



АНАЛИЗ ЕФО СИТУАЦИИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ В 2005 ГОДУ

КАЗАХСТАН

КАЗАХСТАН

АНАЛИЗ ЕФО СИТУАЦИИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ В 2005 ГОДУ

Резюме

Стремясь диверсифицировать свою экономику, бороться с бедностью и создавать демократическое общество, Казахстан сталкивается с проблемой развития людских ресурсов (РЛР). В связи с наличием таких проблем, правительство запланировало провести в жизнь масштабную Программу развития национального образования, рассчитанную на 2005-2010 гг. Однако до настоящего времени эта программа не получила подкрепления в виде четко разработанных мероприятий или эффективной политики в области обеспечения занятости и социальной интеграции. С другой стороны, наличие в стране некоторого количества финансовых средств дало возможность приступить к осуществлению реформы системы образования, имеющей далеко идущие цели. Для реализации этой реформы и для достижения системных и устойчивых результатов потребуется значительная поддержка извне.

Анализ национальной политики и деятельность доноров в последнее время говорят о том, что для достижения эффективных результатов донорам следует направить свою помощь на разработку системы образования и обучения, ориентированной на рынок труда и основанной на принципах обучения в течение всей жизни, а также на процесс приобретения навыков на местах с целью сокращения безработицы и бедности. Необходимо будет также способствовать развитию регионального сотрудничества между странами Средней Азии по таким важнейшим направлениям, как РЛР, разработка рыночной политики, а также рамочной основы для компетенций и квалификаций.



1. Текущая ситуация и тенденции в развитии людских ресурсов и рынка труда в Казахстане

Справочная информация

С географической точки зрения, Казахстан является самой крупной среднеазиатской страной и имеет самую развитую экономическую систему в регионе. У Казахстана имеются протяженные границы с Россией, с другими бывшими республиками Советского Союза, а также с Китаем. После получения независимости в 1991 году в стране был установлен сильный режим президентского правления, которому пришлось в 90-е гг. вести борьбу с резким экономическим

спадом и с эмиграцией. Однако с 1999 года в экономике был зафиксирован непрерывный рост. В настоящее время стране, где проживают самые разнообразные этнические группы населения, необходимо укреплять национальное самосознание, а также активизировать разработку и экспорт на международные рынки огромных национальных энергетических запасов, что даст возможность обеспечить устойчивый экономический рост в областях, не связанных с добычей нефти и других полезных ископаемых. Другой важной задачей является укрепление и развитие отношений с сопредельными государствами и с другими зарубежными странами. В своем последнем обращении президент призывает ускорить процесс модернизации страны и предлагает создать Союз среднеазиатских государств¹.

Население

На основании данных, полученных после последней переписи населения в 1999 году, население Казахстана² составляло 14,9 млн. человек, 56% из которых проживало в городах и 44% в сельской местности. К настоящему времени численность населения остается практически неизменной, хотя уровень рождаемости показывает неуклонную тенденцию к снижению. Прогнозы в отношении развития системы образования и рынка труда говорят о том, что в ближайшие годы следует ожидать обострения проблем, связанных с низкой рождаемостью в конце 80-х и начале 90-х гг. Значительное сокращение количества рождений после 1987 года должно оказать воздействие на количество учащихся в школах и, следовательно, на количество трудящихся, которые должны пополнить рынок труда. В 2001 году Национальная обсерватория Казахстана провела обследование предприятий, в результате которого выяснилось, что в стране не хватает квалифицированных работников.

В этой связи серьезной проблемой является миграция населения, поскольку после 1991 года страну покинуло значительное количество русских, а также лиц других национальностей, в том числе этнических немцев (в 1990 году население Казахстана было на 1,5 млн. больше, чем в настоящее время). Выезд такого количества людей был частично компенсирован поддержанным государством возвращением этнических казахов из других стран региона. С другой стороны, количество возвратившихся казахов было не очень велико, часто эти лица не владеют русским языком и стремятся сохранить кочевой образ жизни. Эти факторы также оказывают влияние на наличие квалифицированной рабочей силы. Например³, в крупнейшей Карагандинской области в 1996 году было зарегистрировано сокращение населения на 10%, в связи с чем оказалось, что в этом развитом промышленном регионе отмечалась нехватка технологов и других квалифицированных специалистов.

Экономика и бедность

Показатели социального и экономического развития Республики Казахстан в конце 90-х гг. отражают воздействие переходных процессов, пришедших в действие после развала Советского Союза, происшедшего в 1991 году (сокращение промышленного производства на 50%, сокращение количества сельскохозяйственной продукции на 46% и сокращение в строительном секторе на 10%). Однако с 1999 года было отмечено оживление экономической деятельности. С этого времени в стране начался процесс экономического восстановления, характеризующийся в 2000-2004 гг. средним ежегодным ростом объема ВВП на 10%. Этот рост связан с повышением производительности в нефтяной отрасли, энергетике, металлургии, химической промышленности и сельском хозяйстве. В стране была разработана промышленная политика, направленная на диверсификацию экономики, которая имеет целью снизить зависимость от экспорта сырой нефти и обеспечить развитие перерабатывающих отраслей и легкой промышленности. В сельском хозяйстве личные фермерские хозяйства и приусадебные участки постепенно приходят на смену крупным сельскохозяйственным предприятиям.

¹ *Казахстан на пути к ускоренной экономической, социальной и политической модернизации*, февраль 2005 г..

² *Ежегодный статистический сборник, Казахстан, 2004 год*.

³ US Congress Library country study for Kazakhstan (Аналитический обзор ситуации в Казахстане Библиотеки Конгресса США), 1996.

Хотя Казахстан официально не считается бедной страной⁴, постоянно увеличивается разница в доходах населения и социальное неравенство. В соответствии с официальной статистикой, в 2003 году более 30% населения проживало за чертой бедности. На юге и на западе страны бедность распространена больше. Особенно сильно она распространена в сельских регионах (в три раза больше, чем в городах). Для Казахстана характерно наличие среднего размера городов, разделенных большими расстояниями, с высоким уровнем безработицы, значительной миграцией и бедностью. В первой правительственной Программе по борьбе с бедностью и безработицей на 2000-2002 гг. особое внимание уделялось созданию рабочих мест и целевой социальной помощи населению с низкими доходами. Программа сокращения бедности на 2003-2005 гг. ставит задачей сократить уровень бедности на одну треть по сравнению с показателем 2003 года.

Занятость и безработица

В 2003 году экономически активное население в возрасте старше 15 лет составляло 7,7 миллиона человек. Семь миллионов человек имели работу (55% рабочей силы имели рабочие места и получали заработную плату, 36% работали в качестве самозанятых лиц), тогда как уровень безработицы в соответствии с официальными данными составлял приблизительно 9%. За 1998-2002 гг. доля занятого населения увеличилась с 87% до 90%, а уровень безработицы снизился с 13% до 10%. Однако было отмечено значительное сокращение численности группы людей моложе трудоспособного возраста, за счет которой пополняется рынок труда, и одновременное увеличение количества пожилых людей, выходящих из трудоспособного возраста. За пятилетний период оба вышеуказанных показателя составили примерно 10%⁵. По официальным данным, уровень безработицы составлял в 2003 году 8,8%, но реальный показатель может достигать 30%⁶, что связано с большим количеством незарегистрированных безработных. Безработица широко распространена в сельских регионах, и целые семейства продолжают покидать свои поселения.

Уровень занятости населения выше в секторе услуг, тогда как в промышленности отмечается более низкая занятость. В 2003 году 17% из числа занятых лиц работали в промышленности и в строительстве, 35% были заняты в сельском хозяйстве и 48% в сфере услуг (торговля, туризм, связь и государственная служба). В сельских регионах был отмечен рост количества самозанятых лиц, чем объясняется рост занятости в сельском хозяйстве (в 1998 году этот показатель занятости составлял всего 22%). В 2002-2003 гг. в связи с экономической стабилизацией количество занятого в промышленности населения вновь выросло на 5%. В экономике страны все более существенную роль играют малые предприятия (до 50 работников). Из общего числа малых предприятий 39% специализируются в торговле, а также в ремонте автомобилей и жилья. В целом, малые предприятия составляют 36% из общего количества предприятий и дают работу 11% занятого населения⁷.

За последние десять лет значительно выросла доля скрытых видов деятельности, работы с неполным рабочим днем и незарегистрированной занятости. В настоящее время эти виды занятости играют значительную роль в структуре рынка труда. Сюда относятся лица, занятые в мелкой торговле, работающие на небольших приусадебных участках, в сфере услуг, в семейном бизнесе, а также те, кто работает на малых предприятиях без контракта. На более крупных предприятиях, которые еще не прошли процесса реструктуризации, по-прежнему широко распространена избыточная занятость при низкой заработной плате. Это вынуждает многих людей устраиваться на дополнительную работу, чтобы их семьи могли выжить. Считается, что на «незарегистрированных» рабочих местах трудятся более 38% экономически активного населения. По данным USAID, объем теневой экономики составляет 20-28% ВВП.

⁴ В 2003 году валовой годовой доход на душу населения составлял 1.780 долларов США (расчет по методу Атлас) и Казахстан находился на 119 месте в списке из 208 стран и территорий. World Development Indicators database, World Bank, 2004.

⁵ Рукописная редакция обзора ЕФО в отношении ПОО и занятости в Казахстане, 2003 год.

⁶ USAID Kazakhstan country page (страница обзора по Казахстану USAID), April 2005.

⁷ *Ежегодный статистический сборник, Казахстан, 2004 год.*

В структуре рабочей силы имеются несоответствия между квалификациями различных уровней. В 2003/2004 учебном году количество дипломированных специалистов с высшим образованием составило 102.700 человек и превысило количество выпускников учебных заведений, дающих начальную (33.400 человек) и среднюю (60.400 человек) профессионально-техническую подготовку⁸. Число выпускников системы профессионального образования и обучения (ПОО), получивших специализацию в сельскохозяйственной области, постоянно сокращается (в 1998 году таких специалистов было 3.500 человек, тогда как в 2002 году их насчитывалось только 1.300). В то же время значительно возросло количество специалистов в области экономики и административного управления (в 1998 году их было 5.500 человек, а в 2002 году их насчитывалось 16.600). В стране растет дефицит работников технического профиля, в связи с чем таких специалистов приходится привлекать из других стран⁹. Отмечается нехватка квалифицированных работников¹⁰ в промышленном производстве, строительстве, текущем содержании и обслуживании техники, нехватка технических специалистов среднего звена, а также специалистов с навыками в области управления, торговли и маркетинга, научных исследований, проектирования и производства.

При выходе на рынок труда молодежь сталкивается с серьезными проблемами: те, кто не имеют востребованных квалификаций и профессионального опыта, оказываются неконкурентоспособными. В 2003 году из общего количества безработных молодые люди составляли 21% в городах и 34% в сельских регионах. Среди безработных 16% были специалисты с высшим образованием, 27% получили среднее специальное образование, 11% имели начальную профессионально-техническую подготовку и 45% окончили общеобразовательную среднюю школу¹¹. Можно также отметить тенденцию рано приступать к трудовой деятельности (в возрасте примерно 15 лет). Как правило, эти молодые люди могут получить работу в области сервиса и торговли, где не требуется никаких специальных навыков и где также не предоставляется никаких социальных гарантий (очень часто это работа связана с неформальным сектором экономики). Согласно официальной статистике, ежегодно около 70.000-90.000 выпускников средних общеобразовательных школ выходят на рынок труда, не имея никакой возможности получить профессиональную подготовку. 50% этих молодых людей остаются без работы, тогда как остальные могут получить только низкооплачиваемые рабочие места, где не требуется никакой профессиональной специализации¹².

В истекшие годы безработица была значительно более распространена среди женщин, чем среди мужчин. Так, в 2003 году более 58% безработных составляли женщины. Женщины старше 45 лет с высшим и средним специальным образованием (в сфере экономики, в банковском деле или в административном управлении) практически не имеют никаких шансов найти работу, которая бы соответствовала их специальности.

Резюме

Казахстан является быстро развивающейся страной и стремится играть лидирующую роль в регионе. В стране проводится устойчивая промышленная и сельскохозяйственная политика. С другой стороны, в связи с сокращением рождаемости, эмиграцией и несоответствиями между предложением и спросом в отношении квалификаций, отмечается нехватка квалифицированных работников, особенно технического персонала среднего и высшего звена. Хотя в последнее время было отмечено сокращение безработицы и бедности, безработица среди молодежи и женщин остается на высоком уровне, что особенно характерно для сельских регионов. Такое несбалансированное соотношение между процессом приобретения навыков, с одной стороны, и потребностями рынка труда, с другой стороны, препятствует эффективному использованию людских ресурсов.

⁸ Ежегодный статистический сборник, Казахстан, 2004 год.

⁹ Послание президента народу Казахстана, 18 февраля 2005 года.

¹⁰ Обследование предприятий Казахстана, Национальная обсерватория Казахстана, 2001 год.

¹¹ Ежегодный статистический сборник, Казахстан, 2004 год.

¹² Манускрипт обзора ЕФО в отношении ПОО и занятости в Казахстане, 2003 год.

2. Роль РЛР в социально-экономическом развитии

Образование и обучение

В Казахстане, так же, как и в других странах, система образования и обучения сталкивается с проблемой, которая требует неотложного решения, а именно: общество переживает процессы глубоких изменений и ускоренного развития, и для того, чтобы идти в ногу со временем, требуются новые знания и навыки. Необходимо также сделать все возможное для того, чтобы обеспечить выпускников учебных заведений возможностями трудоустройства, придать необходимую гибкость и мобильность рабочей силе, установить тесные контакты с предприятиями, обеспечить высококачественное образование и обучение, а также повысить статус преподавателей и других сотрудников сферы образования. Кроме того, система высшего образования должна внести свой вклад в повышение возможностей учебных заведений, добиться международного признания получаемых дипломов и вернуть доверие к высшему образованию путем искоренения коррупции.

В соответствии с данными Министерства образования и науки по сравнению с 2000 годом государственные расходы на образование увеличились. Если в 2000 году на это направление было выделено 3,1% ВВП, то в 2004 году эта сумма составила 3,8% ВВП. Однако из общей суммы образовательного бюджета доля, выделенная на начальную и среднюю профессионально-техническую подготовку и обучение, составляла в 2000 году только 6,6%, а в 2004 году она сократилась до 6%. Как и в прошлые годы, эти средства, в первую очередь, ушли на оплату платёжных ведомостей, питания и текущего содержания и ремонта. Хотя количество учебных заведений, дающих среднюю профессионально-техническую подготовку, увеличилось, 64% учащихся государственных учебных заведений должны вносить полную плату за свое обучение, и только 36% учащихся получают финансовую помощь от государства.

В 2000 году 15,5% учащихся смогли поступить в учебные заведения, дающие профессионально-техническую подготовку. В 2001-2002 гг. таких учащихся было 17%. В период 1992-2002 гг. количество обучающихся в таких учебных заведениях уменьшилось более чем вдвое (их было 203.100 человек, а осталось 89.600). В 2003 году общеобразовательные средние школы окончили 534.000 человек, тогда как 93.000 человек (14,8%) получили образование в учебных заведениях, дающих начальную и среднюю профессионально-техническую подготовку¹³. Уменьшение количества выпускников касается в первую очередь технических и сельскохозяйственных специальностей. Доступ к профессиональному образованию и обучению связан также с определенными ограничениями географического порядка: 43 областных центра, которые представляют собой небольшие и средние города, не имеют профессионально-технических учебных заведений.

Как видно из вышеприведенных данных, в течение более десяти лет система начального и среднего профессионально-технического образования и обучения находилась в состоянии упадка. На этот процесс оказал воздействие целый ряд взаимосвязанных факторов: свертывание возможностей системы, вызванное переходом на методы обучения и профессиональной подготовки, напрямую связанные с потребностями предприятий, значительное сокращение государственных средств, выделяемых на образование, устаревшие методики обучения и его техническое оснащение, неподготовленность к переходу на обслуживание новых потребностей рынка труда, растущий разрыв между спросом и предложением в отношении квалификаций, изменения в выборе профессиональной ориентации в пользу общего и академического образования, отсутствие четкой политики в области образования и профессионального обучения. Сочетание всех этих факторов привело к резкому снижению потенциала всей образовательной системы, и в настоящее время эту тенденцию необходимо преодолеть. В свете социального и экономического развития Казахстана последних лет и появившихся в этой связи потребностей острая необходимость восстановить позиции, утраченные системой профессионально-технического образования и обучения, становится особенно очевидной. Таким образом, в настоящее время этот вопрос вошел в разряд политических приоритетов руководства страны.

Из официальных источников известно, что начался процесс децентрализации системы управления профессионально-техническим образованием и обучением. Однако, на самом деле, вся система по-прежнему остается сильно централизованной, поэтому органы управления на

¹³ Ежегодный статистический сборник, Казахстан, 2004 год.

местах и областные ведомства, отвечающие за управление образовательной системой, в первую очередь, являются проводниками и исполнителями решений, принимаемых центральным руководством. Учебные заведения не имеют достаточных контактов с предпринимательскими кругами и не могут наладить совместную, основанную на партнерских началах работу, направленную на решение таких проблем, как трудоустройство, социальная интеграция и сокращение бедности. Участие работодателей и профсоюзов в стабилизации профессионально-технического образования и обучения остается недостаточным, поскольку отсутствует система поощрения и стимулов, не имеется соответствующей стратегии, которая также должна быть подкреплена наличием адекватных организационных структур.

Государственная программа развития образования

В октябре 2004 года специальным президентским указом была обнародована Национальная программа развития образования на 2005-2010 гг. (НПРО, известная также под названием Программа). Эта Программа имеет целью повышение качества образования и обучения, а также обеспечение соответствия личным и общественным потребностям развития. Она основана на приоритетах, прописанных в глобальном Стратегическом плане развития Республики Казахстан на период до 2010 года. Основные цели состоят в том, чтобы обеспечить доступ к качественному образованию для всех слоев населения, увеличить продолжительность общего среднего образования с 11 до 12 лет, реорганизовать систему ПОО, усовершенствовать систему обеспечения всех отраслей экономики высококвалифицированными и конкурентоспособными кадрами, а также повысить качество высшего образования и добиться его признания на международном уровне. Для выполнения положений Программы в дополнение к действующему бюджету системы образования в течение шестилетнего периода запланировано ассигновать 330 миллиардов казахстанских тенге (примерно 2 миллиарда евро).

Программа предполагает, что высококачественное профессионально-техническое образование и обучение послужит основой для успешной реализации Стратегии индустриально-инновационного развития на 2003-2015 гг., а также придаст новый импульс развитию промышленности, строительства, малого и среднего бизнеса и сферы обслуживания, равно как и всей экономической системы страны. Предполагается преобразовать действующую в настоящее время систему начального профессионального образования и обучения в двухступенчатую систему профессионально-технической подготовки, тогда как имеющаяся система среднего профессионального образования и обучения будет трансформирована в систему специального профессионально-технического среднего образования. Все этапы этой системы будут увязаны между собой, а также будут намечены пути дальнейшего повышения уровня образования, вплоть до получения степени бакалавра в системе высшего образования после прохождения специального профессионально-технического среднего образования.

Для развития профессионально-технического обучения и специального профессионально-технического среднего образования Программой предусматриваются следующие мероприятия:

- развитие и расширение сети профессионально-технических учебных заведений за счет привлечения средств из местных бюджетов и из частного сектора;
- увеличение финансирования системы ПОО на областном уровне путем привлечения средств из государственного бюджета;
- создание с помощью налоговых льгот механизмов привлечения частных капиталовложений в профессионально-техническое обучение и специальное профессионально-техническое среднее образование;
- разработка и освоение учебных материалов и методики преподавания;
- предоставление в распоряжение профессионально-технических учебных заведений и учебных заведений специального профессионально-технического среднего образования информационно-коммуникационных технологий;
- гармонизация национальных нормативов системы общего профессионального образования и обучения и сближение с Международной Стандартной Классификацией Образования (ISCED 1997);

- введение системы независимой оценки качества ПОО и организация национальных и областных центров присвоения и проверки классификаций.

На основе Программы правительством Казахстана был разработан и утвержден план на первый период выполнения Программы, рассчитанный на 2005-2007 гг. Этот план действий содержит ряд мер и предусматривает ассигнование средств на разработку для ПОО новой нормативной базы, составление классификаторов специальностей и квалификационных требований, совершенствование стандартов ПОО и введение системы, основанной на зачетах, которая даст возможность обеспечить взаимосвязь между различными уровнями ПОО.

Однако рассчитанное на перспективу развитие системы образования и обучения Казахстана, которое прописано в Программе, может быть поставлено под угрозу, если процессу проведения реформ не будет обеспечена полная поддержка, и для его выполнения не будут выделены соответствующие средства и возможности. При ознакомлении с Программой время от времени возникает впечатление, что некоторые цели являются лишь заявленными намерениями, и при этом не учитываются конкретные условия и не указывается, на основе каких показателей будет проводиться оценка достигнутых результатов в ходе внесения изменений в существующую систему. Кроме того, представляется, что некоторые из поставленных целей не являются реально достижимыми в рамках плана действий, в котором для их выполнения намечены весьма короткие сроки. Имеются также проблемы с недостаточной координацией действий различных государственных структур и ведомств, отсутствием связей с партнерами по выполнению поставленных задач, а также с частой сменой лиц, отвечающих за принятие политических решений. На подготовительном этапе реформы системы образования уже должен был состояться диалог между всеми участниками этого процесса, но для этого диалога не было отведено достаточного времени. Официально этап подготовки реформы уже завершился, необходимая дискуссия была проведена, и в настоящее время необходимо сосредоточить внимание на выполнении сформулированных задач.

Последующее обучение, политика в области занятости и социальное партнерство

Помимо официальной системы профессионального образования, в стране имеется 15.000 учебных заведений, которые предлагают продолжение профессионального обучения. Они не подлежат государственному лицензированию и выдают свои собственные свидетельства о получении образования. Кроме того, у них не имеется связей с официальной системой образования и обучения, а также не существует схемы гарантирования качества этого обучения. Наиболее часто предлагаются курсы по ведению бизнеса, по управлению, информационно-коммуникационным технологиям, банковскому делу, курсы обучения иностранным языкам, а также обучения тем профессиям, которые пользуются наибольшим спросом на рынке труда (специалисты по газовой и электрической сварке, слесари-водопроводчики, электрики, а также другие профессии сферы услуг). На практике доступ к неофициальным программам обучения является ограниченным, особенно для населения сельских регионов, безработных, работников неформального сектора экономики и других представителей тех групп населения, которые в социальном плане находятся в самом невыгодном положении. Все вышеперечисленные категории населения не имеют возможности оплатить эти достаточно дорогостоящие услуги.

Государственная политика в области занятости действует недостаточно эффективно в отношении этих групп населения, которым должно быть уделено особое внимание. Кроме того, в этой политике отсутствует координация с системами образования и социального обеспечения. Имеется целый ряд трудностей, которые препятствуют разработке активных мер по обеспечению занятости, например, в ходе составления программ обучения для безработных отсутствует четко разработанная схема определения потребностей рынка труда. Помимо этого, отсутствует какая-либо система, которая могла бы способствовать эффективному проведению переговоров между лицами, представляющими интересы власти, работодателей и наемных работников. Точно также не имеется системы консультирования и профориентации, равно как и механизмов оценки степени результативности тех проектов, которые уже были выполнены в центре и на местах.

Хотя на местах уже имеются примеры эффективного привлечения к системе образования и обучения частного сектора и социальных партнеров, в будущем предстоит конкретно определить их роль в этом процессе. Некоторые предприниматели участвуют в финансировании учебных заведений системы ПОО, оплачивая целевые учебные программы и заключая контракты на

обучение своих сотрудников, а также принимая участие в процессе пересмотра профессиональных нормативов. Заслуживающий внимания опыт социального партнерства был наработан в ходе выполнения показательных проектов, которые проводились, в основном, неправительственными организациями. Однако, в целом, социальные партнеры по-прежнему не осознали развитие людских ресурсов в качестве приоритетной задачи. Кроме того, отсутствует эффективно действующая система поощрения и стимулирования, которая могла бы способствовать более широкому распространению передового опыта в этой области.

Резюме

Система образования и обучения по-прежнему остается сильно централизованной, не имеет достаточного финансирования, основывается не на спросе, а на предложении и не имеет возможности использовать необходимое участие социальных партнеров. Неудовлетворительным является доступ к образованию и обучению, качество образовательной системы также оставляет желать лучшего. Недостаточно разработаны связи и сотрудничество между учебными заведениями, предприятиями, службами занятости и неофициальными учебными заведениями. В связи с вышесказанным, на рынке труда все сильнее ощущается нехватка квалифицированных работников, а также работников с востребованными квалификациями. Для проведения в жизнь активных мер по обеспечению трудовой занятости, сокращению бедности и борьбе с социальной изоляцией требуется обеспечить дальнейшее развитие и наращивание потенциала, что в итоге позволит охватить этими мерами более широкие слои населения. Государственная программа развития образования на 2005-2010 гг. представляет собой реформаторскую инициативу, которая имеет далеко идущие цели. С другой стороны, потребуются значительные усилия для определения приоритетов, разработки реально осуществимых планов действий, налаживания партнерских отношений и получения необходимой поддержки. В настоящее время у всех заинтересованных сторон в Казахстане и у международных доноров появилась реальная возможность объединить свои усилия для успешного претворения намеченных планов в жизнь.

3. Текущие программы ЕС в области РЛР

Программа Tacis

В соответствии с положениями Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Республикой Казахстан мероприятия в области образования и обучения направлены в первую очередь на повышение уровня общего образования и профессиональных квалификаций, а также на оказание технической помощи в обеспечении трудовой занятости населения. В рамках программы ЕС Tacis в последние годы Казахстан получил средства на финансирование целого ряда важнейших проектов в области РЛР, описание которых приводится ниже.

В 90-е гг. ЕС предоставил крупные гранты в распоряжение Института управления и экономических исследований Казахстана, Государственной академии управления и Дипломатической академии Казахстана.

В 2003-2005 гг. был осуществлен проект под названием «Поддержка организации Евразийского учебного центра для государственных служащих». Его результатом явилось создание в Казахстане нового учебного заведения для подготовки госслужащих. Учебный центр будет обучать госслужащих, работающих в центре и в областях, а также готовить преподавателей для областных учебных центров государственной службы Казахстана и сопредельных стран региона.

Цель проекта под названием «Профессиональное образование и обучение, увязанные с развитием малых и средних предприятий» заключается в оказании поддержки при разработке высококачественной системы профессионального образования и обучения в различных регионах страны и по отдельным отраслям экономической деятельности. Таким образом, будет оказано содействие для предоставления населению Казахстана новых возможностей при трудоустройстве. Проект рассчитан на два года, и его выполнение началось в 2003 году по следующим пяти направлениям:

- социальное партнерство в малых и средних предприятиях;

- управление и финансирование системы ПОО;
- разработка учебных программ и подготовка преподавателей;
- подготовка управляющих кадров для системы ПОО;
- распространение информации о достигнутых результатах.

Проект был успешно реализован на уровне показательных учебных заведений, но его результаты до сих пор не были доведены до сведения разработчиков системы ПОО в республиканском масштабе.

Проект под названием «Поддержка при введении в практику национальной системы обеспечения качества в образовании» запланирован на 2005-2006 гг. и имеет целью разработать для высшего образования Казахстана устойчивую и эффективную систему обеспечения качества и аккредитации. Задача состоит в том, чтобы вывести высшее образование на уровень соответствия международным стандартам и сделать его способным оперативно реагировать на быстро меняющиеся потребности рыночной экономики.

В ходе выполнения в Казахстане программы для высшего образования Tempus в последние годы особое внимание уделялось разработке учебных программ в таких приоритетных областях, как охрана окружающей среды, международная торговля, развитие сельского хозяйства и сельских регионов, нефтегазовая промышленность, химические технологии, системы обеспечения качества и энергоэффективные технологии. В ряд прочих приоритетов программы входят следующие направления: подготовка университетов для международной аккредитации, обучение персонала в целях реализации государственной административной реформы, развитие гражданского общества, налаживание деятельности органов правосудия и правоохранительных структур, введение в действие систем обеспечения качества и оценки, привлечение работодателей к процессу развития образовательных систем, введение трехуровневой системы высшего образования, основанной на накоплении зачетов.

Индикативная программа Tacis для Средней Азии на 2005-2006 гг. делает упор на поддержку реформ и развития систем общего и технического высшего образования, в том числе на подготовку и переподготовку преподавателей нового поколения в сфере общего и технического образования.

Европейский фонд образования

ЕФО работает совместно с Европейской комиссией над составлением проектов по программе Tacis и над мониторингом качества. В частности, в ходе выполнения вышеупомянутого проекта под названием «Профессиональное образование и обучение в связи с развитием малых и средних предприятий» в 2004 году по поручению Представительства ЕС ЕФО проводил промежуточный обзор результатов. В текущем году ЕФО проведет обзор «по окончании проекта» и намеревается уделить особое внимание положительным наработкам проекта и тому, каким образом их можно будет встроить в общий контекст планов развития национальной системы ПОО.

В рамках сотрудничества со странами-партнерами ЕФО выполнял также свои собственные проекты и оказывал содействие проведению политики РЛР в части обучения. В этой связи следует отметить два начавшихся недавно региональных проекта под названиями «Национальные системы квалификаций» и «Приобретение навыков с целью сокращения бедности», которые проводятся одновременно в четырех странах Средней Азии.

За истекшие пять лет ЕФО осуществил также следующие проекты: «Стратегия обучения для обеспечения развития на местах в контексте сокращения бедности», «Развитие предпринимательства на местах» и «Распространение арсенала инструментов в области менеджмента». Учрежденная ЕФО в 1996 году Национальная обсерватория оказала содействие процессам развития системы ПОО и обеспечения занятости населения, проведя исследования в различных отраслях и организовав распространение информации и курсы обучения.

Резюме

В рамках программ ЕС для Казахстана, связанных с РЛР, до настоящего времени основное внимание уделялось обучению, направленному на развитие малых и средних предприятий и на внедрение навыков предпринимательства, а также наращиванию потенциала соответствующих учреждений и ведомств и реформе высшего образования. Значительно меньше было сделано для поддержки разработки активной политики занятости и для поддержки систем профессионального образования и обучения, которые должны быть в состоянии гораздо более гибко реагировать на запросы рынка труда, а также на изменение приоритетных направлений развития экономики Казахстана.

Как и в других странах, проблемным направлением являлось обеспечение устойчивости результатов проектов технической помощи, выполнявшихся в области РЛР, а также распространение информации о проделанной работе. Слабым звеном оказалась координация деятельности доноров, которой занимались исключительно представители местной администрации. При выполнении проектов в области РЛР необходимо обеспечить более тесное сотрудничество с ключевыми министерствами и ведомствами и более активно вовлекать их в деятельность, связанную с реализацией этих проектов.

4. Значительные инвестиции в области РЛР со стороны других доноров

В конце 90-х гг. Азиатский банк развития (АБР) предоставил техническую помощь и два кредита для восстановления системы образования и усовершенствования управления (20 млн. долларов США), а также для поддержки начального обучения (45 млн. долларов США). В 2004 году АБР совместно с Британским советом представил стратегию развития сектора образования, которая явилась вкладом в разработку государственной концепции и планов для Государственной программы развития образования на 2005-2010 гг. АБР и Институт открытого общества совместно с национальными отделениями Фонда Сороса выступили с инициативой создания в Средней Азии Сети сотрудничества в области образования.

В качестве ведущего международного партнера при обеспечении развития образовательной системы АБР планирует оказать помощь в восстановлении учебных заведений, предоставляющих образовательные услуги высокого качества, а также способствовать углублению процесса реформирования, направленного на обеспечение соответствия потребностям рыночной экономики. По сведениям АБР, координация международного содействия в области образования в настоящее время будет осуществляться Всемирным банком, который готовит политический документ, где будут изложены положения стратегии в области образования. Правительство Казахстана, со своей стороны, сообщило, что у него не имеется намерений брать дополнительные кредиты для развития образования¹⁴.

Корейское международное агентство по сотрудничеству (KOICA) предоставит 1 млн. долларов США для организации национальных и областных центров, которые будут присваивать и проверять квалификации. Корейский институт исследований в области ПОО организовал учебные курсы для официальных представителей высшего звена и для экспертов в области профессионального образования и обучения.

По линии Германского технического сотрудничества (GTZ) был выполнен проект регионального сотрудничества стран Средней Азии и Кавказа в области профессионального образования и обучения, а также проект по развитию малых и средних предприятий в Казахстане. МОТ также активно выполняла свою учебную программу под названием «Начни и совершенствуй свой бизнес», а также учебную программу по развитию малых и средних предприятий в сельских регионах. ЮНЕСКО поддерживала открытие учебных центров в различных населенных пунктах, и в Казахстане активно распространялась информация, содержащая рекомендации ЮНЕСКО и МОТ по поводу развития системы ТПОО. Фонд Сороса в Казахстане, USAID, GTZ и прочие

¹⁴ ADB country strategy and programme update 2005–2007 for Kazakhstan, September 2004. (Стратегия и программа АБР по Казахстану, обновленная редакция на 2005-2007 гг., сентябрь 2004 г.)

донорские организации также финансировали целый ряд различных программ в области образования.

По мнению АБР, высокие темпы развития Казахстана повлекли за собой быструю смену приоритетов и происходящие время от времени сдвиги в относительной значимости этих приоритетов. В связи с вышесказанным, поскольку программы помощи составляются на ежегодной основе и готовятся заблаговременно, в ходе их выполнения появляется некоторая неопределенность. Для того чтобы помощь была более эффективной и давала более ощутимые результаты, необходимо сделать программы более гибкими и более четко согласовывать с правительством их содержание и сроки выполнения.

5. Основные задачи, стоящие перед реформой в области РЛР и рынка труда, и роль процессов модернизации

Использование возможности дальнейшей разработки и реализации общей политики в области образования и обучения с перспективой введения в среднесрочной перспективе системы обучения в течение всей жизни

Обнародованная недавно Государственная программа развития образования на 2005-2010 гг. формулирует далеко идущие цели, что создает возможность провести в образовании и обучении необходимые системные преобразования. С другой стороны, здесь также просматривается опасность того, что, если Программа не увенчается успехом, и запланированные инвестиции не приведут к ожидаемым результатам, будет подорвано всякое доверие к любой значительной программе реформирования системы образования и обучения. Необходимо обеспечить активное участие в процессе реформирования всех звеньев образовательной системы и задействовать все средства, необходимые для введения требующихся изменений. Для успешного проведения реформ необходимо обеспечить широкомасштабный процесс постоянно проводимых консультаций, что даст возможность составлять реально выполнимые планы действий, в обязательном порядке определять текущие приоритеты и порядок выполнения намечаемых мероприятий. Кроме того, все основные участники проведения реформ должны проявить свою неизменную приверженность этому процессу.

Система обучения в течение всей жизни была разработана с учетом особенностей казахстанской экономики, общества и культурных традиций. Эта система может обеспечить стратегическое видение, которого не просматривается в других частях Программы, и именно она сможет обеспечить развитие людских ресурсов в более долгосрочной перспективе. Система обучения в течение всей жизни может стать рамочной основой для дальнейшего развития и, выйдя за пределы НПРО, послужить гарантией того, что после выполнения целей Программы вопрос РЛР не будет оставлен без должного внимания.

Совершенствование интеграции образования и обучения в процессы развития на региональном и местном уровнях

В рамках общей реформы образования, интеграция образования и обучения в процессы развития является важнейшим вопросом, с которым связано повышение качества, обеспечение актуальности и привлекательности образования и обучения. В Республике Казахстан этот аспект уже нашел свое отражение в политике развития образования и повышения занятости. Уже были отмечены такие явления, как несоответствие между имеющимися квалификациями и запросами современного рынка труда, а также нехватка квалифицированных работников, что особенно касается квалификаций среднего звена. Предполагается, что в связи с экономическим ростом и демографическими изменениями эти проблемы проявятся еще более остро. В настоящее время не имеется механизмов, которые бы давали возможность четко определить уровни новых компетенций или навыков, а также потребности различных приоритетных экономических отраслей, в частности, нефтеперерабатывающей отрасли, промышленного производства, сферы услуг, сельского хозяйства и туризма. С другой стороны, представляется, что в скором времени появится необходимость четко определить рамочную основу развития. Только таким образом

можно будет способствовать реализации появляющихся инициатив и обеспечивать эффективное управление процессами проводимых преобразований.

Перед реформой системы образования и обучения стоит колоссальная задача: путем усовершенствования системы приобретения навыков обеспечить вклад в повышение экономического процветания страны и социальной сплоченности населения. В переходный период создание условий для получения необходимого образования может способствовать сокращению бедности в Казахстане. В этой связи, продуманная политика в области образования, обучения и трудоустройства населения (включая официальные и неофициальные каналы приобретения навыков), по всей вероятности, может внести свой вклад в решение задачи по сокращению бедности, что должно стать центральным направлением при определении политики РЛР, а также в ходе ее реализации. Активная политика в области обеспечения населения трудовыми местами должна охватывать все группы населения, которые могут оказаться безработными, что влечет за собой социальную изоляцию и бедность. При такой политике необходимо будет отказаться от обслуживания исключительных интересов зарегистрированных безработных: напротив, необходимо будет стремиться к диверсификации методов работы и приданию ей более целевой направленности.

Использование потенциала регионального пространства образования и занятости с целью совершенствования сотрудничества и мобильности

Несмотря на некоторые попытки среднеазиатских стран осуществить при поддержке международных доноров целый ряд проектов регионального масштаба, возможности налаживания более широкого сотрудничества в формате всего региона в таких сферах, как образование, обучение и трудоустройство населения, никогда не были полностью задействованы. Учитывая, что эти страны имеют сходное историческое прошлое и наследие, доставшееся им от прошлого века, говорят на понятном друг другу языке, и в процессе реформирования систем образования, обучения и занятости сталкиваются в настоящее время со схожими проблемами, существует возможность, от реализации которой могут выгадать все. Совершенствование процессов сотрудничества будет также способствовать решению такого ключевого вопроса, каковым является активная региональная миграция.

Совершенствование механизмов регионального сотрудничества имеет огромный потенциал и может принести существенную пользу во многих областях в ходе разработки политики и при ее практическом осуществлении. Налаживание взаимных обменов информацией и опытом в политике, направленной на разработку обновленных систем образования и обучения, имеющих целью обеспечить трудоустройство населения, социальную интеграцию и сокращение бедности, даст возможность определить общие подходы к решению вышеуказанных проблем и в кратчайшие сроки увидеть результаты вводимых изменений.

6. Рычаги в политике РЛР и смежной сфере рынка труда, с помощью которых может быть приведена в действие устойчивая реформа системы

В ответ на основные задачи, стоящие в настоящее время на повестке дня, предлагается задействовать три основных рычага. Первый из них имеет целью оказать содействие реформе национальной образовательной системы и расширение горизонтов этой реформы. Два других должны способствовать решению вопросов сквозного характера, касающихся всей системы квалификаций в целом, а также процесса приобретения навыков с целью обеспечения социальной интеграции и сокращения бедности. В данном случае в качестве отправной точки необходимо брать ситуацию в Казахстане, но, с другой стороны, не менее важно задействовать потенциальные возможности развития сотрудничества между всеми странами данного региона.

Поддержка национальной реформы образования и обучения и разработка системы обучения в течение всей жизни

Правительство Казахстана признало, что система образования и обучения играет важнейшую роль в процессе развития экономики и общества. В этой связи была разработана рассчитанная на шесть лет НПРО, и были выделены необходимые средства на реализацию первого этапа Программы. В тексте Программы нашли отражение почти все ключевые вопросы текущего момента и современные методы их решения. С другой стороны, в дальнейшем потребуются содействие в ходе определения важнейших приоритетов, подготовки реально выполнимых планов, а также в процессе их претворения в жизнь.

Для разработки политики реформирования образования и обучения и устойчивой стратегии реализации намеченных задач в ближайшие годы потребуются уделить особое внимание координации деятельности национальной администрации и международных доноров, в частности, при освоении направляемых в эту область капиталовложений. До сих пор не выяснено, когда и каким образом крупнейшие международные доноры, в частности, Всемирный банк и Азиатский банк развития, возобновят свое участие в развитии образовательной системы Казахстана. В будущем станет более понятно, в какой мере руководство страны сумеет перейти от риторических заявлений к конкретным действиям, а также выяснится, в каком направлении пойдет реализация первого этапа намеченной Программы.

В связи с вышесказанным, ЕФО рекомендует донорам пытаться решать задачи, сопряженные с реформированием образования и обучения в Казахстане, действуя в двух направлениях. С одной стороны, необходимо оказывать содействие в ходе начавшегося выполнения Государственной программы развития образования на 2005-2010 гг. На данном этапе для начала предполагается оказать поддержку в развитии системы среднего и специального профессионально-технического среднего образования, где предлагаются альтернативы, более конкретно сориентированные на потребности рынка. Поэтому именно в эту область желательно направлять молодых людей, которые выбирают классические схемы общего среднего и высшего образования. Таким образом, появляется также возможность решить проблему излишнего количества студентов в университетах.

Второй путь содействия проведению реформы заключается в том, чтобы в течение 2010-2015 гг., в первую очередь, направить необходимые средства на разработку системы обучения в течение всей жизни, а впоследствии содействовать ее претворению в жизнь. Процесс разработки этой системы будет основываться на положениях НПРО и будет учитывать успехи и неудачи, которые будут выявлены в ходе выполнения Программы, причем основная цель будет состоять в разработке нового стратегического подхода ко всему процессу РЛР. Здесь также придется обязательно принять во внимание имеющийся международный опыт функционирования системы обучения в течение всей жизни, а также воспользоваться передовой практикой, которая будет наработана в течение ближайших десяти лет.

Поддержка в ходе разработки национальной системы квалификаций

Национальная система квалификаций (НСК) должна определить квалификационные уровни, способы обеспечения качества и руководящие принципы, а также методику подтверждения знаний, полученных в рамках различных учебных программах и при разных условиях обучения. НСК обязательно должна будет охватить все основные вопросы, связанные с разработкой политики в области ПОО, и способствовать организации совместной работы всех заинтересованных сторон в ходе разработки и введения в действие новых систем. Необходимо будет также разработать схемы стимулирования и поощрения для всех учреждений, которые занимаются профессионально-техническим образованием и обучением, с тем, чтобы у них появились конкретные возможности разработать современные обучающие методики. При наличии четко прописанной рамочной основы, выстроенной в масштабах всей страны, станет возможным создание такой системы, в которой найдут свое место все квалификационные уровни и все соответствующие им программы ПОО, которые смогут охватить все отрасли экономической деятельности. Таким образом, трудящиеся увидят ясно разработанные пути, по которым можно будет продвигаться вперед, обеспечивая свое обучение в течение всей жизни. Одновременно

появится также система признания квалификаций, которая, в свою очередь, будет способствовать развитию мобильности в масштабах всего региона.

В существующих в настоящее время планах развития системы национального образования уже сейчас содержатся идеи относительно пересмотра действующих классификаторов профессий и соответствующих специализаций и программ. Действительно, эти классификаторы уже не соответствуют реалиям, характеризующим современный рынок труда. Пересмотр классификаторов можно считать первым шагом на пути создания НСК. Кроме того, Казахстан принимает участие в выполнении регионального проекта ЕФО под названием «Национальные системы квалификаций в странах Средней Азии», а также в реализации демонстрационной программы по разработке НСК в туристической отрасли. Если НСК приобретет статус национальной политики, можно надеяться, что это направление станет приоритетным при оказании донорской помощи.

Поддержка процесса приобретения навыков с целью сокращения безработицы, социальной изоляции и бедности

Современная макроэкономическая ситуация Республики Казахстан свидетельствует о том, что потенциал повышения занятости, социальной интеграции и сокращения бедности за счет экономического роста кроется, среди прочих факторов, в более эффективном развитии и использовании существующих людских ресурсов и создании благоприятных условий для приобретения навыков в помощь государственным и частным инициативам на местном уровне.

В связи с вышесказанным, ЕФО предлагает донорам оказать поддержку всем правительственным инстанциям на центральном, областном и местном уровне, а также по возможности способствовать развитию деятельности НПО. Работа может быть организована по тем направлениям реформирования системы образования и обучения, которые могут содействовать учебным заведениям, преподавателям и прочим работникам учебной системы при выходе на контакты с тем группами населения и отдельными лицами, которых особенно остро затронули такие явления, как безработица, социальная изоляция и бедность. Цель этой работы состоит в том, чтобы помочь этим работникам и дать им возможность приобрести новые навыки. Налаживание партнерских отношений на местах, работа в формате учебных контактных сетей будет способствовать приобретению навыков, что поможет обеспечить социальную интеграцию и сокращение бедности. Речь идет также о тех работниках, которые оказались в сфере неформальной экономики, поскольку у них появится реальная возможность приобрести новые навыки и компетенции, выйти на более высокий профессиональный уровень и покинуть неформальную экономику, где они работали на низкооплачиваемых местах и куда попадают беднейшие слои населения, пытающиеся обеспечить свое выживание.

Такая организация работы даст также возможность всем заинтересованным сторонам укрепить свой потенциал в ходе разработки и выполнения мер в области РЛР, увязать свою деятельность со стратегией и политическими действиями, направленными на сокращение бедности, и будет способствовать распространению информации о передовом опыте. Эта информация должна стать доступной для политических руководителей и для доноров, причем в первую очередь она должна касаться того, каким образом процесс приобретения навыков может способствовать сокращению бедности.

При проведении активной политики обеспечения населения трудовой занятостью доноры должны сосредоточить свое внимание на поддержке мероприятий в сфере профессиональной подготовки и переподготовки. Необходимо обеспечить соответствие приобретаемых навыков потребностям рынка труда, что даст больше шансов для трудоустройства, для расширения масштабов этого вида учебной деятельности, ее диверсификации и для целевого охвата более широких групп населения. Необходимо одновременно поддерживать развитие деятельности по консультированию при выборе профессии и по дальнейшей профориентации, что должно стать частью работы государственных и негосударственных служб занятости. Вопросы профессионального выбора должны также обсуждаться в начальной и средней школе.

При приведении в действие этого рычага координация деятельности международных доноров и доноров, действующих на двухсторонней основе, должна стать важнейшим вопросом, что в равной мере касается также других вышеупомянутых рычагов. Скоординированные действия смогут послужить гарантией более эффективного освоения инвестиций, направляемых Казахстаном в РЛР.

Эти рычаги дадут возможность разработать соответствующие программы и подходы в областях и на местах. Национальные системы квалификаций будут действовать эффективно только при условии, что во всех странах Средней Азии они будут схожими и совместимыми. Такой подход является весьма обоснованным, если учесть наличие такого явления, как миграционные потоки внутри региона. В то же время приобретение навыков с целью обеспечения занятости, социальной интеграции и сокращения бедности является особенно важным для приграничных регионов, и эта задача не может эффективно решаться исключительно в каждой из стран по отдельности.

HOW TO CONTACT US

Further information can be found on the
ETF website: www.etf.eu.int

For any additional information, please contact:

External Communication Unit
European Training Foundation
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I - 10133 Torino
E: info@etf.eu.int
T: +39 011 630 2222
F: +39 011 630 2200