



АНАЛИЗ ЕФО СИТУАЦИИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ В 2005 ГОДУ

# КИРГИЗСТАН

# КИРГИЗСТАН

## АНАЛИЗ ЕФО СИТУАЦИИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ В 2005 ГОДУ

### Резюме

Для такой небольшой республики как Киргизстан, обедневшей за тяжкие годы переходного периода, развитие людских ресурсов (РЛР) является важнейшим фактором экономического роста и повышения уровня жизни населения. После пережитого на протяжении ряда лет глубочайшего спада, последовал период подъема, но в стране еще требуется укрепить и диверсифицировать экономику, завершить процесс структурной перестройки и приватизации и решить проблемы безработицы, бедности и неравенства.

Хорошо развитая в прошлом система государственного образования устарела, уровень инфраструктуры и возможности снизились в переходный период и привели к диспропорциям в структуре системы квалификаций, которая не отвечает потребностям экономического и социального развития. Зарождающаяся политика в области развития людских ресурсов охватывает большую часть этих критических проблем, но предстоит еще много работы, чтобы определить приоритетные направления, разработать реалистические планы действий и меры в поддержку их реализации.

Для решения ключевых проблем, по рекомендации ЕФО, донорам следует инвестировать в развитие тех форм образования, которые связаны с профессиональным образованием и обучением, в рамках системы квалификаций, а также в развитие профессиональных навыков в целях социальной адаптации населения и снижения уровня бедности, используя при этом потенциал для развития сотрудничества со странами региона.



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

### Справочная информация

Республика Киргизстан – бедная горная страна с необыкновенно красивой природой и уважительным отношением к кочевому образу жизни прошлого. Страна приобрела независимость после распада Советского Союза в 1991 году и в ней была установлена президентская форма правления. В 90-ые годы страна переживала глубокий экономический

спад, вызванный переходным периодом. В экономике преобладает сельское хозяйство с производством таких основных товаров, как хлопок, табак, шерсть и мясо, а в числе экспортной промышленной продукции преобладают золото, природный газ и электричество. Для обеспечения устойчивого роста и снижения бедности необходимы разностороннее развитие экономики, укрепление частного сектора и повышение уровня регионального сотрудничества. Несмотря на то, что Киргизстан достаточно активно выступал за проведение реформ рыночной направленности, таких как совершенствование системы государственного регулирования, приватизация и земельная реформа, неэффективное управление и коррупция препятствуют развитию страны более быстрыми темпами.

## Население

Общая численность населения Киргизстана составляет 5.1 миллионов человек и, хотя рост численности увеличивается на 1% ежегодно, это наполовину меньше среднегодовых темпов роста 80-ых годов. В стране проживают более 90 национальностей, самыми многочисленными из которых являются киргизы (67%), узбеки (14%) и русские (10%). Пирамида народонаселения остается плоской, и ежегодно многочисленные возрастные группы пополняют средние учебные заведения и рынок труда. В 2004 году возрастная группа 10-19 лет насчитывала 1,160,000 человек<sup>1</sup>. Доля городского населения незначительно снизилась в 90-ые годы и с тех пор остается на неизменном уровне около 35%. Уровень грамотности очень высокий (98.7% в 2002 году). Эмиграция возросла более чем в два раза за период с 1998 года. Ежегодно 20,000 – 30,000 человек выезжают из страны, приблизительно две трети из них в Россию. В общем количестве эмигрантов, составившем 16,726 человек в 2003 году, наибольшая доля приходилась на русских (58%), украинцев (7.3%) и немцев (7.0%). «Утечка мозгов» может стать тормозом в развитии страны, так как представители этих национальностей часто занимают высококвалифицированные должности в промышленности и торговле.

## Экономика

Характерные черты рынка труда Киргизстана обусловлены структурными преобразованиями в экономике, быстрыми темпами роста малых предприятий и зарождением обширного неформального сектора. На ранних этапах переходного периода из-за потери рынков и субсидий Советского Союза, объем ВВП снизился, достигнув своего самого низкого уровня в 1995 году, и составил приблизительно 55% от уровня 1991 года. Последующие годы были отмечены среднегодовым приростом экономики на уровне выше 5% (за исключением 2002 года, когда темпы роста экономики опять сократились на 0.5%)<sup>2</sup>, но ВВП по-прежнему составляет всего лишь 70% от уровня 1991 года<sup>3</sup>.

Хотя в экономике Киргизстана по-прежнему превалирует сельское хозяйство, начиная с 90-ых годов в структуре экономики происходили изменения, и значение сферы обслуживания возросло в ущерб промышленности и строительству. В 2003 году доля сельского хозяйства в объеме ВВП составляла 39%, промышленности - 23% (промышленное производство лишь 8%) и сферы услуг – 38%. Процесс приватизации в киргизской экономике начался в 1992 году, и в 2003 году доля частных предприятий составила 98% от их общего числа, а доля частного сектора в общем объеме промышленного и сельскохозяйственного производства достигла 95%. По данным Национального статистического комитета Киргизской Республики, в 2002 году было зарегистрировано 215,000 малых и средних предприятий (93% от всех действующих в экономике предприятий). В 2002 г. доля малых и средних предприятий составила 44.3% ВВП.

---

<sup>1</sup> Киргизстан в цифрах, Национальный статистический комитет Киргизской Республики, Бишкек, 2004 г.

<sup>2</sup> Это произошло в результате оползня на Кумторском золотом прииске и вызвало падение спроса на электроэнергию, что говорит о том, насколько чувствительна экономика небольших стран к природным катастрофам и внешним потрясениям. (Республика Киргизстан. Краткое описание страны в 2004 г., Всемирный Банк, 2004 г.)

<sup>3</sup> Обзор профессионального образования и занятости в Киргизстане в 2003 г., ЕФО, 2004 г.

## Занятость и безработица

Уровень занятости в Республике Киргизстан составляет 56% (66% для мужчин и 47% для женщин)<sup>4</sup>. Основная доля занятого населения приходится на низкопроизводительные сферы, такие как сельское хозяйство, торговля и ремонтные услуги. Хотя общая численность занятого населения и увеличилась за период 1999 - 2003 гг., увеличение происходило теми же темпами, что и рост численности населения. Среднегодовые темпы роста рабочей силы в период 1995-2001 гг. были на уровне 3.1% и, по прогнозам, будут больше 3% вплоть до 2009 г.

Отраслевые тенденции роста занятости наблюдаются в сельском хозяйстве, доля которого в ВВП составляет менее 36%, но доля занятого в нем населения превышает половину всего трудоустроенного населения и продолжает увеличиваться за счет растущих индивидуальных фермерских хозяйств. Уровень занятости в промышленности, наоборот, падает из-за происходящей структурной перестройки и на данный момент в этой отрасли занято менее 8% всего трудоспособного населения. Сфера обслуживания, уровень занятости в которой составляет 37%, занимает второе место. Оптовая и розничная торговля, различного рода ремонтные услуги и образование предоставляют более половины рабочих мест всего сектора. Значение торговли и услуг по ремонту еще больше, если учесть, что здесь работает значительная часть неофициально занятого населения. Самые высокие темпы роста занятости наблюдались в гостиничном и ресторанном бизнесе, хотя их доля составляет всего 1% от общего числа занятого населения.

Уровень официально зарегистрированных безработных в Республике Киргизстан относительно невысокий – в 2002 году он составил 3.1% и оставался неизменным на протяжении последних нескольких лет. Значительное число безработных или занятых неполную рабочую неделю не регистрируется вовсе, так как пособия по безработице очень низкие или их не выдают вообще. Поэтому намного лучшее представление об уровне безработицы дают обследования рынка рабочей силы. Согласно таким обследованиям, безработица постепенно выросла с 5.9% в 1998 г. до 12.5% в 2002 г. с существенной разницей по половому признаку (11.2% для мужчин и 14.3% для женщин). Ситуация на рынках труда в городах оказалась более напряженной – там уровень безработицы достиг 19.6%, в то время как в сельской местности он составил лишь 8.3%. Реализация земельной реформы в результате которой почти каждая семья получила в собственность участок земли, в некоторой степени способствовала решению проблем занятости в сельской местности.

Становится все труднее найти работу после окончания учебного заведения. В 2003 г. 18.3% выпускников учебных заведений всех уровней были зарегистрированы в качестве безработных. Результаты переписи населения 1999 года говорят о том, что чем человек моложе, тем труднее ему найти работу. Это также подтвердили проводимые в 2002 г. обследования рынка труда, согласно которым 52% от общего числа безработных составляют лица моложе 29 лет. Уровень безработицы в зависимости от полученного образования составил 9.7% для лиц с высшим образованием, 24% для имеющих неполное высшее образование (выпускники старших классов средней общеобразовательной школы в возрасте 18 лет) и приблизительно 13% для выпускников начального, среднего общего и среднего профессионального образования.

## Уровень бедности

Киргизстан – вторая самая бедная страна среди республик бывшего Советского Союза<sup>5</sup>. В 1999 г. 64% населения жили за национальной чертой бедности. По текущим оценкам этот показатель составляет 41%, что ненамного лучше, чем может показаться на первый взгляд, т.к. у значительной части населения уровень жизни чуть выше черты бедности. Почти три четверти бедного населения проживает в сельских и горных регионах страны. Более того, уровень обеспечения государством таких основных услуг, как водоснабжение, канализация, здравоохранение и образование снизился за последнее десятилетие.

Существуют значительные региональные различия между относительно менее бедной северо-восточной частью страны вблизи столицы Бишкек (Чуйская область) и озера Иссык-Куль и

<sup>4</sup> Выборочное обследование рабочей силы Республики Киргизстан, NSCKR и DfID, Бишкек, 2003 г.

<sup>5</sup> В 2003 г. общий доход на душу населения в стране составлял 330 долларов США (метод Атлас) и Киргизстан занимал 178 место из 208 стран и территорий. База данных показателей мирового развития, Всемирный Банк, июль 2004 г.

остальной частью страны. В 2003 г. уровень бедности (доля населения, живущего за чертой бедности), в самой бедной Нарынской области составлял 65%, а в Чуйской области - 17%<sup>6</sup>. В Ферганской долине, на границе с Таджикистаном и Узбекистаном (Баткенская область Киргизстана с населением 400 000 человек), промышленная/угледобывающая отрасли пришли в упадок. Вследствие этого уровень бедности составил более 50%, среднегодовой доход достиг уровня 30% от среднего дохода по стране, а уровень безработицы вырос до 80%. Ситуация по-прежнему остается тяжелой из-за существующих анклавов и напряженной пограничной обстановки, а также из-за низкой производительности труда в сельском хозяйстве и ограничений в получении земельных участков.

Правительство и международные финансовые институты рассматривают сокращение бедности в качестве приоритетного направления. Недавно были приняты Основные положения комплексного развития страны до 2010 года, которые включают первый этап реализации Национальной стратегии сокращения бедности (НССБ). В этой стратегии экономический рост рассматривается как необходимый фактор создания условий для сокращения бедности. В этом контексте также определена роль профессионального образования как основного средства улучшения жизни бедных слоев населения. Основными задачами являются переподготовка взрослого населения и расширение возможностей получения профессионального образования в регионах. На практике, однако, в этой сфере пока мало что изменилось.

## **Резюме**

*Экономическая ситуация и положение дел в сфере занятости Республики Киргизстан имеют основные черты типичные для пост-советской сельскохозяйственной страны переходного периода: низкий уровень развития промышленности, основанной на эксплуатации природных ресурсов, и рост мелкооптовой торговли и услуг по техническому обслуживанию и ремонту, в основном официально незарегистрированных. Успехи земельной реформы и переход на индивидуальные фермерские хозяйства способствовали возобновлению роста сельского хозяйства и развитию сельскохозяйственного производства основных средств существования на семейных земельных участках. Такое производство часто является основным источником получения продуктов питания и доходов населения. Безработица достигла высокого уровня, особенно среди молодежи и женщин, а также в бывших промышленных/угледобывающих регионах. Унаследованные от советского периода инфраструктура и система социального обеспечения постепенно приходят в упадок. Бедность получила повсеместное распространение и усугубляется неравномерностью регионального развития, неэффективным управлением и коррупцией. Однако в последнее время положение несколько улучшилось благодаря экономическому росту последних лет и работе правительства и международных спонсоров по снижению уровня бедности.*

## **2. Роль РЛР в социально-экономическом развитии**

### **Профессиональное образование и обучение**

В последнее десятилетие общие расходы на образование, выраженные в процентах от ВВП, составляли в среднем 3.6% и колебались в пределах от самого низкого уровня 2.9% в 2000 г. до самого высокого 5.1% в 1995 г. Но доля государственных расходов на образование постепенно снижалась с 97% в 1991 г. до 76% в 2002 г.<sup>7</sup>. Тенденция снижения государственного финансирования системы образования оказала воздействие на учреждения профессионального образования, где за счет государственного финансирования покрывается лишь часть таких расходов, как выплаты зарплаты, стипендий и питание для студентов из бедных семей. Такая ситуация заставила школы искать альтернативные источники финансирования, используя для этого сочетание бюджетных средств, платы за обучение и другие сборы, гранты международных спонсоров и пожертвования.

<sup>6</sup> Стратегия и программа АБР в Киргизстане по состоянию на 2005–2006 гг., июль 2004 г.

<sup>7</sup> Обзор профессионального образования и занятости в Киргизстане в 2003 г., ЕФО, 2004 г.

В целом профессиональное образование не является привлекательной альтернативой для молодежи и не отвечает запросам постоянно растущего числа молодых людей, а также не удовлетворяет существующий или прогнозируемый спрос на квалифицированную рабочую силу. Количество учащихся в системе профессионального образования составляет 52,000 человек и остается неизменным после резкого спада происшедшего в 1991/92 г., когда их количество достигало почти 100,000 человек. Общее среднее образование насчитывает в целом около 270,000 учеников, но среди его выпускников отмечен и самый высокий уровень официально зарегистрированных безработных. В системе высшего образования обучается около 200,000 человек, число которых возросло более чем в два раза за последние пять лет и почти в четыре раза за 1991/92 г.<sup>8</sup> Это говорит о снижении уровня качества и перенасыщении рынка выпускниками высших учебных заведений, в то время как со стороны работодателей постоянно растет спрос на рабочих со средним уровнем квалификации.

В течение последних десяти или более лет базовое и среднее профессиональное образование и обучение (ПОО) находились в застое или уровень их качества снижался. Можно выделить несколько взаимосвязанных факторов, оказавших влияние на такое развитие событий: снижение возможностей системы, вызванное воздействием переходного периода на обучение, организованного на базе предприятий, снижение уровня государственного финансирования образования, устаревшие методы обучения и техническое оборудование, неспособность адаптироваться к новому рынку труда и увеличивающийся разрыв между спросом на квалифицированную рабочую силу и ее предложением, изменения в возможностях выбора образования в пользу общего и академического образования и отсутствие политики в области образования. Настоятельная необходимость возродить профессиональное образование и обучение с учетом потребностей Киргизстана привела к тому, что этот вопрос занял центральное место в политической деятельности государственных органов власти.

Ожидается, что в сфере высшего образования присоединение к Болонскому процессу приведет к сближению местных и европейских университетов, развитию партнерских связей в образовании и будет способствовать проведению реформы образования. За последние пять лет качество обучения во многих университетах снизилось, и эта тема является предметом широкого обсуждения. Университеты не отвечают потребностям развития экономики – в 2003 году из всех выпускников высших учебных заведений только 7.4% получили диплом инженеров. По данным университетов, число трудоустроенных выпускников составляет 70-75%, согласно же официальным цифрам их количество составляет лишь около 20%.<sup>9</sup> Национальная стратегия развития высшего образования предусматривает создание независимых комитетов по аккредитации. Государственное финансирование высшего образования было увеличено после внедрения в 2002 году Национальной системы тестирования, разработанной при финансовой поддержке USAID.

## **Реформа профессионального образования и обучения**

В системе учебных заведений до настоящего времени не было предпринято никаких мер по перестройке базового и среднего уровней «старой» системы профессионального образования, в которую входят 180 профессиональных лицеев, школ и техникумов. Некоторые учебные заведения среднего профобразования получили статус университетов или колледжей. Все больше институтов высшего образования преобразуются в многоуровневые образовательные учреждения, которые предоставляют базовое, среднее и высшее профессиональное обучение, предлагая студентам переходить от одной ступени к другой для получения высшего образования в стенах одного института. Это может привести к снижению числа абитуриентов, поступающих в отдельно существующие учреждения системы профессионального образования.

Несмотря на заявления о необходимости децентрализации системы, в ней по-прежнему сохраняется жесткая вертикальная структура управления, перегруженная указами и нормативными постановлениями. С одной стороны, деятельность школ по расширению источников дохода поощряется, с другой стороны, их работе препятствуют бюрократические ограничения, которые не позволяют им использовать эти доходы для собственного развития.

---

<sup>8</sup> *Образование и наука в Республике Киргизстан*, Статистический бюллетень, NSCKR, Бишкек, 2003 г.

<sup>9</sup> *Современное состояние высшего образования в Киргизстане*, доклад, представленный Национальным офисом Tempus, Бишкек, 2004 г.

Методы обучения, учебные программы и оборудование не соответствуют современным требованиям, а связи с рынком труда и обществом недостаточно развиты.

Реформа профессионального образования и обучения все еще находится на подготовительном этапе. Функции государственного управления разделены между Министерством образования, в компетенцию которого входят среднее и высшее образование, и Министерством труда и социальной защиты (МТСЗ), в ведении которого находится начальная профессионально-техническая подготовка. Начиная с 2003 г. МТСЗ занималось планированием реформы ПОО, и в 2004 г. правительство утвердило программу реформ<sup>10</sup>, дополненную недавно проектом плана действий с шестью приоритетными задачами:

- Совершенствование нормативно-правовой базы;
- Децентрализация и демократизация управления;
- Обеспечение людскими, материальными и финансовыми ресурсами;
- Повышение качества учебного процесса и его результатов;
- Модернизация аграрных школ;
- Повышение эффективности обучения взрослого населения

В этом году Министерство образования также сосредоточило внимание на профессиональном образовании и разработало свою Программу развития и Планируемые меры по реформе системы среднего профессионального образования и обучения на период 2005-2010 гг., основные направления которого по сути схожи с теми, которые определены в планах МТСЗ.

Роль ПОО в решение проблем бедности и развитии гражданского общества и демократии не получила ясного выражения в документах ни одного из министерств. Консультации с более широким кругом заинтересованных сторон еще не проходили. Ни в одном из комплектов стратегических документов, о которых шла речь выше, не содержится упоминания о выделении денежных средств и источниках финансирования, за исключением ссылок без какого-либо количественного выражения на государственный бюджет и международную техническую помощь.

## **Политика повышения занятости, последующее обучение и социальные партнерства**

Правительство Киргизстана разработало новую концепцию эффективной политики повышения занятости и национальную программу занятости на период 2004-2010 гг. Главными задачами являются развитие занятости и создание новых рабочих мест для безработных, особенно для молодежи, женщин и людей с физическими недостатками, создание благоприятной среды для развития предпринимательских навыков, самозанятости и оказания помощи в развитии малых предприятий, особенно в регионах с критическим положением на рынке труда, и совершенствование социальных услуг на рынке труда с целью повышения мотивации рабочей силы и развития инициативного подхода к решению проблем среди безработной части населения.

Государственной службой трудоустройства была создана сеть центров, но услуги в них оказываются только официально зарегистрированным безработным, вследствие чего большая часть потенциальных клиентов, в том числе трудоустроенных неофициально, оказываются неохваченными. Обучение как мера активного воздействия используется ограниченно и недостаточно эффективно. Проводимое при поддержке государства обучение взрослых за год прошли всего лишь около 6,000 безработных, что составляет менее 10% от общего числа зарегистрированных безработных. Качество предоставляемых информационных услуг, консультаций и профориентации остается на низком уровне из-за дефицита средств и неэффективной системы сбора информации о положении дел на рынке труда.

---

<sup>10</sup> План реформирования системы начального профессионального образования и обучения на период до 2010 г, сентябрь, 2004 г.

Кроме этого, роль частного сектора и социальных партнеров в системе образования все еще не определена, т.к. примеры их эффективного участия встречаются редко. В последнее время на национальном уровне были предприняты попытки создания таких органов, как Совет социальных партнеров в системе ПОО или Федеральный совет работодателей. В отдельных местах партнерства создаются местными органами самоуправления или при их участии. Помимо прочего, они могут организовывать профориентацию и обучение, адаптированные к местным условиям и предлагаемые частными организациями или НПО. Однако, такие экспериментальные проекты и мероприятия местного характера не увязаны с государственной политикой, необходимой для более широкого распространения инициатив такого рода.

## **Резюме**

*За годы переходного периода государственная система образования Республики Киргизстан, несмотря на давнюю историю ее существования, устарела, и качество ее инфраструктуры и потенциал ухудшились. Основная проблема заключается в том, что многое предоставлено на усмотрение отдельных учреждений образования и зависит от личных предпочтений, которые в большинстве случаев склоняются в сторону университетов как наиболее солидных учебных заведений, имеющих высокий статус в сознании людей. Результатом этого стала несбалансированная структура системы квалификаций, не отвечающая потребностям экономического и социального развития.*

*Однако, политика в области развития людских ресурсов, необходимая для экономического и социального развития страны, начинает зарождаться и по официальным заявлениям является составной частью планов комплексного развития Киргизстана. Обучение молодежи и взрослого населения все чаще воспринимается как ключевое средство в обеспечении сбалансированного высококачественного предложения квалифицированной рабочей силы, необходимой для структурной перестройки экономики и ее дальнейшей диверсификации, для развития предпринимательства и малых и средних предприятий, для разработки новых методов введения фермерского хозяйства, развития сельской местности в коротко- и среднесрочной перспективе, как связанной, так и несвязанной с сельским хозяйством. Профессиональное образование и обучение также имеет огромный потенциал для повышения уровня жизни населения и сокращения бедности при условии, что учебные заведения сумеют удовлетворить местные потребности и развить необходимые навыки на местном уровне.*

*Зарождающаяся политика в области образования охватывает большую часть критических вопросов, но предстоит еще приложить немало усилий и проделать большую работу для определения приоритетов, разработки реалистических планов действий и мер в поддержку их реализации. Приверженность делу реформ и умения планировать и проводить преобразования еще не получили достаточного развития на уровне государственных органов власти. Новые идеи часто вступают в конфликт с существующими и прошлыми концепциями, как на уровне учреждения, так и на уровне отдельной личности, что приводит к преобладанию риторических заявлений и бездействию. Существующие трудности вызваны частой сменой политических руководителей, низким уровнем сотрудничества между государственными органами, недостаточными партнерскими связями и формами участия партнеров, острым дефицитом средств, необходимых для реализации реформ в области РЛР.*

## **3. Текущее состояние программ ЕС, связанных с РЛР**

### **Программа Tacis**

Начиная с 1999 г. по программе Tacis финансировалось несколько проектов по развитию людских ресурсов в Киргизстане. На начальном этапе, содействие Tacis и ЕФО ограничивалось рамками конкретных проектов, и только постепенно развились иные формы содействия, направленные на наращивание потенциала и разработку политики.

Реализованный в 2001-2003 гг. проект «Содействие подготовке и переподготовке безработных и неблагополучных слоев населения на основе создания фонда образования» был направлен на



предоставление обучения с целью трудоустройства и профориентации. Целью проекта 2004-2005 гг. «Содействие реформе государственной службы» является предоставление технической помощи правительству Киргизстана в его деятельности по реформированию государственной службы и системы государственного управления. Запланированный проект «Укрепление местного самоуправления» будет способствовать развитию процесса политической децентрализации посредством наращивания потенциала местных органов управления в 2005-2006 гг.

Tacis в рамках Программы снижения уровня бедности (Этап 3) и UNDP разработали проект «Пути решения социальных проблем переходного периода в Ферганской долине», который будет реализован в Киргизстане и Таджикистане. Его задачей является снижение уровня бедности в регионе посредством предоставления обучения с целью трудоустройства, создание равных для всех условий при трудоустройстве и выборе образования и повышение роли гражданского общества.

В 2005 году начнется реализация двухгодичного проекта «Содействие развитию политики занятости Киргизстана», целями которого являются укрепление потенциала МТСЗ для осуществления национальной программы занятости, создание информационной системы рынка труда и оказание помощи Службам занятости в целенаправленном применении мер в области занятости для привлечения большей части населения.

Последними, не столь масштабными инициативами Tacis в этом секторе были проекты, направленные на развитие компьютеризированного управления учебными ресурсами для безработных, повышение уровня доходов семей в экспериментальных сельских районах за счет расширения возможностей трудоустройства и самозанятости и внедрение новых моделей социального партнерства и элементов двойного образования в профессиональном обучении, менеджменте, туризме и гостиничном бизнесе.

В последние годы в центре внимания программ Tempus в области высшего образования Киргизстана была разработка учебных программ по таким приоритетным предметам, как управление в сфере бизнеса, технические специальности, защита окружающей среды, сельское хозяйство и развитие сельской местности. Среди других приоритетных направлений были управление высшими учебными заведениями, подготовительные курсы по созданию организационных структур, внедрение управления качеством и оценка качества, способствующих международному признанию, и внедрение двухуровневой системы высшего образования с использованием системы кредитов.

## **Европейский фонд образования**

ЕФО активно помогал Европейской Комиссии в определении проектов Tacis и контроле качества. Фонд также вел активную работу по проведению своих собственных проектов, поддерживающих обучение политике в области РЛР. В их число входит два недавно начатых региональных проекта «Национальная система квалификаций» и «Повышение квалификации в целях снижения уровня бедности», проводимых в четырех странах Центральной Азии.

Начиная с 2003 г. ЕФО оказывает помощь МТСЗ Киргизстана в разработке документов политического характера и стратегических планов по реформированию начального профессионального образования и обучения. По просьбе Министерства образования ЕФО распространил эту помощь на среднее и высшее образование и сейчас работает одновременно с двумя министерствами.

Среди других значительных проектов ЕФО за последние пять лет можно назвать: «Стратегии обучения как средство регионального развития в контексте снижения бедности», «Развитие местных предприятий» и «Распространение знаний менеджмента». Национальная Обсерватория, созданная ЕФО в 1996 г., оказывает содействие развитию ПОО и занятости, используя в этих целях секторальные исследования, распространение информации и обучение.

## **Резюме**

*До настоящего времени основной упор в программах ЕС в области РЛР делался на оказании содействия Республике Киргизстан в развитии политики занятости и наращивании*

*потенциала организационных структур на государственном уровне, на развитии высшего образования в рамках программы Tetpris, и, в определенной степени, на предоставлении помощи проводимой на местах работе по повышению занятости, уровня доходов и предоставлению обучения с целью сокращения бедности. Менее существенная помощь была направлена на развитие системы образования и обучения, которая, обладая значительными возможностями и потенциалом, как описано в предшествующих главах, нуждается в восстановлении и модернизации для обеспечения сбалансированного предложения высококачественной квалифицированной рабочей силы.*

*Как и в других странах, обеспечение стабильности и целенаправленное использование результатов проектов технического содействия в области развития людских ресурсов сталкивается с трудностями. Это особенно видно на примере Киргизстана вследствие острого дефицита государственного финансирования. Кроме этого, координация деятельности доноров, осуществляемая в большинстве случаев только государственными органами власти, остается на очень низком уровне.*

#### **4. Значительные инвестиции в области РЛР со стороны других доноров**

Среди других доноров, активно работающих в области профессионального образования, разработки политики в отношении образования и рынка труда, можно назвать: МОТ, помогающую в разработке Национальной программы занятости; ЮНЕСКО, предоставляющую помощь в создании общественных центров обучения; швейцарские двухсторонние программы, которые через НПО способствуют развитию новых методов обучения фермеров, для лесной отрасли и малых предприятий в сфере туризма; и финансируемая по германской линии GTZ, которая в последнее время уделяет основное внимание подготовке преподавателей ПОО, выявляя потребности в квалификациях на рынках труда и разрабатывая новую стратегию обучения взрослых.

В переходный период помощь в развитии системы общего образования Киргизстана была оказана рядом доноров. В их числе можно назвать: Азиатский банк развития (АБР), USAID, ЮНИСЕФ, Исламский банк развития, Фонд ОПЕК и Фонд Сороса. АБР уделял основное внимание обучению преподавателей, предоставление учебных пособий, планированию в сфере образования и восстановлению школ. USAID выделил 3 млн. долларов США на проект «Участие, образование и совершенствование знаний», целью которого являются развитие подготовки преподавателей, реформа учебных программ, вовлечение родителей и общественности в школьное управление, восстановление школ и реформа школьного управления и финансирования.

На последующие годы международными финансовыми учреждениями запланированы более крупные инвестиции. АБР предоставит 10-12 млн. долларов США на развитие базового профессионального образования в Республике Киргизстан. Подготовительный проект для получения кредита будет выполнен в этом году, а сам кредит будет предоставлен в 2006 г. Подход АБР носит, по всем признакам, системный характер; кредитование построено таким образом, что оно должно привести к более совершенной и оптимальной системе ПОО Киргизстана за счет выборочного инвестирования в ключевые компоненты системы (физическая инфраструктура, управление, учебные программы, подготовка учителей). По линии проекта будет предоставлена система оценки работы для преподавателей и директоров школ, выделены средства на учебники и учебные материалы и усовершенствованы методы оценки знаний школьников.

Всемирным Банком было утверждено выделение 15.5 млн. долларов США на финансирование проекта по развитию образования в сельской местности Киргизстана, реализации которого намечена на последующие пять лет. Задачами проекта являются улучшение обучения и учебных условий в начальных и средних школах, расположенных главным образом в сельской местности.

В заключение следует отметить, что со стороны доноров, в том числе и из Европейского Союза, поступают значительные капиталовложения в развитие людских ресурсов Киргизстана. До настоящего времени, однако, они были недостаточно сконцентрированы на разработку необходимой политики в области образования и обучения, и почти ни один из реализованных ранее проектов не затрагивал вопросов разработки национальной политики на критически

важном стыке между образованием, обучением и рынком труда. Совершенно неохваченными остаются среднее и следующие за средним уровни образования и обучения, которые до последнего времени были обделены вниманием государственных органов власти и международных доноров.

## **5. Основные задачи, стоящие перед реформой в области РЛР и рынка труда и процессы модернизации**

### **Развитие всеобъемлющей системы образования и обучения, способной удовлетворять новые потребности в квалификациях на всех уровнях**

Правительству необходимо разработать, представить на обсуждение и принять общую политику развития системы образования и обучения. На основе этой политики следует разработать стратегии развития отдельных элементов системы, которые смогут определить такое направление развития начального, среднего и высшего профессионального образования при котором эти уровни образования будут взаимосвязаны и каждый из них будет способствовать сбалансированному предоставлению квалифицированной рабочей силы, необходимой для диверсификации промышленности и сферы услуг Киргизстана, развития предпринимательства и малых форм бизнеса, а также удовлетворять хозяйственные потребности сельской местности.

На этом этапе следует уделить больше внимания новой роли профессионального обучения в системе образования, в том числе переподготовке взрослого населения и последующему образованию. Аргументами в пользу такого подхода, о чем шла речь в предыдущих главах, является существующая в настоящее время диспропорция между содержанием и уровнями предлагаемых квалификаций и тем, что востребовано на рынке труда. Учитывая рост численности молодежи и высокий уровень безработицы среди молодых людей и женщин, функции профессионального обучения в повышении квалификации и как средства социальной защиты должны получить более четкое выражение применительно ко всем элементам системы ПОО.

Сюда относятся многосторонние ключевые проблемы, касающиеся качества, релевантности и привлекательности профессионального образования и обучения, которые уже подчеркивались во всех видах деятельности в области политики ПОО и повышения занятости в Республике Киргизстан. Еще не созданы механизмы, которые помогли бы определить новый уровень компетенции или навыков и потребностей всех отраслей экономики и затем привели бы к созданию системы квалификационных профилей, которые получили бы воплощение в виде новых учебных программ и соответствующих курсов подготовки преподавателей. Эти процессы требуют непрерывного участия правительства и социальных партнеров, наряду со всеми участниками системы ПОО, и, учитывая сложность задачи и дефицит ресурсов, могут быть претворены в жизнь только постепенно. Однако потребуются четко определить основные направления развития, с тем чтобы направлять инициативы в нужное русло и управлять преобразованиями.

Необходимо разработать долгосрочную стратегию, обеспечивающую стабильное развитие, а также уточнить приоритеты в проведении необходимых преобразований в кратко- и среднесрочной перспективе. В области начального ПОО МТСЗ уже добилось первых успехов, но эту работу необходимо продолжить в направлении создания реалистического плана действий, а также распространить на средние и высшие уровни системы образования, которые находятся в ведении Министерства образования. Необходимо установить связывающие звенья и создать возможности получения образования как в рамках самой системы ПОО, так и в других составных частях системы образования, а также развивать взаимодействие между ПОО и рынком труда. В среднесрочной перспективе это может привести к созданию системы обучения в течение жизни в соответствии с условиями развития людских ресурсов Республики Киргизстан.

## **Повышение роли профессионального образования и обучения в снижении уровня бедности**

Стратегии сокращения бедности не уделяют должного внимания значению образования и обучения в снижении уровня бедности. Они сосредоточены на начальном образовании и не берут в расчет вопросы профессионального образования и трудоустройства. Повышение вклада обучения профессиональным навыкам в экономическое процветание и единение общества ставит огромные задачи перед реформой профессионального образования и обучения. Создание условий, необходимых для того, чтобы образование в целом способствовало сокращению бедности во время переходного периода и потенциальный вклад профессионального образования (включая формальные и неформальные формы повышения квалификации) в сокращение бедности должны находиться в центре разработки и реализации политики реформ.

Цель состоит в развитии общих профессиональных навыков, дающих возможность заниматься оплачиваемыми видами труда, которые связаны с официальной и неформальной сельской и городской экономикой. Это развитие осуществляется как составная часть местных стратегий развития и с учетом имеющихся институциональных структур. Анализ потребностей и планирование процесса развития профессиональных навыков на местном уровне поможет созданию более сбалансированных по половому признаку, краткосрочных, местных программ повышения квалификации с низким уровнем вступительных требований и сопровождающихся трудоустройством и предоставлением помощи после завершения обучения.

Развитие профессиональных навыков с целью сокращения бедности может быть организовано в форме обучения и карьерного роста с учетом предыдущего опыта и возможной стыковки с формальными формами образования и обучения. Целевыми группами будут бедные слои населения, особенно молодежь, женщины, лица, отсеявшиеся из системы обязательного образования, «неформальные» мелкие предприниматели и национальные меньшинства. Организации гражданского общества, децентрализованные правительства и частный бизнес, а также такие сектора как сельское хозяйство, развитие сельской местности, жилищное строительство, здравоохранение, система социальной защиты и управление государственным сектором будут ключевыми партнерами в развитии профессиональных навыков с целью сокращения бедности.

## **Использование потенциала регионального пространства образования и занятости для совершенствования сотрудничества и мобильности населения**

Несмотря на усилия стран Центральной Азии и несколько региональных проектов международных доноров, возможности для расширения сотрудничества в области образования, обучения и занятости между странами региона все еще остаются в большей степени нереализованными. В данном случае, когда речь идет о странах с сопоставимой историей и наследием прошлого столетия, говорящих на общем языке и переживающих схожие трудности в развитии образования, обучения и сферы занятости, возникает благоприятная ситуация, от которой могут выгадать все. Улучшение положения в этой области будет также способствовать решению ряда ключевых проблем, связанных с чрезмерно высокой миграцией населения в этом регионе.

В развитии регионального сотрудничества скрыт огромный потенциал, и он может принести выгоду в различных политических и практических областях. Обмен информацией и опытом по политике развития систем образования, способствующей повышению занятости, социальной адаптации населения и сокращению бедности, повысит возможности сопоставления подходов и общий эффект от преобразований.

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

Предлагаются три следующих рычага политики для решения ключевых проблем: один направлен на определенные сегменты системы образования и обучения с привлечением крупных международных доноров, два других направлены на решение общих проблем всей системы квалификаций и процесса развития профессиональных навыков в целях обеспечения социальной адаптации и сокращения бедности, при этом в качестве отправной точки берутся сложившиеся в Киргизстане условия, но также используется потенциал для развития сотрудничества между странами этого региона.

### **Поддержка национальных мероприятий по реформированию профессионального образования и обучения**

Правительством Киргизстана признается значение людских ресурсов в развитии экономики и общества. Формирующаяся политика в области РЛР нацелена на решение большинства наиболее важных проблем, но требуется дальнейшее содействие для определения приоритетных направлений, разработки реалистичных планов действий и мер в поддержку их реализации. Это особенно актуально для реформы начального, среднего и высшего профессионального образования и обучения, которым сейчас уделяется повышенное внимание со стороны правительства и международных доноров. Политика реформирования ПОО и устойчивая стратегия ее реализации потребуют от основных доноров координации в предоставлении помощи в последующие годы.

Несмотря на то, что начиная с 2006 г. Азиатский банк развития, очевидно, будет инвестировать в развитие начального ПОО, которое находится в ведении МТСП, а Всемирный банк продолжит финансирование начального и общего среднего образования в сельской местности, ЕФО рекомендует другим донорам сосредоточить усилия на среднем и высшем профессиональном образовании.

Такая помощь должна быть направлена на разработку политики и мер по ее реализации для всех ключевых компонентов системы профессионального образования: руководство и привлечение к участию социальных партнеров, разработка учебных программ, подготовка преподавателей и последующее профессиональное обучение. Особое внимание следует уделить более высокому, следующему за средним, уровню в системе ПОО как альтернативному пути, лучше ориентированному на рынок труда с целью привлечения студентов, стремящихся к получению высшего образования, и частично для перераспределения чрезмерно большого числа поступающих в университеты.

### **Поддержка развитию национальной системы квалификаций**

Национальная система квалификаций (НСК) определит уровни квалификаций, принципы обеспечения качества и руководства, а также методы оценки знаний, полученных в различных программах и условиях. НСК неизбежно затронет все основные политические вопросы реформирования ПОО, объединит все заинтересованные стороны в ходе разработки и применения системы и обеспечит стимулы и возможности учреждениям профессионального образования для создания соответствующего учебного процесса. Единая и взаимосвязанная национальная система охватит все уровни квалификаций и соответствующие программы всего профессионального образования и обучения. Такая система предоставит людям возможности самим выбирать пути совершенствования своих знаний на протяжении всей жизни. Она будет способствовать общему признанию квалификаций и повышению мобильности населения в регионе.

В существующие национальные планы развития образования уже включена реформа действующих классификаторов профессий и учебных программ, т.к. эти классификаторы больше не соответствуют реалиям рынка труда. Такая реформа станет первым шагом на пути создания

национальной системы квалификаций. Киргизстан также принимает участие в региональном проекте ЕФО «Национальные системы квалификаций в странах Средней Азии» и взял на себя экспериментальную разработку НСК в сфере туризма. Если НСК окажется в сфере национальной политики, это направление может стать приоритетным в предоставлении донорской помощи

## **Поддержка развитию профессиональных навыков с целью сокращения бедности**

Макроэкономическая ситуация в Республике Киргизстан, особенно значительный дефицит государственного бюджета и административного потенциала, свидетельствует о том, что потенциальные возможности сокращения бедности за счет экономического роста, помимо всего прочего, кроются в развитии и более эффективном использовании имеющихся людских ресурсов и в создании необходимых условий для развития профессиональных навыков в поддержку государственным и частным инициативам на местном уровне.

В связи с этим, ЕФО предлагает донорам оказывать помощь национальным, региональным и местным органам власти, и возможно НПО, по тем направлениям реформирования образования, которые позволят школам, преподавателям и инструкторам охватить малоимущие слои и отдельных представителей населения и обучить их таким профессиональным навыкам, которые приведут к сокращению бедности. Местным партнерствам и объединениям образовательных учреждений будет оказана помощь в обучении профессиональным навыкам, адаптированном в целях сокращения бедности. Такое обучение будет направлено также на развитие навыков, востребованных в секторах неофициальной экономики, и будет стремиться к такому уровню развития навыков и компетенции, который позволит людям оставить мало квалифицированную работу в неформальном секторе, в котором большинство бедного населения ищет средства к существованию.

Это также повысит возможности основных заинтересованных сторон в области разработки и реализации мер по развитию людских ресурсов, существующих в комплексе со стратегией и политикой снижения бедности, и поможет распространению передового опыта среди политических руководителей и доноров в области развития профессиональных навыков с целью снижения уровня бедности.

Координация действий между международными и двусторонними донорами будет важным моментом, как для этого, так и для других рычагов политики, т.к. она даст гарантии более эффективного капиталовложения в развитие людских ресурсов Республики Киргизстан.

Этот и предшествующий рычаги политики предусматривают возможность местных подходов или программ. Национальные системы квалификаций также будут более понятны, когда они сопоставимы между странами, а миграционные потоки в Средней Азии представляют собой сильный аргумент в пользу именно такого подхода. В то же время, развитие профессиональных навыков с целью трудоустройства, социальной адаптации и снижения бедности часто наиболее необходимо в пограничных зонах и не может быть эффективно внедрено только в одной отдельно взятой стране.

## **HOW TO CONTACT US**

Further information can be found on the  
ETF website: [www.etf.eu.int](http://www.etf.eu.int)

For any additional information, please contact:

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