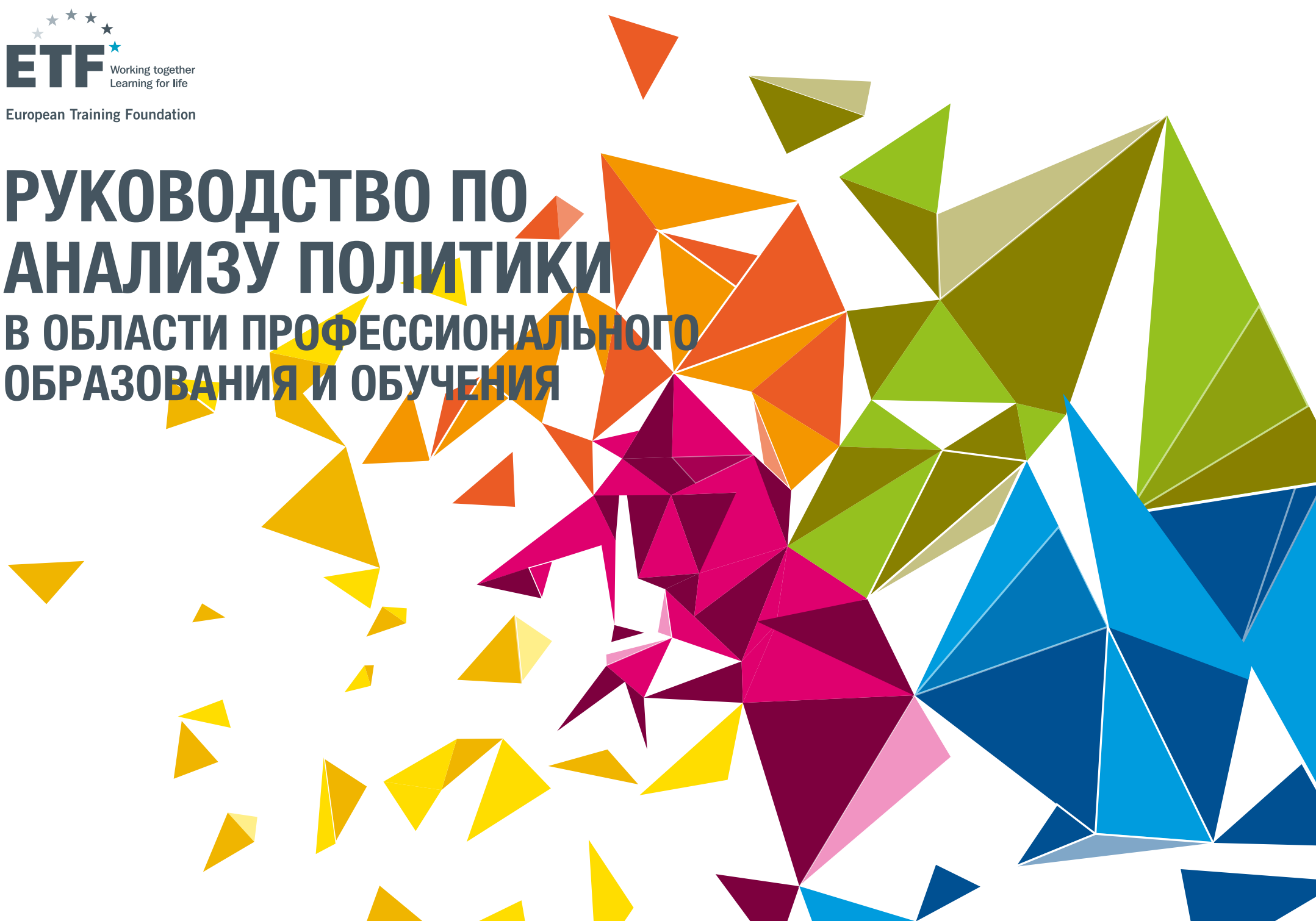


РУКОВОДСТВО ПО АНАЛИЗУ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ



СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ

2. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ОСНОВА АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

- 2.1 Ключевые понятия
- 2.2 Аналитический процесс
- 2.3 Соединяя звенья цепи: руководство по качественному анализу политики в области профессионального образования и обучения

3. МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

- 3.1 Проверка реального положения дел и консультации
- 3.2 Фактические данные и здравый смысл
- 3.3 Немного об участии и ответственности
- 3.4 Анализ в реальных условиях: типичные проблемы

4. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

5. ПРАКТИКА АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ: ПРИМЕРЫ ИЗ РАБОТЫ СТРАН-ПАРТНЕРОВ ЕФО

- 5.1 Анализ для определения программы действий: оценка политики в области ПОО для повышения трудоустройства женщин в Иордании в рамках проекта ЕФО PRIME
- 5.2 Анализ для разработки политики: форсайт в рамках проекта ЕФО FRAME в Юго-Восточной Европе и Турции
- 5.3 Анализ для поддержки реализации политики: оценка среднесрочных результатов Рижского соглашения в Сербии
- 5.4 Анализ для поддержки мониторинга прогресса и оценки политики: Туринский процесс на Украине

СОКРАЩЕНИЯ

БИБЛИОГРАФИЯ

PDF ISBN 978-92-9157-685-2 doi:10.2816/457518 TA-04-18-136-RU-N

Автор: Михайло Милованович

© Европейский фонд образования, 2018

Копирование разрешено при условии ссылки на источник.

3

6

7

12

23

29

30

34

36

37

39

41

43

48

51

54

57

58

1

ВВЕДЕНИЕ



О чем это руководство?

Настоящее руководство обобщает опыт работы Европейского фонда образования (ЕФО) в области анализа политики в сфере профессионального образования и обучения и предлагает партнерским странам оперативное руководство по применению различных аналитических методов на разных этапах цикла выработки политических решений. В руководстве описаны теоретические и практические аспекты анализа, лежащие в основе работы ЕФО. Оно может быть использовано в качестве методического пособия для обучения заинтересованных сторон.

Структура руководства состоит из двух частей. В первой (разделы 1–4) — обозначены ключевые понятия и концептуальная основа анализа политики в области профессионального образования и обучения, описаны способы его применения. Во второй части (раздел 5) на примере отдельных проектов ЕФО и их методологии продемонстрировано использование анализа для принятия решений на таких важных этапах цикла выработки политических решений в сфере профобразования и обучения, как определение целей (определение проблемы), разработка и реализация политики, а также оценивание результатов реализации принятых решений.

Зачем нужно данное руководство?

В целях содействия более широкому применению анализа политики в области профессионального образования и обучения для поддержки выработки политических решений и критического осмысления результатов их реализации в странах-партнерах.

Настоящее руководство разработано по просьбе специалистов (аналитиков, практиков в области профессионального образования и обучения (ПОО), руководящих работников

и т. д.) в странах-партнерах, ответственных за принятие обоснованных решений на различных этапах цикла выработки политики.

Такая потребность в методической поддержке возникает из-за проблем, связанных с получением достоверной и своевременной информации для разработки политики. По мере развития ПОО в странах — партнерах ЕФО появляется все больше сложных фактических данных и обстоятельств, интерпретация которых требует знаний, умений, опыта и концептуальной ясности. Более того, «цена» аналитических выводов, достаточно высока: например, когда по результатам анализа нужно принять трудные решения в «неопределенной обстановке» (ЕФО, 2013а) или дать ответ на социально-экономические вызовы, такие как молодежная безработица, миграция или нехватка ресурсов.

Хотя это руководство не может преодолеть все трудности и найти компромиссы, свойственные процессу разработки политики, оно все же может помочь задействованным специалистам использовать наилучшим образом имеющиеся фактические данные и варианты возможных решений, сделав аналитический процесс более профессиональным (ЕФО, 2013а). Конечная цель заключается в повышении потенциала заинтересованных сторон из сферы ПОО в части проведения систематической оценки вариантов решений и их реализации (ЕФО, 2016b), а также стимулирования специалистов к регулярному использованию анализа политики в области профессионального образования и обучения при принятии решений.

Для повышения качества аналитического вклада стран-партнеров, участвующих в деятельности ЕФО.

Все чаще ЕФО рекомендует странам-партнерам не ограничивать свое участие в проектах простым

подтверждением результатов, сформулированных внешними экспертами, а перейти к самостоятельной разработке содержания и к достижению намеченных результатов. В качестве примеров можно назвать проекты FRAME и PRIME, предварительную (ex-ante) оценку среднесрочных результатов Рижского соглашения в странах Юго-Восточной Европы, а также цикл Туринского процесса 2016 г.

Общим для этих проектов является то, что они опираются на подробные тематические консультации на национальном уровне и на результаты аналитической работы, проведенной субъектами, отвечающими за политику в области ПОО.

Это руководство обобщает ключевые принципы, этапы и стандарты анализа политики в области профессионального образования и обучения и предлагает их в качестве ориентира для стран-партнеров, которые желают (или от которых требуется) предоставить аналитические материалы в ходе сотрудничества с ЕФО. Цель, которая преследуется при этом, — предоставить странам-партнерам четкий ориентир для подготовки качественных, достоверных и готовых к использованию материалов. ЕФО же, со своей стороны, получит надежный канал для правильной контекстуализации первоочередных задач и аналитических выводов в соответствии с предпочтениями, традициями и приоритетами стран.

Кому адресовано руководство?

Анализ государственной политики в области профессионального образования и обучения предоставляет информацию, у которой есть свои производители, бенефициары и источники. В целом их можно разделить на лиц, отвечающих за разработку политики (бенефициаров),

исследователей и аналитиков (производителей информации) и группу заинтересованных сторон, включающую работников сферы образования, родителей и представителей местных органов власти (European Commission/EACEA/Eurydice, 2017), которые могут быть как бенефициарами, так и источниками данных и мнений для анализа.

В сфере разработки и реализации политики эти роли могут накладываться друг на друга, что происходит достаточно часто. Управленцы могут принимать активное участие, направлять процесс производства аналитической информации или управлять им. Аналитики могут повлиять на политические решения таким образом, что становятся лицами, принимающими решения де-факто. Заинтересованные стороны могут быть источником важнейшей информации для анализа или его заказчиками и непосредственными участниками процессов формулировки и подтверждения аналитических выводов.

Настоящее руководство в той или иной степени способствует развитию потенциала всех этих сторон. Его основная аудитория — производители информации, то есть те, кто отвечает за предоставление аналитических данных и выкладок для адекватной оценки достигнутых результатов, определения следующих шагов и мер по дальнейшему развитию. В руководстве содержатся предложения по повышению эффективности и достоверности анализа.

Представленная информация может оказаться полезной и для бенефициаров, при условии что они также отвечают за качество аналитических результатов. Наконец, для заинтересованных сторон это руководство может послужить примером того, каким образом они могут участвовать в аналитическом процессе.

2

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ОСНОВА АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ



2.1 КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ

В своей современной форме анализ политики в области профессионального образования и обучения возник в 1960-е гг. — как продукт экономического восстановления Европы после Второй мировой войны (Walt и Gilson, 1994). Вместе с тем его корни уходят в 1940-е или еще более ранние годы. Изначально задуманный как способ улучшения политики в сфере здравоохранения и в области водных ресурсов, со временем анализ политики стал применяться и в ряде других государственных секторов, включая образование и обучение (Nealey, 2011).

После многих лет применения в госсекторе анализ политики в области профессионального образования и обучения трансформировался в диверсифицированную и гетерогенную дисциплину с многочисленными аналитическими подходами и структурами (ЕФО, 2013а). Однако их подробное описание выходит за рамки настоящего практического руководства. В следующих подразделах представлен базовый набор фундаментальных понятий, актуальных для всего спектра аналитических подходов и являющихся ключевыми для данного руководства. Кроме того, эта информация окажется полезной и для читателей, желающих получить более глубокие знания путем самостоятельной работы с литературой, посвященной анализу политики в области профессионального образования и обучения.

Политика

Политика может быть определена как «целенаправленный курс действий, которому следует действующий субъект или

группа действующих субъектов» (Anderson, 1975; ЕФО, 2013а).

Теоретически политика представляет собой процесс с отличительными (дифференцированными) этапами, для каждого из которых характерна определенная деятельность, приводящая к следующему этапу, результаты которой возвращаются обратно в процесс (Lasswell, 1963). Цель этих этапов — системная проработка вопроса (программы, проблемы) путем его определения, разработки и реализации решений, а также оценки результатов (Anderson, 1975; Nakamura, 1987; Tewdwr-Jones, 2002).

Такой процессуальный взгляд подразумевает, что понятие политики выходит за рамки планирования и обязательств в области законов и стратегий и включает реализацию планов и оценку результатов. В этом смысле государственная политика является одним из основных средств, с помощью которого устанавливается порядок в обществах и управляются системы (ЕФО, 2013а).

Политический анализ

Политический анализ — это процесс систематического изучения **реализации и воздействия существующей политики** (ретроспективный анализ) и **вариантов для новой политики** (прогнозный анализ) (Weimer и Vining, 1999; Европейская комиссия, 2004; Европейская комиссия, 2014). Ретроспективный и прогнозный анализы могут быть взаимодополняющими и применяться одновременно

(как часто и происходит). Цель политического анализа — способствовать выбору наиболее эффективной рациональной политики (Ukeles, 1977). Важно отметить, что политический анализ является не «разовым» инструментом, а способом или культурой решения задач на всех этапах цикла выработки и реализации политики.

Концепция политического анализа определяется не только выбором времени (до или после реализации политики), но и приоритетными задачами, а также соответствующим уровнем детализации.

- Политический анализ может быть инструментом решения мелкомасштабных технических вопросов, к примеру относящихся к оценке затрат и выгод от действий в рамках определенного проекта. Такое применение политического анализа известно как «анализ-центричный» подход (Schick, 1977).
- Воздействие политики можно проанализировать путем концентрации внимания на несколько более широкой картине, а именно — на процессах выработки политики и участия заинтересованных сторон, а также на оценке того, как изменения во власти и влияние групп заинтересованных сторон могут помочь реализовать определенную политическую альтернативу (процессный подход) (Springate-Baginski и Soussan, 2002; Islamy, 2008).
- Наконец, политический анализ можно использовать в макромасштабе — для оценки того, как структурные факторы и социально-экономический контекст воздействуют на планирование и реализацию политики (мета-политический подход) (ЕФО, 2013а).

В реальности анализ политики обычно включает комбинацию всех трех уровней и фокусируется на деталях, процессах, заинтересованных сторонах, а также на макроконтексте политики.

Аналитические подходы также находят свое применение в области оценки проектов, однако такое использование выходит за рамки настоящего руководства.

Фактические данные

Фактическими данными¹ является любая количественная или качественная информация, источник которой указан и может быть независимо подтвержден.

Типы фактических данных: количественные и качественные

Количественные фактические данные — это объективная информация о реальном мире, которая в основном выражается в цифрах. Качественные фактические данные также могут выражаться в цифрах, однако, по сути, они являются повествованием о качестве объекта исследования и могут включать субъективную информацию, мнения или суждения о каком-либо вопросе (ЕФО, 2013b). Временами различие между этими двумя типами данных может быть размытым. Количественные данные могут выражаться субъективно, а качественные данные могут быть объективными. Независимо от типа фактических данных, важно отслеживать их источники, для того чтобы при необходимости пользователь анализа мог обратиться к ним и понять происхождение этих данных.

¹ Комплексный обзор типов фактических данных и рекомендации по работе с ними см. по ссылке ЕФО 2013b.

ВКЛАДКА 1.

ПРИМЕРЫ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ И КАЧЕСТВЕННЫХ ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

	Количественные	Качественные
Объективные	«Количество студентов в наших учебных заведениях системы ПОО снижалось на 5% в год с 2005 г.»	«Да, я работаю преподавателем в этом училище с 2005 г.»
Субъективные	«На шкале от 1 до 5 я считаю, что нашим учебным заведениям можно поставить 3 балла по степени их привлекательности для студентов. Несколько лет назад они получили бы 5 баллов.»	«Я думаю, что наше училище находится в трудном положении и его могут объединить с соседним учебным заведением.»

Источник: Hodgson (2010).

Формы фактических данных: индикаторы и дескрипторы

Формально фактические данные могут принимать форму индикаторов, которые определяются как «набор сырых или обработанных данных, помогающих... количественно измерить изучаемый феномен, и инструмент, который помогает... осмыслить сложные реалии». С другой стороны, они могут быть представлены в форме описательной информации, такой как анализ практических примеров, наблюдения, отчеты или протоколы исследований фокус-групп (ЕФО, 2013b).

Использование фактических данных: прямое, косвенное и отрицательное

С точки зрения способов использования фактических данных для ответа на вопросы, направляющие анализ, они могут быть прямыми, косвенными (контекстуальными) или отрицательными (Mills, 2011).

Фактические данные, которые напрямую относятся к изучаемой проблеме и предлагают прямой ответ на конкретные вопросы анализа, являются прямыми фактическими данными. В другом контексте большинство используемых в анализе фактических данных, несмотря на свою актуальность, возможно, будет напрямую относиться не к рассматриваемому вопросу, а к отдельным его аспектам. Таким образом, прежде чем делать аналитические выводы, их необходимо комбинировать с другой информацией. Такие фактические данные являются косвенными. Они могут информировать о контексте, помогать при интерпретации прямых фактических данных и т. д. Наконец, отсутствие фактических данных для определенного феномена может указывать на то, что их не существует, и это само по себе является фактическими данными. Такие данные называются отрицательными.

ВКЛАДКА 2. ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ: ПРЯМЫЕ, КОСВЕННЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ

Прямые и косвенные данные

По сути, фактические данные сами по себе не являются прямыми или косвенными. Прямыми или косвенными их делает способ применения при решении определенной аналитической задачи, в контексте этой задачи.

К примеру, возьмем статистику по безработице. Если в анализе используются данные по безработице для поддержки выводов о ситуации на рынке труда страны, то эти данные применяются в качестве прямых фактических данных, то есть данных, которые напрямую связаны с направляющим вопросом анализа.

Если же анализ имеет более широкую направленность на определение актуальности профессиональных умений, приобретенных выпускниками учебных заведений начального ПОО, то данные по уровню безработицы среди таких выпускников могут использоваться в качестве косвенных фактических данных. В этом случае эти данные являются косвенными по причине того, что индикатор разработан для измерения другого явления — безработицы. Его использование для иной цели (в нашем случае — для вывода об актуальности ПОО) требует от аналитика выдвижения предположений и установления причинно-следственных связей. Актуальность ПОО является лишь одним из многих возможных объяснений той легкости или сложности, с которой выпускники профессиональных училищ находят работу (среди других возможных факторов — отсутствие мобильности,

желание продолжить обучение в вузе, замедленный экономический рост и т. п.). Использование статистики по безработице для подкрепления этих выводов требует дополнительного объяснения.

Отрицательные данные

В одном из своих рассказов английский писатель Артур Конан Дойл описывает, как его герой Шерлок Холмс раскрывает загадочное убийство, связанное со знаменитой украденной скаковой лошадью. В ночь убийства сторожевая собака не лаяла, и это наводит Шерлока Холмса на мысль, что пес должен был знать убийцу. Эта история о собаке, которая не лаяла, хорошо объясняет, что такое «отрицательный факт», то есть фактические данные, которые, как ожидается, должны существовать для подтверждения утверждения, но на самом деле отсутствуют (отрицательные фактические данные).

Можно представить следующую ситуацию. В годовом отчете или на дискуссиях в рамках семи-нара, к примеру, утверждается, что определенные учебные заведения системы ПОО в определенном регионе страны предлагают первоклассную профориентацию или конкурентоспособные курсы по обучению информационным технологиям для взрослых. Однако недавнее посещение этого региона и кабинетное исследование не смогло представить доказательства о наличии такой профориентации в этих училищах. Кроме того, ни в одном училище не оказалось оборудования, необходимого для ИТ-обучения. Отсутствие фактических данных может подтвердить аналитические выводы о расхождении между планированием и реализацией политики, слабых сторонах мониторинга на уровне

учебных заведений или проблемах с коррупцией. Если анализ ссылается на отсутствие фактических данных для подтверждения некоторых аналитических выводов («собака, которая не лает»), в этом случае в нем используются отрицательные фактические данные.

Когда фактические данные, используемые в этом анализе, поступают из разных источников и относятся к разным типам, то в идеале они должны привести к сравнимым результатам и поддержать схожие заключения. Если такого не происходит, это указывает на необходимость пересмотра анализа и его выводов.

Выводы

Вывод является утверждением, которое представляет итоговый результат анализа фактических данных.

Каждый вывод является утверждением, однако не все утверждения могут квалифицироваться как выводы. Для того чтобы утверждение стало аналитическим выводом, оно должно предоставить интерпретацию (объяснение)

фактических данных, приведенных в анализе, и определить проблему, которую можно и следует решить с помощью мер политики.

Вывод может быть, например, проблемой, требующей решения, новой разработкой, создающей возможности для совершенствования, или статистической тенденцией, предполагающей проведение дальнейших исследований. Общим для всех выводов является то, что их игнорирование повлечет за собой упущенные возможности.

Политические рекомендации

В общем рекомендации — это действия, предложенные на основе аналитических выводов. Их цель — решить проблему или не допустить ее появления, извлечь пользу из возможности, подготовиться к будущему развитию ситуации и т. п.

Политические рекомендации являются советами по вопросам определенной политики, которые адресованы лицам, обладающим полномочиями для принятия решений. Они неотделимы от аналитических выводов и предлагают вариант действия. В этом смысле они являются одним из ключевых средств принятия политических решений.

2.2

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Аналитический подход

Независимо от целей применения — ретроспективных или прогнозных, с технической точки зрения цель анализа политики остается неизменной: разбить проблему на «простые элементы» для более глубокого понимания основополагающих деталей. Эти детали могут представлять собой логическую структуру, базовые принципы или любые другие элементы (Blackburn, 1996; Beaney, 2016) — все, что поможет понять, объяснить и решить рассматриваемую проблему наилучшим способом.

Разбивка проблемы на более мелкие части (Beaney, 2016) и использование результатов проводится в несколько разных этапов, упорядоченных в определенной последовательности. В зависимости от концепции анализа последовательность этапов может меняться. Вместе с тем во всех аналитических подходах первым этапом является обозначение основного приоритета анализа. Затем следует обсуждение имеющейся проблемы (Frey, 2011; ЕФО, 2013а), а уже потом — формулировка решений (ЕФО, 2013а).

Выбор этапов аналитического процесса может зависеть от ряда факторов, основные из них — концептуальная основа, сроки, характеристики участников анализа и целевая аудитория. Европейский фонд образования остановился на компактном, но эффективном наборе, который был опробован и подтвержден многими проектами ЕФО. Это

следующие этапы: формулировка проблемы, сбор и описание фактических данных, интерпретация фактических данных и разработка рекомендаций (см. рис. 4). Данные этапы подходят для выполнения целого спектра аналитических задач — от ретроспективной оценки завершенных или реализуемых политических мер до оценки вариантов будущих действий. Все эти этапы описываются в следующем разделе.

Этапы аналитического процесса

Этап 1: Формулировка и понимание проблемы

«Хорошо определенные проблемы ведут к прорывным решениям» (Spradlin, 2012). Даже при менее амбициозных целях тщательное определение рассматриваемой проблемы, то есть ее выявление, признание и формулировка (ЕФО, 2013а), должно стать самым первым шагом любого аналитического действия. Это помогает не только обозначить начальную точку анализа, но и сформировать ясное понимание того, какие фактические данные необходимы, какие меры политики следует проанализировать и кто является заинтересованными сторонами, которые должны быть вовлечены в этот процесс.

Вопросы на первом этапе аналитического процесса могут быть сформулированы по-разному, в зависимости от задач. Однако их целью всегда должно быть понимание проблемы, находящейся в фокусе внимания, того, что влияет на эту проблему и кто в нее вовлечен.

К примеру, представим, что новая стратегическая программа по вовлечению неработающей и необучающейся молодежи в начальное ПОО приближается к завершению и власти партнерской страны думают, стоит ли выделять ресурсы для ее продолжения или необходимо искать новые и, возможно, более эффективные способы решения этой проблемы. Здесь первым этапом будет понимание рассматриваемой проблемы, то есть определение результатов этой программы на основе определенных критериев, таких как достижение целевых показателей, заданных в начале программы, специальные критерии оценки или общие критерии, предлагаемые надежными источниками (например, Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития — ОЭСР), которые оценивают актуальность, эффективность, результативность, воздействие и устойчивость результатов (ОЭСР, 2000). Результаты этой оценки являются первым этапом более широкой аналитической задачи, заключающейся в формировании понимания указанной проблемы: принесла эта программа результаты или нет? Почему? Что могло повлиять на результаты программы? Каковы дальнейшие шаги?

Примеры из других стран могут включать проблемы, которые пока еще не решены, и поэтому заинтересованным сторонам и лицам, принимающим решения, требуются фактические данные и аналитическое руководство для планирования будущей политики. Такое ретроспективное применение анализа также начинается с правильной формулировки проблемы. В таблице 1 указан ряд типичных направляющих вопросов на этом этапе анализа, которые взяты из недавно завершенных проектов ЕФО, опиравшихся на аналитические данные партнерских стран.

Правильная формулировка проблемы — важный начальный этап, независимо от того, что является целью анализа: новые проблемы или уже реализуемые меры. Однако при этом не следует забывать об одном существенном отличии: при анализе уже реализуемых мер первичный фокус уже, чем при анализе новых проблем и решений, поскольку он ограничен заявленными целями анализируемых мер, их этапами и контрольными ориентирами.

В обоих случаях — при анализе существующей или новой политики — политические вызовы могут оказаться слишком сложными для их обработки и понимания как единой проблемы, поэтому единственным возможным вариантом иногда становится выбор одной альтернативы из нескольких, иначе говоря — формулировка проблемы. Это означает сужение и точное определение лишь отдельных аспектов или компонентов проблемы — тех, которые необходимо понять и решить в первую очередь. Существует несколько способов осуществления подобного выбора — например, путем целенаправленного смещения перспективы при рассмотрении проблемы до тех пор, пока стороны, участвующие в анализе, не согласуют ту, которая кажется наиболее подходящей для начала работы (рис. 1).

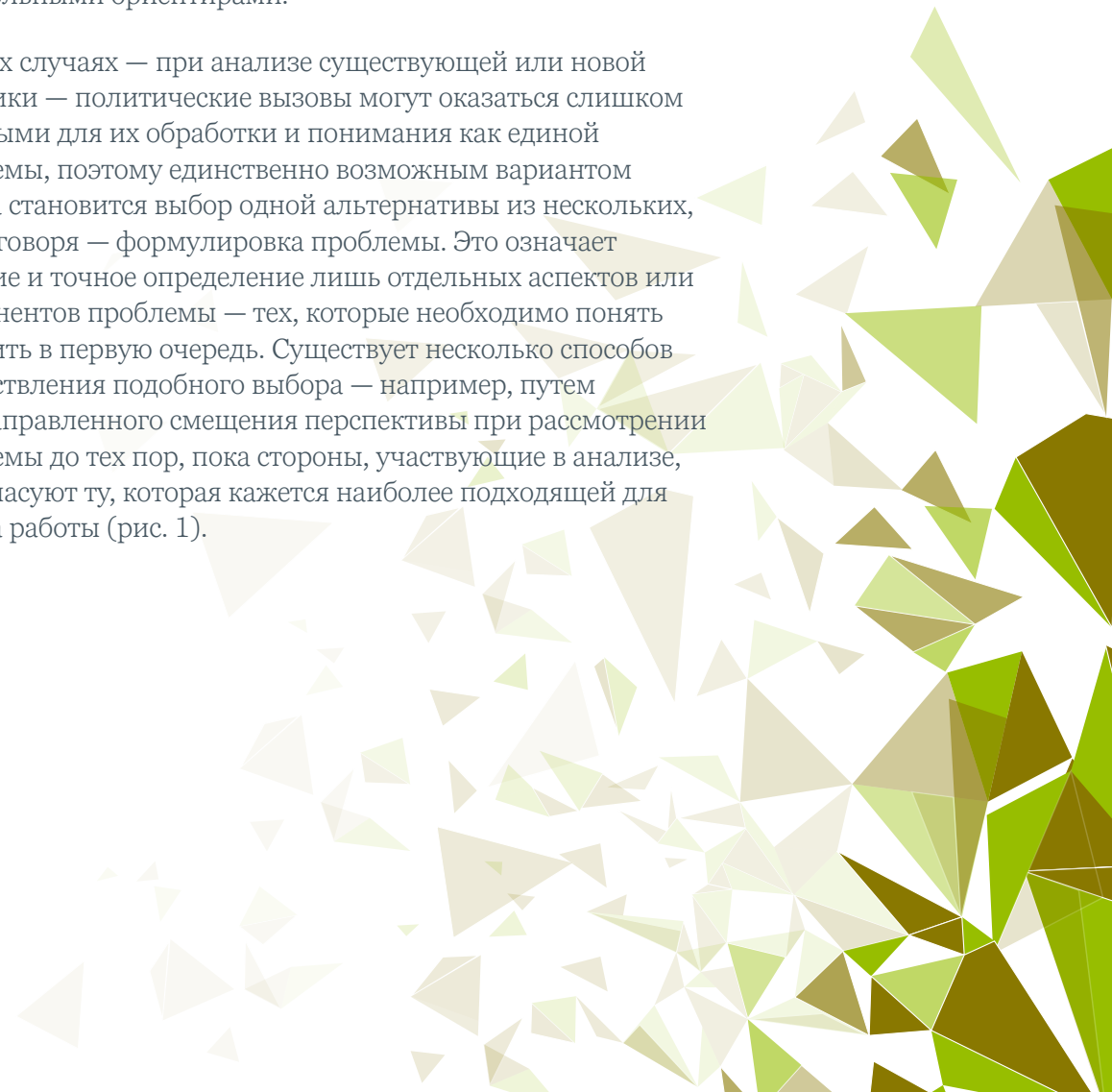


ТАБЛИЦА 1.
ПРИМЕРЫ ВОПРОСОВ И ЗАДАЧ, ПОМОГАЮЩИХ СФОРМУЛИРОВАТЬ ПРОБЛЕМУ

Проект ЕФО	Этап	Формулирует проблему с самого начала?	Вопросы и задачи
FRAME	Первый этап (форсайт)	Да	> Стратегический обзор национальных, региональных и отраслевых систем > Определение приоритетов
PRIME	Первый этап (анализ проблемы)	Да	> В чем проблема? > Что является причиной этой проблемы? > Каков контекст, в котором происходит эта проблема? > На кого влияет эта проблема?
Предварительная оценка среднесрочных результатов Рижского соглашения	Первый этап (базовый анализ)	Да	> Определите проблему > Что и как было сделано? > Какие существуют политики и законы? > Кто вовлечен?
Туринский процесс	Первый этап (формулировка ответов на вопросы)	Да	> Каковы основные выводы по каждому вопросу? > Каковы основные выводы по каждому из базовых блоков структуры?

Источники: ЕФО (2014b), ЕФО (2016a) и ЕФО (в печати).

РИСУНОК 1. ФОРМУЛИРОВКА ПРОБЛЕМЫ ПУТЕМ СМЕЩЕНИЯ ПЕРСПЕКТИВ

Временнойсдвиг

Недели тому назад ● ————— ● Сегодня ● ————— ● Через несколько месяцев

Человеческий сдвиг

Инсайдер ● ————— ● Мои рамки ● ————— ● Аутсайдер

Источник: Williams (2014).

Формулировка проблемы имеет важное значение для итоговых результатов анализа, поскольку она влияет на них. В зависимости от точки зрения одна и та же проблема может быть сформулирована разными, дополняющими друг друга способами. В любом случае разные определения ведут к разным решениям (Smith, 2005). Например, многие страны-партнеры сталкиваются с молодежной безработицей, то есть проблемой, которая зачастую обусловлена множеством факторов и которую можно решать с разных сторон. Формулировку этой проблемы можно начать с такого аргумента: диплом учебного заведения системы ПОО предоставляет более легкий доступ к высокооплачиваемым рабочим местам по сравнению с дипломом вуза. Этот аргумент можно продолжить следующим — несмотря на это, студенты продолжают поступать в вузы и игнорируют возможности, предлагаемые системой ПОО. Почему молодежь, несмотря на понимание своих перспектив, продолжает выбирать этот путь? Выбор начальной точки и вопросов предопределяет подход к этой проблеме. В случае с молодежной безработицей это происходит путем помещения привлекательности ПОО в центр обсуждений. Это влияет не

только на направленность анализа, но также и на решения, которые будут в итоге предложены.

Этап 2: Сбор и описание фактических данных

Второй этап аналитического процесса состоит из **сбора и описания** количественных и качественных фактических данных.

При сборе данных необходимо руководствоваться тремя критериями: доступность, релевантность и достоверность.

В некоторых случаях критерий релевантности данных становится основным. Второй этап начинается с простого вопроса: что мы хотим узнать? И конечно, это напрямую зависит от результатов первого этапа — как была сформулирована проблема? Какие факторы, влияющие на эту проблему, были выявлены? Какие вытекающие задачи и вопросы требуют детального изучения? Релевантность заключается в определении того, какая информация даст ответ на рассматриваемые вопросы (ЕФО, 2013b).

Второй этап является итеративным, повторяющимся. Это означает, что работа с фактическими данными на этом и последующих этапах (этап 3: интерпретация — см. следующий подраздел) может привести к пересмотру первоначального набора индикаторов и источников информации (ЕФО, 2013b) и к одному или нескольким циклам корректировки, которые могут продолжаться до тех пор, пока эти индикаторы и источники не станут в достаточной степени релевантны.

Если говорить о доступности данных — иногда то, что мы хотим или должны знать, не может быть измерено или за ним невозможно провести наблюдение по причине затрат, сложности рассматриваемой проблемы, временных ограничений, связанных со сбором данных, или ввиду других причин. В своей аналитической работе ЕФО часто сталкивается с проблемами, которые слишком новы для прямого измерения или по которым у партнерских стран нет достоверных данных либо данные отсутствуют вовсе. Однако даже при условии их наличия фактические данные, касающиеся ПОО, в одной стране могут быть несопоставимы с данными других стран (ЕФО, 2013b).

В случаях, когда прямые фактические данные отсутствуют, разрешается использовать эквивалентные альтернативы (заменители)². Они могут включать не прямые количественные данные при условии, что можно установить и объяснить связь между анализируемым феноменом и альтернативными индикаторами.

Принимая решение о том, как обеспечивать доступность фактических данных, важно помнить, что эти данные не ограничиваются только количественной информацией. Качественные данные также служат целям анализа. В большинстве случаев их можно получить достаточно легко путем консультаций с целенаправленно отобранными группами заинтересованных сторон. Такие консультации могут принимать форму интервью, фокус-групп, семинаров и т. д. (ЕФО, 2016b).

² Заменитель определяется как «переменная величина, используемая для замены другой величины, которую сложно измерить напрямую» (EQAVET, 2002).

ВКЛАДКА 3. ДВА ИСТОЧНИКА КАЧЕСТВЕННЫХ ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ, ЧАСТО ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В ПРАКТИКЕ ЕФО

Поездки на места

Поездки на места являются хорошо адаптируемым форматом исследования вопроса, ориентацию которого можно регулировать в режиме реального времени для реагирования на информацию, полученную участниками интервью. Эти поездки могут стать ценным источником указаний о том, как следует контекстуализировать статистические, нарративные/описательные (отчеты третьих сторон) и эпизодические фактические данные, касающиеся вопросов, рассматриваемых в анализе политики в области профессионального образования и обучения.

Невзирая на очевидные преимущества, поездки на места никогда нельзя использовать как заменитель статистических фактических данных. Легитимность и достоверность информации формируется на основе надлежащего документирования результатов интервью, отбора мест для посещения, а также участников интервью, что необходимо для максимального отражения национального контекста, в котором разрабатываются и реализуются политические меры. Например, для регионального отчета в рамках цикла Туринского процесса 2016 г. на Украине — большой в географическом плане стране, характеризующейся региональными различиями и проблематичными схемами децентрализации, изначально рассматриваемые критерии для выбора контактных лиц и организаций были следующими:

- географическое положение регионов, которые необходимо посетить;
- баланс в составе контактных лиц — представители столицы, крупных и небольших региональных городов;
- регионы с разным уровнем экономического развития;
- городские и сельские учебные заведения системы ПОО;
- сильные и слабые учебные заведения;
- учебные заведения ПОО всех основных типов;
- все группы лиц, вовлеченных в систему образования, и заинтересованных сторон;
- различные уровни власти (центральная, региональная и местная);
- смежные отрасли по мере актуальности (например, работодатели);
- международные партнеры;
- представители гражданского общества (например, студенты).

Фокус-группы

Изучение методом фокус-групп — это форма качественного научного исследования, которая помогает собрать информацию от конкретной выборки организаций и групп лиц, на которых непосредственно влияет анализируемая проблема или политика, призванная решить эту проблему,

а также от тех, кто отвечает за разработку и реализацию этой политики. Более продуктивно использовать метод фокус-групп тогда, когда анализ уже показал, каких фактических данных не хватает, или выявил области, в которых может оказаться полезным более глубокое контекстуальное понимание.

Недавние примеры проведения исследований методом фокус-групп ЕФО включают проект PRIME (Проектирование воздействия реформ на образование и ПОО) в Иордании. В ходе этого проекта проведение

фокус-групп, сформированных из безработных женщин (молодых выпускниц, женщин, недавно вышедших замуж, и экономически неактивных женщин), выявила ранее не документированные культурные и социально-экономические факторы, которые помогли пролить свет на сложности, с которыми сталкиваются эти женщины при открытии своего бизнеса. Среди таких примеров также необходимо отметить реализуемый проект ЕФО с использованием фокус-групп и коллегиального обучения для контроля качества ПОО в Юго-Восточной Европе и Турции и Южном и Восточном Средиземноморье.

Наконец, для того чтобы фактические данные играли важнейшую роль в анализе политики в области профессионального образования и обучения как это утверждается в многочисленных публикациях, они должны быть не только релевантными, но и достоверными. Надежность фактических данных подробно обсуждается в рекомендуемой специальной публикации ЕФО (ЕФО, 2013b).

Авторы настоящего руководства предполагают, что читатель уже знаком с базовыми понятиями, касающимися фактических данных и их достоверности, такими как «данные», «количественные» и «качественные» индикаторы, «источники данных» и «индикаторы процесса». Важно отметить, что достоверность фактических данных должна быть не только обеспечена, но и продемонстрирована путем указания источника этих данных, который можно независимо подтвердить.

После сбора фактических данных их следует описать, и только потом интерпретировать. И действительно, перед тем

как получить глубокое понимание определенного феномена с помощью ответов на вопрос «почему?», необходимо знать «что» именно происходит (ЕФО, 2013b). Описание фактических данных помогает участвующим сторонам понять эмпирическую основу анализа и обеспечивает одинаковое прочтение собранных фактов всеми участниками.

Этап 3: Интерпретация (анализ) фактических данных

Третий этап аналитического процесса заключается в подготовке **выводов** анализа.

Выводы являются утверждениями, сформулированными путем интерпретации фактических данных. Они готовятся в ответ на вопросы, возникшие в ходе анализа проблемы на первом этапе и служат основой для заключений и рекомендаций. Они также могут привести к переоценке проблемы в свете нового понимания, помочь оптимизировать выборку фактических данных и скорректировать интерпретацию в целом (рис. 2).

РИСУНОК 2.
ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ И УТОЧНЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ



Каков же «правильный» способ интерпретации (анализа) фактических данных? Безошибочной формулы правильной интерпретации не существует. Процесс анализа всегда будет оставаться своеобразным «черным ящиком», внутренняя работа которого не видна и о котором судят в основном по качеству результатов. Вместе с тем, как правило, анализ должен обеспечить как минимум три результата:

1. дать ответ на вопросы, касающиеся рассматриваемой проблемы, сформулированные на первом этапе;

2. ограничить количество ответов только теми, которые могут быть подтверждены описанными фактическими данными;
3. осуществить переоценку первичной формулировки проблемы для ее подтверждения или дополнения новой информацией.

Один из самых существенных моментов, о котором не следует забывать в аналитическом процессе, — различие между описанием и интерпретацией фактических данных. Описание фактических данных должно предвещать их интерпретацию, иначе существует риск, что результаты анализа будет сложно понять и легко опровергнуть. Другими словами, интерпретация фактических данных должна содержать их описание.

С другой стороны, описание фактических данных не может содержать их интерпретацию. Оно должно быть нейтральным и стать основой для дальнейшей аналитической работы. Если описание «засорено» преждевременными суждениями, то анализ может оказаться предвзятым, а его результаты — недостоверными.

В таблице 2 представлены некоторые особенности описательного и аналитического стиля написания, которые помогут аналитикам различать их в своей работе.

ТАБЛИЦА 2.
ОПИСАНИЕ И АНАЛИТИК — СРАВНЕНИЕ

Описание	Аналитика
Указывает, что произошло	Выявляет значимость
Указывает, на что это похоже	Оценивает (судит о ценности) сильные и слабые стороны
Рассказывает о ситуации	Взвешивает и сравнивает между собой частицы информации
Указывает порядок, в котором разворачивались действия	Формулирует аргументированные суждения
Подсказывает, как следует выполнять определенные действия	Выдвигает аргументы в соответствии с фактическими данными
Объясняет теорию	Показывает, почему что-то является соответствующим или подходящим
Объясняет, как что-то работает	Указывает, почему что-то будет хорошо работать
Отмечает используемые методы	Указывает, является ли что-то правильным или подходящим
Сообщает, когда произошло какое-либо действие	Указывает, почему время важно
Указывает разные компоненты	Взвешивает важность компонентов
Указывает варианты	Объясняет причины выбора каждого из вариантов
Перечисляет детали	Оценивает относительную значимость деталей
Перечисляет в любом порядке	Структурирует информацию в порядке ее важности и т. д.
Указывает на связи между элементами	Демонстрирует соответствие связей между отдельными частями информации
Информирует	Делает заключения

Источники: Cottrell (2011) и Университет Плимута (2010).

ВКЛАДКА 4. СРАВНЕНИЕ ОПИСАНИЯ И ИНТЕРПРЕТАЦИИ ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ (ПРИМЕР)

Пример в этой вкладке показывает численность контингента с распределением учащихся по половому признаку в гипотетической стране в период 2005–10 гг., а также совокупную долю учащихся по половому признаку.

Учебный год	Количество учащихся			
	Итого	Мальчики	Девочки	Девочки %
2005/06	301 218	208 634	92 584	30,7
2006/07	346 907	237 456	109 351	31,5
2007/08	359 406	246 156	113 250	31,5
2008/09	421 869	289 092	133 777	31,7
2009/10	471 792	317 654	154 138	32,7

Источник: ЕФО (2013b).

Описание фактических данных ограничено следующими тремя факторами:

- **Пояснение о том, какие индикаторы показаны**
В этом примере индикаторами являются численность контингента с распределением по половому признаку и учебным годам, а также доля девочек в общем количестве учащихся по годам в период 2005–09 гг.
- **Описание данных для каждого индикатора**
К примеру, описание, основанное на этой таблице, покажет, что в 2006/07 учебном году в целом численность контингента составляла 346 907 учащихся, из которых

109 351 человек, или 31,5% от общего количества, были девочки и т. п.

- **Выявление основных моментов (при их наличии)**
Основными моментами здесь могут являться выпадающие из общего ряда значения, которые, по мнению аналитика, имеют достаточные отличия (больше, меньше и т. д.), чтобы их можно было упоминать, или данные, которые впоследствии будут использоваться в анализе. Например, на основе данных таблицы можно сделать следующее наблюдение: численность контингента существенно выросла между 2005 и 2009 гг. — с 301 218 до 471 792 учащихся, и рост был более значителен для девочек (на 66% с 2005 г.), чем для мальчиков (на 52% за этот же период).

Интерпретация фактических данных таблицы может пойти еще дальше, к примеру, путем подробного анализа основного факта в последнем подпункте. Она может дополнить этот основной факт дополнительными данными или информацией, полученной в результате поездок на места, или помочь контекстуализировать факты, установить причинно-следственную связь и прийти к заключению. Интерпретация также может помочь представить в более широком контексте, казалось бы, впечатляющий рост численности контингента девочек с помощью демографических данных, кото-рые демонстрируют, что в этот же период времени возрастная когорта девочек также увеличи-лась. Это позволит предположить, что, несмотря на то, что количество обучающихся девочек выросло как никогда ранее, по сравнению с 2005 г. в 2009 г. доступ к образованию имела меньшая доля девочек школьного возраста. Информация, полученная в ходе поездок на места и исследо-ваний фокус-групп, может помочь понять контекст этого феномена, показав, что большинство тех, кто находится в невыгодном положении в отношении доступа к образованию, являются де-вочками, проживающими в сельской местности.

Этап 4: Разработка рекомендаций и определение вариантов

Четвертый, заключительный, этап аналитического процесса включает разработку практических рекомендаций. Для рекомендаций не существует заранее заданной структуры, однако в целом они должны отвечать следующим требованиям:

- формулировать предложение о том, как следует **реагировать на выводы анализа**. В противном случае рекомендация будет считаться неполной;
- объяснять, какое **значение имеют рекомендуемые действия для выводов анализа**. В противном случае рекомендация будет считаться бесполезной. Одним из способов подстраховки в этом случае является изложение теории изменений — как и почему изменения произойдут, если рекомендуемые действия будут выполнены;
- назвать **ответственных за выполнение действий**. В противном случае рекомендацию будут игнорировать;
- по возможности рекомендация должна обрисовывать **риски**, которые могут привести к неудаче.

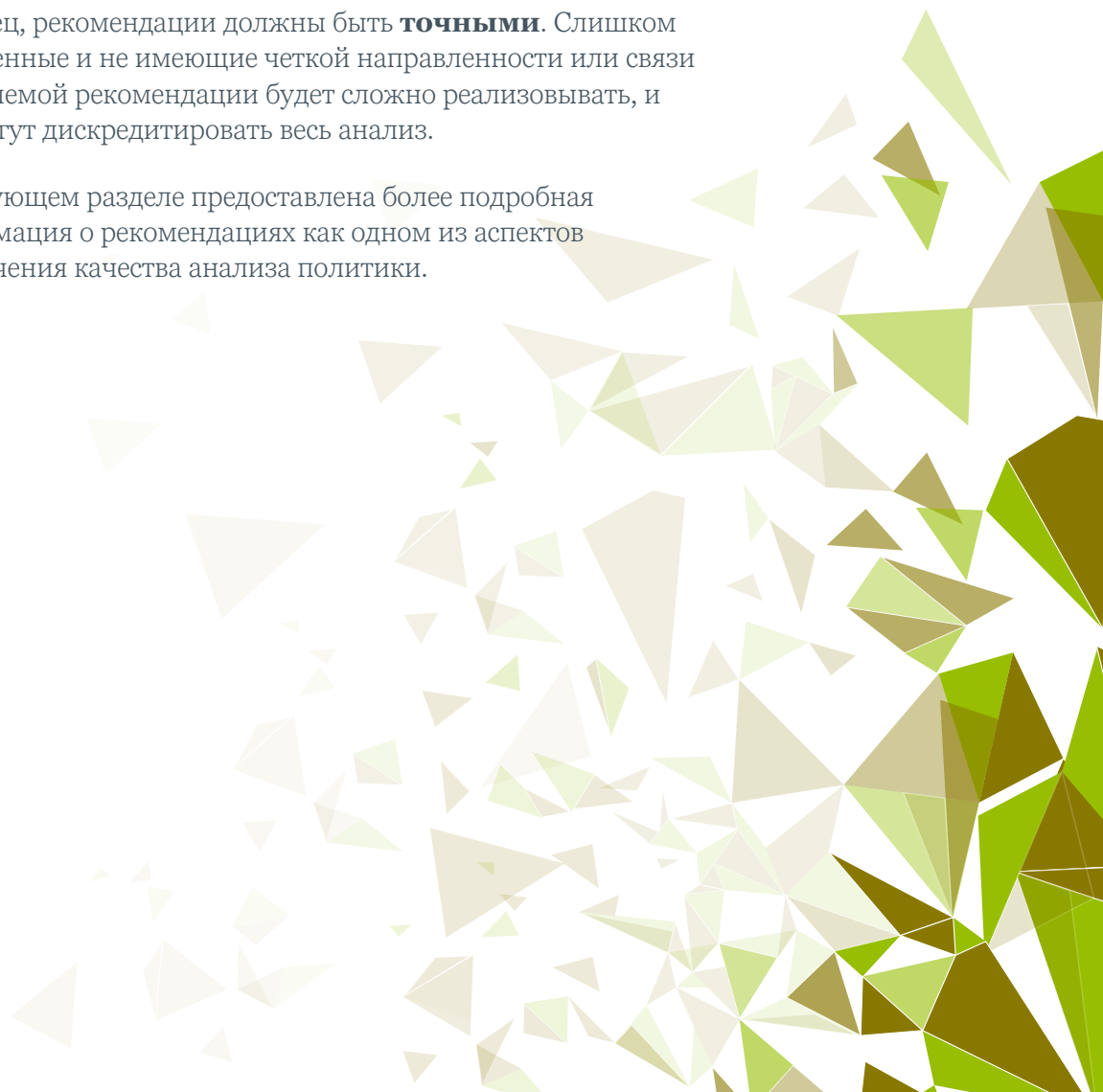
Качественные аналитические документы и сделанные в них рекомендации имеют общие характеристики. Во-первых, рекомендации в таких документах, как правило, бывают **краткими**. Действительно, если основными адресатами аналитических отчетов являются лица, принимающие решения, то у них, скорее всего, ограничено время для прочтения результатов. Надо помнить о краткости и при редактировании итогового продукта. Однако краткость

необязательно должна быть ориентиром при начальной формулировке рекомендаций.

Во-вторых, рекомендации должны быть **понятными**. Даже наисложнейшие вопросы должны быть разделены на предложения к действию, которые понятны и основаны на четких и хорошо описанных идеях.

Наконец, рекомендации должны быть **точными**. Слишком обобщенные и не имеющие четкой направленности или связи с проблемой рекомендации будут сложно реализовывать, и они могут дискредитировать весь анализ.

В следующем разделе предоставлена более подробная информация о рекомендациях как одном из аспектов обеспечения качества анализа политики.



2.3

СОЕДИНЯЯ ЗВЕНЬЯ ЦЕПИ: РУКОВОДСТВО ПО КАЧЕСТВЕННОМУ АНАЛИЗУ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ

От выводов к программе действий

Качественный анализ можно определить как анализ, предлагающий **достоверные** и **подробные** (Patton и Sawicki, 2016) **выводы** и **рекомендации**, которые ведут к **очевидному улучшению**.

В настоящем руководстве уже описывались некоторые элементы качественного анализа. Также, к примеру, отмечалось, что каждый из четырех этапов аналитического процесса должен завершаться конкретным результатом. На первом этапе необходимо описать проблему, на втором — создать базу фактических данных, третий этап должен привести к ряду выводов, а четвертый — предоставить рекомендации по политике. Кроме того, было указано, что важно прикладывать все усилия для обеспечения максимально высокого качества результатов на каждом этапе аналитического процесса.

Важно также, насколько хорошо исполнителям аналитической работы удастся **подготовить** и **соединить** аналитические результаты каждого из этих этапов в единое, убедительное и обоснованное повествование. Рекомендации должны вытекать из выводов, выводы — основываться на фактических данных, а отобранные фактические данные —

касаться обсуждаемой проблемы или рассматриваемой возможности. При нарушении одного из этих звеньев есть риск снизить надежность анализа, а также точность и эффективность рекомендуемых действий. Действительно, некачественный анализ, как правило, «сокращает путь», не предоставляя результаты некоторых аналитических этапов или не связывая их друг с другом.

Рисунок 3 иллюстрирует этот аспект, приводя примеры типичных ошибок в представлении согласованных связей. В аналитическом сценарии 1 для формулировки выводов не использовалось качественное изложение проблемы и потенциально достоверные фактические данные. Аналитическое повествование сразу же завершается рекомендациями без обоснования предлагаемых действий соответствующими выводами. В аналитическом сценарии 2 потенциально качественный анализ, основанный на достоверных данных, завершается без рекомендации о том, как действовать на основе сделанных выводов. В сценарии 3 рекомендации «парашютируются» без всякой связи с предшествующим описанием проблемы и результатами анализа политики. Наконец, в сценарии 5 аналитический отчет пропускает стартовую позицию — формулировку проблемы (определение проблемного вопроса).

РИСУНОК 3.
СОЕДИНЯЯ ЗВЕНЬЯ ЦЕПИ: ПРИМЕРЫ НЕПОЛНОГО АНАЛИТИЧЕСКОГО ПОВЕСТВОВАНИЯ

	1	2	3	4	5
Определение проблемы (этап 1)	✓	✓	Нет проблемы	✓	Нет проблемы
Данные и выводы (этапы 2 и 3)	Нет выводов	✓	Нет выводов	✓	✓
Рекомендации (этап 4)	✓	Нет рекомендаций	✓	✓	✓

Аналитический сценарий 4 является единственным примером, в котором имеются все необходимые связи и элементы. Во вкладке 5 приведены примеры анализа, которые связывают и не связывают аналитические этапы в логически последовательное и убедительное повествование.

ВКЛАДКА 5. ПРИМЕРЫ ПОЛНЫХ И НЕПОЛНЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Пример во вкладке 4 содержит данные о численности контингента мальчиков и девочек в гипотетической стране в период с 2005 по 2009 г. В этой стране увеличилось абсолютное количество учащихся — как мальчиков, так и девочек. Однако, несмотря на постоянный прирост уровня рождаемости девочек, общая доля девочек школьного возраста, охваченных образованием, снижалась. Поездки по регионам страны выявили возможные причины этой ситуации. Выяснилось, что городские школы сталкиваются с проблемой нехватки мест, и когда их вынуждают сделать выбор при приеме учащихся, они отдают предпочтение мальчикам. В сельских районах исследование фокус-групп родителей школьников определило, что, по их мнению, девочкам необязательно посещать школу после завершения неполного среднего образования.

Отчеты доноров и Департамента стратегии Совета по защите прав молодежи этой страны не так давно выявили устойчивую гендерную предвзятость в защите прав детей на образование у органов власти, отвечающих за образование и обучение. При этом гражданское общество при поддержке вновь назначенного Министра образования и молодежной политики призывает предпринять какие-либо действенные меры, чтобы решить эту проблему.

Ниже представлены примеры возможных сценариев анализа, которые пытаются описать и понять эту ситуацию и предложить варианты действий. Эти примеры отражают различные типы аналитического повествования, представленные на рис. 3. Они разнятся по степени эффективности определения проблемы (этап 1), использования фактических данных и извлечения выводов (этап 2), предложения вариантов действий (этап 3) и связи всех трех этапов в единое целое. Хотя и маловероятно, что в реальной ситуации аналитический результат покажет столь очевидные изъяны, указанные примеры помогают проиллюстрировать недостатки, которые могут возникать при переходе от выводов к программе действий.

Сценарий 1. В анализе сценария 1 на рис. 3 отсутствуют фактические данные и выводы. Здесь лишь повторяются отчеты третьих сторон, описывающие гендерную предвзятость, и утверждается, что задача, которую необходимо решить, характерна для сельской местности, где эта проблема сохраняется из-за местной культуры и традиций. Без дальнейших уточнений для подтверждения этого заключения анализ переходит к общим предложениям действий по повышению осведомленности и к аргументам о важности доступа к образованию для девочек из социально незащищенных семей, а также приводит цитаты из международных конвенций, касающихся прав детей.

Сценарий 2. В сценарии 2 отсутствуют практические рекомендации. Он открывается схожей с предыдущим сценарием стартовой позицией, где отмечается, что гендерные предубеждения сохраняются в основном из-за проблем с доступом к образованию в сельских регионах. Затем анализ переходит к предоставлению подробных фактических данных о гендерном дисбалансе в доступе к образованию по регионам с разнесением данных по возрастным группам для целью определения того факта, что девочки «исчезают» из школ в основном после завершения неполного среднего образования. Далее в анализе определяется, что семьи, проживающие на юге страны, и в особенности представители отдельных меньшинств, чаще, чем другие, удерживают девочек от школьного образования. Этот анализ завершается общим утверждением о том, что фактические данные призывают к «немедленным действиям», что подчеркивается Министром образования.

Сценарий 3. Это самый неполный из всех сценариев. Он открывается цитатой из речи Министра образования и списком библиографических ссылок на отчеты организаций гражданского общества, которые касаются гендерного дисбаланса, а затем резко переходит к пространному и подробному обзору действий, которые необходимо предпринять для решения этой проблемы. Одни из рекомендаций анализа являются типовыми, другие —

конкретными, третьи — кажутся достаточно перспективными, потому что ориентированы на наиболее уязвимые группы и регионы. Основная проблема заключается в том, что из-за отсутствия фактических данных и выводов ни бенефициары этого анализа, ни сами авторы не могут «отделить зерна от плевел» и определить наиболее перспективные варианты действий.

Сценарий 4. В сценарии 4 есть все необходимые элементы анализа: изложение проблемы, фактические данные, выводы и рекомендации. После упоминания призывов властей к действию во вступительной части анализа цитируются результаты дискуссий рабочей группы, которые свидетельствуют о том, что причины этой проблемы могут быть разными в городах и сельских районах. В анализе изучается вместимость городских школ и приводятся статистические данные, демонстрирующие их полную перегруженность, и результаты исследования фокус-групп, указывающие на то, что школы отдают предпочтение мальчикам. Анализ приводит к таким же, как и в сценарии 2, выводам о роли социально-экономических факторов в сельских районах и дает схожие фактические данные. Наконец, анализ завершается рядом практических рекомендаций властям городских и сельских районов: изменить методы проектирования школ в городах, реформировать систему приема учащихся учебными заведениями, а также разработать пакет стимулирующих мер для семей в сельской местности параллельно с проведением кампаний по повышению их осведомленности о проблеме.

Сценарий 5. Наконец, сценарий 5 является полным в том смысле, что в нем использованы фактические данные о гендерном дисбалансе в стране, а рекомендации связаны с аналитическими выводами. Однако по причине избытка фактических данных, выводов и рекомендаций он выглядит как случайный набор статистических данных и практических предложений без ссылки на более широкий контекст или обозначения более важной цели, на достижение которой направлены эти рекомендации.

Важно отметить, что полнота анализа в сценарии 4 основана не на сохранении последовательности этапов, а на факте наличия всех элементов и их объединения в единое целое таким образом, что читатель/пользователь может определить, для каких выводов предназначены рекомендации и что является подтверждающими данными, а также связать рекомендации с конкретным аспектом проблемы, который они призваны решить. Таким образом, этапы анализа не всегда должны выстраиваться в рекомендованной в данном руководстве последовательности. К примеру, аналитический процесс может иметь прямую и обратную направленность. Участвующие стороны могут сначала дать практические рекомендации, а потом вдруг понять, что анализ проблемы следует дополнить в свете новых выводов, что необходимо обновить фактические данные или требуется иное действие. Главное значение имеет не столько строгий порядок реализации этапов, сколько связь и полнота результатов.

Аутсорсинг ключевых этапов аналитического процесса: преимущества и примеры

Качественное аналитическое исследование не только должно быть полным, оно также должно опираться на качественные результаты на каждом этапе аналитического процесса: точная (или, как минимум, пригодная для работы) формулировка проблемы, хороший выбор достоверных фактических данных, убедительный анализ и четкие выводы, а также выполнимые и целенаправленные рекомендации. Естественно, иногда это проще сказать, чем сделать. Проблемы могут оказаться слишком сложными для понимания или затрагивать

деликатные вопросы. Фактических данных может быть недостаточно для надлежащего анализа, или же их интерпретация может оказаться весьма неоднозначной. Рекомендации, в свою очередь, могут состоять из далеко не оптимальных вариантов.

Отчасти по этой причине на ключевых этапах аналитического процесса страны иногда делают выбор в пользу коллективного аутсорсинга. В основном это касается сбора и описания фактических данных (этап 2), а в некоторых случаях — анализа данных (этап 3). При этом страны согласуют строгие общие стандарты качества и достоверности для обоснования последующих заключений и решений, принимаемых ими на национальном уровне. Известным примером такого коллективного аутсорсинга является программа ОЭСР «Индикаторы национальных образовательных систем» (INES) (ОЭСР, 2012) и посвященный ей ежегодник «Краткий обзор образования». Данные этой программы участвующие страны регулярно используют для анализа и принятия политических решений. Другой пример — статистическая служба Европейского союза (Евростат), которая на регулярной основе предоставляет странам — членам ЕС различные индикаторы для аналитических целей (включая индикаторы по образованию и обучению)³. Некоторые крупномасштабные проекты по сбору фактических данных, такие как реализуемая раз в три года «Программа по оценке образовательных достижений учащихся» ОЭСР (PISA), не только собирают эти данные, но также проводят их стандартный анализ, хотя и не включающий четвертый этап — разработку политических рекомендаций. За многие годы анализ PISA охватил ряд конкретных тем. В 2012 г. среди

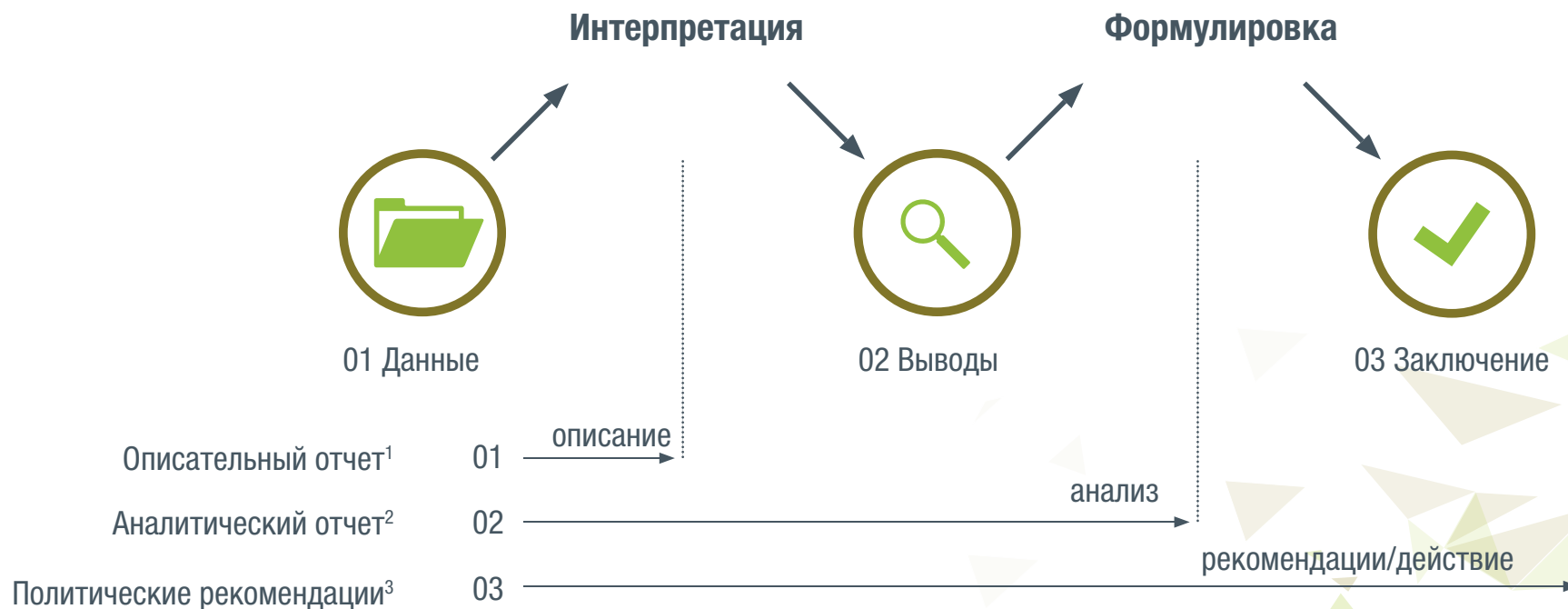
³<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

таких тем были качество, равенство, вовлеченность учащихся, контекст системы, творческий подход к решению проблем и финансовая грамотность⁴.

Такие коллективно собранные и администрируемые базы данных и «готовые к использованию» аналитические материалы обычно шире, чем аналитические задачи, которые, как правило, ограничиваются одной проблемой в один момент времени. Поэтому они не заменяют необходимости выбора соответствующей информации из коллективной базы данных и ее рационального использования для разработки рекомендаций и политических мер. Вместе с тем такие базы данных не имеют равных себе с точки зрения качества, надежности, а также достоверности анализа, основанного на результатах сторонних исполнителей.

⁴ Отчеты PISA: том 1 (Качество), том 2 (Равенство), том 3 (Вовлеченность учащихся), том 4 (Системный контекст) и том 5 (Тренды в успеваемости). См. раздел «Полные отчеты и данные» по ссылке www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm

РИСУНОК 4.
ЭТАПЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА



Примечания:

1. Этот результат может быть выполнен сторонним исполнителем. Типичные примеры описательных отчетов: отчет ОЭСР «Краткий обзор образования», регулярная публикация Евростата «Данные для краткосрочного экономического анализа» и публикация ЕФО «Ключевые индикаторы».
2. Этот результат может быть выполнен сторонним исполнителем. Примеры аналитических отчетов, коллективно выполненных сторонними исполнителями, включают тематические отчеты PISA.
3. Выполнение этого результата, как правило, не передается сторонним исполнителям. Рекомендации по политике обычно разрабатываются на национальном уровне автором или заказчиком анализа.

3

МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ



3.1 ПРОВЕРКА РЕАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ И КОНСУЛЬТАЦИИ

Политические процессы и их результаты зависят от участвующих людей и учреждений, в особенности от тех, кто заинтересован в результатах (ЕФО, 2012; ЕФО, 2013а). Способ их взаимодействия в этих процессах хорошо описывается метафорой «сети» (Dowding, 2000; ЕФО, 2013а), что подразумевает группы участвующих лиц, способ коммуникации и характеристики которых могут формировать и даже определять политику и ее результаты (ЕФО, 2013а).

В целом конкретное влияние, которое оказывают сети участников или заинтересованных сторон на отдельно взятые политические меры, зависит от таких факторов, как состав участников, их взаимодействие, включая обмен информацией, взаимосвязи и личные приоритеты, а также то, как они согласуются с самим процессом выработки политики.

Без хорошего понимания межличностного, в частности профессионального и институционально-го, взаимодействия и взаимозависимости между вовлеченными людьми и структурами (сетями) анализ политики в области профессионального образования и обучения рискует **уйти от реальности** и тем самым **оторваться от контекста**, в котором будут или были реализованы политические рекомендации. Точка зрения заинтересованной стороны действительно является в этом отношении ключевым элементом (ЕФО, 2012), который необходимо учитывать как минимум на трех этапах аналитического процесса: при формулировке проблемы (этап 1), интерпретации фактических данных (этап 3) и разработке рекомендаций (этап 4).

Для содействия в выполнении этой задачи на отдельных или всех трех указанных этапах аналитического процесса ЕФО использует подход, который можно назвать «консультативный анализ». Он представляет собой структурированные и модерируемые консультации между и внутри групп и сетей заинтересованных сторон, представляющих собой репрезентативную выборку различных участников системы ПОО: руководящих работников, преподавателей и инструкторов, студентов, родителей и т. д. Предполагается, что совокупный опыт гетерогенной группы участников и бенефициаров станет ценным источником для будущих решений. С другой стороны, считается, что этот опыт, возможно, является фрагментированным и для эффективного использования его необходимо консолидировать и модерировать.

Групповые обсуждения могут концентрироваться вокруг основных результатов, формулировки проблемы, интерпретации фактических данных и рекомендаций таким образом, чтобы трансформировать знания и опыт участников в «коллективный аналитический потенциал» для формирования и подготовки политических решений (ЕФО, 2016с). Результатом этого является проверка реального положения дел на ключевых этапах аналитического процесса, выполняемая совместно теми, кто отвечает за принятие решений в отношении политики, и теми, кто заинтересован в их разработке и реализации.

ВКЛАДКА 6. ПРИМЕР ИЗ РУКОВОДСТВА ДЛЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО СЕМИНАРА ПО ОПТИМИЗАЦИИ СЕТИ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ ПОО В УКРАИНЕ

Цель семинара — помочь участникам разработать сценарии политических действий, используя возможности, предоставленные новым законом о высшем образовании и последними событиями в области ПОО, произошедшими в результате принятия этого закона. Ожидается, что итогом семинара станет разработка максимум трех таких сценариев.

Разработка сценариев проходит в два этапа.

- На первом — определяются параметры (категории) действий, такие как их направленность и масштаб.
- На втором — происходит разработка конкретных действий с учетом данных параметров.

Подобный двухэтапный подход помогает структурировать обсуждения и сфокусировать внимание на рассматриваемой проблеме, чтобы создать для властей краткие, обоснованные и всеобъемлющие предложения,

которые поддерживаются всеми заинтересованными сторонами.

Этап 1 (день 1): Описание категорий действий

На первом этапе задача заключается в определении **действий**, которые будут направлять разработку сценария в ходе второго дня работы. Эти действия определяются двумя элементами: **областью политики**, где они применяются, и ответом на некоторые **«направляющие» вопросы**.

Примеры областей политики: финансирование, кадровая политика, нормативно-правовая база и т. п.

Примеры направляющих вопросов:

- Каковы **цели** действий в конкретной области политики?
- Каковы **риски**?
- Какие **принципы** необходимо соблюдать?

Ниже продемонстрировано, как **области политики** и **направляющие вопросы** объединяются в **категории действий**.

	Область политики 1	Область политики 2	Область политики 3
Области/Вопросы	Финансирование	Кадровая политика	Нормативно-правовая база
Задачи	Больше автономии в использовании доходов	Не допустить увольнения персонала	Подготовить закон о ПОО
Риски	Слабые учебные заведения могут оказаться в невыгодном положении	Слишком крупные учебные заведения, которые финансово нежизнеспособны	Длительные консультации
Принципы	Прозрачность и объективность	Объективность, включая предварительное уведомление о предстоящем увольнении и компенсацию в случае увольнения	Комплексный подход

При этом направляющие вопросы остаются неизменными для всех областей политики.

Как определить категории действий

Обсуждение проходит в рабочих группах. Каждая рабочая группа номинирует докладчика. Докладчики рабочих групп работают вместе в одной команде в течение всего семинара.

В конце первого дня работы докладчики отвечают за консолидацию предложений всех рабочих групп, в один комплекс, который будет направлять разработку сценариев во время второго дня работы.

В первый день необходимо выполнить следующее:

1. Выбрать области политики, которые, на ваш взгляд, должны быть затронуты в сценарии действия. Свести количество областей политики к минимуму.
2. Заполнить матрицу действий, ответив на «направляющие» вопросы для каждой области.

Например, ваша рабочая группа решает, что одной из категорий действий по внедрению политики должно стать финансирование. В этом случае следует дать ответы на следующие вопросы: какие задачи в области финансирования решатся посредством данной политической меры (например, автономия при распределении ресурсов); каких рисков удастся избежать благодаря этому (коррупция, ухудшение положения учебных заведений); какими принципами нужно руководствоваться, применяя эту меру (беспристрастность, прозрачность и т. д.)?

В конце дня докладчики должны собраться вместе для объединения результатов всех рабочих групп в единый комплекс категорий. Эти объединенные категории будут направлять разработку сценариев во второй день работы.

Этап 2 (день 2): Описание сценариев действий

Второй день начинается с обзора консолидированных действий для разработки сценариев и презентации пробного сценария, подготовленного ЕФО. Затем следует углубленное совещание по разработке сценариев в рабочих группах с участием различных заинтересованных сторон. Конец дня посвящен консолидации сценариев в максимум три варианта действий и обзору дальнейших шагов.

Успешный сценарий должен:

- Предлагать конкретные действия во всех (или почти во всех) категориях, утвержденных по результатам первого дня работы (финансирование, кадровая политика и т. д.).
- Четко указывать, как они:
 - выполняют поставленные задачи;
 - минимизируют риски;
 - обеспечит соблюдение принципов, согласованных группой.

К примеру, действия в области финансирования могут определяться следующим образом.

	Область политики 1
Области/Вопросы	Финансирование
Задачи	Больше автономии в использовании доходов
Риски	Слабые учебные заведения могут оказаться в невыгодном положении
Принципы	Прозрачность и объективность

Сценарий действий должен предоставить максимально подробную информацию о том, как именно учреждения ПОО могут увеличить автономию в использовании собственных доходов, а не просто отразить общее желание «расширить автономию». Сценарий — это набор предложений о том, каким образом можно достичь поставленных задач. Его цель — убедить лица, принимающие решения, принять то решение, которое, на ваш взгляд как заинтересованной стороны, является верным.

Как спланировать сценарии политических действий

Работа продолжается в той же рабочей группе, что и в первый день. Вы вправе выбрать свой метод работы над этим заданием, однако вам могут помочь следующие рекомендации:

1. начните с общего описания того, что, по вашему желанию, должно быть сделано;
2. добавьте детали для того, чтобы ваши предложения соответствовали каждой категории мер политики;
3. разделите работу по каждой категории внутри вашей группы для экономии времени.

3.2

ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ И ЗДРАВЫЙ СМЫСЛ

Велика вероятность, что в начале решения любой аналитической задачи специалисты по политическому анализу столкнутся с дилеммой курицы и яйца. Что первично — фактические данные или анализ? Без четкой определенности в отношении проблемы, находящейся в центре внимания анализа, нет определенности в выборе фактических данных. Без уверенности в фактических данных нет ясного понимания проблемы.

Французский энциклопедист XVIII века Дени Дидро был одним из мыслителей, которые размышляли над этим вопросом на протяжении многих лет. Он полагал, что проблема возникла из неверного, но широко распространенного предположения о том, что курица всегда была курицей. «Какая глупость! — писал Дидро. — Прошлые птицы так же неопределенно, как и ее будущее, и в прошлом курица могла быть чем-то иным» (Fabry, 2016).

Идея Дидро о двусмысленности во взаимоотношениях также подходит и к дилемме курицы и яйца, которая стоит перед аналитиками. Фактические данные могут означать разные вещи для разных людей в разное время. Практика показывает, что в этом случае здравый смысл может быть также ценен, как и неоспоримые факты, и он является такой же обоснованной стартовой точкой для анализа, как и сбор и проработка большого объема данных. Обратите внимание на

эпизодический и в какой-то степени абсурдный пример во вкладке 7, взятый из нового учебника по политическому анализу.

Пример, приведенный во вкладке 7, является важным напоминанием о том, что работа с фактическими данными с целью анализа политики не обязательно равнозначна научной работе с данными. Аналитики редко чувствуют себя достаточно компетентными и информированными с самого начала. Иногда успешность и качество результатов анализа зависят в большей степени от способности допускать компромиссы, соблюдать жесткие временные рамки и уметь выявлять данные, которые могут быть превращены в полезную информацию, а затем — в фактические данные для анализа.

Эффективный способ развития этого умения — подойти к решению каждой аналитической задачи и соответствующему сбору фактических данных, сформировав в уме на основе имеющихся знаний, интуиции или эпизодического наблюдения первый набросок «истории», которую могут рассказать эти данные и анализ. Пример во вкладке 7 хорошо иллюстрирует это. Здравый смысл и мудрость могут быть настолько же важны для политического анализа, как и сами фактические данные.

ВКЛАДКА 7. КАМЕННОУГОЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ ВИХАЗИИ

Предположим, к примеру, что вас попросили сделать политический анализ будущего каменно-угольной отрасли страны Вихазии — предмет, настолько же далекий от ваших интересов и предыдущего опыта, как и галактическая спектроскопия. Вы можете начать работу с составления такой памятки для себя.

- Меня, скорее всего, попросили сделать этот анализ, потому что кто-то считает, что будущее каменноугольной отрасли Вихазии достаточно бесперспективно или же, наоборот, эта отрасль обладает большим потенциалом.
- Будущее любой отрасли частично зависит от рыночного спроса. Спрос на уголь, скорее всего, снижается отчасти по причине доступности замещающего топлива.
- Возможно, пагубное воздействие на здоровье отрасли оказывают высокие производственные затраты. Может быть, технология добычи угля недостаточно развита? Если да, то почему?
- Несколько лет назад в этой стране проходило много забастовок шахтеров. Лучше или хуже сейчас взаимоотношения между рабочими и руководством компаний? Может быть, требования по повышению зарплаты заставляют компании разоряться?
- Транспортировка угля зависит от железных дорог. Если железные дороги сталкиваются с проблемами, то могут ли дела идти нормально в угольной отрасли?
- Уголь — это грязное и сажистое топливо, дает много дыма и оставляет вредный углеродный след. Однозначно уголь представляет серьезную экологическую угрозу. [...]
- Возможно, проблемы не в угольной промышленности в целом, а только у производителей каменного угля? Возможно, производство угля-антрацита процветает. В Вихазии должна быть торговая ассоциация угольных компаний со всеми необходимыми данными. Надо просто позвонить в отдел связей с общественностью ближайшей крупной угольной компании и узнать название и адрес этой ассоциации.

3.3

НЕМНОГО ОБ УЧАСТИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Политический анализ — это интеллектуальный поиск, и поэтому всегда существует риск его трансформации в некое абстрактное изыскание, оторванное от реальности. Рекомендации анализа, разработанные в отрыве от реальности, с меньшей долей вероятности будут приняты теми, кому они адресованы. Они также в меньшей степени будут иметь отношение к национальной и региональной политике и влиять на нее.

Развитие чувства ответственности за результаты у тех, кому адресован анализ политики, является задачей, которая требует дополнительных усилий и выполняется параллельно аналитическому процессу. Существуют различные способы достижения этой цели — к примеру, путем вовлечения в работу заинтересованных сторон и других групп, которых касается анализ.

Это достаточно деликатное дело, поскольку его неправильная реализация легко может привести к дискриминации и

социальной изоляции. При этом «правильная» реализация может осуществляться по-разному, но как минимум она подразумевает следующее:

- те, на кого влияет анализ, вовлечены в аналитический процесс;
- тем, на кого влияет анализ, дают возможность сформировать этот аналитический процесс, а также его направленность и результаты;
- в максимально возможной степени анализ должен быть связан с существующими национальными и региональными стратегическими документами и приоритетами;
- в адекватной степени в ходе анализа необходимо активно устанавливать контакты с группами, подвергающимися риску изоляции и дискриминации из-за рассматриваемой темы анализа.

3.4

АНАЛИЗ В РЕАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ: ТИПИЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Ниже представлен обзор некоторых «кулуарных» проблем, с которыми чаще всего можно столкнуться на практике, проводя анализ политики ПОО. Они являются типичными проблемами при разработке политических мер, основанных на фактических данных и анализе, с чем сталкивались многие партнерские страны ЕФО. Совсем не обязательно, что любой из этих вызовов будет отрицательно влиять на результаты анализа. Однако все они требуют внимания и адекватной реакции.

Отсутствие фактических данных

Даже после многих лет поддержки стран с целью того, чтобы их политика и политические решения в большей степени основывались на фактических данных, отсутствие этих данных по-прежнему рассматривается в качестве одного из основных недостатков как аналитиками, так и бенефициарами анализа политик. Ключевая причина этой проблемы в партнерских странах ЕФО и других государствах заключается в ограниченном спросе на фактические данные и анализ со стороны государственных учреждений, а также в том, что у лиц, принимающих решения, нет достаточного потенциала и стимулов использовать фактические данные, даже когда они есть в наличии. Соответственно, отсутствие фактических данных является одной из самых распространенных проблем, отмечаемых странами,

участвующими в реализуемом раз в два года Туринском процессе (ЕФО, 2015а).

Степень, с которой ощущается отсутствие фактических данных для анализа, зависит от того, какие данные необходимы. Зачастую отсутствует лишь один конкретный вид информации, при этом другая информация может быть легкодоступной. Если предположить, что все фактические данные, которые могут быть использованы в анализе политик, подпадают под две категории — данные из документов и данных от людей (Bardach, 2012), случаи, когда оба этих источника не могут обеспечить данные, довольно редко встречаются.

Если отсутствуют фактические данные для подкрепления отдельного аспекта анализа (это происходит очень часто), аналитическая работа должна для их замещения генерировать необходимые данные с помощью знаний и информации от заинтересованных лиц, например путем работы с фокус-группами (см. вкладку 3), интервью или семинаров. При отсутствии фактических данных самым нежелательным сценарием дальнейшего развития будет придание излишне большого значения одному типу информации, например фактическим данным, в ущерб другому, к примеру — интервью (Bardach, 2012), и в результате этого допущение «лакун» в анализе.

«Парашиютирование» заключений и решений

В идеальных условиях аналитические заключения и политические рекомендации возникают из анализа и подтверждаются фактическими данными, на которые он опирается (рис. 3, сценарий 4). В реальной же жизни приоритетные политические меры могут быть обозначены заранее (они как бы десантируются на парашюте) на основе других соображений (политических, гуманитарных, интересов третьих сторон) без надлежащей оценки и подтверждения. Это особенно распространено в странах с серьезным присутствием организаций-доноров, донорских инициатив и приоритетов (ОЭСР, 2003), где испытывающие недостаток средств национальные власти обычно быстро соглашаются на принятие мер и медлят с оценкой. В таких случаях, как правило, требуется обоснование решений по факту.

Возникновение данных ситуаций не означает, что ретроспективный анализ рассматриваемых проблем обязательно будет искажен или невозможен. Основная сложность заключается в том, что predetermined результаты трансформируют задачу — с помощью анализа они превращают нейтральный анализ в подтверждение. Однако даже в этом случае процесс подтверждения должен быть достоверным и обоснованным, проходя все вышеописанные этапы. Тем не менее такие ситуации могут оказывать давление на тех, кто отвечает за анализ, влиять на их объективность и повышать риск манипуляций и предвзятости.

Обратный поток

Принципы, изложенные в предыдущих разделах, могут создать впечатление, что анализ политик является прямым процессом, который разворачивается линейным образом, где каждый этап логически следует за предыдущим. Это

впечатление может подкрепляться тем фактом, что, как и в случае с результатами научного исследования, итоговые результаты анализа (обычно в форме публикации) показывают только хорошо подготовленную и разработанную завершающую часть длительного процесса. Заключения, как правило, не детализируют все трудности, которые предшествовали окончательной доработке аналитических результатов — типичные заблуждения, путаницу, внеплановые открытия, неудачи, а также многочисленные корректировки и исправления, которые свойственны интеллектуальным и научным поискам, особенно в области гуманитарных и общественных наук (Merton, 1968).

Как показано на рис. 2 и подтверждено опытом партнеров ЕФО в партнерских странах, таких как координаторы и разработчики национальных отчетов для цикла 2016 г. Туринского процесса, аналитический процесс и подготовка результатов редко (если вообще) представляют собой прямолинейный процесс. Аналитики могут начать работу на любом из описанных в предыдущих разделах этапов, а затем могут возвращаться назад или продвигаться вперед — к сбору дополнительных фактических данных, формулированию новых выводов или повторной интерпретации информации, — снова и снова до тех пор, пока заключения не будут казаться состоятельными и в достаточной мере достоверными. В ситуации конкурентных приоритетов, отсутствия фактических данных, парашютируемых решений и подобных проблем, сохранение определенной степени гибкости иногда становится единственным способом продвижения вперед. В конечном счете важно не то, насколько прямолинейным был процесс анализа (что, как уже отмечал американский социолог Роберт Мертон в 1968 г., по-прежнему в значительной степени остается вне поле зрения), а то, насколько хорошо его результаты связаны с «фактами на местах» и их интерпретацией (Bardach, 2012).

4

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ



Анализ политики в области профессионального образования и обучения — это широкое понятие и сфера деятельности. Его цель и ценность зависят от тех, кто готовит аналитические выводы, и тех, кто пользуется ими. Настоящее руководство описывает лишь часть из множества обоснованных способов создания качественных и полезных аналитических докладов. Понятия, процессы и методы применения в настоящем руководстве были выбраны и скомбинированы так, как они представлены здесь, по причине своей доказанной пользы для поддержки информированного принятия решений, объективного отслеживания прогресса в осуществлении политических мер и достижения практических результатов. Это относится и к рекомендациям, которые хорошо обоснованы, понятны и выработаны с участием тех, кто заинтересован в их реализации.

В любом случае представленное здесь разнообразие концепций и методов применения свидетельствует о том, что, несмотря на необходимость четкого и достоверного анализа, наиболее важными качествами хорошей аналитической работы являются ее гибкость и оперативность. Некоторые разделы этого руководства, например касающиеся фактических данных, способов формулировки проблем или методов связи рекомендаций с выводами, также могут использоваться в качестве самостоятельного справочного материала, а их применение может быть скорректировано для соответствия возможностям и ожиданиям вовлеченных учреждений и граждан.

Самое главное — ни одно руководство по темам, затронутым в данной публикации, не может считаться полным. Анализ политики в области профессионального образования и обучения — это возможность познания, деятельность, на каждом этапе которой появляются новые возможности для совершенствования и обучения.



5

ПРАКТИКА АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ: ПРИМЕРЫ ИЗ РАБОТЫ СТРАН-ПАРТНЕРОВ ЕФО



Когда дело касается применения в реальной ситуации аналитического алгоритма, описанного в настоящем руководстве, в ответ на потребность в надежных указаниях для принятия решений в области государственной политики, анализ политики в области профессионального образования и обучения можно было бы считать как «разработку и реализацию государственной политики» (ЕФО, 2013а). Вместе с тем важно разграничивать эти понятия. Когда речь идет о реализации политики, политический анализ может быть, ни больше ни меньше, способствующим фактором. Однако его результаты, какими бы хорошими и убедительными они ни были, не могут заменить реальных политических мер.

Концепция «цикла выработки политики» помогает понять различие между тем, что может принести анализ в области разработки и реализации государственной политики, способами использования аналитических результатов и тем, какую пользу качественные и надежные аналитические результаты могут принести на каждом этапе цикла политики: при определении программы действий, при разработке, реализации и оценке политики.

В завершающей части настоящего руководства предлагаются примеры, демонстрирующие, как аналитический алгоритм и практика, описанные в предыдущих разделах, применяются в проектах и мероприятиях ЕФО, которые направлены на поддержку конкретных этапов цикла выработки политики в странах-партнерах ЕФО. В отличие от уже упомянутых в данном руководстве примеров, которые были созданы для определенного национального контекста, нижеследующие

примеры взяты из проектов, в которые были вовлечены две или более стран:

- поддержка проекта ЕФО PRIME при определении программы действий (раздел 5.1);
- проект ЕФО FRAME для поддержки разработки политики (раздел 5.2);
- предварительная (ex-ante) оценка среднесрочных результатов Рижского соглашения как пример оценки реализации политики (раздел 5.3);
- Туринский процесс как пример поддержки мониторинга и оценки результатов политики (раздел 5.4).

Эти проекты не ограничиваются одним этапом цикла выработки политики, наоборот — все они имеют более широкую направленность и элементы, что также положительно сказывается и на смежных этапах цикла. В целях обучения в настоящем руководстве эти проекты представлены в несколько упрощенном виде.

5.1

АНАЛИЗ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ: ОЦЕНКА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПОО ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ТРУДОУСТРОЙСТВА ЖЕНЩИН В ИОРДАНИИ В РАМКАХ ПРОЕКТА ЕФО PRIME⁵

Общая информация по проекту

В 2013 г. ЕФО разработал методологию для предварительной (ex-ante/предпроектной) оценке вариантов политики в системе ПОО. Эта методология — PRIME (Проектирование воздействия реформ в области образования и ПОО) — основана на предварительных (ex-ante) оценках, применяемых в странах Евросоюза, и преследует три цели. Во-первых, она направлена на определение оптимальной политики для решения конкретных проблем и задач в области ПОО. Во-вторых, она позволила инициировать процесс обучения с целью укрепления потенциала партнерских стран ЕФО для принятия информированных решений и интеграции этих знаний в стандартные процедуры принятия решений (ЕФО, 2016d). В-третьих, она должна была стать основой для последующих мероприятий, таких как оценка шагов по выполнению обязательств в рамках Рижского соглашения

для стран, готовящихся к вступлению в ЕС⁶ (более подробная информация представлена в разделе 5.3).

Иорданские власти решили направить оценку в рамках проекта PRIME на разработку вариантов мобилизации ПОО для увеличения занятости женщин, что являлось давней и сложной проблемой государственной политики. Проект реализовывался в три этапа: анализ проблемы, оценка воздействия и практическая реализация выбранных вариантов. Благодаря структурированным дискуссиям удалось достичь согласия и подготовить почву для утверждения программы реформы и вариантов политики.

В следующем подразделе показан пример использования анализа политики на таком этапе цикла выработки политики, как определение программы действий, применительно к контексту проекта PRIME в Иордании.

⁵ Настоящий раздел основан на данных тематического документа, подготовленного в ходе реализации первого этапа проекта ЕФО PRIME в Иордании (ЕФО, 2016d), и частично воспроизводит их.

⁶ Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Косово (это обозначение используется без ущерба для позиций стран по статусу Косово, в соответствии с резолюцией Совета безопасности ООН № 1244 и заключением Международного суда ООН по Декларации независимости Косово), Черногория, Сербия и Турция.

Пример

Формулировка проблемы

Методология PRIME выявила, что правильная постановка рассматриваемой проблемы или вопроса является важнейшим шагом предварительного (ex-ante) анализа. Это предположение основано на том, что определение факторов, которые вызывают проблему, является ключом к планированию соответствующих ответных мер и выбору тех из них, которые должны быть реализованы на практике (ЕФО, 2014).

В начале первого этапа проекта PRIME в Иордании власти сформировали постоянную консультативную группу, состоящую из представителей заинтересованных сторон. Согласно концепции, оценка началась с тщательного и структурированного процесса формулировки имеющейся проблемы. Основным источником данных стал инициированный заинтересованными сторонами консультативный анализ факторов, препятствующих трудоустройству женщин и тормозящих прогресс в решении проблемы их занятости.

Первоочередной задачей консультативной группы было проведение обсуждения проблемы низкого уровня трудоустройства женщин с точки зрения членов группы и с учетом их собственного опыта и компетенций, определение того, какие факторы способствуют провалу государственной политики в этой области, как эти факторы мешают успешной

реализации политики в этой области и на кого эта проблема влияет сильнее всего. При этом не ставились ограничения в отношении выбора факторов — они могли быть связаны с образованием и обучением, социальными проблемами, экономикой и рынком труда или другими областями.

Предварительный результат дискуссии помог очертить круг идей (табл. 3), достаточно проработанных для того, чтобы перевести обсуждение на уровень фактических данных и их интерпретации и более четкой формулировки проблемы.

Фактические данные: описание и интерпретация

Предварительная формулировка, представленная в таблице 3, помогла направить дискуссию в сторону сбора фактов посредством анализа данных, личных историй и консенсуса, достигнутого в ходе обсуждений в рабочей группе. Фактические данные показали, что до настоящего времени усилия по решению рассматриваемой проблемы основывались на двух спорных предположениях.

- Бенефициары политики относятся к однородной группе женщин, которые находятся в схожей ситуации с похожими потребностями и в схожем социально-экономическом положении.
- Меры, разработанные для столицы страны, подходят для регионов.

ТАБЛИЦА 3.

ОБЗОР ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ФОРМУЛИРОВКИ ПРОБЛЕМЫ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ ГРУППОЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Основные 5 факторов, обуславливающие низкий уровень трудоустройства	Как эти факторы приводят к низкому трудоустройству женщин или способствуют ему?	Существует ли какая-либо группа, которая более сильно подвержена этой проблеме, чем другие группы?
Несоответствие спроса и предложения для женщин на рынке труда: отсутствие ясного понимания проблемы и слабое соответствие учебных программ ПОО потребностям рынка труда, недостаточные данные и слабые методы их сбора	Отсутствие основанной на фактических данных и учитывающей гендерные аспекты профориентации, низкий уровень профессиональных умений и компетенций, несоответствующий потребностям рынка труда, отсутствие отдельного обучения для мужчин и женщин по всем специализациям, отсутствие ролевых моделей трудоустроенных женщин во всех отраслях, отсутствие гендерной чувствительности у преподавателей и инструкторов, отсутствие возможностей практики и стажировок для женщин	Молодые женщины и выпускницы
Условия трудоустройства и работы (транспорт, рабочие часы, отсутствие гибкого графика работы, декретный отпуск, равная оплата труда, дискриминация при продвижении по службе)	Нежелание работать, отсутствие поддержки семьи, плохая транспортная доступность, неудобство	Все женщины, в особенности матери и женщины в сельской местности
Социальное отношение, восприятие, семейная среда	Восприятие, менталитет, культура стыда, ожидания, отговаривание от поиска работы	Все женщины, в особенности молодые женщины в сельской местности
Распределение инвестиций и отсутствие возможностей	Отговаривание от поиска работы	Все подвергаются влиянию в равной степени
Отсутствие служб поддержки	Отсутствие возможностей переобучения и обновления профессиональных умений для женщин после декрета или продолжительных периодов незанятости по причине рождения ребенка. Отсутствие доступа к финансированию, к наставничеству, сетям, детским садам	Все подвергаются влиянию в равной степени

Источник: Gosheh (не опубликовано) и ЕФО (2016d).

Оба этих предположения продемонстрировали свою полную несостоятельность по мере того, как собираемые фактические данные стали все больше указывать на то, что реальная ситуация не так однозначна. Выяснилось, что женщины, на которых чаще всего влияют проблемы с трудоустройством, относятся к одной из трех групп:

1. молодые выпускницы в поиске первого места работы;
2. замужние женщины, оставляющие свои места работы, чтобы быть экономически неактивными;
3. экономически неактивные женщины.

На ситуацию с трудоустройством также сильно влияет место проживания женщины — село или город. Дальнейший анализ фактов и профессионального опыта, которым участницы делились в ходе работы консультативной группы, показал, что факторы, «препятствующие молодым выпускникам найти первое место работы, трудоустроенным женщинам — сохранить трудоустройство, а незанятому населению — заново войти на рынок труда» (ЕФО, 2016d), относятся к одной из следующих трех групп:

1. факторы, относящиеся к предложению профессиональных умений путем образования и обучения, и прежде всего образовательный выбор женщин и качество образования и обучения;
2. факторы, относящиеся к трудоустройству, в частности условия работы и отношение работодателей к женщинам;

3. факторы, относящиеся к культурологическим аспектам занятости женщин.

Выводы, рекомендации и дальнейшие мероприятия

В различной степени все эти факторы ограничивают перспективы перехода к трудоустройству целевых групп и таким образом способствуют сохранению рассматриваемой проблемы. Можно смело предположить, что меры политики, целью которых в первую очередь станут эти группы и факторы, будут опираться на более точные данные и иметь больше шансов на успех, тем самым приводя к положительным изменениям. И действительно, программа изменений похожа на «цепочку ответов на три взаимосвязанных вопроса, а именно: какие меры политики, что конкретно они достигают и для кого?» (ЕФО, 2016d). Формулировка проблемы в рамках проекта PRIME в Иордании позволила понять, что степень вклада женщин в национальную экономику в любой период времени зависит от того, как принятые в их пользу меры политики могут повлиять на три переменных значения прогресса:

1. количество женщин трудоспособного возраста, занятых в экономике;
2. уровень и/или соответствие их профессиональных навыков потребностям рынка труда;
3. уровень их занятости.

Положительное изменение любого из этих трех аспектов (уровень экономической активности, качество предоставления образования и обучения, способность к трудоустройству) будет являться первым признаком успеха. В аналогичном ключе эти переменные могут стать основой для простой, но эффективной структуры, предназначенной для мониторинга прогресса в решении проблемы женского трудоустройства (ЕФО, 2016d).



5.2

АНАЛИЗ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ: ФОРСАЙТ В РАМКАХ ПРОЕКТА ЕФО FRAME В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ТУРЦИИ⁷

Общая информация по проекту

Проект FRAME был разработан для поддержки мандата ЕФО оказывать содействие странам, готовящимся к вступлению в ЕС⁸, в реализации их усилий по развитию человеческих ресурсов. Общая цель проекта — помощь странам в развитии профессиональных умений их граждан в средне- и долгосрочной перспективе, ориентируясь на стратегии «Европа–2020» и «Юго-Восточная Европа–2020». Проект FRAME реализовывался в 2013–14 гг. и базировался на четырех компонентах: форсайт, обзор институциональных механизмов, мониторинг и региональное сотрудничество.

Представленная здесь задача компонента форсайт заключалась в помощи участвующим странам в разработке общей концепции развития профессиональных умений до 2020 г. с приоритетами и «дорожной картой». Это был совместное усилие, направленное на идентификацию профессиональных умений, которые необходимо развивать

в период между 2013/14 и 2020 гг., и определение того, как эти умения могут быть сформированы у граждан системой образования и обучения, включающей начальное и непрерывное ПОО, высшее образование, корпоративное обучение и обучение для безработных (ЕФО, 2014а).

В каждой стране процесс форсайта разворачивался в три этапа: подготовка (предварительный форсайт), форсайт и последующие меры. Формулировка проблем, анализ фактических данных для понимания тенденций и факторов изменений, а также подготовка рекомендаций для последующих мероприятий (в форме «дорожной карты», указывающей путь к воплощению видения профессиональных умений в жизнь) выполнялись на втором этапе (форсайт). Следующий подраздел предлагает краткую информацию по странам как пример использования анализа политики на этапе определения проблемы цикла выработки политики применительно к контексту проекта FRAME в Юго-Восточной Европе и Турции.

⁷ Настоящий раздел основан на данных проектной и итоговой документации проекта FRAME: ЕФО, 2014а; ЕФО, 2014б и ЕФО, 2014с и частично воспроизводит их.

⁸ Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Косово, Черногория, Сербия и Турция.

Пример

Формулировка проблемы

Логика подхода форсайт в рамках проекта FRAME заключалась в необходимости разработки **ориентированной на будущее стратегии развития человеческих ресурсов**. Ключевые форсайт-вопросы, которые формировали предварительное определение базовой ситуации («сканирование горизонта»), были одинаковы для всех стран проекта FRAME и касались **типов профессиональных умений**, которые необходимо развить к 2020 г., и того, **как эти профессиональные умения должны** быть сформированы с помощью системы образования и обучения.

Однако в рамках этого комплекса общих вопросов страны проекта FRAME решили использовать разные, **ориентированные на их национальную специфику подходы** к формулировке в компоненте форсайт. Например, Черногория и Босния и Герцеговина в качестве вклада в процесс концептуализации разработали сценарии, структурированные по принципу «альфа/бета/дельта». Сербия предложила групповое обсуждение проблем бизнеса и работодателей. Македония разработала традиционный и новаторский сценарии. Албания адаптировала подход, инкорпорирующий форсайт в процессы разработки стратегии занятости и развития профессиональных навыков. Подход Турции был основан на расширенных консультациях по форсайту, предпринятых в рамках разработки национального стратегического ориентира — «Концепции-2023». Наконец, Косово использовало проект FRAME, чтобы привлечь все заинтересованные стороны из сфер высшего образования, науки и ПОО к созданию концепции развития

профессиональных навыков Косово до 2020 г. с «дорожной картой», включающей также распределение ответственности за реализацию мер политики.

Фактические данные: описание и интерпретация

Во всех этих странах процесс форсайта включал **серию семинаров**, в которых принимали участие должностные лица и заинтересованные стороны, включая политиков и профильных специалистов. Фактические данные и информация были ограничены тем, что уже имелось в наличии, дополнительные исследования или опросы не проводились. В каждой стране проект FRAME мобилизовал около 40 экспертов, представляющих различные министерства и государственные и частные организации, включая работодателей и представителей учебных заведений. Опыт и знания заинтересованных сторон позволили придать содержательность этой работе, подтвердить основные внешние и внутренние факторы, влияющие на развитие человеческих ресурсов и профессиональных умений, определить приоритетные проблемы и разработать концепцию и «дорожную карту».

Сбор фактических данных также подразумевал сбор, обработку и включение данных в **общий список индикаторов для региона**⁹.

Последующий анализ привел к заключениям, специфическим для отдельных стран, а также позволил сделать выводы, касающиеся всего региона в целом. Во время реализации проекта FRAME в большинстве стран Юго-Восточной Европы и Турции **происходили структурные** изменения, обусловленные экономическими вызовами и стремлением к присоединению к Евросоюзу. В то же время большинство

⁹ Подробное описание фактических данных, собранных для регионального анализа в рамках проекта FRAME, представлено в ЕФО, 2014с (Приложение 2).

стран региона обладали относительным преимуществом — **низкой стоимостью рабочей силы**, хотя они должны были найти пути для сохранения этого преимущества и обеспечить **развитие профессиональных умений в качестве стратегического приоритета** для повышения национальной конкурентоспособности.

Главной проблемой большинства этих стран является **высокий уровень безработицы**, в частности длительной безработицы, и нужны срочные меры для повышения уровня трудоустройства среди молодежи и женщин. Рост населения, неформальная экономика, социальное неравенство и уязвимость вкупе с региональными различиями являются **общими проблемами** для всех стран. **Инвестиции в научные исследования, инновации и технологии остаются на низком уровне** в большинстве этих стран, за исключением Турции, и есть необходимость дополнить эти инвестиции соответствующим развитием потенциала, профессиональных умений и компетенций как средством повышения конкурентоспособности и качества жизни.

Выводы, рекомендации и дальнейшие мероприятия

Одним из основных результатов проекта FRAME стала выработка единого видения и «дорожной карты» по развитию профессиональных умений к 2020 г., где были четко изложены приоритеты политики государств в этой области с учетом более широкого контекста развития человеческих ресурсов в каждой стране. Естественно, «дорожные карты» были подготовлены в ответ на направляющие вопросы (первый аналитический этап) и основаны на результатах консультаций и интерпретации фактических данных (второй и третий аналитический этапы).

В итоге было сформулировано пять общих для всего региона приоритетов, а именно:

1. сосредоточить внимание на политических усилиях, механизмах и программах для развития профессиональных умений в приоритетных отраслях с целью проведения трансформации этих отраслей и обеспечения экономического роста и более высокой конкурентоспособности на основе профессиональных умений;
2. обеспечить соответствие спроса и предложения профессиональных умений, в частности путем вовлечения представителей отраслей и заинтересованных сторон, прогнозирования спроса на профессиональные умения и повышения качества услуг в сфере профориентации;
3. повысить качество профессиональных умений с целью позитивных сдвигов в обществе, решения социальных проблем и обеспечения более высокого качества жизни в стране путем расширения возможностей трудоустройства для уязвимых слоев населения, женщин и молодежи, содействия в обучении на протяжении всей жизни и большей социальной инклюзии в системе образования и профессионального обучения;
4. увеличить и сохранять инвестиции в развитие систем профессионального обучения;
5. создать прозрачную систему оценки и мониторинга мер политики в сфере развития человеческих ресурсов.

5.3

АНАЛИЗ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ: ОЦЕНКА СРЕДНЕСРОЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ РИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ В СЕРБИИ¹⁰

Общая информация по проекту

В 2015 г. министры, отвечающие за ПОО, из стран — членов Евросоюза, стран-кандидатов и стран Европейского экономического пространства утвердили новый комплекс среднесрочных результатов для профессионального обучения на период 2015–20 гг. — так называемое Рижское соглашение. Эти среднесрочные результаты направлены на трансформацию структуры и стратегий развития систем ПОО каждой страны с целью повышения общего качества, статуса и результативности профессионального образования и обучения на всем европейском континенте.

В 2016 г. ЕФО стал оказывать поддержку реализации среднесрочных результатов Рижского соглашения в странах-кандидатах в соответствии с заявленным в рамках Туринского процесса ЕФО намерением перейти от планирования мер политики к их реализации. Поддержка ЕФО осуществляется в форме предварительной (ex-ante) оценки воздействия на

основе методологии, применявшейся в ЕС и апробированной в проекте PRIME. Ее основная задача — содействовать принятию обоснованных решений в отношении мер политики, способных оказать желаемое воздействие в соответствии с приоритетами стран, одновременно учитывая потенциал этих стран реализовывать указанные меры.

Работа по оценке среднесрочных результатов Рижского соглашения имеет цикличную структуру и состоит из пяти этапов, направленных на содействие переходу от планирования мер политики к их реализации. На первом этапе (картирование) каждая страна определяет, какие из среднесрочных результатов должны быть достигнуты в первую очередь. На втором — происходит предварительная (ex-ante) оценка наиболее подходящих мер политики для достижения среднесрочных результатов, в области которых наблюдается медленный прогресс. На третьем этапе странам рекомендуется сотрудничать на региональном уровне и обмениваться выводами. На четвертом этапе страны

¹⁰ Настоящий раздел основан на данных документации ЕФО, подготовленной для предварительной (ex-ante) оценки достижений странами — кандидатами на вступление ЕС среднесрочных результатов, закрепленных в Рижских соглашениях 2015 г. (ЕФО, 2015 и ЕФО (в печати)).

приступают к реализации своих вариантов политики. Наконец, на пятом этапе предусмотрен мониторинг прогресса в достижении среднесрочных результатов. Следующий подраздел предлагает пример использования анализа политики в области профессионального образования и обучения на этапе реализации цикла выработки политики применительно к контексту предварительной (ex-ante) оценки среднесрочных результатов Рижского соглашения в Сербии.

Пример

Формулировка проблемы

Как и все другие страны, участвующие в оценке среднесрочных результатов Рижского соглашения, Сербия в качестве самого важного и первоочередного среднесрочного результата выбрала обучение на рабочем месте. Этап формулировки включал ряд методологических ступеней: определение степени остроты проблемы, «симптомов» ее возникновения, динамики развития, рассмотрение уже существующих политических мер, направленных на расширение обучения на рабочем месте, изучение нормативно-правовой базы, выявление заинтересованных сторон и ресурсов, которые уже инвестируются в решение данной проблемы.

Формулировка проблемы позволила выявить ряд следующих недостатков.

- Нормативно-правовая база недостаточна и не способна обеспечить адекватного и четкого регулирования.
- Работодатели считают, что они недостаточно вовлечены во все аспекты ПОО.

- Преподаватели и профсоюзы оказывают сопротивление, поскольку переориентация в сторону обучения студентов на предприятиях может привести к сокращению количества преподавателей.
- Компании (даже если они заинтересованы участвовать в обучении на рабочем месте) не понимают своей роли и ответственности и, следовательно, не знают, смогут ли они отреагировать соответствующим образом на спрос, связанный с обучением на рабочем месте.

Возможно, наибольшим препятствием для успеха среднесрочного результата №1 в Сербии стало расхождение во мнениях и интерпретациях в отношении масштаба, последствий и планов реализации по внедрению обучения на рабочем месте. Именно эту задачу было необходимо решить в первую очередь, до принятия каких-либо политических мер.

Фактические данные: описание и интерпретация

Важным элементом аналитической работы по оценке воздействия среднесрочных результатов Рижского соглашения в Сербии стали многочисленные интервью и консультации с широким кругом заинтересованных сторон, включая представителей национальных министерств, институтов и других органов из области образования и экономики, а также школ и компаний. Интервьюируемым лицам задавали ряд вопросов, затрагивающих все основные проблемы, выявленные на этапе формулировки, а также возникшие исходя из общего контекста в области образования.

Анализ ответов заинтересованных сторон показал, что в Сербии действительно нет ясности в отношении направления развития обучения на рабочем месте. Разработка единой концепции послужила бы прочной основой для развития обучения на рабочем месте (включая формирование общего понимания, укрепление доверия, противодействие опасениям и сопротивлению, повышение вовлеченности, ответственности и сотрудничества заинтересованных сторон в области начального ПОО по этой теме) и впоследствии — для осуществления конкретных политических мер.

Выводы, рекомендации и дальнейшие мероприятия

Принимая во внимание представленные результаты, и в первую очередь тот факт, что взгляды заинтересованных сторон на обучение на рабочем месте в Сербии значительно различаются, а текущие стратегические предпосылки и нормативно-правовая база недостаточны, рекомендацией по результатам предварительной (ex-ante) оценки было формирование общей концепции обучения на рабочем месте в области начального ПОО (согласно местной терминологии — практическое обучение или практика). Подобная общая концепция может заложить более прочную основу для развития обучения на рабочем месте, включая формирование общего понимания, укрепление доверия, противодействие опасениям и сопротивлению и повышение вовлеченности, ответственности и сотрудничества заинтересованных сторон в области начального ПОО. Это является необходимым шагом для разработки и успешной реализации конкретных действий.



5.4

АНАЛИЗ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ МОНИТОРИНГА ПРОГРЕССА И ОЦЕНКИ ПОЛИТИКИ: ТУРИНСКИЙ ПРОЦЕСС НА УКРАИНЕ¹¹

Прогресс — это сложная концепция, но ее мониторинг в контексте стран — партнеров ЕФО может быть сформулирован в двух основных аспектах: мониторинг прогресса в системе ПОО и мониторинг действий политики на национальном уровне. «Прогресс системы» означает результативность системы ПОО с точки зрения ее эффективности и продуктивности. «Прогресс в национальных действиях» означает качество решений, принимаемых страной для улучшения своей системы ПОО. Несмотря на то, что оба этих аспекта объединены причинно-следственной связью, для их мониторинга применяются разные критерии и аналитические вопросы (ЕФО, 2017).

В следующем разделе представлена работа по этим направлениям Туринского процесса на Украине.

Общая информация по проекту

Туринский процесс — это основанный на фактических данных подход к анализу ПОО, работающий на принципах ответственности стран и широкого и открытого участия заинтересованных сторон из государственного и частного

секторов. В основе Туринского процесса лежит проводящийся раз в два года мониторинг прогресса реализации политики, позволяющий партнерским странам ЕФО отслеживать успешность реализации реформ в системе ПОО. Этот процесс построен на четырех принципах (ответственность, участие заинтересованных сторон, комплексный подход и фактологическая база), которые на протяжении ряда лет обеспечивали качество, ценность и легитимность его результатов и решений для участников и бенефициаров. Данные принципы являются основой реализации Туринского процесса и обеспечивают его качество на национальном, региональном и межрегиональном уровнях.

Как правило, Туринский процесс ограничивается мониторингом изменений и прогресса на национальном уровне. Однако в 2016 г. власти нескольких стран, включая Украину, решили привлечь к этой работе и регионы. Конкретная цель Украины заключалась в том, чтобы облегчить сопоставление результатов мониторинга на разных уровнях госуправления и наладить диалог с региональными властями и заинтересованными сторонами

¹¹ Настоящий раздел основан на данных документации, подготовленной для цикла Туринского процесса 2016 г. и его реализации в Украине в 2016 г. (ЕФО, 2016b), и частично воспроизводит их.

вокруг широкомасштабных и сложных реформ, таких как децентрализация и оптимизация сети профессиональных учебных заведений, в условиях недостаточного финансирования.

Следующий подраздел содержит пример использования анализа политики на этапе оценки цикла выработки политики применительно к реализации Туринского процесса на региональном уровне в Украине.

Пример

Формулировка проблемы

В отличие от узконаправленных аналитических подходов, Туринский процесс использует уже проверенные и хорошо зарекомендовавшие себя процедурные и аналитические инструменты для определения отправных точек анализа и подготовки национальных (или региональных) отчетов о прогрессе. В его основе — аналитическая рамка, включающая ряд вопросов, сгруппированных вокруг основных направлений мониторинга политики, которые касаются планирования, функционирования и управления ПОО, а также его способности реагировать на внешний спрос. Аналитическая рамка помогает участникам проанализировать положение дел в ПОО по пяти направлениям, таким как концепция и стратегия развития ПОО, внешняя и внутренняя эффективность (понимаемая как способность системы ПОО реагировать на социально-экономический контекст и потребности, включая те, которые возникают в самой системе ПОО), управление.

Аналитическая рамка охватывает эти пять направлений с помощью специальных вопросов, организованных в конструктивные блоки — по одному на каждое направление. Содержание и структура аналитической

рамки позволяет использовать ее в качестве основного источника методологических принципов для мониторинга ситуации и политики в области ПОО в партнерских странах и подготовки результатов мониторинга, основанного на анализе фактических данных. Рамка помогает в сборе и интерпретации качественной информации, контекстуализации данных и мониторинге изменений и прогресса в политике, в том числе в сопоставлении с контрольными показателями Евросоюза (при желании).

Опираясь на стандартный набор обязательных вопросов, страны и заинтересованные стороны могут выбрать аспекты, которые имеют для них наиболее важное значение, извлекая информацию, требующую более пристального внимания и/или немедленного принятия последующих мер в области политики. На Украине применение аналитической рамки на региональном уровне осуществлялось в процессе «регионализации», для чего репрезентативная группа заинтересованных сторон из всех регионов страны работала над модификацией аналитической рамки в целях ее наибольшего соответствия потребностям регионов (к примеру, путем корректировки вопросов на тему законодательства, национальных стратегий экономического развития, автономности профессиональных учебных заведений и т. д.).

Формулировка проблем по регионам привела к выявлению ряда недостатков политики в области ПОО, которые требуют более тщательного анализа и конкретных мер политического реагирования на региональном уровне. Участники процесса пришли к мнению, что неспособность сформулировать такие меры реагирования может оказать разрушительное воздействие на осуществление национальных реформ по децентрализации системы ПОО и повышению значимости ее результатов.

Фактические данные: описание и интерпретация

В ходе подготовки к региональным тематическим совещаниям, охватывающим все регионы Украины, были собраны фактические данные, подтверждающие или опровергающие первоначальные результаты формулировки проблем. Встречи были проведены во Львове, Виннице и Днепропетровске и начинались с описания фактических данных из каждого региона в качестве подготовки к углубленному обсуждению участниками региональных консультаций выводов по этим данным и их интерпретации.

Каждый регион представил основные положения из обзорной части своего регионального отчета и поделился нерешенными вопросами или трудностями, с которыми столкнулись при подготовке отчета и которые могли повлиять на достоверность представляемой информации. Каждая выборка фактических данных по вопросам, поднятым регионами, подверглась перекрестной проверке в виде комментариев других региональных участников тематического совещания. На следующем этапе заинтересованные стороны из регионов провели консультативный анализ информации, прошедшей перекрестную проверку их коллег. Цель данной процедуры заключалась в формулировании основных результатов мониторинга на региональном уровне и их подготовке к включению в национальный процесс мониторинга в форме сводного регионального отчета.

Выводы, рекомендации и дальнейшие мероприятия

При подготовке проектов отчетов представители органов власти, административные работники и заинтересованные стороны из разных регионов работали в тесном контакте, обмениваясь решениями и предложениями по интерпретации аналитической рамки и фактически создавая особое сообщество коллег, обладающее необходимой легитимностью и представительностью. Таким образом, одним из главных итогов регионального анализа стало обеспечение того, чтобы консенсус регионов относительно их основных идей сохранялся и точно передавался в ходе национальных консультаций. Поэтому в целях обеспечения точности и легитимности региональных аналитических выводов и их использования в качестве источника ориентиров при определении приоритетов на национальном уровне результаты тематического регионального анализа были задокументированы не только с содержательной стороны, но и процессуально.

СОКРАЩЕНИЯ

ЕФО	Европейский фонд образования
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПОО	Профессиональное образование и обучение
PISA	Программа по оценке образовательных достижений учащихся ОЭСР
PRIME	Проектирование воздействия реформ на образование и ПОО



БИБЛИОГРАФИЯ

58

РУКОВОДСТВО ПО
АНАЛИЗУ ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И
ОБУЧЕНИЯ

Anderson, J.E., *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston, 1975.

Bardach, E., *A Practical Guide for Policy Analysis*, CQ Press, Berkeley, 2012.

Beaney, M., 'Analysis', *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, [online], Summer 2016 Edition, 2016. URL: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/analysis/> (дата обращения: 10.10.2016).

Blackburn, S., *Oxford Dictionary of Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Cottrell, S., *Critical Thinking Skills: Developing Effective Analysis and Argument*, 2nd edition, Palgrave, Basingstoke, 2011.

Dowding, K., 'Model or metaphor? A critical review of the policy network approach', in Dunleavy, P., Kelly, P.J. и Moran, M. (eds), *British Political Science: Fifty Years of Political Studies*, Blackwell Publishing, Oxford, 2000, pp. 196–213.

Doyle, A.C., *Silver Blaze and Other Stories*, Macmillan, London, 2005.

EQAVET, *EU Quality Assurance in Vocational Education & Training – Glossary: Proxy Indicator*, [online], 2002. URL: www.eqavet.eu/qc/gns/glossary/p/proxy-indicator.aspx (дата обращения: 02.10.2016).

ЕФО (Европейский фонд образования), *ETF Yearbook 2012: Evaluation and Monitoring of Vocational Education and Training Systems and the Role of Evidence-based Policy in their Reforms*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

ЕФО, 'Torino Process: a policy analysis approach to supporting policy-making through policy learning', ETF, Turin, 2013a.

ЕФО, *ETF Manual on the Use of Indicators*, ETF, Turin, 2013b. URL: www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Indicators_Manual (дата обращения: 15.09.2016).

ЕФО, 'PRIME Launching Meeting Report', ETF, Turin, 2014.

ЕФО, *FRAME: Skills for the Future – Supporting a Strategic Vision for Human Resources Development*, Project description, ETF, Turin, 2014a. URL: [www.etf.europa.eu/web.nsf/0/FED98CBE2E204CC1C1257B720050DB20/\\$file/01.%20Frame%20-%20Project%20description.pdf](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/0/FED98CBE2E204CC1C1257B720050DB20/$file/01.%20Frame%20-%20Project%20description.pdf) (дата обращения: 20.10.2016).

ЕФО, *FRAME: Skills for the Future – Foresight*, ETF, Turin, 2014b.

ЕФО, *FRAME: Skills for the future – Regional Report*, ETF, Turin, 2014c.

ЕФО, *Torino Process 2014: A Cross-Country Report*, ETF, Turin, 2015a.

ЕФО, *Medium-term Deliverables for the Candidate Countries under the Riga conclusions 2015*, Leaflet, ETF, Turin, 2015b. URL: [www.etf.europa.eu/web.nsf/0/92E5FE40C152788EC1257EA700516A97/\\$file/Medium-term%20deliverables_CCs_Riga%20conclusions.pdf](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/0/92E5FE40C152788EC1257EA700516A97/$file/Medium-term%20deliverables_CCs_Riga%20conclusions.pdf) (дата обращения: 10.10.2016).

ЕФО, *PRIME Issues Paper: Increasing Female Participation in Employment through Vocational Education and Training in Jordan*, ETF, Turin, 2016a. URL: www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/PRIME_issues_paper_Jordan (дата обращения: 20.07.2016).

ЕФО, *Torino Process 2016–17*, ETF, Turin, 2016b.

ЕФО, *Optimisation of the Network of Vocational Education and Training Providers in Ukraine: Assessment of Options for Policy Actions*, ETF, Turin, 2016c.

ЕФО, *Effective Policies for Increasing Female Participation in Employment through Vocational Education and Training in Jordan*, ETF, Turin, 2016d.

ЕФО, 'Measuring progress in VET: the European Training Foundation approach', ETF, Turin, 2017.

ЕФО, 'Riga follow-up: the case of Serbia', ETF, Turin (forthcoming).

Европейская комиссия, *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.

Европейская комиссия, *Guidance Document on Ex-ante Evaluation*, 2014. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

Европейская комиссия/ЕАСЕА/Eurydice, *Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education*, Eurydice report, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

Fabry, M., *Now You Know: Which Came First, the Chicken or the Egg?*, [online], 2016. URL: Последний доступ 5 мая 2017 по ссылке: <http://time.com/4475048/which-came-first-chicken-egg/>

Frey, D.J., *Policy Analysis in Practice: Lessons from Researching and Writing a 'Statenote' for Education Commission of the States*, Paper 2425, Capstone Collection, 2011. URL: <http://digitalcollections.sit.edu/capstones/2425/> (дата обращения: 18.07.2016).

Gosheh, H., 'PRIME Jordan: summary of background analysis' (unpublished).

Healey, R.G., *The History of Policy Analysis*, 2011. URL: https://econ.duke.edu/uploads/media_items/what-is-the-history-of-policy-analysis-9-2011.original.pdf (дата обращения: 04.10.2016).

Hodgson, P., *Quantitative and Qualitative data: Getting It Straight*, [online], Blueprint, 2010. URL: Последний доступ 9 января 2017 по ссылке: www.blueprintusability.com/articlequantqual/

Islamy, I.M., *Public Policy Analysis*, [online], 2008. URL: www.slideshare.net/manoharlamhi/public-policyanalysis (дата обращения: 06.10.2016).

Tewdwr-Jones, M., *The Planning Polity: Planning, Government and the Policy Process*, Routledge, London, 2002.

Lasswell, H., *The Future of Political Science*, Atherton Press, New York, 1963.

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1968.

Mills, E.S., *Evidence Explained: Historical Analysis, Citation & Source Usage*, [online], 2011. URL: www.evidenceexplained.com/content/quicklesson-13-classes-evidence%E2%80%94direct-indirect-negative (дата обращения: 10.10.2016).

Nakamura, R.T., 'The textbook policy process and implementation research', *Policy Studies Review*, Vol. 7, No 1, 1987, pp. 142–54.

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), *Development Assistance Committee Principles for Evaluation of Development Assistance*, OECD Publishing, Paris, 1991.

ОЭСР, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD Publishing, Paris, 2000.

ОЭСР, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD Publishing, Paris, 2003.

ОЭСР, *Indicators of Education Systems*, OECD Publishing, Paris, 2012. URL: www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf (дата обращения: 19.07.2017).

Patton, C.V. и Sawicki, D.S., *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 3rd edition, Routledge, New York, 2016.

Schick, A., 'Beyond analysis', *Public Administration Review*, Vol. 37, No 3, 1977, pp. 258–63.

Smith, C., *Framing the Problem*, [online], 2005. URL: http://core.ecu.edu/engl/smithcath/ppolicy_book/frame.htm (дата обращения: 03.10.2016).

Spradlin, D., 'The power of defining the problem', *Harvard Business Review*, [online], 2012. URL: <https://hbr.org/2012/09/the-power-of-defining-the-prob> (дата обращения: 02.10.2016).

Springate-Baginski, O. и Soussan, J., 'A methodology for policy process analysis', *Livelihood-Policy Relationships in South Asia*, Working Paper 9, [online], 2002. URL: www.researchgate.net/publication/250662882_A_Methodology_for_Policy_Process_Analysis (дата обращения: 10.10.2016).

Ukeles, J.B., 'Policy analysis: myth or reality?', *Public Administration Review*, Vol. 37, No 3, 1977, pp. 223–8.

Университет Плимута, *Descriptive versus critical/analytical [writing]*, [online], 2016. URL: www.nottingham.ac.uk/student-services/documents/description-vs-analysis---learnhigher.pdf (дата обращения: 13.10.2016).

Walt, G. и Gilson, L., 'Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis', *Health and Policy Planning*, Vol. 9, No 4, 1994, pp. 353–70.

Weimer, D.L. и Vining, A.R., *Policy analysis: Concepts and practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1999.

Williams, P., *Better Problem Solving With Framing*, [online], Idea Sandbox, 2014. URL: www.idea-sandbox.com/blog/frame-your-problems-to-create-better-solutions/ (дата обращения: 01.10.2016).

