

Executive summary of the Torino Process 2016–17 Kyrgyzstan report.

Find the **full report on ETF Connections: Torino Process Platform Library** at:

<https://connections.etf.europa.eu/communities/service/html/communitystart?communityUuid=79f686f5-87e0-4f04-90e1-a1fa53900ca2>

The contents of this paper are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of the ETF of the EU institutions.

@ European Training Foundation, 2017

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

ТУРИНСКИЙ ПРОЦЕСС 2016–17

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение

Период 2015–16 был сложным для Кыргызской Республики, поскольку экономика значительно снизила темпы роста, ввиду чего уровень бедности в 2015 году вырос. В целом экономическая ситуация изменилась летом 2015г., когда страна присоединилась к Евразийскому Экономическому Союзу.

Система ПТО также подверглась изменениям, так как Агентство ПТО (сейчас называется Агентство начального и среднего ПТО) в декабре 2015 г. было отдано в ведение Министерства образования и науки КР, а также взяло на себя ответственность за среднее ПТО. Впервые начальное и среднее ПТО, а также высшее образование объединены в одном министерстве.

Новая система управления позволяет повысить значимость, эффективность и продуктивность системы ПТО. Однако, работу Агентства затруднял процесс принятия решения о его статусе. Несмотря на сложную институциональную обстановку, система ПТО смогла показать успехи в некоторых областях.

С 2015 г. большинство мероприятий системы ПТО были направлены на начальное и среднее ПТО и Агентство принимало активное участие в направлении и поддержании данного развития. Агентство получило опыт по сбору и использованию данных по потребностям в навыках и их соответствию, и активизировала данную работу с отраслевыми советами. Больше усилий было приложено на консолидацию мероприятий по развитию, которые были начаты в качестве пилотных проектов и на способах их поддержания на системном уровне. Инициированные новшества были внедрены с учетом устойчивости на системном уровне, как например, разработка новой квалификационной структуры для персонала ПТО и анализ потребностей персонала ПТО.

В марте 2016 г. совместным приказом Министерства образования и науки и Министерства труда и социального развития была принята Кыргызская Национальная Рамка Квалификаций (НРК). НРК может предоставлять общую рамку для разработок системы ПТО. Однако, на сегодняшний день отсутствует план действий по реализации НРК.

Донор поддержал создание Национального Фонда Развития Навыков, который начал свою работу осенью 2016г. и направлен на предоставление финансовой поддержки потребностей, связанных с услугами ПТО, с акцентом на краткосрочные курсы. Фонд может представлять собой основу для структурированного подхода непрерывного ПТО, а также для того, чтобы ПТО стало более доступным для уязвимых групп и потенциальных мигрантов.

Однако, многие проблемы еще не решены. Это касается координации и оптимизации двух подсистем ПТО, регулирования процесса управления и хронического недофинансирования важных аспектов, таких как развитие персонала, соответствующее обучающее оборудование или устойчивость Национального Фонда Развития Навыков.

2. Основные выводы

Видение системы ПТО

Политическая и институциональная среда, при которой происходит реформа профессионально-технического образования (ПТО) Кыргызской Республики продолжает меняться с 2014г. В результате выборов в Парламент осенью 2015г., были предприняты шаги по реорганизации структуры Министерств и ведомств. Эти изменения также отразились на системе ПТО. В декабре 2015г. Агентство начального ПТО, которое находилось в ведении Министерства труда, было переведено в Министерство образования и науки Кыргызской Республики. А также, Агентство начального ПТО теперь несло ответственность за среднее ПТО и было переименовано в Агентство начального и среднего ПТО¹. Эти изменения, произошли в первую очередь в результате того, что начальное и среднее ПТО были объединены в одно министерство и одно Агентство.

Данные изменения предоставляют возможности для того, чтобы урегулировать разъединение системы ПТО и лучшей координации политики и реформ в начальном и среднем ПТО. Однако, данные возможности происходят в достаточно сложном контексте, так как начальное и среднее ПТО реализуются в совершенно разных условиях. Более того, для этой цели не предусмотрены дополнительные финансовые и человеческие ресурсы, и многие важные решения, такие как утверждение положения Агентства заняли много времени, или еще не принято на момент подготовки данного отчета.

Изменения по разделению ответственности были внесены достаточно поздно для того, чтобы влиять на следующую фазу плана действий Стратегии Развития Образования 2020. В марте 2016г. были приняты планы действий для всех подсекторов образования на период 2016–17гг. Нет координации программ начального и среднего ПТО, также как это было с программами действий 2012–15гг. Несмотря на то, что в общих чертах видно взаимодействие приоритетов, планы действий показывают совершенно разное понимание этих приоритетов. Также, вызывает вопрос поддержат ли предусмотренные планы действий (и для НПТО и для СПТО) поставленных целей сектора ПТО в СРО 2020.

Что касается законодательства, в период 2015–16гг. в Закон об образовании пять раз вносились поправки/обновлялись, в частности по вопросу аккредитации и вопросу о собственности материально-технической базы учебных заведений. Также, в 2015г. подняли зарплаты работникам образования, включая персонал системы НПТО. Однако, работники системы СПТО не были охвачены поправками. Также, повысили стипендии и ассигнования студентам.

В период 2015–16гг. система НПТО продолжала свои усилия по эффективному использованию инфраструктуры системы и сократила количество учебных заведений системы НПТО со 105 (в 2014г.) до 101 (в 2016г.).

¹ Ответственность за среднее ПТО была вновь возвращена в прямое ведение Министерства образования и науки Кыргызской Республики в начале 2017г. Это изменение не отражено в данном отчете, который был валидирован заинтересованными сторонами системы ПТО в ноябре 2016г.

Эффективность в удовлетворении экономического спроса и спроса на рынок труда

На рынок труда влияет несколько факторов. К ним относятся изменения в отраслевом составе экономики, переход от сельского хозяйства к сфере услуг, замедление экономического роста в период с 2013г., и важный неформальный сектор (71.7% занятых в 2015г.), особенно в сельской местности (79.2% занятых). В сочетании с демографическим давлением (граждане, в возрасте 15–24 лет составляют 28,2% от населения в возрасте 15–64 лет в 2016г.) это привело к ситуации, когда экономика не смогла принять существующую рабочую силу в течение многих лет. Это привело к тому, что в 2015 году уровень безработицы (в возрасте 15–64 лет) составил 7,6%, вместе с высоким уровнем самозанятости (39,2% в 2015г.). Увеличилась безработица молодежи в возрасте 15–24 лет и достигла 15% в 2015г., что в два раза превышает уровень безработицы среди населения в возрасте 15–64 лет. Значительно выше уровень безработицы среди женщин (группа молодежи, а также население в целом), чем среди мужчин и достиг 19,1% среди женщин в группе молодежи в 2015г. (НСК, 2016г.). В 2015 году денежные переводы составили 25,7% от ВВП (ВБ_ПР). В то время как денежные переводы являются важными для национальной экономики, миграция представляет собой большую проблему для многих работодателей, так как они сталкиваются с трудностями сохранения рабочей силы на местах, которые зачастую, уезжают в Российскую Федерацию или Казахстан, где зарплаты значительно выше.

Для людей с низким уровнем образования очень слабые перспективы трудоустройства. Люди без основного общего образования (те, кто бросил школу до 9 класса) или те, у кого есть основное общее образование (те, кто закончил 9 класс), находятся в самой сложной ситуации. Этот сегмент постоянно показывает самые низкие показатели активности (только 17,6% из тех, у кого есть общее образование или ниже, и 37,9% из тех, у кого есть основное общее образование, показатели за 2015г.), и самые высокие показатели безработицы (8,7% тех, у кого есть общее образование и ниже, и 11,6% тех, у кого есть основное общее образование, показатели за 2015г.). В последние годы выпускники системы НПТО, успешно трудоустраиваются на рынке труда, показывая высокие показатели активности (75,6% в 2015г.) и низкие показатели безработицы (7,4% в 2015г.). Выпускники системы СПТО также достаточно успешно трудоустраиваются, однако, за последние годы повысился уровень безработицы (с 6,1% в 2013г. до 9,1% в 2014г., но стал снижаться до 8,0% в 2015г.) (НСК, 2016г.). Стоит отметить, что выпускники системы НПТО, в большинстве случаев трудоустраиваются в неформальном секторе. Неформальная занятость больше подвержена изменениям, чем формальная занятость, и те, кто занят в неформальном секторе, чаще всего остаются безработными и/или занятыми в семейном бизнесе (ЕФО 2012, Отслеживание выпускников ЕФО, 2015).

Возможности трудоустройства в сельской местности значительно отличаются от возможностей в городах, в сельской местности гораздо меньше возможностей формальной занятости или работы не связанной с семейным бизнесом.

Учебные заведения системы НПТО являются одними из ключевых провайдеров краткосрочных курсов для безработных, которые поддерживаются службами занятости. Но количество слушателей курсов ограничено бюджетом, доступным для активных мер рынка труда. В 2015 году можно отметить рост, поскольку 4154 безработных прошли тренинги, предоставляемые учеными заведениями системы НПТО, по сравнению с 2014 годом, когда курсы прошли 3691 безработных.

Более того, в 2015 году можно отметить рост среди слушателей краткосрочных курсов, которые оплачивались предприятиями, что указывает на возможное улучшение взаимодействия с предприятиями. Однако, за тот же период количество слушателей, которые самостоятельно

оплачивали курсы сократилось до 6268 человек (с 6897 человек в 2014г.), что можно объяснить сложной экономической ситуацией в стране в период 2014/2015гг. (AD, 2016).

Несмотря на явную потребность в краткосрочных курсах различных целевых групп (безработные, занятые, но нуждающиеся в дополнительном обучении, лица, нуждающиеся в дополнительном обучении или переобучении, включая также представителей уязвимых групп, и потенциальных мигрантов) до середины 2015 г. единственным источником государственного финансирования были службы занятости. При поддержке второго проекта АБР, предоставляющего поддержку сектору ПТО, был создан Национальный Фонд Развития Навыков, который начал свою работу осенью 2016г. НФРН финансирует краткосрочные курсы (предоставляемые отобранными учебными заведениями системы НПТО и СПТО) для всех групп граждан, на основании потребностей предприятий или личных потребностей граждан.

За последние годы были предприняты шаги для лучшего понимания потребностей рынка труда с количественной и качественной точки зрения. Министерство труда сделало среднесрочный прогноз потребностей персонала, а также анализ рынка труда. В свою очередь, Агентство ПТО получило опыт проведения отраслевого анализа и картирования занятости. В период с 2014 года, было проведено 8 отраслевых анализов, которые вовлекли максимальное количество работодателей и отраслевых советов. Результаты проведенных анализов были использованы для разработки профессиональных стандартов и учебных материалов. В начале, отраслевой анализ проводился при поддержке доноров, а в 2015 году были выделены некоторые средства из государственного бюджета, что является положительным аспектом, таким образом, процесс анализа был полностью ответственностью Агентства ПТО. Однако, следует отметить, что в 2016 году больше не было выделено средств из государственного бюджета. Также, Агентство ПТО поддержало разработку методологии отслеживания выпускников, которая была формально адаптирована для системы ПТО в сентябре 2016 года.

Период 2015–16гг. можно рассматривать как период консолидации с точки зрения широкого использования инструментов для лучшего понимания рынка труда и широкого вовлечения стейкхолдеров, особенно отраслевые советы. Эта деятельность значима, не только с точки зрения воздействия на получение данных, но, также на обновленное содержание ПТО, и лучшее взаимодействие между ключевыми стейкхолдерами. И поэтому, эта работа должна быть институционализирована. Это будет возможно только, если будет проводиться на регулярной основе (даже в небольших масштабах) и при наличии достаточных ресурсов.

В период 2015–16гг. Агентство ПТО приложило еще больше усилий для того, чтобы сделать профессиональную ориентацию доступной для молодых людей. На основании концепции, которая была одобрена в 2014 году, разрабатываются инновационные подходы и более 800 сотрудников и студентов были инструктированы по предоставлению профориентации, с применением традиционных и инновационных методов. Также было уделено внимание на разработку материалов, которые помогут студентам в переходе на рынок труда.

При поддержке доноров были обновлены учебные материалы по предпринимательству, которые уже использовались системой НПТО раньше, и по ним были обучены преподаватели. Однако, остается непонятно, как выбранный подход сможет поддержать предпринимательство самозанятости для выпускников системы НПТО, в условиях, когда не хватает других мер поддержки, таких как кредиты.

Эффективность реагирования на демографический, социальный инклюзивный спрос

Кыргызская Республика продолжает сталкиваться с многочисленными социально-демографическими проблемами. Огромное влияние на спрос ПТО оказывают: большая группа молодых людей (требующих доступ к соответствующему образованию, обучению и

возможностям рынка труда), высокий уровень внешней и внутренней миграции, высокий уровень бедности в сочетании со значительными различиями между городом и селом, и основная/общая система образования с низкими результатами студентов, и показатели отсева.

После снижения уровня бедности в 2013–14гг, в 2015 г., уровень бедности снова стал расти и достиг 32%. Показатели уровня бедности показывают сильное различие между городом и селом. Несмотря на то, что за многие годы г.Бишкек и Чуйская область показывали самый низкий уровень бедности, в 2015 году можно отметить значительный рост (НСК, 2016г.).

За последние годы общий уровень образования в стране улучшился. Тем не менее, качество предоставления образования, особенно на уровне основного общего образования, по-прежнему остается ключевым вопросом, связанным с плохими результатами PISA 2006 и 2009 года и национальной оценкой на основе выборки 2007 года. Поскольку, с тех пор не проводилось никаких новых общенациональных оценок, невозможно сказать, оказала ли реформа положительный эффект. Одним из последствий низкого качества образования в сочетании с высоким уровнем бедности и другими социально-экономическими проблемами является отсев на всех уровнях образования, в том числе на уровне основного общего образования. На сегодняшний день, было сделано немного для изучения или понимания этой проблемы. Помимо того, что учащиеся бросают учебу, решение бросить обучение, растущим количеством студентов после основного общего образования и, как следствие, не имеющих соответствующих навыков для рынка труда, вызывает беспокойство. Доля молодых людей в возрасте 15–24 лет, не занятых в сфере занятости, образования и обучения (НЗОТ), составила 21,4% в 2015 году (29,5% женщин) (НСК, 2016 год).

Законодательные и политические документы обеспечивают право на бесплатное образование для всех граждан, особенно тех, которые имеют особые потребности и инвалидность. Фактически, в секторе ПТО, только система НПТО предусматривает ряд специальных действий и подходов к таким группам, в то время как система СПТО, ни в одном из своих документов по политике или планированию не рассматривает доступ, и не собирает никаких административных данных о студентах, относящихся к уязвимым группам.

Система НПТО является единственным уровнем образования, который принимает студентов, не имеющих основное общее образование, однако, не собирает систематически административные данные для отслеживания количества студентов данной категории. Также система НПТО создала так называемые группы реабилитации, которые предлагают специальную помощь и условия обучения для студентов уязвимых групп (сироты, студенты без родительской поддержки, студенты с особыми нуждами). С 2013 года система НПТО также предприняла попытки улучшить физический доступ к ряду учебных заведений и в 2014–15гг. подготовила специальные учебные программы и материалы для студентов с особыми нуждами. И наконец, система НПТО предоставляет возможности обучения в ряде пенитенциарных учебных заведениях, обучая 1 000–1 500 студентов в год.

Несмотря на активную работу системы НПТО по улучшению предложения для студентов особыз групп, все еще остается ограниченным количество студентов из уязвимых групп (сироты, студенты с особыми нуждами, студенты из групп реабилитации) по сравнению с общим возможным количеством студентов данной категории. Фактически, количество студентов с особыми нуждами сократилось со 141 студента в 2014г. до 110 в 2015г., что свидетельствует о том, что система НПТО все еще не может эффективно охватить студентов с особыми нуждами. Количество студентов в группах реабилитации сократилось с 941 в 2014г до 609 студента в 2015г. (AD, 2016г.). Сокращение этой категории объясняется пересмотром некоторых положений в 2015г., и есть надежда, что количество таких студентов с 2016 г. снова увеличится.

Социально-экономические проблемы и проблемы, связанные с низким качеством основного общего образования, влияют на начальное ПТО (НПТО). НПТО имеет сильную социальную функцию. Зачастую, система служит для населения с низким уровнем дохода и групп, нуждающихся в особой поддержке. Система поддерживает широкую сеть учреждений в городской и сельской местности. Однако, качество, предоставляемого обучения учебными заведениями может отличаться. Особенно это касается учебных заведений в сельской местности, которые имеют слабо развитую материально-техническую базу и помещения (мастерские, классы, общежития), поскольку в течение многих лет, было мало инвестировано в их содержание и ремонт. Все еще остается проблемой предоставление НПТО в сельской местности и возможности учебных заведений для поддержки местного населения в развитии навыков и восстановлении села. В 2014–15гг. при поддержке доноров были предприняты шаги по обновлению и модернизации примерно 40 учебных заведений, включая учебные заведения в сельской местности (AD, 2016г.).

Система НПТО имеет растущее количество потенциальных клиентов: те, кто не закончил основное общее образование (система НПТО является единственным достойным путем для таких студентов) и тех, кто бросил учебу после основного образования. Растущее количество людей также нуждается в переобучении из-за экономических изменений и напряженной ситуации на рынке труда. НПТО среагировала на потребности последней группы и разработала краткосрочные курсы. Однако, они предоставляются на платной основе, что сделало их недоступными для многих. Более того, пока невозможно пройти несколько краткосрочных курсов, чтобы получить диплом НПТО.

В последнее время, внедрение компетентного подхода и модульной системы обучения привело к разработке более гибкой системы предоставления программ ПТО. В данной связи следует отметить, что в 2015–16гг. Агентство подготовило положение о признании неформального обучения, которое должно было быть принято осенью 2016г.

В 2016г. при поддержке доноров был создан Национальный фонд развития навыков. Ожидается, что ФРН поможет сделать обучение более гибким (особенно краткосрочные курсы) и доступным для ряда целевых групп: из отдаленных сельских районов и уязвимых групп, у которых есть трудности с самостоятельным финансированием обучения. На данном этапе предполагается, что обучение будет предоставляться лицеями и колледжами ПТО.

Гендерное равенство представляет другую проблему системы НПТО и СПТО. Вовлеченность женщин в системе НПТО составляет около 30%, в то время как около 60% в системе СПТО (НСК, 2015г.). В обоих подсекторах ПТО отмечаются гендерные признаки для профессий/специальностей, которые как правило, в большинстве случаев являются либо женскими, либо мужскими (ЕФО, Отслеживание выпускников, 2015г.). НПТО в своей программе действий на период 2012–14гг, предусмотрела ряд мер по улучшению участия женщин, но нет дальнейшего развития данного направления в программе действий на период 2016–17гг, и ситуация практически не изменилась. В системе СПТО нет предусмотренных мер по гендерным вопросам.

Помимо доступа, проблемой также является нехватка механизмов взаимодействия между НПТО и СПТО, и вследствие чего можно ожидать негативное влияние на привлекательность системы НПТО. Нехватка механизмов взаимодействия также ограничивает возможности перехода выпускников системы НПТО на следующий уровень образования и квалификации, коим является уровень СПТО. В виду того, что нет координации программ НПТО и СПТО и отсутствуют согласованные модульные и/или кредитные подходы, единственным способом для студентов НПТО перейти на уровень СПТО является поступление на первый курс СПТО.

Агентство ПТО знает о недостатке возможностей и намерено заняться данным вопросом.

Внутренняя эффективность

После реформ в 2011 и 2013гг., касающихся структуры оплаты и кадрового обеспечения учебных заведений (включая НПТО и СПТО) были упразднены категории преподавательского состава ПТО. В то же время был прекращен систематический подход по оценке преподавателей – регулярная аттестация.

С 2011 года основными факторами, влияющими на заработную плату сотрудников ПТО, являются уровень образования, годы преподавательского стажа, а также размер и местоположение школы, при этом специальные надбавки выплачиваются за работу в сложных условиях (школы в сельских и отдаленных/горных районах). Реформа заработной платы привлекла в систему образования больше молодых учителей, включая ПТО. После двух лет незначительного повышения зарплаты в 2013 и 2014 годах, зарплаты были значительно увеличены в 2015 году, в том числе для НПТО (но не для СПТО). Это оказало положительное влияние на НПТО, так в 2015 году 96% должностей смогли быть заполнены, по сравнению с 86% в 2014 году (AD, 2016г.). Несмотря на то, что формально должности укомплектованы, учебные заведения подтверждают, что им по-прежнему сложно привлечь мастеров с достаточным практическим опытом, поскольку уровень заработной платы, предоставляемый в НПТО, ниже, чем уровень заработной платы, предоставляемый предприятиями.

Рост зарплаты в 2015 году не повлиял на состав преподавательского состава ПТО. В 2015 году в системе НПТО 68% преподавателей имели высшее образование, 34% – среднее профессионально-техническое образование и 8% – полное среднее образование (AD, 2016г.). В системе СПТО большинство сотрудников (96% в 2013–14 учебном году) имеют высшее образование (НСК, 2015г.).

Отсутствие квалификационных требований, которые сконцентрированы на профессиональных компетенциях персонала ПТО, а также на отсутствии возможностей, с точки зрения повышения квалификации, вызывают некоторое беспокойство. С 2015 года Республиканский научно-методический центр (РНМЦ), при поддержке II проекта АБР по развитию навыков, разрабатывает трехуровневую квалификационную структуру для сотрудников ПТО, которая определяет требования к компетентности и подходы к оценке. Предложенная система оценки была опробована весной 2016 года с 60 учебными заведениями НПТО и СПТО, а результаты были использованы для определения потребностей развития персонала (AD, 2016г.). Был разработан пакет учебных модулей для разработки компетенций, выявленных в рамках квалификационной структуры, и ожидается, что они будут использоваться с осени 2016 года. Предлагаемая структура квалификаций и подход к оценке были на заключительном этапе консультаций осенью 2016 года, как предварительный шаг для утверждения Агентством на системном уровне. Утверждение подхода и успешное тестирование новых модулей будет представлять собой серьезную разработку системы повышения квалификации ПТО, так как предлагаемое обучение будет в большей степени соответствовать потребностям и может быть более приоритетным. Кроме того, новый подход был разработан как для НПТО, так и для СПТО, что представляет собой первый шаг в решении проблемы отсутствия структурированного подхода к непрерывному профессиональному развитию (НПР) для СПТО.

Несмотря на то, что был достигнут важный прогресс в рамках анализа потребностей и разработки содержания эта область работы, по-прежнему, недофинансируется. Ресурсы для повышения квалификации в РНМЦ продолжают охватывать только НПТО, и в недостаточной степени. Ресурсы РНМЦ предусмотрены только на проведение курсов и недостаточны для гарантии того, что 20% персонала ПТО могут принять участие в НПР, как того требуют существующие правила, которые предусматривают повышение квалификации раз в пять лет. В 2015 году РНМЦ приложил особые усилия, чтобы обеспечить больше курсов в регионах (44% курсов, были проведены в этом году) (AD, 2016г.), чтобы преодолеть нехватку транспортных

расходов, с которыми сталкиваются учебные заведения, но РНМЦ сам недостаточно обеспечен ресурсами для этого. Как и в предыдущие годы, для СПТО нет системного подхода к НПР.

Была активизирована работа по использованию компетентностного подхода в ПТО и согласованию содержания обучения с работодателями. До 2014 года, эти наработки касались только системы НПТО, но в 2015 году первые шаги в этом направлении были сделаны в системе СПТО и разработаны 15 квалификаций (АД, 2016г.).

В период 2014–16гг, при поддержке доноров (ЕС и АБР) более 50% учебных заведений, включая сельские районы, были обновлены и/или получили новое учебное оборудование. Дополнительно 7 учебных заведений стали доступными для студентов с особыми нуждами (АД, 2016г.). Более того, впервые некоторые колледжи СПТО были отобраны для получения учебного оборудования при поддержке проекта АБР.

Однако, несмотря на положительные изменения, большинство учебных заведений ПТО нуждаются в значительных обновлениях, так как они построены в 1950–60хгг.

Посредством «Национальной программы по развитию государственного языка» были предприняты шаги по публикации больше учебных материалов на кыргызском языке и предоставлены в учебные заведения НПТО и СПТО. В то же время РНМЦ старается сделать новые материалы доступными посредством своего веб-сайта. При поддержке II проекта АБР по развитию навыков, разрабатываются подходы по он-лайн обучению для НПТО и СПТО.

Обучение на рабочих местах в виде практики уже представляет интегрированную часть НПТО и СПТО, так как оба уровня ПТО предусматривают обязательную практику на предприятиях. Однако, НПТО уделяет этому больше внимания и период практики длится дольше, чем для студентов СПТО. Небольшое количество лицеев тесно сотрудничают с предприятиями, поэтому все практические занятия проходят на предприятии, а не в мастерской учебного заведения. Учитывая преобладание малых и микропредприятий в экономике Кыргызской Республики, данный подход не используется широко. На системном уровне, продолжается сотрудничество между Агентством ПТО и сектором легкой промышленности по внедрению дуальной системы обучения, когда все практические занятия будут проходить на предприятии. Осенью 2016 года были утверждены учебные планы и подготовлены нормативные акты для проведения пилотирования с 2017 учебного года.

В области обеспечения качества учебных заведений ПТО была продолжена работа по внедрению независимой аккредитации. При поддержке доноров (в частности ГИЦ) было подготовлено большое количество преподавательского состава ПТО по ознакомлению с подходом, и были предоставлены информация и сопутствующие материалы. К осени 2016г. еще не было понятно, как лицеи и колледжи должны покрыть расходы, связанные с независимой аккредитацией.

Работа, в области оценки знаний студентов была продолжена в 2015 и 21016гг. по изучению независимой сертификации выпускников НПТО и СПТО последнего года обучения, работодателями. Отзывы о подходе, который пилотировался в 2015 и 2016гг. среди выпускников НПТО и СПТО были положительными и со стороны работодателей и со стороны учебных заведений. Но остается не понятно, как можно внедрить данный подход на системном уровне в среднесрочный период. Для этого, Агентство ПТО инициировало работу по пересмотру существующего положения о выпускных/квалификационных экзаменах, для того, чтобы внести элементы независимой сертификации.

Важным шагом вперед является разработка Национальной Рамки Квалификаций. В марте 2016г. Кыргызская Национальная Рамка Квалификаций была принята совместным приказом Министерства образования и науки КР и Министерством труда и социального развития КР.

Приказ описывает предназначение Рамки и структуру (10 уровней и как они соответствуют уровням ЕРК) и элементы, предусмотренные для их описания. В приказе обозначено, что необходимо использовать результаты обучения и они должны быть описаны с точки зрения знаний, понимания, практического потенциала и навыков, уровень автономии и ответственности и соответствующей квалификации.

Работа, связанная с НРК могли бы стать хорошей основой для систематизации и лучшей связи с рядом разработок, которые были начаты за последние годы, включая ПТО. Это касается, например, подхода, используемого в НПТО по разработке профессиональных стандартов вместе с работодателями/отраслевыми советами и затем, разработка учебных программ/содержания обучения на основе этих стандартов. Также, могут быть систематизированы и широко приняты наработки по оценке знаний студентов и валидации неформального и неформального обучения под общим охватом НРК. Однако, стоит отметить, что в приказе не указывается на то как работа по продвижению НРК должны быть построена и на момент подготовки данного отчета, еще не было назначено ответственных сотрудников в обоих министерствах. Во время обсуждений по Туринскому Процессу со стейкхолдерами и потенциальными участниками НРК, стало понятно, что только небольшой круг участников знакомы с концепцией НРК, хотя с 2006г. определенное количество людей принимали участие в тренингах по разработке НРК при поддержке международных доноров (ЕС, АБР).

Управление и политика в системе ПТО

Наиболее важным изменением в управлении в период подготовки отчета по Туринскому Процессу 2016, была реорганизация обязанностей между министерствами в декабре 2015г. В результате этого Агентство ПТО перешло в ведение Министерства образования и науки КР. В то же время, Агентству ПТО передали ответственность за Среднее ПТО и оно было переименовано в Агентство начального и среднего ПТО.

Хотя решение о новых обязанностях Агентство было принято в декабре 2015г., к осени 2016г, еще не был утвержден новый статус Агентства, таким образом, возможности Агентства по инициированию новых наработок было ограничено. Это также означает, что сотрудники Агентства и учебных заведений НПТО и СПТО столкнулись с долгим периодом неопределенности.

Несмотря на отсутствие ясности, в период 2015–16гг. Агентство ПТО рассматривало развитие системы ПТО в перспективе, охватывающей и НПТО и СПТО. Но достичь этого было не всегда легко, так как НПТО и СПТО многие годы находились в разных условиях финансирования (государственное финансирование НПТО и финансирование, основанное на оплате студентов в СПТО), видения конечного результата для выпускников (рынок труда сконцентрирован на НПТО, а ВО ориентировано на СПТО), а также централизованное управление и вмешательство (централизовано в системе НПТО, в большинстве случаев колледжи управляются СПТО).

С точки зрения механизмов управления, в 2015–16гг. акцент был сделан на совершенствовании рабочих механизмов существующих органов. Примерами являются предложения по изменению состава Национального Совета по Развитию Навыков и пересмотр состава и задач Попечительских Советов учебных заведений. Также была расширена работа отраслевых советов. К 2016 году были созданы все 7 отраслевых советов и вовлечены в совместные проекты системы ПТО, впервые включая аспекты, связанные с СПТО.

Все же многие стейкхолдеры отмечают, что предстоит еще много сделать для совершенствования работы многих государственных органов. Национальный Совет по Развитию Навыков еще не до конца выполняет роль, поддерживающего и координирующего органа вопросов ПТО между различными министерства и организациями работодателей. Деятельность отраслевых советов, на сегодняшний день может поддерживаться только

посредством прямой или косвенной поддержки доноров. Необходимо решить какую роль и задачу могут выполнять отраслевые советы в долгосрочной перспективе и какие можно использовать ресурсы для поддержки их работы.

Никаких значимых изменений не произошло в области образовательной и финансовой автономии учебных заведений ПТО, которые отличаются между НПТО и СПТО. Особенно это касается использования финансовых средств, которые строго контролируются, включая средства, заработанные учебными заведениями. В то же время, многие учебные заведения ПТО не обладают необходимыми знаниями, чтобы лучшим образом использовать существующие образовательные и финансовые возможности. Положительным новшеством стало освобождение от влияния антимонопольного комитета на услуги, предоставляемые учебными заведениями ПТО, что повлияло на адекватные цены платных услуг.

Расходы на образование поддерживались на том же уровне, что и в предыдущие годы и составили 5,6% от ВВП и 21,8% от государственных расходов в 2015г (МФ КР, 2015г.). Однако, остаются низкими расходы на одного студента в процентах от ВВП среди 40% населения в возрасте 19 лет и младше.

Бюджет на образование в основном направлен на заработную плату преподавателей, а такие вопросы как ремонт зданий, учебное оборудование и принадлежности остаются недофинансированными. Расходы на ремонт зданий и оборудования системы НПТО вырос до 8% в 2014 и 2015гг., благодаря поддержке доноров. За исключением 2015 года, из бюджета не выделяются средства на сбор и анализ данных, и поэтому, эта работа проводится при поддержке доноров (AD, 2016г.).

Открытая информация о финансировании доступна только для системы НПТО, однако нет доступных данных для системы СПТО или обучения взрослых, так как эти две подсистемы финансируются их других источников.

Система НПТО работает над оптимизацией сети учебных заведений, которые с 2012 г. сократились со 110 до 101 учебного заведения. Оптимизация была достигнута посредством включения небольших учебных заведений в качестве филиалов к большим, с тем, чтобы это не повлияло на возможности студентов. По оценкам Агентства ПТО, оптимизация привела к экономии 24 миллионов сомов в период 2013–15гг. (AD, 2016г.). Однако, сэкономленные средства не могут быть использованы на совершенствование системы ПТО, например, на адекватное финансирование системы НПР или обновления учебной инфраструктуры.

3. Рекомендации

На основе анализа Туринского Процесса 2016г. рекомендуются следующие действия.

1. Инициировать работу по комплексному видению/стратегии ПТО в контексте оучения в течение всей жизни, охватывая начальное, среднее и непрерывное ПТО. Стратегия должна определять конкретные и измеряемые задачи, с точки зрения соответствия результатов ПТО экономике и рынку труда, равенства и равноправия, а также эффективности и качества. На основании определенных задач должен быть разработан план действия на период 2018–20. В рамках работы над комплексной стратегией и планом действий необходимо согласовать соответствующие индикаторы, проанализировать и согласовать статистические и административные данные между подсекторами системы ПТО.

2. Кыргызская Республика активно поддерживается донорами в реализации реформ. Важно, чтобы Министерство образования и науки КР и Агентство ПТО активнее координировали устойчивость реформ посредством:
- Разработка механизмов систематического мониторинга и оценки. В среднесрочной перспективе также должна быть включена предварительная оценка, для того, чтобы рассмотреть возможности новых наработок, включая, например, такие аспекты как устойчивость. Механизмы мониторинга должны систематически изучать, как новые наработки применяются на уровне учебных заведений, для того, чтобы выявлять заранее, где необходима поддержка в виде административных правил, документации по новым подходам или обучению.
 - Дальнейшая разработка сбора данных и сотрудничество по сбору данных. Также необходимо сотрудничество с другими институтами, такими как Министерство труда и социального развития, Государственные службы занятости и Национальными Статистическим Комитетом. Национальный Совет по Развитию Навыков, по возможности, тоже должен быть вовлечен в процесс сбора и анализа данных, для своей работы с целевыми группами и потребностями в навыках на региональном уровне.
 - Поиск средств для получения устойчивых финансовых ресурсов на поддержание основных аспектов сильной системы ПТО и развития навыков. Необходимо изыскать устойчивое финансирование под прямой ответственностью Министерства образования и науки, Агентства ПТО и Республиканского научно-методического центра для регулярного сбора и анализа данных, касающихся сопоставления навыков, а также для адекватного обеспечения и дальнейшего развития непрерывного профессионального развития для сотрудников системы ПТО. Следует также изыскивать стабильные источники финансирования для поддержки устойчивости Национального Совета по Развитию Навыков.
3. Недавно принятая Национальная Рамка Квалификаций может обеспечить общую рациональность для развития ПТО и высшего образования в перспективе обучения на протяжении всей жизни. НРК также может служить логическим основанием для систематизации работы, которая была начата в последние годы по разработке стандартов, учебных планов на основе результатов, и оценке. Реализация НРК потребует интенсивного и долгосрочного сотрудничества со стейкхолдерами, а также человеческих и финансовых ресурсов. Дорожная карта, разработанная совместно с национальными стейкхолдерами и донорами по вопросам практической реализации НРК, могла бы послужить основой для долгосрочного проекта. Дорожная карта также может помочь в обеспечении необходимых финансовых ресурсов.

Необходимо продолжать развивать механизмы социального партнерства и межведомственного сотрудничества, которые будут иметь ключевое значение для внедрения Национальной Рамки Квалификаций. Следует пересмотреть роль Национального Совета по Развитию Навыков, и его взаимодействие с отраслевыми советами. Должны быть дополнительно уточнены роль и мандат отраслевых советов и определены устойчивые финансовые ресурсы для их работы.