате, проблемы, о которых они говорили, в основном касались проблем, связанных с жизнью общины. Например, поднимался вопрос о безработице среди молодежи, о водоснабжении и санитарных условиях, хотя проблемы низкой пенсии и системы здравоохранения существуют у пожилых людей и в этих районах. Повсеместно пожилые люди чувствуют себя "за бортом" того, что происходит и не имеют возможности вносить свой вклад в развитие общества.

Гренада: Распад семьи, вносящий разлад в систему поддержки, особенно в случаях с пожилыми мужчинами, которые воспитывали детей от первого брака, создав новую семью, и, таким образом, уже не "принадлежат" традиционной семье из нескольких поколений. Нездоровый образ жизни, который приводит к росту числа сердечнососудистых заболеваний и диабета в молодом возрасте и продолжает повышаться у пожилых людей, что, в свою очередь увеличивает рост зависимости/инвалидности. Нестабильность потребительского рынка влияет на положение фермеров (большинство из них пожилые люди). Эта нестабильность была усилена разрушениями в результате урагана Иван в 2004 году, последствия которого ощущаются до сих пор. Пожилые люди озабочены низкими пенсиями или их отсутствием, неотрегулированным доступом к бесплатному медицинскому обслуживанию и лекарствам.

Политическая обстановка

Киргизстан: Ограниченный подход к вопросам старения и пожилых людей и к их месту в контексте национального и социального развития. Пожилых людей в основном рассматривают как "получателей" и "инвалидов". Отсутствие политики и плана действий по проблемам старения. Потребность в связях между политикой и программами и рационализация ресурсов (отсутствие которых говорит о потерянных возможностях для создания более совершенных политики и планов). Проблемы, связанные с пенсионной системой и системой здравоохранения.

Гренада: Отсутствие интегрированной стратегии по старению и дробление программ. Отсутствие четких критериев доступа к бесплатному медицинскому обслуживанию и лекарствам. Обширный неформальный сектор и, как следствие, недостаточный охват пенсиями.

Организационные рамки

Киргизстан: Неотрегулированные организационные связи в правительстве без четкого разграничения ответственности, что приводит к дублированию действий и ответственности. Многочисленные структуры по распределению выплат на всех уровнях, которые нуждаются в рациональном систематизировании. Отсутствие целенаправленной стратегии в политике и программах по дифференциальному подходу к различным возрастным группам пожилого населения (молодые-пожилые, пожилые и пожилые-пожилые). Приводит к потере возможностей для пожилых людей вносить свой вклад в национальное развитие. Неспособность кабинета министров формулировать и осуществлять эффективную национальную политику.

Гренада: Необходимость укреплять организационные связи между министерствами.

Ситуация в международном развитии

Программы ООН, действующие в Киргизстане, не включают проблемы старения. Исключением являются только меры, предпринимаемые Мировым банком для развития пенсионной системы. В основном обсуждается только перспектива макроэкономического развития.

В **Гренаде** следует укреплять сотрудничество в рамках системы ООН, что в какой-то степени затруднительно, так как субрегиональный центр ООН находится на другом острове и занимается делами ряда других островов.

ЧАСТЬ V: ПЛАНИРОВАНИЕ И РАЗРАБОТКА ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ, ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ

В этом разделе руководства вам предлагается схема проведения анализа результатов оценки потребностей, определения приоритетов и начала процесса разработки политики и программ на базе полученной информации.

1. В каком направлении двигаться? Определение приоритетов

Информирование участников о выводах по результатам оценки потребностей

Следующий этап процесса разработки политики должен базироваться на результатах оценки потребностей. Необходимо проинформировать всех, кто участвовал в оценке потребностей, о выводах, которые вы сделали после оценки результатов. Это важно для того, чтобы вы смогли обосновать ваши выводы. Это также поможет обеспечить дальнейшее сотрудничество с основными участниками.

Сопоставление и обоснование ваших выводов; выбор приоритетов

Самым важным шагом является организация встречи основных участников (с максимальным количеством участников), чтобы обсудить главные итоги ваших посещений различных регионов. Обычно это трактуется как "обоснование

полученных вами результатов". Целью таких встреч является обсуждение ваших выводов с теми, кто снабжал вас информацией, чтобы выяснить, согласны ли они с вашими выводами. Это важно по трем причинам: это поможет вам удостовериться, что вы рассматривали проблемы, опираясь на мнение основных участников; это дает вам шанс определить и обсудить с участниками различие в перспективах и подходах, которое может существовать у разных участников, и помочь в достижении консенсуса между ними; и, наконец, это дает возможность поблагодарить участников за их вклад и выразить уверенность в том, что они и дальше будут принимать активное участие в процессе.

Анализ ситуации

Вы можете обнаружить, что информация, которую вы получили в результате оценки ценностей, может носить личный характер, основываться на слухах или определенных обстоятельствах. Необходимо тщательно изучить полученную информацию и выделить ту, которая потребуется для определения приоритетов и разработки политики. Отражают ли реальную ситуацию ответы, полученные в результате оценки потребностей? Вам необходимо отобрать информацию, которая не является очень специфической и отражает только личное мнение. Вы можете сопоставить (определяя сходство и различие), как одна и та же проблема воспринимается разными людьми в разных районах. Анализ можно сфокусировать на различиях между различными группами участников. Вашей задачей является сделать общие выводы на основании той информации, которую вы собрали. В процессе анализа вы можете ориентироваться на следующее:

Политический или организационный уровень – результаты оценки:

- На какие проблемы больше всего обращают внимание «второстепенные» участники?
- Что изначально мешало или наоборот помогало осуществлению политики и программ на местах (организационная система, финансирование или человеческие ресурсы)?
- Что еще способствовало или мешало осуществлению уже действующих политики и программ?

Индивидуальный уровень – результаты оценки:

- Какие проблемы (экономические, физические, социальные и т.д.) существуют у основных участников (самых пожилых людей)?
- Какие механизмы (если такие были) помогали им решать эти проблемы?
- Как бы вы объяснили роль общины и ее реакцию на выявленные проблемы? Каковы результаты действий общины?
- Каковы имеющиеся в наличии источники и стратегии (формальные и неформальные) на местах. Что существует? Что работает, что – нет, и почему? Что, по мнению участников, необходимо?

Для того чтобы была возможность обосновывать все точки зрения, предлагается формировать смешанные группы основных участников при обсуждении политико-организационных и личных проблем.

Установление приоритетов

После того, как вы обосновали результаты оценки потребностей, следует установить приоритеты для действий. При обсуждении этого вопроса с участниками вы можете столкнуться с тем, что они считают важными довольно большое число проблем. Вам следует разделить проблемы по категориям. У вас должно получиться максимум 5-7 категорий, иначе процесс выходит из-под контроля. Если выявлено небольшое число проблем, установить их приоритетность можно путем голосования. Если это трудно организовать, используйте любой другой инструмент определения приоритетов. Например, используя две карточки и написав на каждой по проблеме, вы можете спросить участников, какую из них они считают важнее, и таким образом сравнить все выявленные проблемы. Те проблемы, которые признавались самыми важными, чаще всего и станут приоритетными.

Вы можете также анализировать проблемы по матрице приоритетов. Это инструмент, который поможет вам определить, является ли проблема важной и требует ли она безотлагательного решения. Работая по каждой проблеме отдельно, попросите участников вписать проблему в то отделение предложенной матрицы, которое они считают верным для данной проблемы:

Матрица приоритетов

	СРОЧНО	НЕ ОЧЕНЬ СРОЧНО
ВАЖНО	Главный приоритет	Важный приоритет; но вам потребуется время для обдумывания и планирования
НЕ ТАК ВАЖНО	Не самый главный приоритет; но требует много внимания	Текущие вопросы и соответствующие действия

2. Каким образом вы к этому придете? – Формулирование политики и планирование действий

Как определять цели?

После того, как вы установили приоритетные проблемы, вам необходимо определить цели политики в соответствии с ними, а также продумать действия для достижения поставленных целей. Этот этап главным образом зависит от результатов оценки потребностей и количества собранной информации, а также от политической ситуации в стране. Например, результаты могут показать наличие одной ключевой проблемы или вопроса, которые требуют безотлагательного решения. Для этого вы можете направить ваши действия на разработку специфической политики, программы или проекта. Если нет проблем, требующих срочного решения, можно сконцентрироваться на долгосрочных целях, таких как разработка национального плана действий по вопросам старения. Такая цель, если участники придут к такому выводу, может стать главным приоритетом деятельности правительства.

В случае если вы провели быструю оценку потребностей из-за отсутствия времени и/или человеческих ресурсов и в итоге получили обзор широкого круга проблем, вы, вместе с основными участниками, можете на этом этапе использовать такой инструмент, как "дерево проблем" и обсудить результаты оценки.

Инструменты

Цели или метод использования "дерева проблем"

Если вы составили "дерево проблем" в процессе оценки потребностей и анализа результатов, вам будет легко сформулировать цели для будущих действий. Вашей целью в данном случае является трансформирование "дерева проблем" в "дерево целей" или "дерево решения проблем". Делайте это, преобразуя проблемы в результаты, которых вы ожидаете в результате решения проблем. С примером такого действия вы можете познакомиться ниже. Далее приводятся примеры очень простых действий по формулированию проекта. Помните, что если вы рассматриваете вероятность разработки новой политики или национального плана действий, необходимо будет включить намного больше проблем и целей.

Вставка: Шаги в разработке "дерева целей" и стратегии деятельности

(Адаптировано из Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity: DFID, 2002)

<p>Шаг 1: Разработка дерева целей</p> <p>A. Замените все составляющие дерева проблем на ожидаемые позитивные результаты.</p> <p>B. Изучите отношения средства – результат⁴, чтобы удостовериться в обоснованности и завершенности дерева целей.</p> <p>C. При необходимости:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Замените формулировку; - Уберите нереальные цели; - Там, где необходимо, добавьте новые цели. <p>D. Для того, чтобы наглядно обозначить отношения средства - результат, проведите соединительные линии.</p>	<p>В процессе анализа целей дерево проблем сначала трансформируется в дерево целей (предстоящие решения проблем), затем анализируется.</p> <p>Начиная сверху, все проблемы формулируются в цели (позитивные установки).</p> <p>Трудности, которые могут возникнуть в процессе замены, можно преодолеть, внося ясность в формулирование проблемы.</p> <p>Если установка после замены теряет смысл, напишите другой вариант цели.</p> <p>Удостоверьтесь, что достижение целей на одном уровне, будет способствовать достижению целей на следующем этапе.</p> <p>Проблемы: Если причиной является А, тогда следствием будет В.</p> <p>Цели: Средства Х для достижения Y.</p> <p>Примечание: Не каждое причинно-следственное отношение станет отношением средства-результат. Это зависит от замены формулировки.</p> <p>Работая снизу вверх, удостоверьтесь, что причинно – следственные отношения стали отношениями средства - результат</p>
<p>Шаг 2: Альтернативный анализ</p> <p>A. Подберите другие "лестницы" к ветви средства – результат в качестве альтернативных вариантов деятельности.</p> <p>B. Избавьтесь от явно недостижимых и нежелательных целей.</p> <p>C. Избавьтесь от целей, которые уже фигурируют в какой-либо сфере деятельности по развитию.</p> <p>D. Обсудите последствия для групп, на которые направлены действия</p>	<p>Целью альтернативного анализа является подбор возможных альтернативных вариантов, пути их осуществления и достижение согласия о единой стратегии действий.</p> <p>Возможные ветви средства – результат в дереве целей, которые могут стать действиями осуществления, идентифицируются и обводятся круговой линией.</p> <p>Эти ветви средства – результат составляют альтернативные варианты.</p> <p>Альтернативные варианты должны обсуждаться с учетом заинтересованных групп, на которые они будут воздействовать. Следует учитывать и последствия такого воздействия. При выборе наиболее жизнеспособной альтернативы следует разработать и использовать целый ряд критериев. Они могут включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> - затраты - привилегии определенным группам - возможность достижения целей - социальные риски и издержки - выдвинутые предположения
<p>Шаг 3.: Выбор стратегии действий</p> <p>A. Провести оценку осуществимости различных альтернатив</p> <p>B. Выбор одной альтернативы как стратегии действий</p> <p>C. Если согласие не достигнуто, то:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Введите дополнительные критерии - После наиболее приемлемого варианта, включая или исключая составляющие дерева целей. 	<p>Основные участники также должны согласиться на дополнительные критерии оценки обоснованности альтернативных вариантов. Они могут включать:-</p> <p>Социальные критерии: Распределение расходов и выплат, гендерные вопросы, социально-культурные ограничения, участие на местном уровне и мотивацию;</p> <p>Общая ситуация: Соответствие, использование местных ресурсов, соответствие рынку</p> <p>Технические: Соответствие, использование местных ресурсов, соответствие рынку</p> <p>Организационные: Потенциал, возможности, техническая помощь</p>

⁴ Зависимость получения результатов от применяемых средств [Прим. переводчика]

Дерево проблем



3. Разработка национального плана действий или политики по проблемам старения

На этом этапе, если вы примите решение разрабатывать проект плана действий или политики по проблемам старения, вы можете следовать трем приоритетным направлениям Мадридского международного плана действий:

1. Пожилые люди и развитие.
2. Здоровье и благополучие в пожилом возрасте
3. Создание благоприятных условий

Более того, если это соответствует результатам проделанной оценки потребностей, вы, в большей или меньшей мере степени, можете следовать схеме Мадридского плана действий.

ЧАСТЬ VI: ПУТИ И СРЕДСТВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ ПО ПРОБЛЕМАМ СТАРЕНИЯ

В этом разделе на ваше рассмотрение предлагаются действия, необходимые для эффективного осуществления разработанной вами политики или программы.

1. Разработка стратегии осуществления

Эффективность действий по решению проблем в области старения зависит не только от разработки проекта политики, программы или плана, но и от политической, организационной и общинной поддержки, необходимой для их осуществления. Кроме того, требуется понимание ситуации и развития национальной политики, включая влияние международных организаций и спонсоров, чтобы понять, как политика осуществляется, и на какие проблемы ставится акцент. Знание того, какие приоритеты развития постоянно на слуху и какие министерства задействованы, является ключевым моментом. Важно также идентифицировать союзников и потенциальных партнеров для осуществления и предусмотреть препятствия, которые могут возникнуть. Так как многие действия, необходимые для успешного осуществления, совпадают с действиями, необходимыми для разработки политики, вы можете использовать материал, который обсуждался в части III данного руководства.

Важность сетевой деятельности: для того, чтобы отстаивать, внедрять и осуществлять политику и программы

В большой степени успешное осуществление политики и программ по проблемам старения или усилий, направленных на включение вопросов старения в повестки развития, зависит от создания успешной сетевой деятельности и коалиций. О важности политической поддержки уже говорилось в части III.

Кроме того, сотрудничество внутри и между министерствами является ключевым для осуществления политики и программ. Работа на национальном уровне показывает, что сотрудники, которые занимаются вопросами старения в одном из министерств, не имеют контактов с сотрудниками, которые занимаются теми же вопросами в других министерствах. Например, сотрудники министерства социального развития не сотрудничают по этим вопросам с сотрудниками министерства здравоохранения. Если так происходит в вашей стране, вам следует подумать о путях создания условий для сотрудничества. Важно создать механизм, который позволит объединить усилия официальных лиц, отвечающих за вопросы старения и пожилых людей. Сеть сотрудничества официальных лиц, отвечающих за вопросы старения, поможет усилить индивидуальную деятельность каждого участника.

Сильная и скоординированная сеть общественных организаций поможет привлечь больше внимания к проблемам старения и добиться поддержки правительства. В большинстве стран существует общественные организации, которые занимается именно проблемами старения. Часто их интересуют только вопросы повышения благосостояния пожилых людей, а проблема участия пожилых людей в жизни общества остается в стороне. В то же время некоторые организации, которые занимаются проблемами бедности и прав человека, учитывают и положение пожилых людей. Важно убеждать такие организации рассматривать проблемы старения как неотъемлемую часть их деятельности. Важно также попытаться завязать контакты между организациями, которые занимаются проблемами старения, с организациями, которые занимаются крупномасштабными экономическими и социальными приоритетами. Широкая сеть общественных организаций, для которых проблемы старения станут частью деятельности, могут помочь правительству не только отстаивать, но также и осуществлять и контролировать специально разработанные политику и программы. Для получения дополнительной информации и предложений смотрите "Advocacy with Older People: Some Practical Suggestions", HelpAge International, переиздано в 2007 году – www.helpage.org

Создание или укрепление национальных комитетов

Случается, как произошло в результате Первой (1982) и Второй (2002) Всемирной ассамблеи по проблемам старения, что правительства создают Национальные комитеты по вопросам старения (в состав которых часто входят представители различных министерств и общественных организаций), чтобы руководить политикой в области старения, разработать национальный план действий или проводить мониторинг осуществления. В ряде стран такие комитеты действовали очень успешно. Но опыт показывает, что на них возлагается слишком большая нагрузка. Случается, что они работают неэффективно или прекращают свою деятельность вообще. Главными причинами могут стать: отсутствие поддержки в высших эшелонах власти, так как именно отсюда должен поступать сигнал министерствам о важности работы созданных комитетов; нечеткий мандат или

размытые сроки полномочий, или потеря мотивации в случаях, когда невозможно преодолеть возникающие препятствия. Работая в сети с участниками и с комитетами, вам следует помнить следующее:

- Тщательно продумайте состав комитета – членами комитета должны быть на организации, а не отдельные лица. Например, когда речь идет о министерствах, нужно указывать именно министерство, а не сотрудника, который будет его представлять, чтобы не возникло проблем, если этот сотрудник перестанет занимать в министерстве свой пост. Если кто-либо из членов комитета не может по какой-то причине участвовать, его обязательно должен кто-то заменить. Представители министерств должны иметь соответствующую подготовку, опыт работы и заинтересованность;
- Подготовьте четкое описание обязанностей членов комитета и целей комитета;
- Позаботьтесь об эффективном руководстве (включая председателя, который должен пользоваться авторитетом и располагать достаточным временем);
- Регулярно организуйте заседания комитета с установленной заранее повесткой; старайтесь придерживаться повестки;
- Добивайтесь, чтобы на заседаниях были достигнуты решения о том, что нужно делать немедленно, установите сроки и распределите обязанности;
- Стремитесь к определенным результатам. Ничто не удручает членов комитета больше, чем бесконечные заседания, на которых ничего не решается!
- Выберите секретаря комитета, который сможет обеспечить четкую работу во время заседаний комитета.

Национальные комитеты должны включать не только представителей министерств, деятельность которых связана с проблемами старения (министерство социального обеспечения и министерство здравоохранения), но и представителей других министерств. Вы можете довольно быстро определить, какие министерства следует включить, но при этом вам нужно работать и с министерствами, которым *следует* включать проблемы старения в свою политику и программы. Это такие министерства как министерство транспорта, труда, сельского хозяйства и многие другие. Изучая рекомендации ММПД, можно сделать вывод, что ни одно министерство самостоятельно не сможет выполнить поставленные ММПД задачи.

Налаживание контактов с научно-исследовательскими кругами

Очень важно познакомиться с исследованиями, которые проводятся профессионалами. Ученые часто занимаются исследованием реальных условий, и результаты, к которым они приходят, могут быть особенно полезными при разработке политики. Эти исследования помогут также контролировать прогресс осуществления политики и выяснить степень ее воздействия на пожилых людей. Вы сможете убедиться, что научно обоснованные аргументы не только помогут вам отстаивать политику по проблемам старения, но также помогут вам

сфокусировать политику и программу в процессе разработки и предусмотреть степень их воздействия. Таким образом, вам следует выяснить, какие научные источники вы можете использовать в вашей стране.

К сожалению, часто политики, которые занимаются разработкой политики, не сотрудничают с научными работниками. Особенно это касается процесса по сбору и распространению дезинтегрированных данных. Иногда политики, определяющие политический курс, не обеспечиваются соответствующей информацией, которая есть в наличии и могла бы повлиять на процесс разработки политики. Этим вопросам уделяется больше внимания в деятельности по развитию. Вновь созданное сообщество Заокеанский институт развития (ЗИР) - ИПР (Исследования и политика в развитии) является новой скоординированной структурой, направленной на то, чтобы донести до общественных организаций важность научно обоснованных сведений. Эта структура создавалась с одной единственной целью: способствовать использованию результатов научных исследований при разработке политики и в практической деятельности (более подробно см. www.odi.uk/rapid).

Кроме того, Программа ООН по старению, в сотрудничестве с Международной ассоциацией геронтологии и гериатрии (МАГГ), разработала Программу исследований по старению в XXI веке, которая была представлена участникам второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения в 2002 году, а затем обновлена в 2007 году. Эта программа имеет своей целью поощрять научные исследования в поддержку осуществления Мадридского плана действий (www.un.org/esa/socdev/researchagenda.html).

Ниже в таблице показаны главные приоритеты и критические области исследований, которые были разработаны на базе Приоритетных направлений Мадридского плана действий.

Мадридский международный план действий по проблемам старения	Повестка для научных исследований в области старения	
	Главные приоритеты научных исследований ⁴	Критические области научных исследований
Приоритетное направление I: Пожилые люди и развитие	<p>Приоритет 1: Взаимоотношения среди стареющего населения и социально-экономическое развитие</p> <p>Приоритет 2: Существующая практика и варианты поддержки материальной безопасности в пожилом возрасте</p> <p>Приоритет 3: Изменение структуры семьи, меж-возрастные трансферты и новые взаимоотношения между семьей и государственной инфраструктурой</p>	<p>1. Участие и интеграция в социальной жизни</p> <p>2. Экономическая безопасность</p> <p>3. Макросоциальные изменения и развитие</p> <p>4. Бедность</p> <p>5. Система социальной защиты</p>
Приоритетное направление II: Улучшение состояния здоровья и благосостояния в пожилом возрасте	<p>Приоритет 4: Определяющие факторы сохранения здоровья в пожилом возрасте</p> <p>Приоритет 5: Основные биологические механизмы и болезни в пожилом возрасте</p> <p>Приоритет 6: Качество жизни в период старения в зависимости от культурных, социально-экономических условий и окружающей среды.</p>	<p>6. Сохранение здоровья в период старения</p> <p>7. Биомедицинская</p> <p>8. Физическое и психическое функционирование</p> <p>9. Качество жизни</p>
<p>Приоритетное направление III: Обеспечение благоприятных условий жизни</p> <p>Осуществление и проверка исполнения</p>	<p>Приоритет 3: Изменение структуры семьи, меж-возрастные трансферты и новые взаимоотношения между семьей и государственной инфраструктурой</p> <p>Приоритет 6: Качество жизни в период старения в зависимости от культурных, социально-экономических условий и окружающей среды.</p>	<p>10. Системы по уходу</p> <p>11. Изменение структуры и функций семьи</p> <p>12. Разработка, осуществление, мониторинг и оценка политики и программ</p>

⁴ Два главных приоритета научных исследований (3 и 6) названы дважды, так как они соответствуют двум разным приоритетным направлениям Мадридского международного плана действий по проблемам старения.

Работа с общественными организациями

Во многих странах правительство и общественные организации все еще мало сотрудничают по вопросам старения, в то время как сотрудничество в этой области могло бы стать полезным для тех и других. Случается даже, что между ними возникает некая враждебность, поэтому они с легкостью критикуют друг друга, когда дело идет о том, что сделано или не сделано. Очень важно как для правительства, так и для общественных организаций признать необходимость сотрудничества, преодолеть разницу в точках зрения по проблемам пожилых людей и совместно продолжать деятельность в этой области на принципах сотрудничества и партнерства.

Рассматривая вопрос об эффективном вовлечении общественных организаций в политический процесс, первое, что вам следует сделать – это обсудить с ними проблемы и приоритеты. Сначала вам следует идентифицировать основных участников внутри НПО и религиозных организациях общины и постараться получить у них начальные сведения. Они могут высказать новые идеи, опросить пожилых людей, поделиться опытом и предложить новые подходы.

Вы также можете рассмотреть предложения Программы ИПР. Подумайте, каким образом вы можете использовать умение, знания и опыт общественных организаций для повышения эффективности осуществления политики. Например, именно общественные организации стали пионерами в использовании методологии участия, которая в настоящее время широко используется при разработке политики. Это указывает на то, как полезно правительству сотрудничать с общественными организациями для повышения эффективности процесса разработки политики (см. ODI Briefing Paper 3, June 2006)/

Работа со средствами массовой информации для привлечения внимания к вашим проблемам

Средства массовой информации являются самым эффективным способом распространения информации на национальном, региональном и местном уровнях и, при правильном использовании, может убедить основных участников принять участие в политическом процессе.

Есть несколько путей повысить интерес средств массовой информации к вопросам старения:

- Приглашайте журналистов на все мероприятия, которые вы проводите;
- Рассылайте регулярные краткие обзоры всем, кто контактирует со средствами массовой информации – особенно, если существует план изменения политики;
- Пишите статьи в газеты, особенно в период приближения Международного дня пожилых людей (ежегодно 1 октября);
- Издавайте пресс-релизы по вопросам старения и проблемам пожилых людей.

В Гренаде, Вест Индия, действует Правительственная информационная система, которая использует многочисленные средства массовой информации, чтобы информировать граждан о политике и программах правительства. Задействовано также и местное телевидение.

Для получения дальнейшей информации по защите прав пожилых людей смотрите публикацию *Ageways*, выпуск 68, международной НПО HelpAge International: <http://www.helpage.org/Resources/Regularpublications/Ageways>

Сотрудничество в рамках международного сообщества по развитию

При рассмотрении вопросов о поддержке программ в области старения международное сообщество по развитию (которое включает многосторонние и двусторонние программы, а также агентства по поддержке развития) часто ограничивается сферой реформ пенсионной системы. И хотя эта сфера является очень важной, многое еще предстоит сделать, чтобы добиться включения более широкого спектра вопросов старения в приоритеты и программы сообщества по развитию.

Агентства по развитию отвечают на приоритеты, обозначенные правительствами, поэтому так необходимо доказывать на национальном уровне, что вопросы старения имеют первостепенное значение и заслуживают гораздо больше внимания и поддержки. К сожалению, сотрудники министерств, отвечающие за вопросы старения на национальном уровне, мало или совсем не контактируют с представителями международного сообщества по развитию, которые работают в их стране. Таким образом, вам следует связаться с представителями международных агентств по развитию в вашей стране и предупредить их о том, что должна разрабатываться новая политика или план действий, или о том, что требуются ресурсы для поддержки осуществления. Можно привлечь представителей общественных организаций в обсуждение этих вопросов. Обычно очень сложно добиться полного финансирования для осуществления всего плана действий. Агентства ООН или двустороннее агентство по развитию могут быть заинтересованы в том, чтобы финансово поддержать одну или несколько целей или инициатив плана действий.

Для долгосрочных инициатив вам следует знать о существовании Общей системы страновой оценки и Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития⁵. Она представляет собой объединенные усилия системы ООН на страновом уровне, которые обычно координируются Программой ООН по развитию (ППР), что обеспечивает приведение в соответствие приоритетов программ и вкладов системы ООН с целями развития страны. Так как с этого

⁵ ОССО (Общая система страновой оценки) и ООН РППР (Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития) являются инструментами планирования национальных программ, обычно с пятилетним периодом. ОССО создана прежде всего для оценки главных проблем, решение которых определяется системой ООН, а ООН ППР является окончательным этапом планирования деятельности каждого из агентств ООН в осуществлении всех приоритетных вопросов...

начинается деятельность системы ООН по разработке программ на национальном уровне, для вас важно знать, каким образом вы можете участвовать в этом процессе, чтобы добиваться внесения вопросов старения в список приоритетов.

2. Планирование программ – каким образом способствовать осуществлению политики или плана действий (Подход логического рамочного планирования)

В некотором роде проектировать политику или план действий и добиться их одобрения несложно. У вас появляется чувство большого удовлетворения, когда ваша политика или план получили одобрение. Но это только часть процесса: как только политика или план согласованы, приходит время подумать об их осуществлении. Главной причиной того, что во многих странах не был достигнут прогресс в решении проблем по старению, являются именно недоработки в планировании осуществления принятых политики и программ. В процессе осуществления и мониторинга возникает целый ряд новых проблем, и вам следует их предусмотреть, чтобы ваш план выполнялся эффективно.

В процессе планирования осуществления, вам нужно продумать, как политические рекомендации воплотить в реальную деятельность. Вам следует обратить внимание на следующие вопросы: расчет времени, результаты деятельности, лица или учреждения, которые будут отвечать за различную деятельность, а также ресурсы и возможности, которые потребуются.

Чтобы способствовать эффективности осуществления, некоторые правительства использовали такой инструмент как "логическое рамочное планирование", который помогает основным участникам и разработчикам планов провести анализ и ответить на вопросы: *зачем, каким образом, с кем и с чем*, и в итоге разработать операционные рамочные планы, которые помогут мобилизовать партнеров в процессе осуществления.

Логическое рамочное планирование – краткий обзор

Логическое рамочное планирование – это схема в виде матрицы, в которой перечислены наиболее важные аспекты оперативной деятельности. В логическом рамочном планировании указывается, что следует ожидать от планируемой деятельности. Оно обеспечивает возможность проверить, хорошо ли было спланировано действие и привело ли оно к желаемому результату. Кроме того, такое планирование требует информации, подтверждающей результат. Таким образом, рамочное планирование облегчает и улучшает мониторинг и оценку.

Логическое рамочное планирование передает сущность деятельности по осуществлению через описание поставленных задач, цели проекта, результатов и действий в виде системы. Кроме того, в него включены внешние факторы (допущения), которые могут повлиять на успех проекта. В следующем разделе представлен пример логического рамочного планирования, разработанного

правительством и представителями НПО Кении, чтобы способствовать осуществлению национального плана действий по проблемам старения.

Подход с использованием логического рамочного планирования

В разработку и применение логического рамочного планирования лучше всего привлечь ваш комитет – или других основных участников, которые станут вашими партнерами в осуществлении плана, политики или программы. Вам следует организовать заседание или ряд заседаний, чтобы обсудить основные аспекты предстоящей деятельности и продумать логическое рамочное планирование.

Вы можете начать с того, что попросите участников рассмотреть следующие вопросы:

Обоснование и контекст – На какую проблему нацелен план (или политика или программа)?

Целевая группа – Положение какой группы (групп) улучшается немедленно или постепенно, если этот план осуществляется?

Цель срочных задач – Какие специфические результаты ожидаются в период действия плана? При успешном завершении осуществления плана, какие улучшения или перемены ожидаются в целевой группе?

Конечная цель или задача - Что из себя представляет основная цель, на которую направлены усилия при осуществлении плана?

При рассмотрении немедленных и окончательных целей необходимо, чтобы цели были специфическими, измеряемыми, соответствующими, реальными и ограниченными во времени.

Индикаторы – Какие сведения, меры или индикаторы могут стать подтверждением того, что цели достигнуты? Следует отметить, что лучше всего начинать процесс осуществления с индикаторов базовой линии (исходной точки), чтобы была возможность контролировать прогресс. Устанавливая индикаторы базовой линии, вы можете контролировать, выполняются ли намеченные задачи, и если нет, постараться изменить подход. Индикаторы также помогут вам при окончательной оценке успешности плана, политики или программы.

Соответствующие индикаторы также должны быть специфическими, измеряемыми, доступными, реальными и ограничены временными рамками.

Индикаторы могут быть прямыми и косвенными, количественными и качественными. Они должны определяться таким образом, чтобы в конце можно было провести мониторинг результатов, эффективность стратегии (процесс,

который используется для достижения целей) и дееспособность стратегии (включая временные рамки, затраты и другие составляющие). Например, такие как:

Общая/немедленная цель – индикатор воздействия

Намерение/цель – индикатор последствий

Результаты/отдача – индикатор результата

Для дальнейшего обсуждения этого вопроса в соответствии с Мадридским планом действий смотрите "Руководство для обзора и оценки Мадридского международного плана действий по проблемам старения".

Отдача – Отдача является результатом законченных действий. Определите, какой объем выходных данных вы ожидаете.

Действия – Какие действия необходимо предпринять для получения желаемых результатов?

Вложение – Сколько денег, персонала и материалов необходимо для выполнения запланированных действий?

Предположения – Какие события, действия или решения могут повлиять на осуществление вашей политики или плана? Предположения могут касаться вещей, которые вы не можете контролировать, но вы должны в любом случае их рассмотреть. Важно знать факторы, которые могут повлиять на равномерность процесса осуществления политики или плана, и постараться уменьшить любое негативное воздействие.

Способы подтверждения - это источники данных/информации для ваших индикаторов на каждом уровне. Например, данные, отчеты, оценка деятельности, поддержка основных участников и т.д.

3.Пример для изучения – Кения. Политика по проблемам старения и пожилых людей: Разработка логического рамочного планирования в помощь осуществлению национального плана действий

Правительство Кении приняло национальный план действий по проблемам старения с четкими, но многочисленными "целями". Также не было решено, кем и как этот план будет осуществляться, и какие ресурсы для этого потребуются. Для решения этих вопросов был организован семинар, на который пригласили представителей правительства и общественных организаций. Главной целью семинара стало планирование необходимых для осуществления плана действий по принципу логического рамочного планирования.

Общая схема Национального плана действий Кении

Главной задачей плана является обеспечение повышения качества жизни пожилых людей путем удовлетворения их основных потребностей.

Цели плана действий:

1. Признание прав и независимости пожилых людей
2. Повышение качества жизни на протяжении всей жизни, включая пожилой возраст
3. Сохранение здоровья и активности пожилых людей, обеспечив им доступ к комплексному медицинскому обслуживанию
4. Обеспечение всех видов поддержки семьям и общинам, которые помогают и ухаживают за пожилыми людьми
5. Признание и учёт культурных особенностей в решении проблем пожилых людей
6. Признание и учёт гендерных различий при решении проблем людей пожилого возраста и разработка программ, направленных на решение проблем пожилых людей с инвалидностью.
7. Обеспечение доступности продуктов питания для пожилых людей
8. Обеспечение пожилых людей доступным, безопасным и надежным жильем
9. Обеспечение пожилых людей доступом и возможностью активного участия в деятельности общины по образованию и обучению. Активное использование средств массовой информации для информирования общества о роли пожилых людей в сохранении и передаче культурного наследия от поколения к поколению
10. Искоренение дискриминации людей пожилого возраста при устройстве на работу и сохранение за ними рабочих мест, а также при направлении на повышение квалификации с тем, чтобы повысить экономическую безопасность в пожилом возрасте
11. Создание адекватных систем социальной защиты
12. Укрепление и расширение перечня социальных услуг на общенациональном и местном (общинном) уровнях, обеспечивая их гибкость и доступность, включая финансовую.
13. Содействие в принятии пенсионных систем, в которых утверждается, что наступление пенсионного возраста не означает завершения активной жизни
14. Признание и учёт специфических потребностей пожилых людей в чрезвычайных и конфликтных ситуациях.
15. Разработка надлежащего и эффективного законодательства и рамочных программ по организации и осуществлению поддержки политике по проблемам старения

Цели Плана действий были разделены на 15 групп согласно "стратегическим сферам деятельности":

1. Бедность и устойчивые средства существования
2. Здоровье и активная жизнь
3. Семья и культура
4. Гендерные проблемы
5. Продукты питания и питание
6. Жилищные условия и коммунальные удобства
7. Образование, общение и обучение

8. Занятость и гарантия дохода
9. Социальная защита
10. Социальное обеспечение
11. Подготовка к выходу на пенсию
12. Конфликты и чрезвычайные ситуации
13. Организационные структуры
14. Осуществление политики
15. Закон и права пожилых людей

С чего начать?

Участников попросили перечислить стратегические области в порядке первоочередности и объединить области, которые, по их мнению, связаны между собой. Такой путь помог им лучше управлять процессами планирования, осуществления и мониторинга. Были организованы обсуждения и достигнуто согласие по следующим пунктам:

1. Бедность, семья и культура: (бедность и устойчивые средства существования, семья и культура)
2. Основные потребности: пища, здоровье жилищные условия (Здоровье и активная жизнь, питание и продукты питания, жилье и коммунальные удобства, конфликты и чрезвычайные ситуации)
3. Обеспечение основных потребностей: (Образование, общение и обучение, занятость и гарантия дохода, социальная защита, социальное обеспечение)
4. Организационные структуры: (организационные структуры, осуществление политики, закон и права пожилых людей, подготовка к выходу на пенсию)

Все согласились с тем, что гендерные вопросы связаны со всеми проблемами и поэтому их не стоит выделять в отдельную категорию.

Участниками была подготовлена следующая таблица для ознакомления с одной из целей проекта Плана действий Кении. Эта цель показывает стремление к улучшению программ по социальной защите и социальному обеспечению. При составлении таблицы руководствовались подходом логического рамочного планирования, о котором говорилось выше.

4. Пример одной из частей логического рамочного планирования

Действия по обеспечению основных потребностей

Краткое изложение основных пунктов	Показатели, которые действительно можно проверить	Средства проверки	Предположения
<p>Общая цель (политики)</p> <p>Обеспечивать улучшение качества жизни в пожилом возрасте путем удовлетворения основных потребностей</p>	<p>Процент пожилых людей, живущих в бедности, сократился на 30%</p> <p>Улучшение показателей в здоровье пожилых людей</p>	<p>Отчеты об обследованиях пожилых людей</p> <p>Оценка в целях выяснения, сколько пожилых людей живёт за чертой бедности.</p> <p>Национальные отчеты об исследовании домохозяйств</p>	
<p>Ближайшая цель</p> <p>Улучшение социальной защиты и социального обеспечения</p>	<p>% увеличения пожилых людей, зачисленных/вносящих вклады системы социальной защиты</p> <p>Число новых программ по обеспечению</p>	<p>Официальные отчеты центра социальной защиты</p> <p>Отчеты министерства здравоохранения</p> <p>Отчеты министерства социального развития</p>	<p>Увеличение числа систем социальной защиты и социального обеспечения приведет к улучшению благосостояния пожилых людей</p>
<p>Отдача/результаты</p> <p>1.Создание официальных систем социальной защиты, направленных на преодоление уязвимости людей пожилого возраста, путем создания отделений Национального фонда страхования здоровья</p>	<p>1. Одно на провинцию к 2002 году</p>	<p>Отчеты центра социальной защиты (местные и центральные власти)</p> <p>Опрос получателей</p>	<p>Наличие фондов</p> <p>Политические обязательства</p>
<p>2.Неформальные механизмы по обеспечению социальной защиты при помощи расписанных банковских операций, при которых фонды пускают в оборот, а кредит выдается при символическом проценте</p>	<p>1. В 3 провинциях к 2008 и в 7 к 2012 году</p>	<p>Отчеты и ведомости в офисах местной власти, отчеты о прогрессе, опрос получателей</p>	<p>Поддержка со стороны правительства и частного сектора</p> <p>Поддержка со стороны банков</p> <p>Участие пожилых людей</p>
<p>3.Центр многостороннего обслуживания (пища, убежище, реабилитация, здоровье и питание), созданный для нуждающихся пожилых людей</p>	<p>По меньшей мере, один на провинцию к 2015 году для обслуживания более 500 пожилых людей</p>	<p>Ведомости в центрах</p> <p>Отчеты местных властей</p> <p>Бюджетные ведомости</p> <p>Опрос получателей</p>	<p>Наличие фондов</p> <p>Политические обязательства</p> <p>Обязательства местной власти</p> <p>Наличие земельного участка/здания</p>
<p>4. Повышение осознания прав и нужд пожилых людей</p>	<p>1. Число организованных кампаний и сессий для распространения информации</p> <p>2. Увеличение числа пожилых людей, получивших доступ к программам социальной защиты к 2010 году</p>	<p>Отчеты церквей</p> <p>Опрос персонала</p> <p>Быстрая качественная / с участием оценка</p>	<p>Пожилые люди будут действовать по мере получения информации</p>
<p>5. Создание программы по созданию рабочих мест для</p>	<p>1. По меньшей мере, 1000 рабочих мест для пожилых</p>	<p>Отчеты о прогрессе</p>	<p>Экономическая ситуация позволяет создать новые</p>

пожилых людей	людей в течение 5 лет	Ведомости Быстрая качественная оценка домохозяйств	рабочие места
Действия			
1.1 Создать инициативные группы (с включением пожилых людей) для ведения переговоров с лицами, определяющими политику и теми, кто занимается планированием программ в Фонде национального социального страхования здоровья	X групп к xx году и переговоров к xxx году	Протоколы встреч	Лица, готовые участвовать и взять на себя обязательства
1.2. Организовать семинары с участием представителей средств массовой информации и доноров общины, чтобы они действовали в пользу официальных денежных переводов пожилым людям, живущим в нищете.	X семинаров по защите прав пожилых людей, живущих в нищете	Отчеты/протоколы семинаров	Плодотворность семинаров по защите прав пожилых людей, живущих в нищете
1.3. Организовать кампании с помощью сельских общин и работников здравоохранения для распространения информации и обучения пожилых людей по финансовым вопросам социальной защиты и механизмам доступа к существующим услугам.	X информационных кампаний к xx году	Материалы информационных кампаний	Представители сельских общин и работники здравоохранения, желающие принять участие
2.1. Организовать одну встречу для сельских жителей с участием руководителей общины с целью объединения в общий фонд пущенных в оборот фондов общины с тем, чтобы выделять средства пожилым людям для основания малого бизнеса.	X встреч, проведенных в x деревнях на провинцию	Протоколы встреч	Желание руководства общины участвовать и их согласие с поставленной целью
2.2. Организовать одну в месяц учебную сессию в деревне, чтобы научить, как выгоднее распорядиться небольшими накоплениями семьи - общего источника наличности.	X сессий, проведенных в x деревнях на провинцию	Протоколы сессий	Хорошая посещаемость
2.3. Создать консорциум основных участников для обеспечения вложений в общий фонд ресурсов, чтобы поддерживать неформальную социальную защиту пожилых людей, живущих за чертой бедности.	X консорциумов к xx году	Легальные документы/инструкции	Основные участники считают консорциумы хорошей идеей и готовы делать вклады
3.1. Встречаться с местным руководством для получения бесплатного земельного участка /помещения для	XX встреч к xx году	Число зданий	Желание местных властей

<p>создания центров многосторонних услуг</p> <p>3.2 Проводить агитационные сессии, чтобы стимулировать общину вносить свой вклад в создание центров (строительные материалы, помощь при строительстве и т.д.).</p> <p>3.3. Инициировать кампанию по мобилизации ресурсов, чтобы обеспечить защиту финансовых/материальных вкладчиков</p> <p>4.1. Контакттировать с проповедниками местных церквей, чтобы они информировали членов местной общины о нуждах пожилых людей и призывали оказать им поддержку.</p> <p>4.2. Организовать группы из членов общины для посещения пожилых людей с инвалидностью или не имеющих возможности свободно передвигаться и оказания им необходимой поддержки (первая помощь, горячая пища и т.д.)</p> <p>4.3. Проводить качественную оценку собранной информации о потребностях пожилых людей с помощью фокус-групп.</p> <p>4.4. Контакттировать с местными властями по поводу разработки информационно-образовательных программ, направленных на положение пожилых людей.</p> <p>4.5. Подготовить информационный материал перед посещениями пожилых людей.</p> <p>5.1. Проводить переговоры в местных банках о предоставлении небольших льготных кредитов пожилым людям, желающим начать заниматься малым бизнесом.</p> <p>5.2. Обучающие группы для пожилых людей с тем, чтобы научить их, с чего начинать приносящую</p>	<p>XX сессий к xx году</p> <p>X кампаний к xx году</p> <p>XX встреч с проповедниками к xx году</p> <p>XX групп, созданных к xx году</p> <p>XX фокус-групп к xx году</p> <p>XX встреч с xx представителями местных властей</p> <p>Тип и количество подготовленных информационных материалов</p> <p>Переговоры в XX банках к xx году</p> <p>XX обученных пожилых</p>	<p>Количество выделенной земли</p> <p>Протоколы сессий</p> <p>Сумма и количество сделанных вкладов</p> <p>Протоколы встреч</p> <p>Письменный учет в местной церкви</p> <p>Письменный учет в местной церкви</p> <p>Документы местной церкви</p> <p>Информационные материалы</p> <p>Протоколы переговоров</p> <p>Материалы семинаров</p>	<p>делать пожертвования</p> <p>Заинтересованность и посещаемость членов общины</p> <p>Готовность общины вносить пожертвования</p> <p>Готовность проповедников участвовать</p> <p>Наличие человеческих и финансовых ресурсов</p> <p>Соответствие/качество оценки</p> <p>Заинтересованность местной власти</p> <p>Наличие финансовых ресурсов</p> <p>Заинтересованность банков и количество вложений</p> <p>Наличие ресурса</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>доход деятельность и как управлять, распоряжаться, планировать, пускать в оборот полученный доход.</p> <p>5.3.Провести кампанию по созданию стратегии эффективного кредитования для содействия повышению занятости/ дохода пожилых людей</p>	<p>людей к xx году – в xxx населенных пунктах</p> <p>Стратегия разработана в xxx году и осуществлена к xx году</p>	<p>Файлы</p> <p>Используемые материалы</p>	<p>Заинтересованность пожилых людей</p> <p>Ресурсы</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------	--------------------------------------------------------

В состав логического рамочного планирования также входят не показанные здесь разделы о потенциальных рисках и человеческих/материальных/финансовых ресурсах необходимых для выполнения действий.

К рискам, которые следует учитывать, относятся как те, которые вы можете контролировать (например, схема проекта), так и те, которые вы контролировать не можете (например, политическая стабильность).

Что касается ресурсов, следует отметить, что предложенные действия не обязательно потребуют финансовых ресурсов у вашего офиса. Часть расходов можно покрыть, если воспользоваться методологией, ведущей к включению проблем пожилых людей в другие действующие программы и политику.

Более подробную информацию и обсуждение этой методологии вы можете найти в: Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity Department for International Development, UK, September 2002 (www.dfid.gov.uk/pubs/files/toolsfordevelopment.pdf)

ЧАСТЬ VII: МОНИТОРИНГ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ

Мониторинг является инструментом, при помощи которого выясняют, осуществляется ли проект/политика/программа как запланировано и, если нет, то производят соответствующие изменения. Этот процесс отличается от оценки, которую проводят для выяснения, достигнуты ли поставленные цели при осуществлении проекта.

Как уже обсуждалось в части VI, подбирая индикаторы в логическом рамочном планировании, вы уже закладываете основу мониторинга осуществления вашей политики/проекта, внося соответственные исправления.

Кроме конкретного мониторинга осуществления вашей политики или плана действий, Мадридский международный план действий предусматривает каждые пять лет проводить глобальный мониторинг (обзор и оценку) осуществления

предложенных в нем действий. Процесс обзора и оценки впервые проводился в 2007 году. Полученные результаты рассматривались на Комиссии ООН по социальному развитию в феврале 2008 года. ОАПР (Отдел анализа политики в области развития, ООН) организовал отдельную публикацию, которым руководствовались в процессе мониторинга. Эта публикация также может служить источником информации о мониторинге и оценке, основанных на принципе участия, и о правильном формулировании индикаторов для программ/политики и планов действий по вопросам старения. С публикацией можно также познакомиться в интернете: www.un.org/esa/socdev/ageing/researchpapers.html.

Следующая таблица показывает некоторые наиболее популярные методологии для подбора индикаторов – как количественных, так и качественных. При возможности следует сохранять баланс между ними, так как они могут дополнять друг друга. Однако, важно подбирать такие индикаторы, при которых сбор информации не вызывает трудностей и станет полезным как для разработчиков проекта, так и для успешного управления процессом осуществления. Механизм мониторинга должен быть простым и четким.

Инструмент	Цель	Преимущества	Риски
Характеристика индикаторов	Меры, процесс, результаты, действия, воздействие	Эффективен для измерения прогресса. Помогает получить контрольные показатели	Индикаторы должны быть четко обозначены, а данные доступны
Анализ логического рамочного планирования	При обзоре результатов прогресса использует характеристику индикаторов на каждом этапе проекта/политики и возникающие линии связи	Улучшает проект политики/программы, является инструментом управления. Фундамент для мониторинга/оценки	Некоторые считают методологию негибкой
Оценка, основанная на теоретических объяснениях	Более глубокий подход, чем у логического рамочного планирования при анализе логики и процесса	Гарантирует более быстрое реагирование на сбои в процессе	Может быть перегружен, если контролируется большая программа/политика
Формальный обзор	Собирает стандартные данные из примеров базисных данных о людях или домохозяйствах	Количественная информация, чтобы экстраполировать установленные факты	Получение результатов требует времени на обработку и анализ данных. Большие расходы

Быстрая оценка	Быстрая качественная оценка для принятия решения	Небольшие расходы, гибкость, скорость	Трудно обобщить установленные факты из-за ограниченного числа примеров
Метод участия	Привлекает основных участников к планированию, выполнению действий, мониторингу и оценке на базе подхода качественного участия	Чувство партнерства и права собственности у основных участников, что ведет к успеху	Менее обоснован, чем формальный обзор, т.к. нет количественных данных. Требуется времени и обученных помощников способных переубеждать отдельных основных участников

Monitoring and Evaluation Tools (адаптировано из Monitoring and Evaluation: Some tools, methods and approaches, World Bank, 2004)

Часть VIII: ДАЛЬНЕЙШАЯ РАБОТА НАД РУКОВОДСТВОМ

Работа над данным руководством будет продолжена. По мере накопления опыта и получения новых данных в процессе разработки и осуществления политики и программ в области старения оно будет корректироваться. Мы заинтересованы в получении примеров для изучения и примеров успешной деятельности в этой области по всему миру для обмена информацией. Данное руководство будет помещено на вебсайте ОАПР в подразделе по осуществлению ММПД.

В этой связи мы приветствуем комментарии и предложения, которые помогут улучшить данное руководство.

Список использованной литературы

Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity
Department for International Development, UK. September 2002

Professional Policy Making for the Twenty-First Century
Strategic Policy Making Team, UK Government Cabinet Office, September 1999

Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?
European Commission, September 2005

Aid Delivery Methods Vol.1 – Project Management Guidelines, European Commission,
March 2004 (www.ec.europa.eu/europaid/reports/plm_guidelines2004_en.pdf)

Fracture Points in Social Policies for Chronic Poverty Reduction. Kate Bird and Nicola
Pratt, Chronic Poverty Research Centre, UK, Working paper 242, October 2004

Participatory research with older people: A Sourcebook. HelpAge International, London
www.helpage.org

Gender Manual: A Practical Guide for Development Policy Makers and Practitioners.
DFID, April 2002

Gender Mainstreaming in Practice: A Handbook. UNDP 2002

Resource Guide on Mainstreaming Gender in Water Management. Gender and Water
Alliance (Nov. 2006)

Regions for All Ages: The Implications of Demographic Ageing for Regional Policy:
European Policies Research Centre, 2006.

AGE/inc Project: Give a Voice to Older People in Poverty and Social Exclusion! The
European Older People's Platform, September 2007. www.age-platform.org

Guidelines for review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on
Ageing: Bottom-up participatory approach, Department of Economic and Social Affairs,
New York, 2006. http://www.un.org/esa/socdev/ageing/review_map.html

<http://www.civicus.org/new/default.asp> CIVICUS Better Communications and Planning
Civil Society Toolkits – Monitoring and evaluation. Accessed 13/12/07