



Финансирование обучения на рабочем месте



Руководство для лиц, формирующих политику,
и социальных партнеров



Содержание

Благодарности	03
Резюме	04
1. Введение	08
1.1 Направленность и подход руководства	08
1.2 Что подразумевается под финансированием?	10
1.3 Почему финансирование обучения на рабочем месте имеет значение	12
1.4 Финансирование профессионального образования, получаемого на базе учебного заведения и рабочего места: Сходства и различия	14
1.5 Финансирование обучения на рабочем месте: Идеальная модель и реальность	15
1.6 Финансирование обучения на рабочем месте: Баланс между затратами и выгодами	16
2. Обучение на рабочем месте и Европейская повестка профессионального образования	20
3. Затраты на программы обучения на рабочем месте	22
3.1 Рамочная структура для рассмотрения затрат	22
3.2 Затраты на составляющую, связанную с работой	26
3.3 Затраты на составляющую, связанную с учебой	36
3.4 Затраты на управление и руководство программами обучения на рабочем месте	39

Написано Ричардом Свитом для ЕФО.

Название оригинала: *Financing work-based learning as part of vocational education reform: A handbook for policy makers and social partners*. Этот перевод был подготовлен для информационных целей. В случае сомнений относительно точности информации, содержащейся в данном документе, обратитесь к исходной версии, которую можно найти по ссылке: www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications

Автор несет исключительную ответственность за содержание данного руководства, который не обязательно отражают точку зрения ЕФО или институтов ЕС.

PDF ISBN 978-92-9157-737-8 doi:10.2816/19638 TA-03-18-123-RU-N

@ Европейский фонд обучения, 2022 – Фото на обложке: ЕФО/Ард Йонгсма
Воспроизведение разрешено при условии указания источника.



4.	Сбор и распределение средств на обучение на рабочем месте	41
4.1	Финансирование через налоги или сборы на обучение и фонды для обучения	41
4.2	Налоговые расходы	47
4.3	Прямые гранты и субсидии компаниям	48
4.4	Объединение ресурсов между фирмами	50
4.5	Механизмы финансирования, направленные на отдельных лиц	51
4.6	Финансирование составляющей программ, связанной с учебой в учебном заведении	54
5.	Управление и руководство финансированием обучения на рабочем месте	59
5.1	Коллективное управление	59
5.2	Данные и свидетельства	62
6.	Сведение элементов воедино: Финансирование обучения на рабочем месте в среднем образовании старшей ступени в Нидерландах	63
6.1	Затраты	63
6.2	Сбор и распределение средств	65
6.3	Управление и руководство финансированием	67
Приложение: Отраслевые и региональные фонды ПОО в Швейцарии		68
Аббревиатуры		70
Библиография		71

Благодарности

Данное руководство было написано Ричардом Свитом при участии Стефана Томаса, эксперта ЕФО. Проект осуществлялся при поддержке Хельмута Зеллота, руководителя стратегического проекта ЕФО по предоставлению ПОО и обеспечению качества. Эксперты ЕФО Дидье Желиберт, Винсент Макбрайд и Ксавье Матеу де Кортада входили в группу экспертной оценки.

Резюме

Это руководство поможет лицам, формирующим политику, и социальным партнерам ознакомиться с вопросами, связанными с финансированием обучения на рабочем месте, и сделать лучший выбор между вариантами политики, с которыми они сталкиваются при разработке и совершенствовании программ. Эффективное финансирование является ключевым способом достижения таких целей, как улучшение доступа и качества. Расширение и совершенствование программ обучения на рабочем месте занимает центральное место в европейской повестке дня в области профессионального образования и обучения (ПОО).

Обучение на рабочем месте обозначает программы, являющиеся частью формального ПОО и сочетающие обучение на рабочем месте с обучением в классе. Примеры включают в себя стажировки, практики и неоплачиваемые рабочие места.

Финансирование включает в себя:

- как прямые затраты, так и косвенные затраты в виде недополученного дохода;
- то, как привлекаются и распределяются средства;
- выгоды от программ по отношению к их стоимости; и
- то, как осуществляется управление и направление финансирования.


В идеальном мире правительства покрывали бы все расходы на программы, связанные с учебой, работодатели покрывали бы все расходы в компаниях, а зарплаты учащихся отражали бы их производительность на протяжении периода времени. Однако эти условия редко выполняются, поэтому существует ряд вариантов политики, чтобы помочь привести затраты фирм, отдельных лиц и правительств в большее соответствие с получаемыми каждым выгодами.

Затраты

Правильное понимание затрат необходимо в качестве основы для составления бюджета и планирования. Существует три вида затрат на программы обучения на рабочем месте: затраты, связанные с работой; затраты, связанные с учебой; затраты, связанные с управлением и руководством программами. Эти расходы могут нести компании, частные лица и правительства. Они могут быть понесены на национальном, региональном и местном уровнях. На затраты влияют особенности структуры программ, например, сколько времени проводится на рабочем месте, а также политические решения, например, в каком объеме надлежит осуществить оценку. На общие затраты также влияет количество мест, предлагаемых работодателями, и количество молодых людей, желающих получить места в программах.

Основные затраты на составляющую программ, связанную с работой, включают в себя: оплату для учащихся; социальное обеспечение и страхование участников от несчастных случаев; принятие решения о том, какие фирмы будут принимать участие в программах; наставников, инструкторов или руководителей учащихся на предприятии; надзор и обеспечение качества обучения на рабочем месте; оценку; учебные помещения и оборудование для учебы; поиск мест для учащихся в фирмах. В каждом случае существует несколько вариантов покрытия этих затрат. В пособии изложены эти варианты и связанные с ними вопросы, а также приведены примеры того, как страны решали эти вопросы.

Основные затраты на составляющую, связанную с учебой, это: заработная плата преподавателей; повышение квалификации преподавателей; приобретение и содержание



помещений, инструментов и оборудования; а также учебные материалы. Уровень затрат на составляющую, связанную с учебой, будет зависеть от некоторых ключевых особенностей разработки программы. Чем больше времени отводится на обучение на рабочем месте, тем ниже будет доля расходов на составляющую, связанную с учебой, в общих расходах.

Связанные с учебой расходы возрастут, если учебные заведения, а не рабочие места, будут выполнять такие функции, как отбор фирм, поиск рабочих мест для учащихся, посещение фирм для проверки качества, а также оценка.

Затраты на управление и руководство программами

включают в себя затраты на: установление стандартов; инспекцию и надзор; оценку; консультирование и рекомендации; научные исследования; а также администрирование. Как правило, они распределяются между правительством и социальными партнерами. Расходы правительства могут быть распределены по различным министерствам и уровням управления, и зачастую трудно отделить их от расходов на управление и руководство системой ПОО в целом. Расходы социальных партнеров на участие в руководстве программами будут наибольшими в случае, если они играют большую роль в руководстве и управлении системой ПОО в целом.

Инновации, развитие и оценивание – это другие расходы, которые необходимо учитывать как часть затрат на руководство и управление программами обучения на рабочем месте.

Сбор и распределение средств для обучения на рабочем месте

Финансирование за счет сборов и фондов для обучения

Сборы могут помочь решить проблему «халявщиков», когда фирмы, сами не занимающиеся обучением, переманивают персонал у фирм, занимающихся обучением. При описании их часто делят на три группы: схемы льгот или возврата, позволяющие компаниям снизить свои налоговые обязательства

в зависимости от предоставляемого ими объема обучения; схемы возмещения затрат, по которым компаниям платят за определенную деятельность по обучению; и схемы «сбор-грант», сочетающие налог с грантами. На практике большинство из них являются гибридами.

Фонды для обучения обычно существуют во взаимосвязи со сборами и могут стать средством для перечисления сборов. Фонды для обучения также могут получать доход из других источников.

Установление ставки: Существует два варианта установления ставки для сборов на обучение. Один из них заключается в том, чтобы все фирмы платили одинаковую ставку, вне зависимости от того, как расходы на обучение зависят от отраслевой принадлежности или размера фирмы. Другой вариант заключается в том, чтобы ставка сбора варьировалась для фирм с различными характеристиками. Единые ставки администрировать легче. Однако они не учитывают различия в затратах на обучение разных фирм, и поэтому их побудительный мотив может оказаться неэффективным, если фирмы с низкими затратами на обучение в итоге будут платить гораздо больше, чем для них реально стоит их обучение, в то время как те фирмы, в которых обучение стоит дорого, могут заплатить гораздо меньше своих реальных затрат на обучение. Это имеет важные последствия для разработки схем.

Соответствующие критериям виды деятельности:

Очень немногие сборы и фонды для обучения специально предназначены для ученичества и других программ обучения на рабочем месте. Более распространенным правилом является то, что средства, собранные за счет сборов на обучение, и средства, потраченные фондами для обучения, могут быть использованы для самых разных целей в системе образования и обучения, не только для программ обучения на рабочем месте. Эти другие цели обычно включают в себя обучение сотрудников, исследования, планирование карьерного роста



и консультирование работодателей по вопросам обучения и развития.

Это подразумевает, что сборы на обучение и фонды для обучения могут быть довольно рассеянным и слабо нацеленным инструментом политики для расширения и улучшения программ обучения на рабочем месте, какими бы ни были их влияние и преимущества в других частях системы ПОО. Необходимо тщательно продумывать цели сборов на обучение и фондов для обучения, а также то, как определяются виды деятельности, соответствующие критериям для получения грантов, если сборы и фонды должны помочь в реализации программ обучения на рабочем месте.

Администрирование и управление: Сборы и фонды для обучения наиболее эффективны, если они: разработаны и управляются при сильном контроле или участии со стороны социальных партнеров; введены после обширных консультаций и пользуются общей поддержкой работодателей; четко определяют типы обучения или типы работников, являющихся целевыми; содержат мало лазеек и исключений, которыми можно воспользоваться; просты и не требуют от компаний больших затрат для доступа и администрирования; и открыто пристально изучаются, чтобы их не было легко избежать.

Другие способы привлечения и распределения средств для программ обучения на рабочем месте

Налоговые расходы, посредством которых правительства отказываются от таких доходов, как налог на фонд заработной платы или взносы на социальное обеспечение, являются распространенным способом финансирования правительствами программ обучения на рабочем месте.

Прямые гранты и субсидии могут быть использованы, чтобы компенсировать компаниям их затрат на организацию программ обучения на рабочем месте, чтобы побуждать фирмы нанимать больше учеников или стажеров, или чтобы создать для фирм

побудительный импульс нанимать учеников или стажеров из определенных групп. Для того, чтобы они были эффективными, их необходимо тщательно подбирать и отслеживать, чтобы они не субсидировали тех, кто был бы нанят и без субсидий, и не предоставляли государственные субсидии фирмам, чьи затраты на обучение меньше, чем выгоды, которые они получают от обучения. Однако они могут быть более эффективным способом финансирования обучения на рабочем месте, чем сборы на обучение и фонды для обучения, поскольку их легче направить на определенные программы, отвечающие конкретным критериям.

Объединение ресурсов, включая государственные субсидии, между фирмами может быть способом оказать помощь малым фирмам, которые сами не имеют времени или опыта для правильного отбора и обучения участников программ обучения на рабочем месте.

Сбор средств от частных лиц и распределение средств между ними

Выплаты от частных лиц и частным лицам могут быть использованы для: покрытия части государственных расходов на связанную с учебной частью программ; поощрения участия путем снижения расходов учащихся; поощрения участия находящихся в неблагоприятном положении групп; поощрения увеличения показателей завершения обучения; или поддержки рыночного подхода к обучению. Используемые для этого механизмы могут включать в себя: займы; гранты; стипендии; а также ваучеры.

Финансирование составляющей программ, связанной с учебной

Почти везде правительства являются главным источником средств для связанной с учебной частью программ обучения на рабочем месте. Эти средства могут предоставляться рядом различных национальных министерств, а также региональными органами власти. Можно отметить ряд других источников финансирования, включая плату за обучение, учебные сборы и фонды для обучения, а также взносы работодателей.



То, как распределяются средства на связанную с учебной частью программ, может быть важным для поддержки таких целей политики, как более эффективное управление программами и их приближение к спросу на рынке труда. Методы, используемые для распределения средств на связанную с учебной составляющую, включают в себя: блочные гранты, гранты на конкретные цели и гранты, привязанные к количеству поступающих на учебу; ваучеры, как для работодателей, так и для учащихся; конкурентные торги; и финансирование по результатам, привязанное к посещаемости, успеваемости или трудовой занятости.

Руководство и управление финансированием обучения на рабочем месте

На практике управление финансированием обучения на рабочем месте тесно взаимосвязано с тем, как управляют и руководят другими аспектами систем и программ обучения на рабочем месте: например, регулирование, установление стандартов и контроль качества. И реальность такова, что решения, принимаемые по таким вопросам, будут иметь финансовые последствия.

Структуры коллективного управления, в которые вовлечены все соответствующие партнеры, имеют жизненно важное значение. В том, что касается участия правительства, свою роль играют министерства образования и труда, а там, где в предоставлении услуг значительную роль играют региональные органы власти, их участие также важно. Активное участие социальных партнеров особенно важно в управлении национальными агентствами ПОО. Коллективное управление является проблемой на отраслевом уровне, на региональном или местном уровне, а также на национальном уровне. Коллективное управление особенно важно для эффективного функционирования налогов или сборов на обучение и соответствующих фондов для обучения.

Однако само по себе наличие формальных структур может оказаться недостаточным, если правительство продолжает играть

роль по относительно выраженному принципу «сверху вниз», а организациям работодателей и профсоюзам отводится лишь скромная роль в управлении системой.

Данные и свидетельства являются важной частью эффективного управления программами обучения на рабочем месте. Хорошие данные и свидетельства становятся особенно важными, когда такие показатели результатов, как уровень завершения обучения, являются частью обеспечения качества. Данные и свидетельства для управленческих целей могут быть получены в результате сбора и анализа административных данных, из исследований по оценке политики и исследовательской работы.

В конце руководства приводится описание того, как отдельные элементы системы финансирования сводятся воедино в случае со средним профессионально-техническим образованием старшей ступени в Нидерландах.

1. Введение

1.1 Направленность и подход руководства

В данном руководстве рассматриваются вопросы политики, связанные с финансированием обучения на рабочем месте. Оно призвано помочь разработчикам политики и социальным партнерам – представителям организаций работодателей и работников – в странах-партнерах ЕФО сделать выбор в отношении финансирования при внедрении или реформировании обучения на рабочем месте¹. Руководство не пытается дать правильные ответы или рассказать разработчикам политики и социальным партнерам о том, как все должно быть сделано. Вместо этого, подход руководства заключается в том, чтобы изложить некоторые возможные для обсуждаемых вопросов варианты, а также возможные преимущества и недостатки этих вариантов. Условия в странах различаются, и то, что может быть уместно для одной, может не подойти для другой.

Обучение на рабочем месте относится к программам, которые являются частью формального профессионального образования и обучения, и в которых обучение на рабочем месте сочетается с обучением в классе². Эти программы могут иметь много разных названий, и их особенности могут быть самыми разными: например, как распределяется время между рабочим местом и классом, их продолжительность или тип присваиваемой квалификации. Общей чертой всех этих программ является то, что формальное обучение проходит в двух местах: на рабочем месте и в классе.

- **Ученичество** дает профессиональные навыки и, как правило, ведет к получению признанной квалификации. В нем сочетаются обучение на рабочем месте с обучением в учебном заведении в структурированном виде. В большинстве случаев ученичество длится несколько лет. Чаще всего ученик считается работником, у него есть трудовой договор и зарплата.
- **Стажировки и практики** – это периоды обучения на рабочем месте, которые дополняют программы формального или неформального образования и обучения. Они могут длиться от нескольких дней или недель до нескольких месяцев. Они могут включать или не включать в себя трудовой договор контракт и оплату. (Европейский союз (ЕС) разработал Рамки качества для стажировок, в которых рекомендуется заключать письменные соглашения).

Некоторые примеры:

- **Ирландское** ученичество в ремесленных профессиях обычно длится четыре года и включает семь этапов: три не на производстве и четыре на производстве. Общая продолжительность этапов не на производстве составляет примерно 40 недель из общего четырехгодичного срока ученичества. Ученики подписывают трудовой договор и имеют юридический статус наемных работников. Ученик и работодатель подписывают договор об ученичестве, в котором прописаны их обязанности и обязательства.

¹ Руководство основывается на разделах предыдущего руководства ЕФО по обучению на рабочем месте (Sweet, 2014) и расширяет их.

² Другие виды обучения на рабочем месте, которые не являются частью формального ПТОП, не являются предметом внимания руководства. Например, подготовка по месту работы, которая происходит на работе и является наиболее распространенной формой обучения без отрыва от работы для большинства людей, не является частью руководства.

- В **Нидерландах** все профессионально-технические квалификации могут быть получены в рамках школьного или дуального обучения. При школьном обучении учащиеся не менее 20% времени посвящают обучению на рабочем месте, а при дуальном обучении не менее 60% общего времени обучению на рабочем месте. Для зачисления на дуальное обучение обязательно наличие договора с фирмой, и в большинстве случаев это трудовой договор. Однако в случае школьного обучения такого обязательства нет. Учащиеся на дуальной программе остаются в одной фирме в течение всего курса обучения, в то время как учащиеся на школьной программе могут сменить одну или несколько фирм в течение своего курса обучения.
- В **Армении** короткие неоплачиваемые практики продолжительностью от двух недель до одного месяца являются основной формой программы обучения на рабочем месте в старшем среднем образовании. Сами по себе они не ведут к получению формальной профессиональной квалификации.

Основное внимание в руководстве уделено финансированию части программ, связанной с обучением на рабочем месте. Программы обучения на рабочем месте также включают составляющую обучения в классе. Эта классная составляющая не является основной направленностью данного руководства, но она будет обсуждаться, поскольку ее необходимо принимать во внимание при рассмотрении общего финансирования программ.

После этого введения (Глава 1) кратко обсуждается политический контекст обучения на рабочем месте в странах-членах Европейского союза (Глава 2). Далее руководство состоит из трех основных глав.

- В Главе 3 обсуждаются затраты, связанные с программами обучения на рабочем месте, и то, как они могут быть распределены между работодателями, частными лицами и правительствами. В ней рассматриваются затраты, связанные с: составляющей обучения на работе; составляющей обучения в учебном заведении; управлением и руководством.
- В Главе 4 рассматривается вопрос о том, как можно привлечь и распределить средства, необходимые для покрытия расходов на программы, чтобы достичь целей политики.
- В Главе 5 рассматривается вопрос о том, как можно управлять и направлять финансирование программ обучения на рабочем месте.
- В конце руководства (Глава 6) описывается, как отдельные элементы системы финансирования сводятся воедино на примере среднего профессионального образования старшей ступени в Нидерландах.

Каждая глава содержит практические примеры, иллюстрирующие ряд вариантов, принятых странами для решения обсуждаемых вопросов.

РИСУНОК 1.1 Направленность руководства



1.2 Что подразумевается под финансированием?

Под финансированием здесь подразумевается ряд вещей:

- что нужно оплачивать в программах обучения на рабочем месте;
- прямые затраты на то, что должно быть оплачено;
- затраты, представляемые упущенными в рамках программ доходами, например:
 - доходы, упущенные правительствами, когда они предоставляют компаниям льготы по выплатам социального обеспечения или налогам на заработную плату;
 - доходы, упущенные компаниями, когда их сотрудники обучают учащихся, а не занимаются производством, и когда завод и оборудование используются для обучения, а не для производства;
 - доходы, упущенные учащимися, когда они соглашаются на пониженную зарплату в обмен на достижение более высоких навыков;
- кто оплачивает эти затраты;
- как проводится сбор средств;
- как распределяются средства;
- выгоды от программ относительно их стоимости; и
- как направляется общее финансирование программ обучения на рабочем месте.

Процесс финансирования начинается с оценки затрат, что является основой для планирования и составления бюджета. Затем необходимо рассмотреть вопрос о том, как привлечь средства для покрытия расходов, и как распределить средства. Наконец, необходимо внедрить процессы управления и контроля финансирования. Рисунок 1.2 иллюстрирует этот процесс.

Финансы – это только один из ресурсов, необходимых программам обучения на рабочем месте. Также необходимы человеческие ресурсы, такие как штатные преподаватели, и физические ресурсы, такие как учебное оборудование и инструменты для учащихся. То, как финансируются эти ресурсы, безусловно, важно для данного пособия. Однако же такие вопросы, как обеспечение их качества, здесь не рассматриваются.

РИСУНОК 1.2 Процесс финансирования





1.3 Почему финансирование обучения на рабочем месте имеет значение

То, как финансируются программы обучения на рабочем месте, является важной частью их разработки и управления. Финансирование является ключевым способом достижения важных целей политики. И цели политики, принятые для обучения на рабочем месте, будут влиять на то, как оно финансируется. Цели, достижению которых может способствовать эффективное финансирование, включают в себя:

- расширение доступа и участия в обучении на рабочем месте как для работодателей, так и для учащихся, в том числе за счет более эффективных финансовых стимулов;
- помощь в дальнейшем использовании существующих ресурсов, чтобы снизить требования к государственному сектору;
- достижение более справедливого распределения расходов между правительствами, работодателями и отдельными лицами, а также между регионами, отраслями и фирмами разных размеров;
- повышение качества программ; и
- улучшение того, как система направляется и управляется в целом.

ВСТАВКА 1.1 Финансирование ученического обучения в Алжире

Сочетание рациональной системы оплаты труда обучаемых, четко направленных государственных субсидий и налога на ученичество, который наказывает тех, кто не проводит обучение, позволило Алжиру создать последовательную систему финансирования ученического обучения. Она обеспечивает соответствующие стимулы для участия как для молодых людей, так и для работодателей.

Выплаты ученикам начинаются с 15% от национальной минимальной заработной платы в течение первых шести месяцев, увеличиваются до 30% в следующие шесть месяцев, а затем регулярно увеличиваются каждый месяц и достигают 80% в конце периода обучения. В течение первых шести-двенадцати месяцев, когда ученик наименее продуктивен, расходы на эти выплаты покрываются государством. Социальные выплаты оплачиваются государством в течение всего периода обучения. Эта структура оплаты труда стимулирует работодателей нанимать относительно непродуктивных молодых людей и обеспечивать их обучение. Это стимулирует молодых людей приобретать навыки в расчете на получение более высокой заработной платы в конце периода обучения.

Эта система выплат ученикам сочетается с юридическим обязательством работодателей нанимать учеников и налогом на ученичество, который платят те, кто этого не делает. Количество учеников, которых должны нанимать фирмы, зависит от их размера, в диапазоне от минимум одного до максимум трех для фирм с числом работников от одного до пяти человек и вплоть до минимум 3% и максимум 6% от общего числа работников для фирм с числом работников 1 000 и более человек. Первоначально установленный в размере 0,5% от фонда заработной платы фирмы, налог на ученичество теперь равен одному проценту от общей суммы, и его платят только те фирмы, которые не нанимают учеников. Фирмы, которые набирают некоторое количество учеников, но оно меньше их минимального обязательства, платят пропорциональную часть налога. Поступления от налога перечисляются в специальный фонд для поддержки ученичества. Эти механизмы обеспечивают более эффективные стимулы для поощрения участия работодателей, чем общие налоги на профессиональное обучение, которые применяются ко всем фирмам, независимо от того, обучают они или нет, и которые не делают различий между обучением молодых людей и непрерывным обучением уже работающих сотрудников.

Число учеников в Алжире неуклонно росло с 85 283 в 1990 году до 244 167 в 2011–12 годах, а особенно быстро оно увеличивалось с 2003 года, когда налог на ученичество был увеличен с 0,5% до одного процента от фонда заработной платы фирмы. И это несмотря на то, что, если перед фирмой стоит выбор между уплатой налога и наймом минимального числа учеников, фирма всегда сэкономит деньги, уплатив налог (не принимая во внимание стоимость производительного труда ученика). Таким образом, налог может стать эффективным пусковым механизмом, стимулирующим участие работодателей в обучении молодежи. Однако на практике процедуры освобождения от налога сложны, и поэтому многим компаниям проще платить налог.

Вставка 1.1 иллюстрирует важность финансовых механизмов в подкреплении реформы обучения на рабочем месте, показывая то, как согласованные финансовые механизмы помогли поддержать реформу и расширение ученичества в Алжире.

1.4 Финансирование профессионального образования, получаемого на базе учебного заведения и рабочего места: Сходства и различия

Финансирование профессионального образования на рабочем месте и финансирование профессионального образования в классах частично совпадают. Это вызвано тем, что обучение в классах всегда является частью программ обучения на рабочем месте, как они определяются здесь. Есть и другие сходства. В обоих случаях требуется принимать во внимание партнерство в сфере профессионального образования – между правительством и социальными партнерами – и в обоих случаях могут быть задействованы несколько министерств, что затрудняет скоординированный подход к финансированию.

Однако вопросы, возникающие при рассмотрении финансирования обучения на рабочем месте, могут в некоторой или значительной степени отличаться от тех, которые обычно поднимаются при рассмотрении финансирования традиционного профессионального образования в классах.

- Программы обучения на рабочем месте обходятся правительствам дешевле, чем профессиональное образование в классах. Поскольку часть или же большую часть времени учащиеся проводят на работе, требуется меньше аудиторий и преподавателей, снижается потребность в мастерских и оборудовании.
- Общую стоимость программ обучения на рабочем месте может быть сложнее оценить, поскольку значительная ее часть либо скрыта в фирмах, либо не учитывается правительствами: например, когда бюджеты колледжей или школ не отделяют расходы на аудиторные элементы программ обучения на рабочем месте от расходов на чисто аудиторные программы.
- Затраты и выгоды работодателей являются более важным вопросом для финансирования программ обучения на рабочем месте, чем для финансирования профессионального образования в классах.
- В обоих случаях нужно принимать во внимание стимулы для участия отдельных лиц, но эти стимулы могут различаться между двумя видами профессионального образования.
- В программах обучения в классах ключевым вопросом для учащихся является то, придется ли им платить за участие, в то время как в программах обучения на рабочем месте чаще возникает вопрос о том, будут ли им платить.

Эти виды различий показывают, почему такое руководство важно для разработчиков политики. Существует довольно много материалов по финансированию профессионального образования в учебных заведениях, но, как правило, они либо полностью посвящены финансированию профессионального образования на базе учебного заведения, либо не делают различий между ключевыми вопросами профессионального образования на базе учебного заведения и на базе рабочего места.

1.5 Финансирование обучения на рабочем месте: Идеальная модель и реальность

В идеальном мире существует простая модель того, как финансируется или должно финансироваться обучение на рабочем месте³. Согласно этой модели:

- Правительства покрывают все расходы на часть программ, связанную с обучением в учебных заведениях.
- Работодатели покрывают все расходы на обучение, которое проводится на фирмах.
- То, сколько фирмы платят учащимся, отражает их производительность, и сумма повышается по мере того, как они становятся более производительными.
- Общие расходы фирмы (зарботная плата плюс расходы на обучение) либо меньше производительности учащихся (таким образом, фирма получает прибыль и внутрифирменное обучение является самофинансируемым), либо равны производительности учащихся (таким образом, фирма не несет убытков от участия в программе).

³ Эта идеальная модель отражена в большинстве литературы по экономике ученичества. В качестве примера можно привести Cedefop (2016a), стр. 41.

ТАБЛИЦА 1.1 Финансирование: Идеал и реальность

Финансирование обучения на рабочем месте	
Идеальная модель	Реальность
Правительства покрывают все расходы, связанные с учебными заведениями	Работодатели и учащиеся тоже вносят свой вклад в расходы, связанные с учебными заведениями
Работодатели покрывают все расходы, связанные с компаниями	Правительства субсидируют расходы работодателей на обучение
Зарботная плата учащихся отражает их производительность труда в течение периода времени	Зарботная плата учащихся выше, чем их производительность труда ИЛИ производительность труда неоплачиваемых стажеров превышает затраты компании на обучение
Зарботная плата учащихся плюс затраты компании на обучение равняются или меньше их производительности труда	Зарботная плата учащихся плюс расходы компании на обучение превышают их производительность труда

Однако эта идеальная модель редко воплощается на практике.

- Часть расходов на обучение в учебных заведениях может быть покрыта работодателями – например, за счет пожертвования оборудования – или частными лицами в виде платы за обучение.

- Правительства применяют различные методы для покрытия части расходов компаний на обучение: например, через прямые гранты, субсидии на заработную плату и освобождение от налогообложения.
- Когда обучение в компании организовано неэффективно, производительность учеников или стажеров может никогда не превышать затрат на их обучение.
- Когда учащимся не платят – например, в рамках стажировок и программ производственной практики – они могут обеспечить производительность труда, значительно превышающую затрат фирмы на обучение.

Эти различия между идеальной моделью и реальным миром помогают объяснить, почему финансирование программ обучения на рабочем месте может включать в себя широкий спектр механизмов и политических решений, чтобы помочь привести затраты фирм, отдельных лиц и правительств в большее соответствие с выгодами, получаемыми каждым из них, для достижения основных целей политики обучения на рабочем месте.

1.6 Финансирование обучения на рабочем месте: Баланс между затратами и выгодами

Баланс между стоимостью обучения на рабочем месте и его преимуществами важен для компаний, когда они пытаются решить, стоит ли предлагать такое обучение. Затраты для компаний описаны в разделе 3.2⁴. С другой стороны, компании получают выгоду от вклада учащихся в производство: если бы учащиеся не участвовали в этих программах, компаниям пришлось бы платить другим сотрудникам за выполнение производительной работы, выполняемой учащимися. Компании также могут получать выгоду за счет экономии на затратах, связанных с наймом новых сотрудников, включая затраты на процесс наёма, интеграцию новых сотрудников и риск найма человека, не соответствующего ожиданиям компании. Чистая стоимость для компании равна валовой стоимости за вычетом выгод, полученных от вклада учащихся в производство (рисунок 1.3).

Выгоды для компаний от участия в обучении на рабочем месте могут быть как краткосрочными, так и долгосрочными. Они представлены на рисунке 1.4.

⁴ Вкратце, эти затраты включают в себя выплаты учащимся; оплачиваемое время штатных инструкторов; учебные помещения; расходные материалы; инструменты и оборудование; учебные материалы; оценку; и социальное обеспечение.

РИСУНОК 1.3 Чистая стоимость обучения на рабочем месте для работодателей

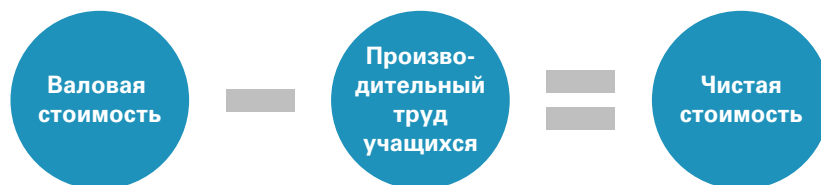
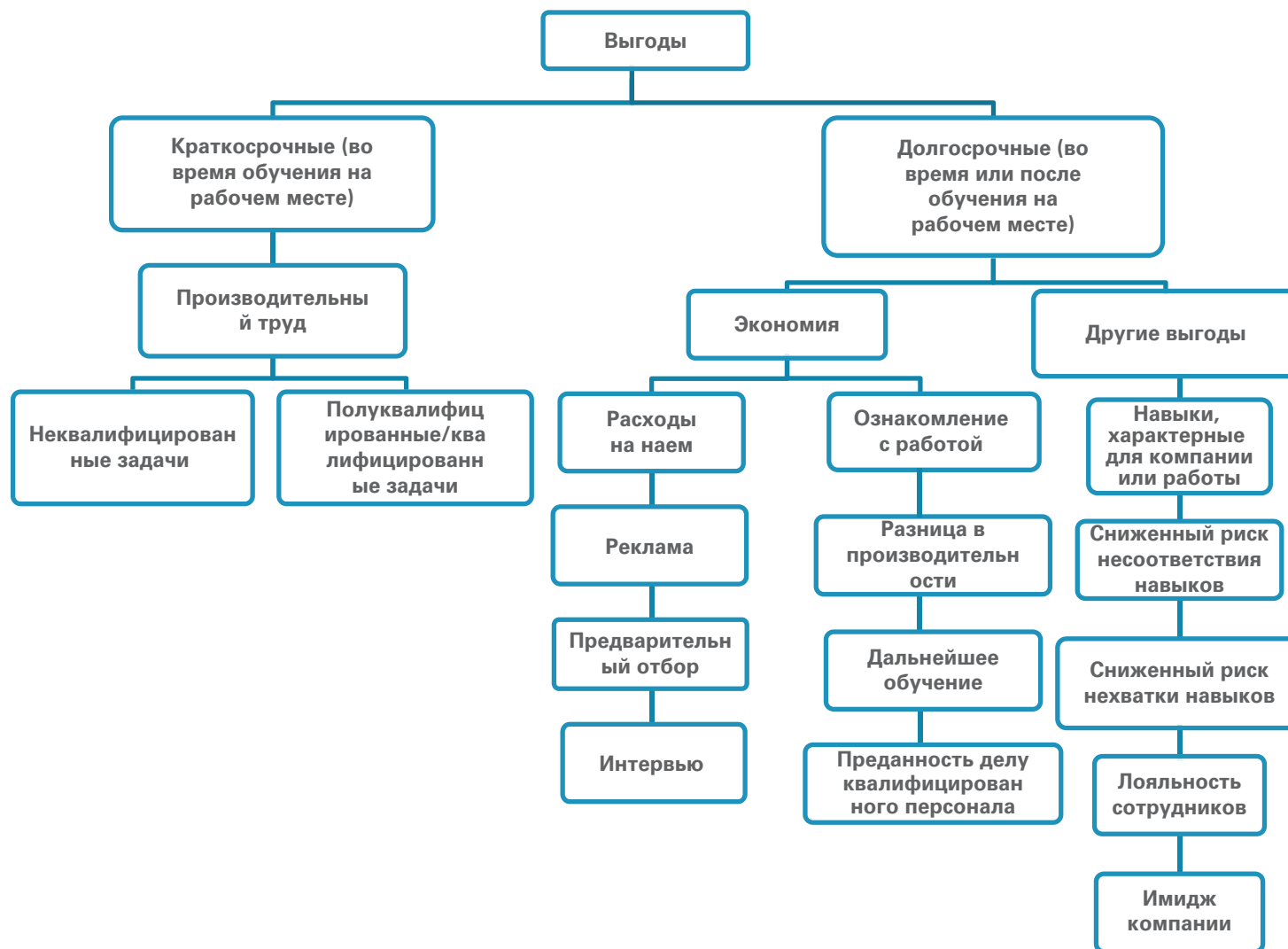


РИСУНОК 1.4 Финансовые и нефинансовые выгоды для работодателей в дуальной системе Германии⁵



⁵ Источник: GoVET, www.bibb.de/govet/en/71186.php

Баланс между затратами и выгодами: Данные из Германии и Швейцарии

Наилучшие данные о затратах и выгодах обучения на рабочем месте получены из исследований немецкой и швейцарской систем ученичества. Аналогичные данные не всегда легко доступны для других распространенных форм обучения на рабочем месте, таких как практики, или для систем ученичества, которые организованы в других странах по-другому. Поэтому относительные затраты и относительные выгоды могут быть совершенно разными в других типах программ и в других национальных контекстах.

В таблице 1.2 представлены последние имеющиеся данные о средних затратах на обучение, выгодах от обучения и чистой стоимости для Германии в 2012–13 годах и Швейцарии в 2009 году. Из нее видно, что стоимость производительного труда среднего швейцарского ученика превысила затраты на обучение, что привело к чистой выгоде для компании. С другой стороны, в Германии производительный труд среднего ученика покрывал лишь около 70% вложений компании в обучение. Следует отметить, что внутри каждой страны наблюдались значительные различия в чистой стоимости и выгодах. В Германии 30% ученичеств привели к чистой выгоде для компании, несмотря на то, что средние затраты на обучение там превышали выгоды. В Швейцарии аналогичный показатель составил 71%, таким образом, несмотря на то, что средние выгоды превышают средние затраты, более четверти фирм не получили финансовой выгоды от обучения учеников.

ТАБЛИЦА 1.2 Средние затраты и выгоды от ученического обучения в Германии (2012/13) и Швейцарии (2009)

Затраты и выгоды на ученика на год обучения	Германия (€)	Швейцария (€)
Затраты	17 933	26 179
Выгоды	12 535	28 496
Чистая стоимость	5 398	-2 316

Источник: Mühlemann (2016), стр. 27

Эти выгоды и чистая стоимость были рассчитаны исследователями в течение периода ученичества. Возможно, это слишком краткосрочный взгляд на выгоды. Несмотря на то, что выгоды от ученичества в Германии в среднем оказались меньше, чем затраты на обучение, компании в Германии сохраняют около 60% своих учеников в качестве квалифицированных работников после окончания ученичества. Это позволяет обучающим фирмам в Германии реализовывать выгоды после ученичества. В Швейцарии мобильность рабочей силы намного выше, и около двух третей швейцарских учеников покидают компании, где они обучались, в течение года после обучения. Таким образом, можно утверждать, что швейцарские обучающие

компании имеют производственную мотивацию обучения учеников (рассчитывая на чистую выгоду во время обучения), а не инвестиционную мотивацию (рассчитывая на выгоду после обучения или долгосрочную выгоду). Ситуация в Германии выглядит противоположной: другими словами, компании проводят обучение, ориентируясь на долгосрочные выгоды, а не на краткосрочную прибыль.

На баланс между затратами и преимуществами обучения на рабочем месте влияет ряд факторов. К ним относятся:

- Размер компании. Например, крупные компании могут использовать эффект масштаба при предоставлении обучения на рабочем месте.
- Профессия и отрасль, в которой проводится обучение. Затраты и выгоды могут значительно отличаться в зависимости от отрасли экономики или рода занятий.
- Продолжительность обучения на рабочем месте. Более длительные периоды обучения на рабочем месте повышают вероятность того, что компании покроют свои первоначальные вложения в обучение.
- Институциональный контекст. Например, минимальная заработная плата и коллективные договоры могут повлиять на оплату труда учащихся. Выгоды может быть труднее реализовать, если заработная плата за обучение слишком высока, и легче, если заработная плата или надбавки за обучение низкие.
- Предоставление финансовых и нефинансовых стимулов. В некоторых странах правительство компенсирует компаниям часть затрат на обучение на рабочем месте. Отраслевые или региональные фонды для обучения (см. Главу 4) также могут использоваться для предоставления финансовых стимулов, побуждающих компании принимать на работу учащихся⁶.

Почему нужны данные по затратам и выгодам?

Для разработчиков политики, достоверные данные и сведения о затратах и выгодах обучения на рабочем месте имеют решающее значение при рассмотрении вопроса о введении субсидии, направленной на то, чтобы стимулировать компании предлагать обучение на рабочем месте.

- Если субсидии не будут тщательно направлены, существует риск того, что государственные средства будут потрачены впустую, а компании получат большую непредвиденную прибыль за учеников, которых они наняли бы и без субсидий.
- Если выгоды от обучения учеников превышают затраты, то остается немного оснований для выплаты фирмам субсидий.
- Один из аргументов заключается в том, что субсидии на обучение учеников потенциально полезны только в тех регионах и профессиях, где чистые затраты на обучение превышают выгоды от обучения (больше нуля), и где компании сталкиваются с нехваткой квалифицированных работников⁷.

Для компаний, не предлагающих возможности обучения на рабочем месте, прозрачная информация о затратах и выгодах обучения на рабочем месте может помочь уменьшить неопределенность в отношении финансового бремени для обучающих фирм и побудить их поучаствовать. Социальные партнеры могут сыграть важную роль в разъяснении компаниям относительных затрат и выгод.

⁶ Mühlemann (2016), стр. 30–40.

⁷ Например, см. Mühlemann (2016).

2. Обучение на рабочем месте и Европейская повестка профессионального образования


С 2002 года Европейские страны и социальные партнеры сотрудничают в области ПОО в рамках Копенгагенского процесса. На Рижском саммите в июне 2015 года министры, ответственные за ПОО, подтвердили свои усилия по повышению общего качества и статуса ПОО для достижения стратегических целей «Образование и обучение 2020», а также свою поддержку более широкой европейской повестки по обеспечению роста и занятости. Государства-члены ЕС, страны-кандидаты, европейские социальные партнеры и Европейская комиссия согласовали новый набор из пяти среднесрочных результатов на период 2015–20 годов (European Commission, 2015a). Были определены пять ключевых приоритетов для дальнейшего совершенствования систем ПОО на период до 2020 года.

Первый из пяти среднесрочных результатов направлен на обучение на рабочем месте в рамках ПОО: «Содействовать обучению на рабочем месте во всех его формах, уделяя особое внимание ученичеству, путем привлечения социальных партнеров, компаний, палат и поставщиков ПОО, а также путем стимулирования инноваций и предпринимательства.»

Выводы включали в себя следующие конкретные действия и/или варианты политики:

- мобилизация инициатив на национальном уровне для увеличения доли обучения на рабочем месте в программах ПОО в школьных программах и программах, сочетающих обучение в учебных заведениях и на предприятиях, по мере необходимости;
- мобилизация действий по укреплению, пересмотру или внедрению ученичества в контексте Европейского альянса по ученичеству и интеграции ученичества, предоставляемого в рамках молодежных гарантий, в национальные системы ПОО;
- создание ясной нормативной базы для обучения на рабочем месте с учетом существующих норм, производственных отношений и образовательных практик;
- создание и усиление институционализированных посреднических структур поддержки, при участии палат, деловых и отраслевых организаций, для управления администрированием, связанным с обучением на рабочем месте в компаниях; и
- оказание помощи поставщикам ПОО в поиске мест практики для учащихся и преподавателей и инструкторов ПОО на предприятиях, а также поддержка малых и средних предприятий в предоставлении мест для учеников (в том числе с помощью стимулов).

В 2013 году был создан Европейский альянс за ученичество с целью повышения качества, предложения, имиджа и мобильности ученичества в Европе. Альянс является платформой, управляемой Европейской комиссией в тесном



сотрудничестве с социальными партнерами ЕС. Он объединяет правительства и другие ключевые заинтересованные стороны, такие как бизнес-ассоциации, отдельные компании, социальные партнеры, палаты, поставщики ПОО, регионы, представители молодежи и экспертно-аналитические центры. Все пять стран-кандидатов⁸ являются частью Альянса.

В рамках своей программы «Новые навыки для Европы» Европейская комиссия предложила, чтобы бизнес и социальные партнеры участвовали в разработке и реализации ПОО на всех уровнях и чтобы ПОО включало в себя сильное измерение, основанное на работе (European Commission, 2016a, стр. 5). Чтобы вдохновить и поддержать различные заинтересованные стороны в реализации обучения на рабочем месте, Комиссия определила 20 руководящих принципов для высокоэффективных стажировок и обучения на рабочем месте (European Commission, 2016b). В октябре 2017 года Европейская комиссия предложила [Европейскую рамочную программу качественного и эффективного ученичества](#) (European Commission, 2017a). Рамочная программа соответствует Европейскому столпу социальных прав, который защищает право на качественное и инклюзивное образование, подготовку и обучение в течение всей жизни. Кроме того, Европейский пакт для молодежи поддерживает возможность трудоустройства молодых людей через партнерства между соответствующими государственными и частными заинтересованными сторонами (European Commission, 2015b).

⁸ Албания, Северная Македония, Черногория, Сербия и Турция

3. Затраты на программы обучения на рабочем месте

3.1 Рамочная структура для рассмотрения затрат

Понимание затрат, связанных с программами обучения на рабочем месте, важно для эффективного составления бюджета и планирования. Затраты могут быть самыми разными, хотя не все затраты будут задействованы во всех программах. Различия в затратах по программам могут быть результатом особенностей разработки программы, таких как выплата заработной платы участникам, доля общего времени, проводимого на рабочем месте, а также результатом политических решений по таким вопросам, как объем проводимой оценки и степень контроля качества обучения на рабочем месте.

Затраты могут быть трех категорий:

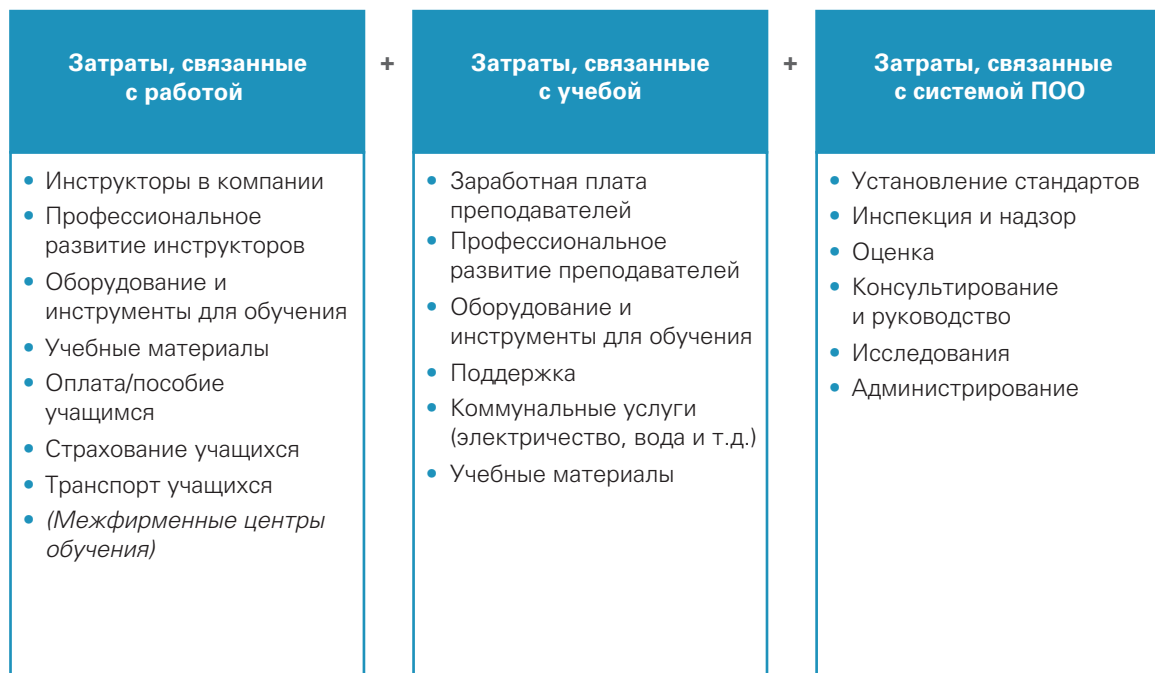
- затраты на составляющую, связанную с работой;
- затраты на составляющую, связанную с обучением в учебном заведении; и
- затраты на управление и руководство программами, на уровне индивидуальных программ и на уровне системы профессионального образования в целом.

Рисунок 3.1 иллюстрирует типы затрат, относящиеся к каждой из этих категорий.

Расходы на программы обучения на рабочем месте могут нести работодатели, отдельные лица или правительства. Как правило, они распределяются между этими тремя сторонами. При этом затраты могут быть понесены на разных уровнях системы: например, центральное правительство или региональные органы власти; министерство или отдельная школа; отдельный работодатель или отраслевая ассоциация. Способ распределения затрат, как и уровень и тип затрат, будет сильно варьироваться от программы к программе. В зависимости от особенностей системы образования и профессиональной подготовки в конкретной стране, уровни участия в программах обучения на рабочем месте и, следовательно, связанные с этим затраты могут значительно различаться по регионам или отраслям экономики.

Выбор, который делается в отношении программ обучения на рабочем месте, может иметь совершенно разное влияние на **уровень затрат**. Эти решения также могут иметь совершенно разное влияние на то, **как распределяются затраты** между фирмами, отдельными лицами и правительствами. Выбор относительно программ, влияющий на уровень и распределение затрат, должен быть сделан с позиции влияния затрат на доступность программ, их качество и влияние на участие фирм и отдельных лиц.

РИСУНОК 3.1 Затраты на программы обучения на рабочем месте



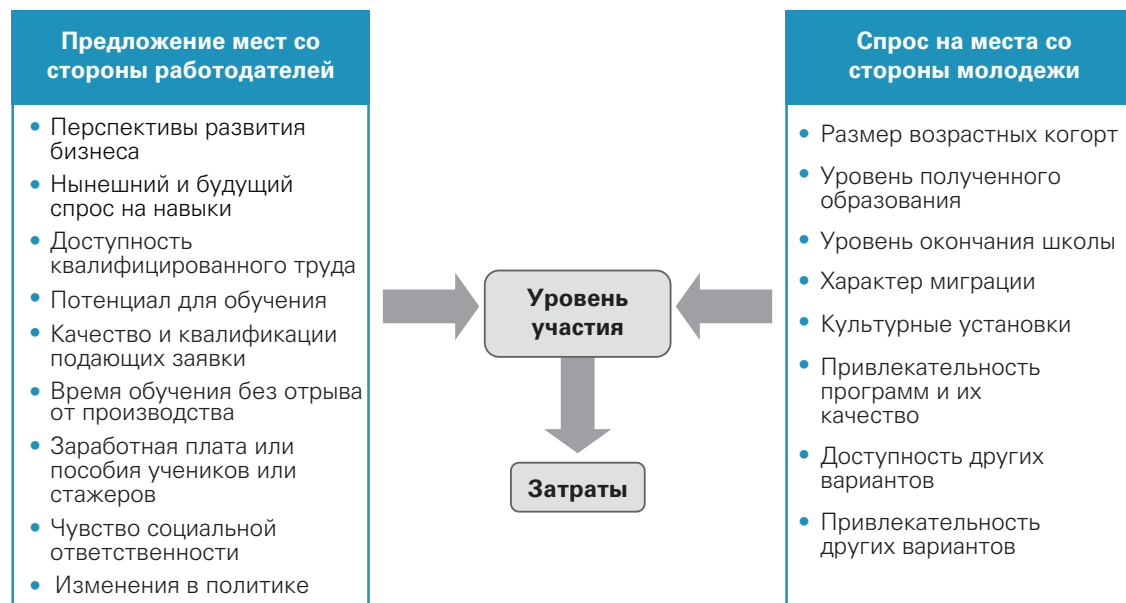
Предложение мест и спрос на них повлияют на затраты

Как предложение работодателями мест в программах обучения на рабочем месте, так и спрос молодежи на эти места будут напрямую влиять на уровень затрат работодателей, организаций работодателей и правительства (рисунок 3.3).

РИСУНОК 3.2 Влияние на уровень и распределение затрат



РИСУНОК 3.3 Предложение и спрос на обучение на рабочем месте влияют на затраты



Предложение мест

На готовность работодателей создавать места в программах обучения на рабочем месте влияет ряд факторов. К ним относятся:

- перспективы развития бизнеса в будущем;
- их нынешний и будущий спрос на квалифицированный труд;
- доступность квалифицированного труда, включая альтернативные источники, например, иммигрантов;
- их потенциал обучения;
- качество и квалификации подающих заявки;
- продолжительность времени, в течение которого учащиеся проходят обучение без отрыва от производства;
- затраты на заработную плату или пособия ученикам или стажерам;
- их чувство социальной ответственности; и
- изменения в контексте политики, например, введение сбора или других финансовых и нефинансовых стимулов.

Спрос на места

Количество и качество молодых людей, которые хотят и могут участвовать в программах обучения на рабочем месте, зависят от таких факторов, как:

- размер возрастных когорт;
- уровень полученного образования;
- уровень окончания школы (особенно там, где программы требуют минимальный уровень образования);
- характер миграции;
- культурные установки в отношении ПОО;
- привлекательность программ и их качество; и
- доступность и привлекательность других вариантов, например, высшего образования. Ограничение мест в других вариантах может увеличить число и качество кандидатов, подающих заявки. Расширение других вариантов может сократить число и качество кандидатов⁹.

Многие из этих факторов могут взаимодействовать. Например, высокий уровень иммиграции может увеличить потенциальное предложение кандидатов, но культурные установки среди групп иммигрантов могут сделать профессионально-технические варианты образования менее привлекательными, чем другие варианты.

3.2 Затраты на составляющую, связанную с работой

Основные затраты, сопряженные со связанной с работой составляющей программ обучения на рабочем месте, включают в себя следующее:

- плата учащимся;
- социальное обеспечение и страхование от несчастных случаев для участников;
- принятие решения о том, какие фирмы будут участвовать в программах;
- наставники, инструкторы или руководители учащихся на предприятии;
- надзор и обеспечение качества обучения на рабочем месте;
- оценка;
- учебные помещения и учебное оборудование; и
- поиск мест для учащихся в фирмах.

Описываются варианты разрешения этих затрат, обсуждаются вопросы, связанные с этими вариантами, и приводятся некоторые примеры того, как страны решали эти вопросы. Раздел завершается общим обсуждением затрат на обучение на рабочем месте.

⁹ Например, значительное увеличение количества мест в университетах, финансируемых правительством Австралии после 2010 года, связывали со значительным снижением количества и качества молодых людей, подающих заявления на места ученичества. См. Karmel, Roberts и Lim (2014).

3.2.1 Оплата учащимся

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">Учащиеся юридически являются студентами, и заработная плата им не выплачивается.Учащимся выплачивается пособие, но не полная заработная плата.Если учащиеся являются работниками, им выплачивается заработная плата, но, отражая более низкую производительность их труда, она меньше, чем заработная плата квалифицированного работника.Учащимся выплачивается заработная плата, но работодателю выплачивается субсидия для компенсации расходов на заработную плату.	<ul style="list-style-type: none">Если учащимся не платят, фирмы могут охотнее участвовать в обучении. Однако учащиеся могут сопротивляться участию в программе, если объем производительной работы, которую их просят выполнить, слишком высок.Если заработная плата, выплачиваемая во время обучения, слишком высока, у работодателей может снизиться стимул к участию в программе. Если она слишком низкая по сравнению с другими доступными вариантами, молодые люди могут не участвовать в программе или бросать ее на середине пути.Если заработная плата не увеличивается после завершения обучения, существует риск отсева участников до завершения программы. Если заработная плата, выплачиваемая после завершения обучения, выше, чем та, которая выплачивалась во время обучения, то стимул к участию и завершению обучения возрастает.
Примеры	
<ul style="list-style-type: none">Алжир: Выплаты учащимся начинаются с 15% от национальной минимальной заработной платы в течение первых шести месяцев, увеличиваются до 30% в следующие шесть месяцев, а затем увеличиваются регулярными шагами каждый месяц и достигают 80% в конце периода обучения.Германия: Ученик получает заработную плату, которая увеличивается каждый год и в среднем составляет одну треть от начальной заработной платы квалифицированного рабочего. Заработная плата учеников оговаривается в отраслевых коллективных договорах и может сильно различаться в разных отраслях и регионах.Марокко: Стажеры, проходящие обучение на программах, предусматривающих сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте, должны получать ежемесячную субсидию от работодателя. Она может быть ниже минимальной заработной платы, но должна быть согласована с обучающимся или с его законным представителем. Это не заработная плата, поэтому обучающиеся не платят подоходный налог со своей субсидии. На практике выходит, что многие молодые люди не получают оплату.Турция: Работодатели выплачивают не менее 30% от минимальной заработной платы ученикам, кандидатам в ученики и студентам, участвующим в качестве стажеров в обучении на рабочем месте. Они не обязаны платить подоходный налог.Украина: Студенты, проходящие практику в рамках начального профессионального образования, получают заработную плату во время практики. Она составляет половину платы, которую должны выплачивать работодатели-участники. Другая половина выплачивается непосредственно учебным заведениям.Черногория: Пересмотренный закон о ПОО предусматривает, что Министерство образования покрывает оплату труда учащихся на первом (10% от минимальной чистой заработной платы) и втором (15%) годах обучения, в то время как работодатели должны покрывать расходы за третий год (не менее 20%). Это положение основано на соглашении между Торговой палатой и Министерством образования.	

3.2.2 Социальное обеспечение и страхование от несчастных случаев для участников

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Расходы на страхование для компенсации травм на производстве несет фирма.• Правительства освобождают участников программы от уплаты или оплачивают стоимость этой страховки.• Расходы на страхование несет учебное заведение.• Расходы на страхование несут учащиеся.	<ul style="list-style-type: none">• Если учащиеся не застрахованы от несчастного случая или травмы, то участие в программе будет нежелательным.• Доводы в пользу того, что фирма несет все или часть расходов на социальное обеспечение и страхование от травм, более весомы, если участники программы юридически являются работниками.• Правительства могут использовать снижение расходов на социальное обеспечение и страхование от несчастных случаев для побуждения фирм к участию.
Примеры	
<ul style="list-style-type: none">• Албания: Студенты, проходящие производственную практику или стажировку, платят взнос за медицинское страхование, а компании обязаны делать отчисления в систему социального и медицинского страхования.• Иордания: Медицинское страхование школьников, участвующих в программах прикладного среднего образования, оплачивается государством, а работодатели освобождены от выплат по социальному страхованию.• Северная Македония: Учащиеся не охвачены медицинским страхованием, но они застрахованы от травм через учебное заведение.• Марокко: Работодатели освобождены от платежей по социальному обеспечению как для учащихся, являющихся работниками, так и для тех, кто участвует в программах обучения, предусматривающих сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте, которые таковыми не являются.• Сербия: Профессионально-технические училища должны подписать договор со страховой компанией, чтобы обеспечить страхование здоровья и безопасности для всех учащихся во время обучения на рабочем месте. Расходы на страхование оплачивают местные органы власти.• Испания: Правительство предлагает скидки на взносы в фонд социального страхования компаниям, которые нанимают молодых безработных по любому контракту, содержащему обучение.• Турция: Правительство оплачивает взносы на социальное обеспечение учеников и кандидатов в ученики, а также расходы на страхование от несчастных случаев на рабочем месте и охрану труда.	

3.2.3 Принятие решения о том, какие фирмы будут участвовать в программах

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Фирмы не проверяются на соответствие, и добровольно участвовать может любая фирма, или учебные заведения допускают к участию любое предприятие.• Соответствие фирм требованиям проверяется палатами работодателей или схожими организациями.• Учебные заведения проверяют соответствие фирм и решают, могут ли они принимать участие в программах.	<ul style="list-style-type: none">• Если любое предприятие может участвовать, это может стимулировать участие большего числа предприятий. Однако это может привести к некачественному обучению.• Если условия участия слишком времяемкие и ограничительные, это может снизить готовность предприятий участвовать в программе.• Обязать школы и колледжи проводить скрининг предприятий может быть сложно, если у преподавателей не будет достаточно времени для надлежащей проверки предприятий. Это отнимет время у преподавателей, сократит время, отведенное на преподавание, и увеличит общие преподавательские расходы.• Проверки пригодности предприятий организациями работодателей могут повысить заинтересованность отраслей и отдельных программ работодателей. Однако для этого им необходимы ресурсы: достаточный доход от членских взносов; достаточное количество членов в отрасли или регионе, чтобы это было финансово приемлемо; сеть региональных бюро, способная обеспечить контакт с большинством потенциальных предприятий и их оценку.• Там, где не существует сети организаций работодателей, местные учебные заведения могут быть наиболее практичными организациями для проверки пригодности предприятий.

Примеры

- **Алжир:** Местные комиссии по ученичеству отвечают за сбор предложений о прохождении ученичества от работодателей и за сбор заявок от желающих стать учениками.
- **Дания:** Одобрение и инспектирование предприятий, желающих принять стажеров, на основе определенных критериев входит в обязанности 120 комитетов по вопросам профессий, в которых в равной степени представлены работодатели и работники. Чтобы получить одобрение, предприятие должно обладать определенным технологическим уровнем, а также разнообразием выполняемых задач, которые обеспечат стажеру полный спектр деятельности и задач, соответствующих квалификационным требованиям квалифицированного работника.
- Республика **Молдова:** Большинство профессионально-технических училищ имеют контракты с конкретными предприятиями на предоставление мест для прохождения практики, и поэтому предприятия выбирает учебное заведение, а не учащийся.
- **Марокко:** Профессионально-технические училища отвечают за распределение на предприятия тех, кто участвует в программах обучения, предусматривающих сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте, и за определение той подготовки, которая должна проходить на предприятии.

3.2.4 Наставники, инструкторы или руководители учащихся на предприятии

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">Любой назначенный предприятием сотрудник может обучать учащихся на рабочем месте, и от него не требуется никакой формальной квалификации или подготовки.Все руководители, наставники или инструкторы на рабочем месте должны иметь либо формальную профессионально-техническую квалификацию по своей специальности, либо формальную квалификацию по обучению по месту работы.Сотрудникам, осуществляющим надзор за учащимися, дается возможность пройти добровольные курсы по тому, как вести обучение. Эти курсы могут быть организованы либо организациями работодателей, либо правительством.Разрабатываются руководства, справочники, списки навыков и тому подобные материалы, чтобы помочь сотрудникам обучать на рабочем месте. Эти материалы могут быть разработаны либо организациями работодателей, либо образовательными учреждениями.Посещение предприятий для проверки наличия каких-либо проблем и оказания поддержки инструкторам на фирмах осуществляется:<ul style="list-style-type: none">представителями организаций работодателей;преподавателями из образовательных учреждений;другими заинтересованными сторонами, например, государственными органами.	<ul style="list-style-type: none">Если от сотрудников, проводящих обучение на рабочем месте в рамках программ, требуется наличие специального опыта, квалификаций или подготовки, качество программ, скорее всего, будет выше.Однако требование наличия подобного опыта, квалификации или подготовки влечет за собой расходы, которые могут оттолкнуть предприятия от участия в программе.Если образовательные учреждения предлагают обязательные или добровольные программы, чтобы помочь сотрудникам улучшить свои навыки обучения, то, вероятнее всего, качество программ будет выше, однако это потребует определенных затрат.

Примеры

- Германия:** Компании, занимающиеся обучением учеников, должны зарегистрировать как минимум одного сотрудника, который может выполнять функции назначенного ответственного инструктора. Требования изложены в национальном законе о ПТОП и Положении о пригодности инструктора. Эти инструкторы должны иметь квалификацию по соответствующей профессии и обладать подтвержденными знаниями в сфере теории образования. На практике многие другие сотрудники также участвуют в обучении учеников в компании.
- Марокко:** Предприятия, участвующие в обучении, предусматривающем сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте, должны иметь наставника, который будет руководить стажерами. Наставник должен иметь соответствующую профессионально-техническую квалификацию и не менее двух лет соответствующего опыта.
- Турция:** Предприятия, обеспечивающие обучение 10 и более учеников (или студентов), должны создать для этой цели учебное подразделение.

3.2.5 Надзор и обеспечение качества обучения на рабочем месте

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Посещение предприятий для проверки условий занятости и/или качества обучения, а также для консультирования по вопросам обучения осуществляется:<ul style="list-style-type: none">• преподавателями из образовательных учреждений;• представителями организаций работодателей;• государственными инспекторами по вопросам труда или ученичества.• Навыки, которые не могут быть предоставлены фирмой в рамках ее обычной работы, передаются учащимся с помощью:<ul style="list-style-type: none">• предоставления им возможности поработать в других фирмах, которые могут обеспечить эти навыки;• специальных кооперативных отраслевых учебных центров;• практических учебных мастерских в школах или колледжах.	<ul style="list-style-type: none">• Если не проверяется качество обучения, предоставляемого предприятиями в рамках программ обучения на рабочем месте, и не проверяются условия труда, существует риск того, что обучение будет некачественным, а учащиеся будут эксплуатироваться.• Требование к таким организациям, как школы и колледжи, департаменты труда и управления по вопросам ученичества, проводить подобные проверки повлечет за собой затраты. Чем чаще и детальнее проверки, тем выше затраты.

Примеры

- **Алжир:** Инспекция по вопросам труда отвечает за обеспечение применения законодательства и правил об ученичестве. Она обеспечивает соблюдение прав учеников и их защиту в плане здоровья и безопасности.
- Республика **Молдова:** Во время практики за учащимися наблюдают преподаватели из их учебного заведения, которые посещают предприятия каждые два-три дня или раз в неделю, в зависимости от местонахождения компании.
- **Германия:** Обучение на рабочем месте основано на плане обучения, в соответствии с руководящими принципами, изложенными в национальном положении об обучении для каждой квалификации. В положении регламентируется продолжительность ученичества, описывается профиль профессии и устанавливаются требования к выпускным экзаменам. Небольшим компаниям или узкоспециализированным фирмам рекомендуется создавать учебные альянсы с другими фирмами, чтобы иметь возможность предоставить комплексное обучение.
- **Марокко:** Профессиональное учебное заведение играет ключевую роль в системе обучения, предусматривающего сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте, поскольку помимо отбора обучаемых и обеспечения их общей и технической подготовки, оно распределяет их на предприятия и разрабатывает общий план обучения, в котором указывается разделение задач с предприятием. Профессиональное училище также определяет продолжительность и сроки обучения на рабочем месте, недельную продолжительность обучения, методы оценки обучающихся и даты экзаменов (совместно с работодателем). Учебное заведение предоставляет обучающемуся портфолио, которое используется для мониторинга обучения, проходящего на предприятии.

3.2.6 Оценка

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Предприятия оценивают полученные знания и информируют о результатах такие организации, как школы, колледжи или центральные органы по вопросам ученичества.• Палаты работодателей или подобные организации проводят тестирование и экзамены на предмет того, чему научились на рабочем месте.• Оценка того, что было изучено на рабочем месте, является частью проводимого учебным заведением оценивания.• Учащиеся должны покрывать расходы, связанные с оценкой.• Обучение на рабочем месте оценивается через регулярные промежутки времени на протяжении всей программы и используется для оценки прогресса учащихся и качества программы.• Обучение на рабочем месте оценивается только по окончании программы для подтверждения ее удовлетворительного завершения.	<ul style="list-style-type: none">• Затраты будут минимальными, если обучение и развитие навыков не оцениваются в рамках программ обучения на рабочем месте. Это может не иметь значения для программ, которые являются кратковременными и имеют слабую связь с формальной системой ПОО. Однако отсутствие оценки станет проблемой, если обучение на рабочем месте является частью формальной квалификации профессионального образования.• Затраты на оценку возрастут, если оценка будет проводиться часто. Однако, если оставить оценку обучения на рабочем месте до окончания программы и использовать ее только для принятия решения о присвоении сертификата или квалификации, это снизит вероятность того, что проблемы будут обнаружены и исправлены в процессе прохождения программы, и будет означать, что какие бы то ни было пробелы в навыках, которые должны быть приобретены, не смогут быть заполнены.• Обучение на рабочем месте может оцениваться самими предприятиями, такими организациями, как палаты работодателей, промышленные ассоциации и трехсторонние комитеты по вопросам профессий, или профессионально-техническими училищами или колледжами. Решение о том, где должна проводиться оценка, повлияет на то, кто будет нести расходы.

Примеры

- **Алжир:** Государственные учреждения профессионального образования отвечают за периодическую оценку знаний, полученных учениками, и за организацию выпускного экзамена, при участии работодателей. Таким образом, расходы на оценку распределяются между ними.
- **Германия:** В конце своего обучения ученики сдают выпускной экзамен, который регулируется и проводится палатами (ремесленными и промышленными/торговыми). Оценка финансируется компаниями, которые платят взнос в размере около 500 евро на каждого ученика за каждую оценку, а также палатами, например, за счет платы преподавателям, являющихся членами аттестационной комиссии.
- **Турция:** Выпускные экзамены по обучению на базе предприятия проводятся в один и тот же день во всех профессионально-технических училищах и проходят в течение трех дней, первый из которых посвящен оценке теории, а второй и третий - оценке практических навыков. Представители предприятий могут участвовать в этих экзаменах, в этом случае им может быть выплачен гонорар.
- **Иордания:** Национальные экзамены, охватывающие как теоретические знания, так и практические навыки, проводятся в качестве требования для успешного завершения программы.

3.2.7 Учебные помещения и учебное оборудование

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Фирмы предоставляют специальные учебные помещения и учебное оборудование.• Учебные помещения и учебное оборудование являются частью обычных производственных процессов фирмы.• Отраслевые ассоциации или группы работодателей создают совместные учебные центры, чтобы предоставлять оборудование и средства обучения, которыми не располагают отдельные фирмы.• Отдельные участники предоставляют свои собственные инструменты, а другое учебное оборудование предоставляется фирмой.	<ul style="list-style-type: none">• Специальные учебные помещения могут увеличить расходы фирмы и привести к тому, что обучение будет более отдалено от обычного производства.• Использование помещений и оборудования, которые являются частью обычного производства, делает обучение более реалистичным, но может привести к пробелам в навыках.• Чтобы работать эффективно, совместные учебные центры нуждаются в наличии хорошо организованных ассоциаций работодателей или промышленных предприятий.• Требование предоставить свои собственные инструменты может быть нереалистичным, если заработная плата обучающихся низкая, и это может отпугнуть от участия учащихся из неблагополучных слоев населения.• В профессиях, где для обучения требуются дорогие инструменты, правительствам, возможно, придется выплачивать участникам компенсации, чтобы обеспечить достаточное количество желающих пройти обучение.
Примеры	
<ul style="list-style-type: none">• Турция: Все расходы на оборудование и расходные материалы, используемые в процессе обучения, покрываются фирмами.• Германия: Созданные палатами работодателей межфирменные учебные центры могут использоваться для устранения пробелов в навыках, возникающих из-за отсутствия у отдельных фирм оборудования и средств, требуемых для выполнения плана обучения.• Налоговое управление Канады предлагает налоговые льготы в виде вычета на инструменты для мастеров. Ученики могут вычесть стоимость соответствующих инструментов, приобретенных для получения дохода в качестве квалифицированного мастера.	

3.2.8 Поиск мест для учащихся в фирмах

Варианты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Отдельные лица сами находят себе места в фирмах.• Учебные заведения находят места в фирмах для учащихся.• Государственные агентства, такие как центры занятости, находят места в фирмах.• Организации работодателей находят места в фирмах.	<ul style="list-style-type: none">• Если отдельные лица сами находят себе места для обучения в фирмах, это не влечет прямых затрат для работодателей, учебных заведений или правительств. Однако могут возникнуть косвенные затраты, если недостаток знаний о рынке труда у отдельных лиц или же недостаток навыков отбора у работодателей приведет к тому, что люди не смогут найти место, или же неправильный отбор приведет к отсеву.• Посреднические организации, связанные с работодателями, такие как региональные палаты, могут помочь уменьшить несоответствие между работодателями и лицами, ищущими ученичество. Они создают расходы либо для организации работодателей, либо для правительства в виде субсидирования расходов, либо для обеих сторон.• Специальные государственные органы, такие как центры ученичества, могут помочь сократить несоответствие, и это повлечет за собой прямые расходы для правительства. Аналогичным образом, прямые затраты возникают, если центры занятости выделяют ресурсы на ученический отбор.• Если учебные заведения находят производственную практику для своих учащихся, то это связано с затратами времени преподавателей.

Примеры

- **Дания:** Социальные партнеры принимают участие в работе местных комитетов по образованию для каждой из программ в колледже. Среди прочих задач, эти комитеты помогают в получении мест производственной практики для учащихся.
- **Нидерланды:** Учащиеся, обучающиеся по дуальной программе среднего образования старшей ступени, должны сами найти себе место для прохождения ученичества. Однако если они не могут найти место, учебные заведения могут оказать им помощь. Фонд по сотрудничеству в области ПОО и промышленности финансируется Министерством образования и выполняет юридическую функцию по обеспечению соответствия количества мест в компаниях спросу. Фонд поддерживает веб-сайт (Stagemarkt.nl) для связи учащихся с компаниями, а также нанимает сотрудников для мониторинга компаний и их аккредитации.
- **Австралия:** Через Австралийскую сеть поддержки ученичества правительство предоставляет услуги, включая отбор, тестирование и подбор вакансий, чтобы помочь устроить нужного ученика на нужную стажировку к нужному работодателю.

3.2.9 Затраты на обучение на рабочем месте: Некоторые общие вопросы

Обучение на рабочем месте влечет за собой затраты для компаний в виде снижения производительности труда тех, кто проходит обучение, и потери продуктивного рабочего времени теми, кто проводит обучение. Затраты предприятия, скорее всего, будут выше, если в программы набирают людей с низким уровнем трудовых навыков, небольшим количеством социальных навыков или физическими недостатками. Затраты на обучение на рабочем месте будут ниже в программах, являющихся короткими и предполагающих меньший объем обучения, например, процесс сопровождения человека во время выполнения им работы и наблюдения за тем, как он выполняет эту работу, с целью обучения, и производственный опыт. Затраты будут выше там, где программы тесно связаны с системой формального профессионального образования, где предприятия обеспечивают расширенное обучение, и где это обучение проводится в течение длительного периода.

Если эти затраты не принимаются во внимание, работодатели могут не захотеть участвовать в программах, которые приносят более обширную экономическую выгоду. Если компенсация этих затрат будет слишком высокой, работодатели получат непредвиденную прибыль, а государственные средства будут потрачены впустую. Если участники программ, результатом которых является перенос навыков, переходят на предприятия, которые не проводят обучение, то предприятия, на которые они переходят, получают выгоду от обучения других фирм. Это может оттолкнуть предприятия от участия в программе. Государственная политика, возможно, захочет попытаться предотвратить появление таких «халявщиков».

Расходы на обучение на рабочем месте могут быть покрыты несколькими способами. Один из них заключается в том, чтобы отдельные работодатели полностью несли все расходы на обучение на рабочем месте. Это отражено в идеальной модели финансирования, которая излагается в разделе 1.5 выше. Другой способ заключается в том, чтобы скидка, заложенная в заработную плату обучаемых, компенсировала работодателям их затраты на обучение. На практике применяется ряд других механизмов. К ним относятся государственные субсидии на заработную плату, налоговые льготы, освобождение от социальных выплат или схожие механизмы. Еще одним механизмом является использование специальных налогов на обучение, иногда совместно с национальными или отраслевыми фондами для обучения, чтобы взимать плату с фирм, которые не предлагают обучение (например, для учеников), и освобождать от нее те фирмы, которые его предоставляют. Эти и другие механизмы рассматриваются в Главе 4.

3.3 Затраты на составляющую, связанную с учебой

Более широкие вопросы финансирования профессионального образования не являются основной темой данного руководства, однако вопрос о том, как финансируется составляющая, связанная с учебой, необходимо рассматривать в рамках общей реформы финансирования обучения на рабочем месте. Это связано с тем, что существуют некоторые вопросы финансирования, характерные для части программ обучения на рабочем месте, проводимой на базе учебного заведения: общий дизайн программ влияет на то, сколько стоит составляющая, связанная с учебой в учебном заведении.

Кроме того, некоторые подходы к финансированию профессионального образования в целом могут иметь отличительные особенности применительно к части программ обучения на рабочем месте, проводимой на базе учебного заведения. Они в значительной степени влияют на то, как собираются и распределяются средства среди учреждений профессионального образования, и будут рассмотрены в следующей главе руководства.

Как дизайн программ влияет на затраты, связанные с учебой

Основные элементы составляющей, связанной с учебой в учебном заведении, которые нуждаются в финансировании, это:

- заработная плата преподавателей;
- профессиональное развитие преподавателей;
- помещения, инструменты и оборудование, закупка и поддержание; и
- учебные материалы.

На стоимость всего этого будет влиять общий дизайн программ обучения на рабочем месте. Коротко говоря, максимальное увеличение времени на рабочем месте и максимальная роль рабочего места в обучении практическим навыкам приведет к снижению общей стоимости составляющей, связанной с учебой в учебном заведении, как доли от общих затрат.

РИСУНОК 3.4 Время на рабочем месте как доля от общего времени программы в 14 программах Средиземноморского региона



Источник: Sweet (2009)

Как доля от общей стоимости программы, затраты на составляющую, связанную с учебой в учебном заведении, будут снижаться по мере увеличения доли общего времени программы, проводимого на рабочем месте. Меньшая по объему составляющая, связанная с учебой в учебном заведении, требует меньшего количества преподавателей и меньшего количества классных комнат. Рисунок 3.4, взятый из предыдущей работы ЕФО, показывает, что доля общего времени программы, проведенного на рабочем месте, в 14 программах обучения на рабочем месте варьируется от одной четверти до 80%. Это указывает на большие различия между программами в плане относительной стоимости составляющей, связанной с учебой в учебном заведении.

Относительное количество времени, затрачиваемое на составляющую, связанную с учебой в учебном заведении, и, следовательно, ее доля в общих затратах, может варьироваться от программы к программе в пределах одной страны, и это будет иметь последствия для составления бюджета. Например, в Марокко, как показано на рисунке 3.4, только 20% времени

программы ученичества проводится в учебном заведении, в то время как в программах обучения, предусматривающих сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте, половина времени проводится в учебном заведении. А во Франции количество времени, затрачиваемого на составляющую, связанную с учебой в учебном заведении, варьируется в зависимости от направления обучения (ученичество или профессионально-техническая средняя школа (*lycée professionnel*)) и уровня программы (таблица 3.1).

ТАБЛИЦА 3.1 Время, отведенное на учебу, как доля от общего времени программы во Франции

Курс	Уровень	Время, связанное с работой (%)
Ученичество CAP/BEP	ЕК 3	60–75
Lycee professionnel CAP/BEP	ЕК 3	18–25
Ученичество Bac Pro	ЕК 4	60–75
Lycee professionnel Bac Pro	ЕК 4	22

Источник: Greatbach и Tate (2017)

Чем выше доля практических навыков, которым должны обучать учебные заведения, а не рабочие места, тем больше будет потребность в дорогостоящих помещениях и оборудовании, и, соответственно, затраты, связанные с учебой в учебном заведении, будут расти как доля от общих затрат на программу.

Если учебные заведения, а не работодатели, будут играть основную роль в контроле качества путем отбора фирм, поиска рабочих мест для учащихся, посещения фирм для проверки качества обучения и оценки навыков, полученных на работе, то финансовая нагрузка на учебное заведение возрастет, поскольку время, затрачиваемое на эти задачи, сократит время, отводимое на преподавание, и может потребоваться увеличение числа нанятых преподавателей. Более того, для эффективного выполнения этих задач учебным заведениям, возможно, потребуется выделить ресурсы на повышение квалификации преподавателей и координацию программ, поскольку эти задачи, как правило, не входят в число стандартных задач преподавателей.

ТАБЛИЦА 3.2 Отдельные расходы учебных заведений в трех программах обучения на рабочем месте

Программа	Затраты на участие учебного заведения в			
	Отбор фирм	Поиск мест практики	Посещение фирм	Оценка обучения на рабочем месте
Германия – ученичество	Нет	Нет	Нет	Нет
Марокко – дуальные программы	Да	Да	Да	Да
Турция – практики/ стажировки	Да	Да	Да	Да

3.4 Затраты на управление и руководство программами обучения на рабочем месте

В Главе 5 более подробно рассматривается управление и руководство программами обучения на рабочем месте. Здесь кратко описываются некоторые затраты, связанные с руководством и управлением. Как показано на рисунке 3.1, эти затраты включают в себя установление стандартов, инспекцию и надзор, оценку, консультирование и рекомендации, исследования и администрирование. Как правило, они распределяются между правительством и социальными партнерами.


Затраты правительства на руководство и управление обучением на рабочем месте включают в себя:

- прямые затраты на наем сотрудников для помощи в руководстве и управлении программами обучения на рабочем месте; и
- затраты на создание и укомплектование комитетов, рабочих групп и руководящих органов.

Эти затраты могут быть раздроблены: на разных уровнях управления (местном, региональном, национальном); и в нескольких различных министерствах (например, образования и труда, или в министерствах, связанных с конкретными отраслями, такими как сельское хозяйство или судоходство). Обычно трудно отделить затраты, связанные с управлением частью системы профессионального образования, связанной с работой, от расходов на управление и руководство системой профессионального образования в целом: многие вещи, которыми необходимо управлять, например, установление стандартов в отношении навыков, относятся ко всем частям системы¹⁰.

Расходы социальных партнеров обычно несут такие организации, как палаты работодателей и профсоюзы, а не отдельные фирмы. Затраты социальных партнеров наиболее велики там, где они берут на себя большую роль в управлении системой профессионального образования в целом, включая ту ее часть, которая связана с работой. Эти затраты включают в себя

¹⁰ Эти затраты на административно-управленческий персонал являются дополнительными по отношению к затратам правительства на заработную плату преподавателей и руководства учебных заведений, которые участвуют в управлении программой на местном и региональном уровне.



участие в трехсторонних комитетах, но также, если социальные партнеры играют большую роль в таких вопросах, как обеспечение качества и оценка, могут включать и виды затрат, упомянутые выше при описании прямых затрат на связанную с работой составляющую программ: например, отбор фирм и оценка. Затраты могут включать в себя:

- наем персонала для участия в руководстве и управлении отдельными программами и системой в целом;
- продвижение программ обучения на рабочем месте; и
- затраты отдельных работодателей и представителей профсоюзов, связанные с временем, уделяемым на участие в руководстве и управлении.

Инновации, развитие и оценка – это другие затраты, которые необходимо учитывать в качестве части процесса руководства и управления обучением на рабочем месте. Донорские организации могут быть очень важными источниками финансирования такого рода в странах-партнерах ЕФО. Для успеха инновационных пилотных проектов нужна постоянная поддержка в течение длительного периода, чтобы они стали частью системы профессионального образования в качестве основных программ.

4. Сбор и распределение средств на обучение на рабочем месте

В этой главе рассматриваются:

- финансирование через налоги или сборы на обучение и фонды для обучения;
- налоговые расходы как способ финансирования обучения на рабочем месте;
- прямые гранты и субсидии;
- вкратце, объединение средств между фирмами;
- механизмы финансирования, ориентированные на отдельных лиц; и
- то, как собираются и распределяются средства на ту часть программ, которая связана с учебой в учебном заведении.

4.1 Финансирование через налоги или сборы на обучение и фонды для обучения

4.1.1 Что такое налоги или сборы на обучение?

Налоги или сборы на обучение (далее в тексте именуемые просто сборами) могут использоваться для усиления побудительных мотивов к обучению для компаний¹¹. Они являются способом решения проблемы «халявщиков», когда фирмы, не занимающиеся обучением, перекладывают свои расходы на обучение на другие фирмы, переманивая персонал из фирм, которые занимаются обучением. Таким образом, сборы помогают справиться с систематической тенденцией недоинвестирования в обучение и способствуют увеличению равенства между фирмами.

Сборы, разработанные для усиления побудительных мотивов к обучению, часто описываются как относящиеся к трем категориям.

- Схемы освобождения или возврата, с помощью которых компании могут снизить свои налоговые обязательства за счет объема обучения, которое они предоставляют или приобретают. Эти схемы могут применяться либо к снижению обязательств по уплате установленного сбора на обучение, либо к снижению обязательств по уплате налогов на фонд заработной платы или же других видов налогов. Эти последние договоренности обсуждаются в разделе 4.2 о налоговых расходах.

¹¹ Они также могут быть способом получения дохода для финансирования государственного профессионального обучения. Эти вопросы здесь не рассматриваются, поскольку средства, которые они собирают, обычно используются для поддержки обучения в классе, а не на рабочем месте.

- Возмещение затрат, в рамках которого компаниям выплачиваются гранты на определенные виды обучения. Вопросы, связанные с грантами и субсидиями, обсуждаются в разделе 4.3.
- Схемы «сбор-грант», в которых налог, взимаемый с определенных фирм, сочетается с грантами, помогающими покрывать расходы на обучение.

Однако в действительности не следует преувеличивать различия между этими тремя типами, поскольку существует мало чистых моделей, а многие являются гибридами¹².

¹² См. Johanson (2009)


ВСТАВКА 4.1 Примеры сборов на обучение и фондов для обучения

Австралия ввела гарантийный сбор на обучение в 1990 году. Все фирмы с затратами на заработную плату свыше 200 000 австралийских долларов должны были тратить не менее 1,5% от фонда заработной платы на обеспечение «структурированного» обучения для своих сотрудников. В качестве альтернативы они могли пожертвовать эти средства в утвержденную организацию по образованию и обучению. Если же они не делали этого ничего из упомянутого, то средства перечислялись в общий доход государства. Эта схема мало способствовала повышению уровня подготовки сотрудников, вызывала недовольство при соблюдении требований и злоупотребление руководящими принципами, а также подвергалась широкой критике за высокие затраты на соблюдение требований и за то, что количество обучения преобладало над качеством. Действие сбора было приостановлено в 1994 году и отменено в 1996 году.

В **Дании** дуальная система ученичества поддерживается за счет сбора с работодателей. Все государственные и частные работодатели вносят фиксированную сумму за каждого сотрудника (около 370 евро в год в 2016 году) в специальный Фонд возмещения расходов работодателей. Эти средства используются для выплаты заработной платы ученикам во время их обучения вне рабочего места.

В 2017 году в **Англии** был введен сбор, по которому все фирмы с годовым фондом заработной платы свыше 3 000 000 фунтов стерлингов (таким образом исключая небольшие фирмы) должны платить 0,5% от всего фонда заработной платы. Сумма, выплачиваемая каждым работодателем, зачисляется на учебный счет каждой фирмы и пополняется на 10% за счет государственного взноса. Фирмы могут использовать этот счет, чтобы платить зарегистрированным организациям за обучение и оценку их учеников. Средства со счета должны быть использованы в течение 24 месяцев. Работодатели, которые не могут использовать эти средства, либо потому что они являются мелкими работодателями, которые не платят ничего или почти ничего в счет сбора, либо потому что они исчерпали свой учебный счет, должны оплатить 10% расходов на обучение и оценку своих учеников, а сбор профинансирует остальные 90%.

В **Нидерландах** существует около 100 добровольных сборов на обучение, известных как фонды для обучения и развития. Фонды создаются на основе коллективных переговоров в конкретных отраслях промышленности и обычно действуют



в течение трех и более лет до момента их пересмотра. Фонды не зависят от правительства, и их существование не зависит от законодательного регулирования. Работодатели платят согласованный процент от общей суммы заработной платы в отраслевые фонды для обучения, причем эти отчисления могут быть как обязательными, так и добровольными. Ставки устанавливаются каждым фондом для обучения и развития, но все работодатели платят одинаковый процент, вне зависимости от размера компании. Фонды могут заниматься различными видами деятельности, включая, помимо прочего, помощь компаниям в покрытии расходов на обучение, связанных с формальными программами обучения на рабочем месте, как в рамках дуального обучения, так и в рамках школьного обучения. Они включают в себя обучение сотрудников, проведение исследований и консультирование работодателей по вопросам обучения и развития.

В **Турции** в 1986 году был создан Фонд развития и продвижения ученичества, профессионального и технического образования. В него отчисляется около 1% от подоходного налога работодателей, а также 20% годового бюджета на обучение Турецкого трудового союза ремесленников и других торговых палат. Только около 20% фонда перечисляется в Министерство образования: остальные 80% расходуются на общие статьи бюджета. Примерно три четверти средств, выделяемых Министерству образования из фонда, расходуются на оборудование и материалы для ПОО. Остальное расходуется на выплату надбавок к заработной плате для преподавателей ПОО и гонораров членам управленческих и консультативных органов по вопросам ученичества.

В **Швейцарии** Конфедерация может объявить какую-либо отрасль экономики представляющей общий интерес. В таком случае все компании, входящие в эту отрасль, как обучающие, так и не обучающие, обязаны вносить взносы в фонд профессионально-технического и профессионального образования и обучения, созданный специально для этой отрасли. Фонды могут использовать взносы компаний для различных целей, включая разработку программ обучения, организацию курсов и квалификационных процедур, а также продвижение конкретных профессий. Существуют также региональные фонды, но компании, входящие в отраслевой фонд, освобождаются от членства в региональном фонде. Более подробная информация представлена в Приложении.

4.1.2 Что такое фонды для обучения?

Национальные, региональные или отраслевые фонды для обучения – это инструменты администрирования и распределения финансовых ресурсов для профессионального обучения. Ресурсы, распределяемые фондами, могут быть собраны – и обычно собираются – в основном за счет сборов на обучение, но могут также поступать из таких источников, как государственные бюджеты и доноры. Они также могут распределяться среди различных субъектов и на самые разнообразные цели.

4.1.3 Вопросы, связанные со сборами и фондами для обучения

В этом разделе рассматриваются некоторые характеристики схем сборов и то влияние, которое они оказывают на участие фирм в обучении на рабочем месте. Их влияние на другие аспекты системы ПОО, такие как обучение сотрудников или повторяющееся ПОО, не является основным предметом интереса, несмотря на то, что этот вопрос имеет тенденцию доминировать в большинстве литературы о сборах и фондах для обучения. Для нынешних целей важны три аспекта схем: ставка сбора и охват компаний; виды деятельности, подпадающие под критерии отбора; администрирование и управление.

Ставка сбора и охват компаний

Могут существовать два основных варианта. Первый вариант можно увидеть в сборе на обучение, введенном в Австралии в 1990 году, в датском сборе с работодателей на ученичество и в схеме сбора на ученичество, введенной в Англии в 2017 году (вставка 4.1). Этот вариант требует, чтобы все фирмы, обязанные платить сбор, платили одинаковую ставку независимо от отрасли промышленности. Единая ставка обычно выражается в виде процента от фонда оплаты труда или фиксированной суммы на одного сотрудника, но встречаются и другие формулы, например, процент от стоимости строительства в схемах для строительной отрасли. В некоторых случаях ставки сборов, единые для всех отраслей промышленности, могут варьироваться в зависимости от размера фирмы. Например, английская схема 2017 года, как и австралийская схема 1990-х годов, освобождает работодателей с заработной платой ниже установленной суммы.

Второй вариант – это вариант, при котором ставка варьируется в зависимости от отрасли промышленности. Примеры включают в себя:

- налог на профессиональное обучение в Тунисе, в котором ставка для фирм отрасли услуг в два раза ниже ставки для промышленных предприятий;
- региональные и отраслевые сборы в Швейцарии (Приложение); и
- фонды для обучения и развития (О&О) в Нидерландах, которые создаются на основе добровольных отраслевых соглашений между социальными партнерами, при этом ставка устанавливается индивидуально для каждой отрасли (см. Главу 6).

Исследование, проведенное в 2003 году для Всемирного банка (Dar et al., 2003), показало, что единые ставки являются наиболее распространенной моделью сборов на обучение. Единые ставки привлекательны тем, что их проще администрировать и они более понятны работодателям. Однако их существенным недостатком является то, что они могут не учитывать различные обстоятельства и затраты на обучение, которые несут компании в различных отраслях промышленности и компании разного размера.

Стимулы, которые предполагаются при взимании сборов, могут оказаться неэффективными, если фирмы с низкими затратами на обучение в итоге будут платить гораздо больше, чем на самом деле стоит их обучение, в то время как фирмы, в которых обучение обходится дорого, могут платить гораздо меньше своих реальных затрат на обучение. Затраты на обучение обычно выше в фирмах, требующих дорогостоящих технологий, чем в фирмах, где инвестиции в технологии и оборудование невелики, и выше для профессий, требующих длительного периода обучения, чем для профессий, в которых необходимый для достижения компетентности период является коротким. Расходы на обучение, как правило, в небольших фирмах ниже, чем в крупных.

- Налог на профессиональное обучение в Тунисе, существующий с 1956 года, признает это, устанавливая ставку налога в размере 2% от фонда заработной платы промышленных фирм и в размере 1% в случае предприятий сферы услуг.
- Grollman et al. (2017) выступают за изменение английского сбора на ученичество таким образом, чтобы он лучше учитывал значительные инвестиции в обучение, необходимые в таких профессиях, как автомобильный сервис.
- Хотя оценки схем субсидирования сборов ограничены, в целом они свидетельствуют о том, что их воздействие неравномерно в зависимости от размера фирмы, причем более крупные фирмы обычно получают больше выгод, а более мелкие фирмы склонны рассматривать сборы просто как налог¹³.

Это указывает на необходимость тщательно рассмотреть вопрос о том, как в новых схемах устанавливается ставка сбора на обучение, тщательно продумать баланс между административной простотой и эффективностью, а также рассмотреть возможность варьирования ставок сбора в зависимости от отрасли промышленности или других характеристик фирмы, таких как размер фирмы.

Виды деятельности, подпадающие под критерии отбора

Сборы на обучение и фонды для обучения во многих случаях, если не в большинстве случаев, представляются довольно рассеянным и слабо направленным инструментом политики для расширения и улучшения программ обучения на рабочем месте, каким бы ни было их влияние и преимущества в других частях системы ПОО. Важно отметить, что почти ни один сбор на обучение или фонд для обучения не направлены конкретно на ученичество и другие формы программ обучения на рабочем месте. Основными исключениями из этого правила являются сбор на ученичество в Дании, сбор на ученичество в Англии 2017 года и налог на ученичество во Франции.

Более распространенным правилом является то, что средства, собранные за счет сборов на обучение, и средства, потраченные фондами для обучения, могут быть использованы для самых разнообразных целей в системе образования и обучения, отличных от программ обучения на рабочем месте. Например:

- Ресурсы голландских фондов для обучения и развития (O&O) (Глава 6) могут быть потрачены на такие виды деятельности, как обучение сотрудников, исследования, планирование карьерного роста, а также консультирование работодателей по вопросам обучения и развития, таким как права на обучение, в дополнение к поддержке работодателей в расходах на

¹³ Dar et al. (2003); Johanson (2009)

обучение учащихся в рамках дуального обучения. В начале 2000-х годов только 40% средств, собранных через фонды O&O, тратились на обучение, и хотя в 2009 году этот показатель вырос до 59% в 2009¹⁴, не все эти средства были потрачены на обучение студентов в рамках дуального обучения.

- Отраслевые и региональные фонды Швейцарии (Приложение) могут использовать взносы компаний для различных целей, которые включают в себя разработку программ обучения, организацию курсов и квалификационных процедур, а также продвижение конкретных профессий. Они не обязательно должны быть ограничены в использовании только для тех, кто участвует в системе дуального ученичества.
- Даже в случае французского налога на ученичество, влияние налога на поддержку ученичества ослабляется тем, что у работодателей есть возможность выполнять свои обязательства, частично или полностью выплачивая свои обязательства университетам и другим учебным заведениям, а не поддерживая ученичество. В 2010 году 38% доходов от налога было направлено на обучение, не связанное с ученичеством¹⁵.

Еще одна сложность состоит в том, что, каким бы ни был подход к предоставлению грантов фирмам из сборов на обучение или фондов для обучения, опыт показывает, что очень трудно повлиять на то, как эти средства расходуются на предприятии¹⁶.

Если сборы и фонды должны способствовать реализации программ обучения на рабочем месте, то необходимо тщательно продумать целевое назначение сборов на обучение и фондов для обучения, а также то, как определяются виды деятельности, соответствующие критериям для получения грантов.

Администрирование и управление

Оценки сборов на обучение и ассоциированных фондов для обучения указывают, что они с наибольшей вероятностью окажут положительное воздействие, если они:

- разработаны и управляются при сильном контроле или участии социальных партнеров, а не действующим в одиночку правительством. Успешными могут быть как схемы, в которых ведущая роль отводится работодателям, так и схемы со сбалансированным трехсторонним управлением;
- внедряются после обширных консультаций и пользуются общей поддержкой со стороны работодателей;
- четко определяют те виды обучения или типы сотрудников, которые являются целевыми;
- содержат в себе мало лазеек и исключений, которыми можно воспользоваться, что обеспечивает административную прозрачность и позволяет избежать циничного отношения работодателей к схеме;
- просты в доступе и администрировании фирмами;
- имеют относительно низкие затраты на администрирование и на соблюдение требований для фирм и фондов для обучения; и
- открыто и пристально проверяются, чтобы их не было легко избежать¹⁷.

¹⁴ www.cedefop.europa.eu/FinancingAdultLearning

¹⁵ Cahuc и Ferracci (2014)

¹⁶ Smith и Billett (2005b, стр. 111)

¹⁷ Для примеров см. Johanson (2009), Smith и Billet (2015b) и Kuczera (2017).

4.2 Налоговые расходы

В Главе 1 отмечается, что финансирование включает в себя как прямые затраты, так и косвенные затраты в виде недополученных доходов. Правительства обычно используют налоговые расходы, а не прямые гранты, в качестве способа финансирования обучения на рабочем месте. Они используют их для стимулирования компаний и компенсации их затрат¹⁸. Налоговые расходы часто используются потому, что они не фигурируют в государственных бюджетах в качестве статей расходов. В результате они могут быть менее прозрачными, чем прямые гранты, их труднее учитывать и легче использовать для выплат в пользу секционных интересов. Налоговые расходы могут принимать форму снижения обязательств по уплате налогов, таких как налог на фонд заработной платы или налог на прибыль компании, или же снижения других обязательных платежей, таких как компенсация работникам или социальные взносы.

Стимулы, предоставляемые через налоговые расходы, могут уменьшать либо налоговую базу, либо причитающийся налог. Они включают в себя: налоговые льготы (вычеты из валового дохода для получения налогооблагаемого дохода); налоговые освобождения (некоторые определенные доходы исключаются из налоговой базы); налоговые кредиты (суммы, вычитаемые из причитающегося налога); налоговые скидки (некоторые категории налогоплательщиков или виды деятельности пользуются более низкими ставками); и налоговые отсрочки (отсрочка налоговых платежей)¹⁹. Однако опыт²⁰ говорит о том, что налоговые расходы в качестве стимулов вряд ли будут хорошо работать в странах, где не развита формальная промышленность, где малые предприятия составляют большую часть всех частных предприятий, и где слаб административный или организационный потенциал (включая возможности сбора налогов).

Примеры использования налоговых расходов для стимулирования программ обучения на рабочем месте даны во вставке 4.2.

ВСТАВКА 4.2 Налоговые расходы на обучение на рабочем месте

В **Австралии** работодатели учеников и стажеров могут иметь право на государственные налоговые вычеты из фонда заработной платы и на снижение страховых взносов на компенсацию работникам, но порядок отличается в зависимости от штата.

В **Бельгии** работодатели, которые обучают молодых людей по программе чередования работы и обучения, требующей заключения договора на обучение или трудоустройство, могут получать налоговые вычеты из фонда заработной платы и уменьшение взносов работодателя в отношении расходов на наставников для молодежи внутри компании.

В **Канаде** налоговый кредит на создание рабочих мест для учеников – это возмещаемый налоговый кредит для работодателя, равный 10% от соответствующих требованиям зарплат и окладов, выплачиваемых соответствующим

¹⁸ Налоговые расходы, по-видимому, менее распространены, чем прямые субсидии. Обратите внимание, что Австрия отменила стимулирование через налоговые расходы в 2008 году и заменила их прямыми субсидиями, а Нидерланды сделали то же самое в 2014 году.

¹⁹ Kuczera (2017), стр. 22

²⁰ Palmer (2015)

требованиям ученикам в связи с их трудоустройством. Максимальный размер кредита, на который может претендовать работодатель, составляет 2 000 долларов в год на каждого соответствующего требованиям ученика.

В **Иордании** медицинское страхование участников соответствующих программ оплачивается государством, а участвующие работодатели освобождаются от выплат по социальному страхованию.

В **Марокко** работодатели освобождаются от социальных выплат и налога на профессиональное обучение как в отношении учеников, так и в отношении тех, кто проходит программы обучения, предусматривающие сочетание аудиторных занятий с периодами обучения (или практики) на рабочем месте.

4.3 Прямые гранты и субсидии компаниям

Гранты или субсидии могут поступать из стандартных государственных доходов или же из специально созданных фондов для обучения. Примеры прямых грантов и субсидий приведены во вставке 4.3. Они могут быть использованы для того, чтобы:

- компенсировать расходы фирм на обучение: например, стоимость специального учебного оборудования или помещений, затраты на наставников или инструкторов фирмы;
- компенсировать расходы на заработную плату стажеров или учеников;
- стимулировать фирмы нанимать больше учеников или стажеров;
- поощрять фирмы в найме учеников и стажеров из определенных групп или с определенными характеристиками;
- улучшить связь между обучением и спросом на рынке труда; или
- попытаться улучшить показатели завершения обучения и качество программ.

Чтобы быть эффективными, прямые гранты и субсидии должны быть тщательно направленными и контролируруемыми. Вопросы, связанные с грантами и субсидиями, включают в себя:

- Единовременные суммы, не привязанные к количеству учеников или стажеров, могут усилить потенциал фирмы в области обучения, но мало способствуют увеличению количества учеников или стажеров. Субсидии, основанные на количестве учеников или стажеров, могут в большей степени способствовать созданию дополнительных мест.
- Влияние субсидий на дополняемость может быть очень разным для разных типов фирм и отраслей, а их общее воздействие может быть довольно скромным. Одной из причин этого является то, что субсидии могут составлять лишь очень малую долю общих затрат и, таким образом, предоставлять очень ограниченный побудительный мотив. Это указывает на важность тщательного определения целевого назначения и мониторинга.

- Субсидии, снижающие расходы на заработную плату, необходимо рассматривать в зависимости от того, насколько хорошо разработана система оплаты труда за обучение. Структура заработной платы, обеспечивающая улучшенный стимул к обучению, может стать лучшим вариантом.
- Субсидии могут быть сопряжены со значительным «мертвым грузом», поскольку работодатели наняли бы учеников или стажеров и без субсидии, так что она не влияет на их поведение.
- Субсидии могут привлечь работодателей, которые в основном заинтересованы в субсидировании своих расходов, а не в обучении и развитии навыков²¹.
- Простые в использовании универсальные схемы (те, которые применяются одинаково ко всем фирмам) могут быть более привлекательными для работодателей, но они не берут во внимание значительные различия между фирмами и отраслями промышленности. Следовательно, они могут привести к относительно большой растрате государственных средств.
- Малым фирмам может быть сложнее получить доступ к субсидиям, чем крупным фирмам.

Несмотря на подобные проблемы, прямые гранты и субсидии могут быть более эффективным способом финансирования обучения на рабочем месте, чем сборы на обучение и фонды для обучения, поскольку их легче направить на определенные программы, отвечающие конкретным критериям, в то время как фонды для обучения, как указывалось выше, чаще всего являются многоцелевыми и зачастую не направлены на программы обучения на рабочем месте или не предназначены для их включения.

ВСТАВКА 4.3 Примеры прямых грантов и субсидий

В **Алжире** расходы на заработную плату учеников в течение первых шести-двенадцати месяцев обучения покрываются государством.

В **Австралии** правительство выплачивает работодателям различные стимулы за начало и завершение обучения учеников и стажеров. Размер выплат зависит от таких факторов, как спрос на данную профессию на рынке труда, уровень квалификации, к которому ведет обучение, возраст человека, начинающего ученичество или стажировку, принадлежность человека к группе, выделенной по вопросам равенства, или инвалидность, новое ли это место обучения, и находится ли фирма в объявленной зоне засухи. Выплата стимулов к началу работы является одной из форм субсидирования заработной платы. Другие виды поощрительных выплат призваны стимулировать поступление на более квалифицированные специальности, с известной отдачей на рынке труда, препятствовать обучению на низкоквалифицированных специальностях, обучение на которых не приводит к более высокой отдаче на рынке труда, поощрять завершение обучения и снижать уровень отсева, а также компенсировать более высокие затраты на обучение, понесенные при обучении представителей неблагополучных групп. Поощрительные выплаты могут составлять от 750

²¹ Похоже, это произошло с австралийской системой стажировок, где отмена субсидий для многих низкоквалифицированных профессий в 2011 году привела к резкому сокращению числа стажеров в профессиях сферы услуг, таких как продажи.

до 3 000 австралийских долларов. См. www.australianapprenticeships.gov.au/publications/summary-australian-government-australian-apprenticeships-incentives-programme

В **Нидерландах** компании получают субсидию в размере до 2 700 евро в год на одного учащегося за предоставление рабочих мест для учащихся, проходящих обучение по дуальной программе. Эта субсидия предназначена для компенсации затрат на обучение и заменила предыдущую схему налогового стимулирования, в использовании которой были обнаружены злоупотребления. Более подробная информация предоставлена в Главе 6.

В **Норвегии** фирмы, обучающие учеников, в 2014 году получали государственный грант в размере 15 000 евро на каждого ученика для покрытия двухлетнего периода обучения, который ученики проводят в фирме. Грант рассчитывается как эквивалент стоимости обучения учащегося в старших классах средней школы в течение одного года. Все фирмы получают грант одинакового размера. Грант должен покрывать все расходы, связанные с обучением ученика на предприятии. Дополнительные гранты предоставляются предприятиям, предлагающим ученичество в малых профессиях, нуждающихся в защите, и за прием учеников с особыми потребностями.

В **Швеции** старшие средние школы получают дополнительный государственный грант на обучение учащихся, участвующих в ученичестве, причем 83% гранта выплачивается учебным заведением той фирме, которая принимает учащегося. Фирма может получить дополнительный грант, если руководитель ученика участвовал в программе обучения, одобренной Национальным агентством по образованию.

4.4 Объединение ресурсов между фирмами

Небольшие фирмы могут испытывать нехватку навыков обучения на рабочем месте, времени или опыта для правильного отбора учеников или стажеров. Кроме того, характер их производственных процессов может не позволять им реализовать все навыки, предусмотренные планом обучения. Это аргументы в пользу механизмов, позволяющих небольшим фирмам объединять ресурсы, включая субсидии. Примером такого механизма являются учебные офисы в Норвегии (вставка 4.4).

ВСТАВКА 4.4 Учебные офисы в Норвегии как способ объединения ресурсов и улучшения качества работы фирм

В **Норвегии**, для того, чтобы уменьшить административное бремя отдельной фирмы и обеспечить правильную подготовку учеников, группы малых и средних фирм часто создают зонтичные организации – учебные офисы, которые берут на себя ответственность за подготовку учеников и заключают официальный договор с властями округа.

Учебные офисы финансируются за счет объединения государственных субсидий на обучение, которые предоставляются фирмам. За последние 20 лет использование учебных офисов сильно возросло, и в настоящее время на них приходится до 80% всех занимающихся обучением компаний. Учебные офисы имеют юридический статус занимающейся обучением компании, но работают посредниками между властями округа и занимающейся обучением компанией. Учебные офисы часто берут на себя ответственность за привлечение новых занимающихся обучением компаний и подготавливают персонал, участвующий в обучении учеников. Они активно работают над обеспечением качества подготовки учеников.


4.5 Механизмы финансирования, направленные на отдельных лиц

Выплаты от отдельных лиц и отдельным лицам, примеры которых приведены во вставке 4.5, могут быть использованы для того, чтобы:

- покрыть часть государственных расходов на ту часть программ, которая связана с учебой в учебном заведении;
- стимулировать участие путем снижения расходов учащихся;
- стимулировать участие неблагополучных групп;
- стимулировать повышение уровня завершения обучения; или
- поддержать рыночный подход к обучению.

Механизмы, используемые для достижения этих целей, могут включать в себя: займы, включая беспроцентные и отсроченные займы; гранты; стипендии; и ваучеры.

Заработная плата за обучение рассматривается в Главе 3 как затраты фирм, но она также является и выплатой отдельным лицам. Здесь описаны другие формы выплат от отдельных лиц и отдельным лицам. Основные затраты отдельных лиц могут быть представлены платой за обучение в рамках составляющей программ, которая связана с учебой в учебном заведении, однако существенными являются и затраты на инструменты и оборудование, а также транспортные расходы.



Там, где стоимость обучения низкая или вообще отсутствует, как в большинстве стран Европейского союза, механизмы, уменьшающие препятствия к участию в программе для неблагополучных групп, скорее всего, будут менее важны²². Бесплатное обучение может уменьшить препятствия к участию в программах, которые полностью основаны на обучении в учебном заведении, но для программ обучения на рабочем месте другие расходы, такие как инструменты, оборудование и транспорт, являются реальностью, и политика должна рассмотреть вопрос о необходимости предоставления помощи для уменьшения препятствий для неблагополучных групп. Целевые пособия, гранты и займы, беспроцентные, низкопроцентные или отсроченные, могут стать способами решения этой задачи.

В системах профессионального образования, основанных на рыночной модели, таких как в Австралии, Канаде и Объединенном Королевстве, ваучеры, предоставляемые для полного или частичного покрытия стоимости обучения, могут стать способом стимулирования конкуренции между поставщиками услуг обучения и позволить частному сектору получить доступ к государственным средствам²³. В подобных системах доля платы за обучение, которая не покрывается государственными ваучерами, становится важным вопросом политики, если мы хотим, чтобы участие, особенно малообеспеченных слоев населения, не сдерживалось. В этих обстоятельствах наличие грантов, стипендий и займов имеет важное значение для достижения целей равноправия.

Выплаты могут также производиться отдельным лицам, чтобы стимулировать более высокие показатели завершения обучения. Однако же такие выплаты, по-видимому, довольно редки, чаще всего они предоставляются работодателям или используются в рамках финансирования школ и колледжей.

Налоговые льготы также могут использоваться для компенсации затрат отдельных лиц на участие в программах обучения на рабочем месте. Это довольно необычное явление, которое чаще встречается в системах, имеющих ярко выраженную рыночную природу, где отдельные лица несут расходы за счет платы за обучение и где присутствует конкуренция между государственными и частными провайдерами.

²² Однако выплаты фирмам по-прежнему могут быть важны, чтобы поощрять фирмы к включению неблагополучных групп в программы обучения на рабочем месте, особенно в такие программы, где обучающиеся являются сотрудниками.

²³ Выплаты фирмам, позволяющие им приобрести обучение у выбранного ими поставщика, могут быть одним из способов достижения той самой же цели.

ВСТАВКА 4.5 Примеры выплат от отдельных лиц и отдельным лицам

В **Европейском союзе** составляющая программ ученичества, связанная с учебой в учебном заведении, обычно бесплатна для учащихся, хотя от тех, кто старше определенного возраста, может потребоваться частичная оплата обучения. Так обстоит дело в Дании и Нидерландах.

В **Австралии** ученики, которые вынуждены для прохождения ученичества жить вне дома, могут получать пособие на проживание вне дома. Чтобы покрыть расходы на обучение, ученики могут подать заявку на заем на поддержку ученичества в размере до 20 042 австралийских долларов. Займы погашаются через налоговую систему при достижении минимального порога дохода. После того, как ученик успешно завершает обучение, к сумме займа применяется скидка в размере 20%.

В **Канаде** Федеральное правительство предлагает ученикам ряд займов, грантов и стипендий.

Чтобы покрыть расходы на обучение в течение полного рабочего дня, ученики могут подать заявку на получение беспроцентного займа до 4 000 канадских долларов на период технического обучения, чтобы оплатить расходы на плату за обучение, инструменты, оборудование и проживание, а также возместить недополученную заработную плату.

- Зарегистрированные ученики могут получить налогооблагаемый грант в размере 1 000 канадских долларов, чтобы помочь им начать работать по специальности.
- Грант на завершение обучения (ACG) – это налогооблагаемый денежный грант в размере 2 000 канадских долларов, который выплачивается зарегистрированным ученикам, завершившим свое обучение.
- Зарегистрированным ученикам предоставляется налоговый вычет на сумму стоимости их инструментов.

В **Эстонии** ученики имеют право на пособия, выплачиваемые учебным заведением, включая пособия на обучение и транспортные пособия. Они также имеют право на получение низкопроцентных займов, которые возвращаются после окончания учебы и гарантируются государством.

В **итальянском регионе Венето** ученики получают ваучер на сумму 320 евро за каждый 40-часовой модуль на базе учебного заведения для покрытия расходов на учебу и транспорт. Чтобы получить выплату, ученики должны посетить не менее 80% курса и получить желаемые результаты обучения.

В **Черногории и Сербии** некоторые компании предоставляют учащимся транспортные пособия для покрытия расходов на проезд в компанию и обратно.

В **Нидерландах** те, кто обучается по программе дуального профессионального образования, могут вычесть расходы на обучение из своего подоходного налога и возместить их в своей ежегодной налоговой декларации.

В **семи странах Тихоокеанского региона** плата за обучение составляет от 1% от всех доходов ТПОО (в Кирибати) до 35% (в Фиджи).

4.6 Финансирование составляющей программ, связанной с учебой в учебном заведении

В этом разделе рассматривается вопрос о том, как возможно финансировать часть программ, связанную с учебой на базе учебного заведения. Это подгруппа более широкого вопроса о том, как финансируется профессиональное образование. Средства на часть программ, связанную с учебными заведениями, могут быть получены из разнообразных источников, и они могут быть собраны различными способами (таблица 4.1). Независимо от источника, ключевым вопросом политики является обеспечение того, чтобы уровень финансирования соответствовал потребностям.

ТАБЛИЦА 4.1 Финансирование составляющей программ обучения на рабочем месте, связанной с учебой в учебном заведении

Источники финансирования	Методы финансирования
Национальные министерства <ul style="list-style-type: none">• Образования• Труда• Другие Региональные органы власти <ul style="list-style-type: none">• Гранты от национального правительства• Региональные налоги Фонды для обучения <ul style="list-style-type: none">• Национальные• Отраслевые Взносы работодателей <ul style="list-style-type: none">• Для выполнения обязательств по сбору на обучение• Добровольные пожертвования Плата за обучение Помощь доноров	Гранты <ul style="list-style-type: none">• Блочные гранты• Гранты на конкретные цели, например<ul style="list-style-type: none">- Переменные гранты, зависящие от программы- Текущие расходы- Капитал и оборудование• Гранты, привязанные к зачислению на программу Ваучеры <ul style="list-style-type: none">• Для работодателей• Для учащихся Конкурентные торги Финансирование, привязанное к результатам по параметру: <ul style="list-style-type: none">• Посещаемость• Достижение цели• Занятость

4.6.1 Источники государственного финансирования

Почти везде правительства являются основным источником финансирования той части программ обучения на рабочем месте, которая связана с учебой в учебном заведении. Исследование схем ученичества в 27 странах ЕС показало, что правительства покрывают 85–95% общих расходов. Однако степень, в которой правительства несут общие расходы, различается. Там, где преобладает профессиональное образование на базе учебных заведений, как в Польше и Испании, а обучение на рабочем месте составляет небольшую долю от общего времени обучения, финансовый вклад правительств наиболее велик. Там, где хорошо развиты системы дуального ученичества, доля правительств в общих расходах меньше. В Дании государственные взносы составляют всего 60% от общей суммы. Во Франции только 50% общих расходов на ученичество несут центральные и региональные органы власти. А в Германии только 24% средств, выделенных на ученичество, поступили из государственных источников (земли и Федеральное агентство занятости)²⁴.


Государственные средства на часть программ, связанную с учебой в учебных заведениях, могут поступать из самых разных источников: на национальном уровне от министерств финансов или таких министерств, как министерства образования и труда, а также от региональных органов власти в странах, где политика в области образования децентрализована. Значительный вклад региональных органов власти можно найти, например, во Франции, Германии и Испании. Там, где это происходит, обычно требуется соглашение об относительной ответственности каждого уровня правительства. Например, необходимо договориться о том, кто отвечает за финансирование таких статей, как заработная плата, текущие расходы, капитальное оборудование и материалы. См. вставку 4.6 для примера Франции.

²⁴ См. Ikei Consultancy (2012)

ВСТАВКА 4.6 Совместное финансирование профессионального образования и обучения во Франции

Во **Франции** национальное правительство обеспечивает почти две трети финансирования начального профессионального образования, оплачивая заработную плату преподавателей, школьных консультантов и персонала, обеспечивающего поддержку в плане профессиональной ориентации, в то время как местные органы власти отвечают за инвестиции, работу, набор и оплату труда других сотрудников. Регионы оплачивают строительство и реконструкцию, расширение и крупный ремонт, а также оснащение и функционирование государственных старших школ, сельскохозяйственных колледжей, специальных школ и школ морского дела и аквакультуры в пределах своих территорий. Они могут также предоставлять инвестиционные гранты частным техническим колледжам. Для выполнения обязанностей, переданных им центральным правительством, местные и региональные власти получают специальные денежные средства, известные как «децентрализованные ассигнования». Основания, на которых власти перераспределяют эти средства в пользу учебных заведений, определены в законе.

Источник: Cedefop (2009)



В Швеции основная часть финансирования учебных заведений поступает из муниципальных налоговых поступлений, но часть финансирования также поступает из центрального общего правительственного гранта для муниципалитетов. Это дополняется целевыми грантами центрального правительства на специальные инициативы.

4.6.2 Другие источники финансирования для составляющей, связанной с учебой в учебном заведении

Как обозначено в разделе 4.1 выше, специальные налоги и сборы на обучение и соответствующие целевые фонды для обучения также могут использоваться в качестве источника средств для той части программ обучения на рабочем месте, которая связана с учебой в учебном заведении.

Другие источники могут включать в себя: плату за обучение; взносы работодателей (не включая расходы внутри фирм на обучение учеников и стажеров, но включая взносы, как, например, пожертвования на оборудование); и пожертвования доноров или помощь на развитие. Как указывалось выше, в Европейском союзе они обычно составляют довольно небольшую долю от общего объема средств. Однако в некоторых развивающихся странах и странах со средним уровнем дохода они могут составлять значительную долю.

Вклады работодателей в затраты на составляющую программ, связанную с учебой в учебном заведении, могут поощряться государственными стимулами. Такие меры предусмотрены в Турции, а в Черногории обсуждаются налоговые льготы для частных взносов.

4.6.3 Распределение финансирования для части программ, связанной с учебой в учебном заведении

То, как распределяются средства на часть программ, связанную с учебой в учебном заведении, может быть важным в той степени, в какой методы распределения могут способствовать достижению таких политических целей, как более эффективное управление программами и приближение их к спросу на рынке труда.

Как более тесно увязать профессиональное образование с рынком труда – это ключевой вызов для стран, в которых финансирование традиционно определяется предложением, где финансирование распределяется такими методами, как исторические формулы, и учащиеся распределяются на те места, на которые выделены средства, а не зачисляются на курсы, которые имеют подтвержденный потенциал занятости. Программы обучения на рабочем месте в меньшей степени страдают от подобных проблем.

В программах, где учащиеся являются работниками, количество мест на программах определяется решениями работодателей, а не администрацией учебных заведений. Если учащиеся являются студентами, а не работниками, и если та часть программ, которая связана с работой, является обязательной, то количество фирм в отраслях, связанных с программами, и готовность фирм спонсировать учащихся для обучения, естественным образом ограничивают количество мест, которые могут быть профинансированы. В таких обстоятельствах формула финансирования, основанная на количестве зачисленных, имеет смысл²⁵. Именно такой метод финансирования наиболее часто встречается в странах Европейского союза.

Финансирование связанной с учебой составляющей, которое напрямую связано с количеством учащихся, также может быть связано с ваучерными системами. Средства, связанные с ваучерами, могут поступать к поставщикам обучения либо через учащихся, как в случае итальянского региона Венето, чья ситуация проиллюстрирована во вставке 4.5 выше, либо через работодателей, которые затем используют ваучеры для приобретения обучения у выбранного ими учебного заведения. В Объединенном Королевстве, например, плата за обучение в учебном заведении, которую платит государство, перечисляется поставщику обучения, как только ученик поступает в учебное заведение.

Система распределения средств в зависимости от количества учащихся также может сочетаться со способами финансирования, направленными на увязку средств с результатами обучения. Вставка 4.7 иллюстрирует это на примере системы финансирования «таксометр» в Дании. Привязка ваучеров для учащихся к уровню посещаемости и достижению результатов обучения в итальянском регионе Венето – это еще один пример того, как связать финансирование, ориентированное на учащихся, с повышением эффективности. Если средства выделяются учебным заведениям в зависимости от количества учащихся, ключевым вопросом является степень самостоятельности учебных заведений в распределении средств на конкретные программы или степень соответствия с централизованно установленными формулами финансирования в процессе распределения средств. Последний метод финансирования ограничит гибкость учебных заведений в плане реагирования на потребности местного рынка труда.

Конкурентные торги между учреждениями могут быть еще одним способом попытаться использовать методы финансирования для повышения эффективности системы. Способ может быть использован для создания квазирыночных условий, поскольку он создает обстоятельства, при которых государственный и частный секторы могут конкурировать за государственные средства. Однако конкурентные торги несут в себе риск того, что учреждения будут конкурировать на основе цены, а не качества или результатов, и, следовательно, риск того, что качество будет падать²⁶.

²⁵ В программах, которые в основном ведутся на базе учебных заведений, могут потребоваться другие механизмы для более тесной увязки финансирования со спросом на рынке труда. К ним относятся финансирование через ваучеры для учащихся, что предполагает, что на местном уровне общая осведомленность отдельных лиц о спросе на рынке труда будет выше, чем у представителей центральной администрации, и финансирование, увязанное с результатами трудоустройства по окончании курса. Однако последний вариант требует наличия довольно сложно выстроенных систем мониторинга результатов обучения учащихся, а такие системы имеются лишь в немногих странах.

²⁶ Это распространенная проблема монополий, которые существуют на рынках, где есть один покупатель и несколько поставщиков (в отличие от монополий, которые существуют на рынках, где есть один единственный поставщик и несколько покупателей).

ВСТАВКА 4.7 Датская система финансирования по принципу «таксометр»

В **Дании** большая доля средств на профессиональное образование распределяется среди колледжей в соответствии с принципом «таксометр», при котором финансирование связано с некоторыми количественными показателями деятельности, например, с числом студентов, обучающихся полный день на дневном отделении, с установленной на единицу суммой. Помимо ставки «таксометр», колледжи получают ежегодный фиксированный грант на такие статьи расходов, как содержание зданий. Общая сумма государственного гранта предоставляется в виде блочного гранта, используемого учебными заведениями по своему усмотрению в рамках законодательной базы и конкретных институциональных целей.

В последние годы повышение рентабельности и эффективности стало предметом особого внимания. Нынешняя система финансирования начального ПОО в соответствии с принципом «таксометр» была введена после масштабной реформы 1991 года. Среди прочего такая система побуждает колледжи к увеличению числа студентов, остающихся в системе. Критики отмечают, что такая мера ставит под угрозу качество образования, поскольку поощряет колледжи к более мягкой оценке успеваемости учащихся. Реформа 1991 года, которая была главным образом организационной, ввела систему управления по задачам как средство улучшения общего обеспечения образования. Система финансирования была введена как часть новой стратегии государственного управления, направленной на децентрализацию и создание условий для конкуренции учебных заведений на «квазирынках». Однако с годами бюджетное пространство для маневра профессионально-технических колледжей было ограничено, и, по сути, налицо тенденция к большей централизации, поскольку Министерство по делам детей и образования назначает более конкретные задачи, показатели качества и целевые показатели для колледжей. С 2003 года была введена концепция соотношения цены и качества. Чтобы получить целевое финансирование, учебные заведения должны продемонстрировать свою «волю к переменам в конкретных приоритетных областях политики».

Источник: Cedefop (2012)

5. Управление и руководство финансированием обучения на рабочем месте

В разделе 3.3 коротко изложены виды затрат, которые возникают при руководстве и управлении программами обучения на рабочем месте. Здесь обсуждаются способы направления и управления финансированием. На практике управление финансированием обучения на рабочем месте тесно связано с тем, как управляют и руководят другими аспектами систем и программ обучения на рабочем месте: например, регулирование, установление стандартов и контроль качества. И реальность такова, что решения, принимаемые по таким вопросам, как регулирование, установление стандартов и контроль качества, повлекут за собой финансовые последствия.

5.1 Коллективное управление

Для программ обучения на рабочем месте, даже в большей степени, чем для профессионального образования в целом, важны структуры коллективного управления с участием всех соответствующих партнеров. При участии правительства министерства образования и труда играют свою определенную роль, а там, где в реализации программ значительную роль играют региональные органы власти, их участие также важно. Активное участие социальных партнеров особенно важно в управлении национальными агентствами ПОО, как показывает пример Турции, приведенный в следующем абзаце. Коллективное управление является проблемой на отраслевом уровне, региональном или местном уровне, а также на национальном уровне. В таблице 5.1 приведены примеры коллективного управления отдельных европейских отраслевых фондов для обучения. Во вставке 5.1 детально описаны национальные структуры управления в Дании, а также участие социальных партнеров в управлении на отраслевом и местном уровнях.

В Главе 4 указывается, что коллективное управление особенно важно для эффективного функционирования налогов или сборов на обучение и связанных с ними фондов для обучения. Для их успешной работы решающее значение имеет поддержка работодателей, и их активное участие в управлении подобными механизмами жизненно необходимо (Dag et al., 2003; Kuczera, 2017).

В Турции национальное законодательство отводит социальным партнерам четкую роль в процедурах планирования, развития и оценки через их роль в трехсторонних советах по ПОО. Все заинтересованные стороны входят в состав высшего национального совета по профессиональному образованию и обучению, который подотчетен Министерству национального образования. Помимо национального органа, существуют провинциальные советы, также имеющие трехстороннее членство. Имеется целый ряд других трехсторонних органов для особых областей системы: например, комитеты по профессиональным стандартам. Конфедерация турецких торговцев и ремесленников, являющаяся одной из крупнейших гражданских организаций страны, играет особую роль в продвижении ученичества, является поставщиком обучения и играет ключевую

роль в обеспечении качества, контролируя обучение, проводимое на предприятиях, и занимая центральное место в системе экзаменов и сертификации ученичества.

Однако само по себе наличие формальных структур может быть недостаточным. Например, в Алжире существуют достаточно четко определенные структуры для сотрудничества между правительством и социальными партнерами, по крайней мере, на бумаге, а национальное законодательство отводит официальную роль представителям работодателей и работников. Однако правительство продолжает играть роль по относительно выраженному принципу «сверху вниз». Роль национальных организаций работодателей и профсоюзов в управлении системой представляется скромной, хотя они принимают участие в обсуждениях национального консультативного совета по ПОО, а также в консультативной комиссии по ПОО высшего органа, представляющего региональные органы власти. Консультативные органы на региональном уровне, которые должны состоять из представителей работодателей и регионов, в большинстве случаев либо не существуют, либо, если и существуют, то неактивны.

ТАБЛИЦА 5.1 Механизмы управления в отдельных Европейских отраслевых фондах для обучения

Страна и фонды	Управление
Бельгия: отраслевые фонды обучения	Управляются двухсторонними и совместными советами, состоящими из равного числа представителей трудовой отрасли и работодателей. В каждом фонде участвуют разные социальные партнеры, в зависимости от отраслевых представительных органов и структур.
Испания: трехсторонние фонды	Управляются и представляются трехсторонним советом, состоящим из представителей наиболее представительных испанских деловых и профсоюзных организаций, а также Министерством занятости и социальных дел Испании.
Франция: ОСРА (аккредитованные коллекторские организации)	Управляются двухсторонними и совместными советами, состоящими из равного числа представителей трудовой отрасли и работодателей. В каждом фонде участвуют разные социальные партнеры, в зависимости от отраслевых представительных органов и структур.
Италия: межпрофессиональные фонды непрерывного обучения	Органы управления всех фондов имеют равное количество представителей от организаций работодателей и работников.
Кипр: Агентство по развитию человеческих ресурсов	Администрируется трехсторонним советом директоров, включающим равное количество представителей от правительства Кипра, организаций работодателей и профсоюзов.

ВСТАВКА 5.1 Национальные структуры управления ПОО в Дании

Социальные партнеры играют институционализированную роль на всех уровнях системы ПОО. Они следят за тем, чтобы предоставление ПОО соответствовало потребностям и запросам обозначенной рабочей силы, и поддерживают тесный контакт с Министерством образования, консультируя их по принципиальным вопросам, касающимся ПОО.

Помимо социальных партнеров, в общее управление программами вовлечены и другие заинтересованные стороны в данной области. Министр образования назначает Совет по профессиональному обучению, который состоит из нескольких членов, номинированных социальными партнерами. Кроме того, в него входят представители руководства, преподавателей и учащихся. Существует также возможность назначения особых экспертов. Задачей Совета является, в целом, консультирование по образовательным вопросам, касающимся ПОО, например, по структуре, аккредитации колледжей, а также по рамкам содержания и оценке. Кроме того, Министерство образования может назначать комитеты по развитию, чтобы можно было быстро изучить новые рабочие области и, при необходимости, охватить их программами образования и обучения.

Членами комитетов по развитию обычно являются представители Министерства образования, Министерства занятости, исследователи рынка труда и профессиональной подготовки, а также другие заинтересованные стороны. Как правило, это происходит в совершенно новых областях, где нет существующих комитетов по вопросам профессии.

Социальные партнеры участвуют в национальной сети из примерно 50 торговых комитетов по вопросам профессии, которые определяют детальное содержание программ, включая их продолжительность и структуру, цели и оценку, а также распределение между практическим обучением и обучением в учебном заведении. Торговые комитеты утверждают компании для проведения обучения во время стажировки и отвечают за мониторинг обучения внутри фирмы. Торговые комитеты назначают местные комитеты по образованию для каждой из программ в колледже. На местном уровне они обязаны консультировать колледжи по вопросам планирования программы, содействовать сотрудничеству с местной промышленностью и помогать в получении мест производственной практики для учащихся. Социальные партнеры также принимают участие в управлении колледжами через членство в советах колледжей. Таким образом, затраты как организаций работодателей, так и торговых комитетов относительно высоки.

Источник: Cedefop/Refenet (2014)

5.2 Данные и свидетельства

Данные и свидетельства являются важной частью эффективного управления программами обучения на рабочем месте. Хорошие данные и свидетельства имеют особую важность, когда показатели результатов, такие как уровень завершения обучения, являются частью обеспечения качества. Данные и свидетельства для целей управления могут быть получены из сбора и анализа административных данных, из исследований по оценке политики и из научных исследований.

Из всех трех видов данных, административные данные являются наиболее доступными, но зачастую они не используются в достаточной степени для мониторинга и управления программами. Они могут иметь ценность как источник данных о связи между программами и потребностями рынка труда, а также как свидетельство эффективности затрат. Примеры основных административных данных, ценных для руководства и управления, включают в себя такие позиции, как:

- участники, классифицированные по профессиям и отраслям промышленности;
- участники, классифицированные по поставщикам обучения вне рабочего места;
- участники, классифицированные по возрасту и полу;
- участники, которые были отсеяны, и те, кто завершил обучение, в пропорции к количеству начавших обучение;
- расходы на программы обучения на рабочем месте в учебных заведениях как доля от общих расходов;
- доходы, недополученные государством в связи с предоставлением налоговых льгот компаниям.

Более систематическая оценка важна для пилотных программ, и в идеальном варианте она должна быть встроена в программы уже на начальном этапе.

6. Сведение элементов воедино: Финансирование обучения на рабочем месте в среднем образовании старшей ступени в Нидерландах²⁷

6.1 Затраты

Затраты на составляющую, связанную с работой

Выплаты учащимся: Учащимся по школьной программе не платят. Учащимся по дуальной программе фирма выплачивает заработную плату, которая чаще всего составляет установленный законом минимальный размер оплаты труда. В некоторых случаях плата за обучение в профессиональном училище для учащегося старше 18 лет также оплачивается фирмой. Поскольку по закону учащийся по дуальной программе является работником, работодатели должны платить часть налога на заработную плату и взносы в национальное страхование.


Затраты на обучение на рабочем месте: В среднем, наставники учащихся ПОО в фирмах тратят около 25 дней в год на курирование и инструктирование учащегося по дуальной программе. В школьной программе это в среднем 20 дней. Компании тратят в среднем 8 400 евро на обучение каждого участника по дуальной программе и 1 750 евро на обучение учащихся по школьной программе. Сюда входят затраты на учебное оборудование.

Принятие решения о том, какие фирмы будут участвовать в программах, а также надзор и обеспечение качества обучения на рабочем месте: Организация по сотрудничеству в области профессионального образования, обучения и рынка труда (SBB), финансируемая Министерством образования, отвечает за аккредитацию фирм, предлагающих производственную практику, и за контроль качества этой производственной практики. После получения аккредитации компании должны продлевать эту аккредитацию каждые четыре года.

Наставники, инструкторы или руководители учащихся на предприятии: Наставники, инструктирующие учащихся на рабочем месте, должны быть квалифицированы в своей профессии и педагогически компетентны. Обучающие программы по этому направлению предлагает Организация по сотрудничеству в области профессионального образования, обучения и рынка труда.

Оценивание: Оценка и выдача дипломов – задача профессионального училища, но аккредитованные обучающие компании должны участвовать в процедуре оценки, ведущей к выдаче диплома. Инспекция по образованию контролирует качество экзаменов.

²⁷ Эта глава опирается на три основных источника: Cedefop (2013; 2014; и 2016b).



Поиск мест для учащихся на фирмах: Учащиеся обоих направлений должны сами найти себе место. Однако профессионально-технические училища часто выступают в качестве посредника между учащимися и компаниями, предлагающими места. Финансируемый правительством веб-сайт помогает связать учащихся и тех, кто ищет варианты ученичества, с аккредитованными фирмами.

Затраты на составляющую, связанную с учебой

Затраты на такие позиции, как заработная плата преподавателей, повышение квалификации преподавателей, помещения, инструменты и оборудование и учебные материалы, отражают количество времени, которое учащиеся проводят в учебном заведении, по сравнению с рабочим местом. Эти расходы больше в рамках школьной программы, где только 20% времени проводится на рабочем месте, чем в рамках дуальной программы, где 60% времени проводится на рабочем месте.

Большинство затрат на составляющую, связанную с учебой, покрывается правительством, но домохозяйства и компании также вносят свой вклад, об относительном масштабе этих вкладов можно судить из нижеизложенного:

- Ежегодные расходы на начальное среднее образование в Нидерландах составляют от 13,8 млрд. евро в 2005 году (845 евро в год на душу населения) до 15,8 млрд. евро в 2009 году (991 евро в год на душу населения).
- В 2012 году домохозяйства потратили более 1,3 млрд. евро на среднее образование, а предприятия потратили более 1,6 млрд. евро.
- В 2009 году предприятия в общей сложности потратили на начальное образование (не только среднее) 3,4 млрд. евро. Из них 2,6 млрд. евро было выделено на поддержку учащихся в дуальном образовании, из которых 2,1 млрд. евро – на дуальное обучение в средней школе.

Затраты на управление и руководство программами

Эти затраты распределяются между правительством и социальными партнерами. Среди прочего, представители профессионального образования и социальные партнеры совместно работают над системой квалификаций, экзаменами, мониторингом качества производственной практики и эффективности программ. Добровольные отраслевые фонды для обучения, которые могут быть использованы для поддержки обучения на рабочем месте в среднем образовании старшей ступени, управляются социальными партнерами.

6.2 Сбор и распределение средств

Выплаты работодателям и со стороны работодателей

Компании получают государственную субсидию в размере 2 700 евро в учебный год на одного учащегося для компенсации затрат на обеспечение производственной практики в рамках двойного направления. Эти выплаты не предусмотрены для учащихся, обучающихся по школьной программе. Компании получают в общей сложности почти полмиллиарда евро субсидий на образование и более полумиллиарда евро на руководство и надзор за учащимися на дуальном обучении (CBS Statline)²⁸.

Многие добровольные отраслевые коллективные трудовые договоры включают систему сборов для финансирования обучения через специальные фонды для обучения и развития (O&O). Не во всех отраслях экономики имеются коллективные трудовые договоры, но в тех отраслях, где они есть, они являются обязательными. Не все коллективные трудовые договоры предусматривают перечисление средств в отраслевой фонд для обучения. Но в случае примерно 90 коллективных трудовых договоров, включающих фонд для обучения и развития, компании, принадлежащие к данной отрасли, обязаны перечислять процент от общего фонда заработной платы в отраслевой фонд для обучения.

Некоторые фонды имеют специальные бюджеты для компаний, предлагающих места для обучения в рамках дуального направления. В большинстве случаев фонд покрывает часть затрат на обучение и заработную плату сотрудников, обучающихся по программе дуального направления. Однако фонды также поддерживают и многие другие виды обучения. В начале 2000-х годов только около 40% средств, собранных через фонды, было потрачено на обучение²⁹, и не все эти средства были потрачены на обучающихся по программе дуального направления, а при этом на фонды приходится только около 5% от общих расходов на обучение сотрудников³⁰.

Компании (и, следовательно, их работники) в данной отрасли обязаны, в соответствии с коллективным трудовым договором для данной отрасли, выплачивать определенный процент от общего фонда заработной платы в фонд для обучения. В 2005 году этот сбор составлял в среднем 0,67% от годового фонда заработной платы, варьируясь для каждого фонда от 0% до 2,57%. В 2009 году средний взнос в фонды, связанные с образованием и развитием, составил 0,43%. Кроме того, фонды иногда получают субсидии от ЕС или правительства³¹.

²⁸ Важной причиной для компаний и отраслей использовать обычную систему образования является то, что поставщики образовательных услуг также могут предоставить индивидуальные программы, которые позволяют учащимся и сотрудникам получить желаемый уровень сертификации с признанием на рынке труда.

²⁹ Но 59% в 2009, www.cedefop.europa.eu/FinancingAdultLearning

³⁰ Smith и Billett (2005b)

³¹ Источники: http://ilera-europe2013.eu/uploads/paper/attachment/358/ilera_paper_training_funds_mvdm_am_22_june_2013.pdf и <http://ecbo.nl/25102016/wp-content/uploads/2016/12/ecbo.14-161-Sectorfondsen-voor-opleiding-en-ontwikkeling-.pdf>

Выплаты отдельным лицам и со стороны отдельных лиц

Учащиеся платят плату за обучение учебному заведению, но с 18 лет имеют право на получение финансовой помощи для покрытия своих расходов.

Финансовая помощь учащимся состоит из трех составляющих: займа, студенческого продукта путешествий и дополнительного гранта, который зависит от дохода родителей. Займ всегда необходимо выплачивать, а студенческий продукт путешествий и дополнительный грант превращаются в подарок, если учащийся заканчивает учебу в течение 10 лет³².

Финансирование составляющей, связанной с учебой

Основным источником финансирования учебных заведений являются прямые блочные гранты от национального правительства, которые управляются через специальное агентство Министерства образования. Учебные заведения также имеют доступ к другим источникам финансирования, таким как плата за обучение, контрактная деятельность для фирм и специальные проекты, финансируемые муниципалитетами за счет средств, поступающих от национального правительства. Финансирование от центрального правительства частично основано на количестве учащихся, но с использованием стимулов, препятствующих тому, чтобы учащиеся слишком долго затягивали с выпуском, а также с использованием соглашений о качестве для поощрения отдельных учебных заведений за хорошие результаты³³.

Учебные заведения обладают значительной автономией в том, как расходуются средства. Они имеют полный контроль над распределением преподавательского состава, предлагаемыми образовательными программами, портфелями отраслевой подготовки в регионе, организацией образования и выбором партнеров по сотрудничеству. Руководство учебного заведения также отвечает за решение о распределении ежегодного единовременного гранта от министерства и может решать такие вопросы, как то, какие суммы выделить на расходы на персонал, материалы и будущие вложения. Ежегодный аудит помогает обеспечить подотчетность за расходование средств.

³² www.duo.nl/particulier/international-student/student-finance/how-does-it-work.jsp

³³ В дополнение, небольшое количество сельскохозяйственных колледжей финансируется через Министерство сельского хозяйства, а частные колледжи, не получающие государственных грантов, могут работать свободно при условии, что они предлагают аккредитованные курсы.

6.3 Управление и руководство финансированием

Наиболее важными национальными субъектами в управлении обеими формами среднего профессионального образования старшей ступени являются Министерство образования, Нидерландская ассоциация колледжей ПОО и Организация сотрудничества в области профессионального образования, обучения и рынка труда (SBB). Последняя является основным инструментом национального уровня для привлечения социальных партнеров к управлению системой. На нее возложены уставные обязанности по аккредитации и надзору за компаниями, обеспечивающими обучение на рабочем месте, поддержанию квалификационной структуры ПОО, предоставлению информации о рынке труда, практиках и стажировках, а также о пригодности учебных программ. Последние обязанности особенно важны для финансирования обучения на рабочем месте, поскольку они помогают поддерживать соответствие между предложением мест и спросом на рынке труда, тем самым помогая обеспечить эффективное использование средств.

На местном уровне ожидается вовлечение социальных партнеров из местной промышленности в программы учебных заведений, и это помогает обеспечить соответствие между тем, что предлагается, и спросом на местном рынке труда. В условиях, когда учебным заведениям присуща значительная автономия, школьные инспекции и аудит помогают обеспечить эффективное использование средств.

Приложение: Отраслевые и региональные фонды ПОО в Швейцарии

В Швейцарии существует два различных типа фондов ПОО: отраслевые фонды и региональные фонды. Конфедерация может объявить отрасль экономики – например, строительную отрасль – представляющей общий интерес. В этом случае все компании отрасли, как те, которые обучают, так и те, которые этого не делают, должны вносить взносы в фонд

профессионально-технического и профессионального образования и обучения, специфичный для данной отрасли. Отраслевые фонды ПОО могут использовать взносы компаний для разнообразных целей, включая разработку программ обучения, организацию курсов и квалификационных процедур, а также продвижение конкретных профессий.

Отраслевой фонд ПОО основной строительной отрасли в Швейцарии





К настоящему моменту около 28 отраслей экономики были объявлены представляющими общий интерес, и поэтому эти отраслевые фонды являются обязательными для всех компаний в данной отрасли. Около 100 000 компаний платят взносы в 28 фондов ПОО. Фонды ПОО могут быть использованы в соответствии с потребностями, например, в отношении предметов или видов деятельности, требующих финансирования. В 2012 году годовой доход отраслевых фондов ПОО составлял от 145 000 евро до 3 000 000 евро.

Правовой основой для фондов является закон о ПОО (Art. 60 Berufsbildungsgesetz). Органами, ответственными за них, являются профессиональные ассоциации, например, Швейцарская ассоциация строителей (Schweizerische Baumeisterverband SBV). Их деятельность регулируется Государственным секретариатом по образованию, исследованиям и инновациям (SERI), специализированным агентством федерального правительства по национальным и международным вопросам, касающимся политики в области образования, исследований и инноваций.

В 2008 году была проведена оценка отраслевых фондов ПОО в Швейцарии, которые были объявлены представляющими общий интерес. Было установлено, что они способствовали более равномерному распределению затрат на ПОО не только между членами и нечленами профессиональных организаций, но и между обучающими и не обучающими компаниями. Основными недостатками отраслевых фондов ПОО были признаны административные усилия и дополнительные расходы для компаний.



Аббревиатуры

БЕР	Brevet d'études professionnelles (сертификат технической школы)
САР	Certificat d'aptitude professionnelle (сертификат профессиональных компетенций)
Cedefop	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Европейский центр развития профессионального обучения)
ЕРК	Европейская рамка квалификаций
ЕФО	Европейский фонд образования
О&О	Onderwijs en ontwikkeling (фонды для обучения и развития в Нидерландах)
ТПОО	Техническое и профессиональное образование и обучение
ПОО	Профессиональное образование и обучение



Библиография

URL-адреса последний раз открывались 29 мая 2018 г.

Cahuc, P. и Ferracci, M., 'Apprenticeships for employment', *Les notes du Conseil d'analyse économique*, No 19, December, Conseil d'analyse économique, Paris, 2014.

Cedefop, 'Sectoral training funds in Europe', *Cedefop Panorama Series*, No 156, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

Cedefop, *Vocational education and training in France: Short description*, 2009. www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5190

Cedefop, *Vocational education and training in Denmark: Short description*, 2012. www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4112

Cedefop, *VET in Europe country report: The Netherlands*, 2013.

Cedefop, *Apprenticeship-type schemes and structured work-based learning programmes: The Netherlands*, 2014.

Cedefop, *Making apprenticeships work for small and medium enterprises*, Cedefop briefing note, 2015. www.cedefop.europa.eu/de/publications-and-resources/publications/9102

Cedefop, *Governance and financing of apprenticeships*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016a.

Cedefop, *VET in Europe country report: The Netherlands*, 2016b.

Cedefop/Refernet, *Apprenticeship-type schemes and structured work-based learning programmes: Denmark*, 2014. www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/apprenticeships-in-wbl

Cedefop/Refernet, *VET in Europe country reports*, 2016. www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/vet-in-europe-country-reports

Dar, A., Canagarajah, S. и Murphy, P., *Training levies: Rationale and evidence from evaluations*, 2003. <http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/TrainingLevies.pdf>

Dorleans, M. и Mingat, A., European Training Foundation, *Cost and financing analysis in VET: Guidance note*, ETF, Turin, 2015.

European Commission, *Riga conclusions 2015: On a new set of medium-term deliverables in the field of VET for the period 2015–2020, as a result of the review of short-term deliverables defined in the 2010 Bruges Communiqué*, Riga, 2015a. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/2015-riga-conclusions_en.pdf


European Commission, *The European Pact for Youth*, Brussels, 2015b. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2387&furtherNews=yes>

European Commission, *A new skills agenda for Europe*, COM(2016) 381/2, European Commission, Strasbourg, 2016a.

European Commission, *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016b.

European Commission, Proposal for a Council recommendation on a European framework for quality and effective apprenticeships, Brussels, 2017.

Greatbach, D. и Tate, S., *Funding and expenditure in post-16 education: An international review*, Department for Education, London, 2017.



Grollmann, P., Steedman, H., Jansen, A. и Gray, R., 'Building apprentices' skills in the workplace: Car service in Germany, the UK and Spain', *Research Discussion Paper*, 011, Centre for Vocational Education Research, London, 2017.

Ikei Consultancy, *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union: Final report*, European Commission, Brussels, 2012.

Isusi, I., 'Financing apprenticeship in European countries', presentation to a Cedefop workshop on Apprenticeship: governance modes and financing approaches, Thessaloniki, 20 May 2015. www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/events/apprenticeshipgovernance-modes-and-financing-approaches

Johanson, R., 'A review of national training funds', *Social Protection and Labour Discussion Paper*, No 0922, World Bank, Washington DC, 2009.

Karmel, T., Roberts, D. и Lim, P., *The impact of increasing university places on the pool of apprentices*, National Centre for Vocational Education Research, Adelaide, 2014.

Kuczera, M., 'Incentives for apprenticeship', *OECD Education Working Papers*, No 152, OECD Publishing, Paris, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/55bb556d-en>

Mühlemann, S., 'The cost and benefits of work-based learning', *OECD Education Working Papers*, No 143, OECD, Paris, 2016.

Palmer, R., *Private financing for TVET in the Pacific*, 2015. <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/tvetfinancing-overview-paper-private-financing.pdf>

Parkes, D., European Training Foundation, *Financing vocational education and training: Priorities and mechanisms in South Eastern Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

Smith, A., 'National arrangements for financing training in companies', in Rauner, F. и Maclean, R. (Eds), *Handbook of technical and vocational education and training research*, Springer, 2008, стр. 420–24.

Smith, A. и Billet, S., 'Myth and reality: Employer sponsored training in Australia', *International Journal of Training Research*, December, 2005a.

Smith, A. и Billet, S., 'Getting employers to spend more on training: Lessons from overseas', in Ball, K. (Ed.), *Funding and financing vocational education and training: Research readings*, National Centre for Vocational Education Research, Adelaide, 2005b, стр. 98–118.

Sweet, R., European Training Foundation, *Work-based learning programmes for young people in the Mediterranean region: A comparative analysis*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.

Sweet, R., 'Work-based learning in vocational education, with particular reference to Australia and its region: Models, constraints, opportunities and benefits', Paper prepared for an International expert panel meeting on work-based learning, ETF, Turin, 14–15 November, 2011.

Sweet, R., European Training Foundation, *Work-based learning: A handbook for policy makers and social partners in ETF partner countries*, ETF, Turin, 2014.

Swiss Confederation, *Vocational and professional education and training in Switzerland: Facts and figures*, 2016.

Thomas, S., European Training Foundation, *Work-based learning in EU candidate countries*, ETF, Turin, 2017.

Веб-сайт
www.etf.europa.eu

ETF Open Space
<https://openspace.etf.europa.eu>

Twitter
[@etfeuropa](https://twitter.com/etfeuropa)

Facebook
facebook.com/etfeuropa

YouTube
www.youtube.com/user/etfeuropa

Instagram
instagram.com/etfeuropa/

LinkedIn
linkedin.com/company/european-training-foundation

Эл. почта
info@etf.europa.eu



European Training Foundation

