



РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ С ЦЕЛЬЮ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ: ПРОГРАММА И СТРУКТУРА РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Документы

- 1. РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ И СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ В СТРАНАХ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПЕРЕХОДНОЙ ФАЗЕ**
- 2. ФОРМИРОВАНИЕ НАВЫКОВ В ОБУЧЕНИИ С ЦЕЛЬЮ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ИНТЕРЕСАХ БЕДНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ РЕШЕНИЙ**
- 3. РЫНКИ ТРУДА И ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ, НАХОДЯЩИЕСЯ В НЕРАВНОМ ПОЛОЖЕНИИ, В СТРАНАХ ЗАПАДНЫХ БАЛКАН: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАВЫКОВ**
- 4. ОТ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ И СОЦИАЛЬНОМУ ЕДИНСТВУ: КАК ЛУЧШЕ ПОДГОТОВИТЬ СТРАНЫ К ИНСТРУМЕНТАМ ТИПА ЕСФ?**
- 5. РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ С ЦЕЛЬЮ СОКРАЩЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ И РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**
- 6. ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ И ИЗУЧЕНИЕ ПО ПРИНЦИПУ «РАВНЫЙ РАВНОМУ»: АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ИЗУЧЕНИЯ ПОЛИТИКИ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ**
- 7. СОДЕЙСТВИЕ ИЗУЧЕНИЮ ПОЛИТИКИ: АКТИВНОЕ ОБУЧЕНИЕ И РЕФОРМА СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ**

Вопросы

Встречи рабочей группы КФ 2006 дадут возможность представить и обсудить уроки, извлеченные из опыта разработки политики по трем источникам – из некоторых глав проекта Ежегодника ЕФО за 2006г., который посвящен теме развития навыков с целью сокращения бедности в странах с переходной экономикой.

Целью встреч является разъяснение будущей роли ЕФО и его вклада в данную политику.

Во время встреч рабочей группы будут обсуждаться следующие ключевые вопросы:

- i. Чему мы можем научиться из опыта по развитию навыков и сокращения бедности, накопленного в развивающихся странах?
- ii. Чему мы можем научиться из внутренней политики и инструментов ЕС, которые направлены на развитие образования и обучения с целью улучшения социальной сплоченности для разработки внешних стратегий и инструментов, нацеленных на сокращение бедности?
- iii. Чему мы можем научиться из нашего собственного опыта по осуществлению реформ ПОО в странах-партнерах для того, чтобы эти реформы способствовали решению задач по сокращению бедности?
- iv. Как мы можем аргументированно убедить руководство стран-партнерах и доноров, потенциально заинтересованных в предоставлении помощи, в важности развития навыков по сокращению бедности
- v. Как создать наилучшую концепцию определения навыков, развития навыков и сокращения бедности в контексте наших стран-партнеров?
- vi. Как мы можем использовать существующие или разрабатывать новые средства и инструменты, предназначенные для того, чтобы больше узнать о том, как реформа ПОО связана с проблемой сокращения бедности?

Ожидаемые результаты

- Все члены КФ будут размышлять о том, насколько реформы в сфере профессионального образования и обучения связаны с решением задач по сокращению бедности в странах-партнерах ЕФО и будут обмениваться знаниями по этому вопросу.
- Вклад персонала ЕФО в составление Ежегодника 2006 г. получит должную оценку во время проведения дискуссий с внешними экспертами и заинтересованными организациями.
- Будет определена роль ЕФО в качестве фасилитатора обучения в области политики, и будут разработаны различные документы и инструменты, которыми может воспользоваться персонал.

Предварительная программа

7 июня 14.00 – 17.30

Чему мы можем научиться из накопленного опыта? Вопросы i, ii и iii.

- Презентация темы: Питер Грутингс и Сорен Нильсен

- Развитие навыков в связи с другими мерами по сокращению бедности: Линда Майё, Великобритания
- Новые примеры из опыта стран Юго-Восточной Европы: Анастасия Фетси и эксперт из ЮВЕ/член КФ
- Новые примеры из опыта ЕСФ и стран-кандидатов: Арьен Дейдж и эксперт из Румынии/член КФ
- Новые примеры из опыта стран Центральной Азии в отношении реализации реформ ПОО и разработки Стратегий сокращения бедности: Генрик Фодель и эксперт из ЦА/член КФ

Выступающие в прениях будут выбраны из числа участников, которые зарегистрируются для участия в семинаре.

8 июня 11.00 – 12.30

Как лучше использовать имеющийся опыт для совершенствования обучения в области политики? Вопросы iv, v и vi

- Развитие навыков и сокращение бедности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой; главные вопросы из первого семинара: Дэвид Ачоарена (Международный институт планирования образования, ЮНЕСКО)
- Роль ЕФО: Совершенствовать обучение в области политики? Питер Грутингс и член КФ
- Новые примеры из опыта стран Юго-Восточной Европы: Можем ли мы использовать экспертные оценки в обучении в области политики? Арьен Вос и эксперт из КС/член КФ

Выступающие в прениях и докладчики будут выбраны из числа участников, которые зарегистрируются для участия в семинаре.

Документация

Питер Грутингс и Сорен Нильсен, *Skills development for poverty reduction in transition countries*, вводная статья для конференции Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006

Линда Майё, *Skills learning for pro-poor development: some current areas of international innovation*, документ для обсуждения на семинаре «Развитие навыков с целью сокращения бедности», конференция Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006

Анастасия Фетси, *Labour markets and disadvantaged groups in the Western Balkans: opportunities for skills development and enhancement*, документ для обсуждения на семинаре «Развитие навыков с целью сокращения бедности», конференция Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006

Арьен Дейдж, *From poverty reduction to economic and social cohesion, How can countries be better prepared for ESF type instruments?*, документ для обсуждения на семинаре «Развитие навыков с целью сокращения бедности», конференция Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006

Генрик Фодель, *VET reform and poverty reduction in Central Asia*, документ для обсуждения на семинаре «Развитие навыков с целью сокращения бедности», конференция Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006

Арьен Вос, *Peer reviews and peer learning: options for policy learning for poverty reduction strategies?*, документ для обсуждения на семинаре «Развитие навыков с целью сокращения бедности», конференция Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006

Питер Грутингс, *Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries*, документ для обсуждения на семинаре «Развитие навыков с целью сокращения бедности», конференция Консультативного Форума ЕФО, июнь 2006



РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ И СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ В СТРАНАХ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПЕРЕХОДНОЙ ФАЗЕ

Питер Грутингс, Сорен Нильсен, ЕФО, апрель 2006

Введение

Навыки и развития навыков вновь рассматриваются международными донорами как важные факторы, способствующие сокращению бедности. Однако до сих пор не ясно, что все это означает для системных реформ профессионального образования и обучения в самих странах-партнерах Европейского фонда образования (ЕФО).

Таким образом, возникла острая потребность перевести обсуждение вопросов развития навыков в плоскость системных реформ профессионального образования и обучения (ПОО) в странах, находящихся в переходной фазе. Такой подход может помочь нам не только сфокусировать внимание и определить приоритеты в вопросах оказания международной помощи реформам, но и заинтересовать людей на местах, правильно определить контекст, достичь максимального проникновения и обеспечить преемственность.

Бедные страны, находящиеся в переходной фазе, могут извлечь пользу и из опыта работ по развитию навыков в развивающихся странах, и из опыта национальных программ по определению образовательного ценза и систем обучения в развитых странах. Эти вопросы нуждаются в дополнительном пояснении для понимания той роли, которую может играть ЕФО.

Растущее понимание важности развития навыков в вопросе сокращения бедности

Документ Евросоюза «Европейский консенсус» абсолютно однозначно определяет важность образования и обучения в вопросах развития (Европейская комиссия, 2002, 2005, 2006). Организации ООН, такие как Международная организация труда, ЮНЕСКО, Программа развития ООН, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН придерживаются аналогичного мнения, а международные финансовые организации – пусть и не столь активно! – также постепенно занимают те же позиции (Рабочая группа по международному сотрудничеству в развитии навыков, 1996; Fluitman, 2005; King & Palmer 2005; Mayoux, 2006). Произошедшие перемены разительны, если учесть, что на протяжении длительного периода во главу угла доноры ставили такие вопросы, как структурные перемены, либерализация, приватизация и введение рыночных отношений. В результате этого практически были сведены на нет образовательные программы, которые стали ограничиваться лишь привитием детям азов грамотности и умения считать.

В редакционном комментарии e-Courier, опубликованном в феврале 2006 года в онлайн-выпуске вестника сотрудничества и развития АСП-EU, Сипке Броувер из Генерального Директората Европейской комиссии (ЕК) по развитию подтвердил важность такого изменения для политики Европейского союза (ЕС) в Африке: «Чересчур долго доноров занимал только вопрос о том, как научить африканских детей читать и писать. Мы должны идти дальше, ибо нам необходимо предоставить молодому поколению Африки навыки, знания и созидательные ценности, которые помогут им восстановить их города и социальную среду».

Далее он добавил: «Сегодняшняя молодежь – это человеческий капитал завтрашнего дня. Это рабочие, творческие работники, предприниматели и вожди. Им надо предоставить возможность повысить свой потенциал и дать возможность стать активными строителями экономического и социального прогресса на континенте. Поэтому ЕС обратит гораздо большее внимание на трудовое образование и обучение, с полным учетом требований рынка труда. Это поможет остановить нынешний процесс утечки мозгов и превратить его в приток мозгов для всего континента».

Однако, несмотря на усиленное внимание, уделяемое развитию навыков в борьбе с бедностью, все время приходится искать ответ на вопросы «что» и «как». Какие навыки являются первостепенными в борьбе с бедностью? Как помочь людям развить нужные им навыки? Нужны ли им только навыки? Какую политику должны проводить бедные страны и как доноры могут им в этом помочь? Как всегда, ответы на вопросы «что» и «как» во многом переплетаются и зависят от вопроса «почему» развитие навыков считается столь первостепенно важным в сокращении бедности.

Что все это означает для стран, находящихся в стадии перехода?

В среде политиков и их советников в странах-партнерах ЕФО задаются вопросом, насколько такого рода обсуждения вообще целесообразны. Оба термина – развитие навыков и сокращение бедности – не совсем очевидны, и взаимосвязь между ними – не очевидна. Весьма важно поставить эти термины в контекст.

Для политиков стран переходной фазы «развитие навыков», похоже, представляется узким подходом в контексте системных реформ профессионального образования и обучения, которые стали для них рамками обычного политического процесса. «Бедность» как концепция часто вызывает споры и практически автоматически ассоциируется с бедными развивающимися странами Африки, юга Азии и Латинской Америки. И хотя сравнение с закоренелой бедностью в странах переходной фазы невозможно, мы беремся утверждать, что многие – если не все! – страны на каком-то этапе переживали периоды глубокой бедности. Более того, нищета и внимание к вопросам снижения уровня нищеты существуют и в развитых странах ЕС (ЕК, 2000; Tavistock Institute, Engender & ECWS, 2005).

Как замечают Кинг и Пальмер, именно обсуждение вопросов бедности в среде доноров вызвало необходимость рационализировать и узаконить другие цели развития, такие как создание инфраструктуры, укрепление образования, развитие предпринимательства и навыков как непосредственно связанных со сокращением бедности (King & Palmer 2005). В то время как нынешняя ситуация не означает возврата к производственному образованию и обучению в политике доноров, она, тем не менее, способна значительно сузить диапазон вопросов и опций. А это, в свою очередь, ставит перед нами вопрос: достаточно ли развитие навыков – что бы ни скрывалось за этим термином! – в странах, находящихся на стадии перехода, рассматривать исключительно в контексте сокращения бедности, или же речь идет о гораздо более широких пластах.

Прежде чем обращаться к вопросам «что» и «как», которые были подняты в начале, необходимо пояснить, что же мы подразумеваем под этим. Что означает «развитие навыков» и что означает концепция «сокращения бедности», и какова связь между развитием навыков людей и сокращением бедности?

Что все это означает для роли ЕФО в странах-партнерах?

Хотя необходимо срочно прояснить концепции, ясность – не самоцель. Знание того, о чем мы говорим, в конечном счете, должно вести к другой ясности: какую роль должен играть ЕФО?

Строго говоря, мы уже согласовали один ответ: ЕФО может способствовать проведению образовательной политики, основанной на опыте ЕС и другого международного опыта с одной стороны, а также понимания специфического контекста стран-партнеров с другой (Grootings, ЕФО, 2004). Мы также понимаем, что политика обучения кардинально отличается от политики передачи и копирования навыков, и что обучение требует внимания к контексту, местным реалиям и возможности закрепить этот процесс с помощью местных сил.

Но имеют ли эти общие принципы какое-то значение для развития навыков и сокращения бедности? Если развитие навыков имеет значение для стран-партнеров ЕФО, как может ЕФО помочь странам-партнерам повысить квалификацию людей для того, чтобы это, в свою очередь, способствовало сокращению бедности?

Сокращение бедности и обедневших странах, находящихся на стадии перехода

Бедность и политики сокращения бедности

По общему убеждению бедность следует понимать как многоплановое явление (Всемирный Банк, 1990; 2000). Такое понимание выходит за рамки традиционного использования уровня доходов как показателя уровня бедности и связывает бедность с низким образовательным уровнем и

недоразвитой системой здравоохранения (Reddy & Pogge, 2005; Всемирный Банк 2000). Концепция бедности также подразумевает незащищенность, подверженность рискам, невозможность быть услышанным, полное бессилие (Всемирный Банк, 2000; Программа ООН по развитию, 2006).

Внимательное отношение к вопросам бедности всегда являлось характерной чертой политики развития, однако со временем акценты в этом подходе менялись. Вместе с Кингом и Пальмером (2005, стр. 7) и МакГратом (2002) мы можем подытожить различные периоды послевоенного периода в подходе к бедности:

- В 1950-е и 1960-е годы экономический рост и модернизация рассматривались многими как первичные средства сокращения бедности и улучшения качества жизни. Основной упор делался на индустриализацию и подготовку рабочей силы для промышленности.
- В 1970-е внимание сместилось в сторону прямого предоставления услуг здравоохранения, питания и образования. Такой подход рассматривался как общественная политика. В Отчете по мировому развитию (*World Development Report 1980*), на основании имевшихся тогда сведений, говорилось, что улучшение системы здравоохранения, образования и питания бедных слоев населения являются не столько самоцелью, сколько факторами, которые приводят к росту доходов, включая доходы бедных слоев населения.
- В 1980-е произошло еще одно смещение акцентов. Страны, в особенности, в Латинской Америке и Африке в регионе суб-Сахары пытались как-то совладать с глобальным экономическим спадом. Были сокращены расходы на общественные нужды. Политика структурных перемен, приватизация и развитие частного сектора ставились Всемирным Банком и Международным Валютным Фондом во главу угла борьбы с экономическими проблемами развивающегося мира. Этот период характеризовался рыночным фундаментализмом и «Вашингтонским консенсусом» (Stiglitz, 2002a). Больше внимание социальным аспектам (подход – «человек превыше всего») стало очевидным ответом на новую политику. Поначалу это привело к всплеску низовых инициатив, активизации проектов, инициаторами которых становились неправительственные организации.
- В 1990-х годах настала пора структурных перемен «с человеческим лицом», укрепления роли государства и возврата к политике «создания благоприятных условий» (как предварительного условия сокращения бедности). Конец 1990-х и начало 2000-х знаменовались появлением Докладов о развитии стратегии сокращения бедности (PRSPs), в которых предусматривалось введение всеобъемлющей политической программы. Как было замечено ранее, «открытие» бедности и выработка политики сокращения бедности были во многих случаях делом рук доноров, нежели национальных правительств.

Определяя бедность как концепцию, нельзя не коснуться и смежных факторов (King and Palmer, 2005). Речь идет об *отсутствии защищенности* (отсутствие безопасности, подверженности риску и эпизодической бедности), *неравенстве* (лишение чего-то, что доступно другим), бедности *отдельных категорий людей* (женщин, детей, пожилых, инвалидов), и *коллективной бедности* (регионов, наций, групп). Однако не следует проводить знак равенства между бедностью и *незащищенностью*. Бедность также не равнозначна *неравенству*. В то время, как бедность и незащищенность где-то пересекаются, важно понимать разницу между понятиями «за бедных» и «против бедности». На практике, однако, показатели бедности подчас сводятся к узким измеримым понятиям, таким как уровень ежедневного дохода.

Более того, существует и субъективное определение бедности. Важно задаться вопросом: а считают ли себя бедными те, кто статистически подпадает под категорию бедных? Субъективная бедность – понятие относительное, во многом зависящее от контекста, окружающих условий и исторических факторов. Аналогично - для архитекторов национальной политики важно учитывать является ли статистическое определение государства как находящегося на самой низшей ступени благосостояния, отражением их собственного ощущения того, что их государство – нищее. Субъективное представление, как мы знаем, крайне важно для осознания и развития понимания политических вариантов.

И, наконец, на концептуальном уровне, мы должны понимать разницу в различных представлениях о том, что представляют собой «меры по сокращению бедности». Существуют по меньшей мере три типа сокращения бедности. Политики развития навыков

будет меняться от случая к случаю, в зависимости от того, к какому роду сокращения бедности мы стремимся (King and Palmer, 2005).

- *Облегчение бедности* – Облегчение симптомов бедности и/или перевод людей из категории «бедных» в категорию «не бедных»;
- *Вывод людей из состояния бедности* – «сокращение бедности» в истинном понимании этого слова. Сокращение числа бедных и/или перевод бедных людей в категорию «не бедных»;
- *Предотвращение бедности* – Предоставление людям средств, позволяющих предотвратить бедность и снизить уровень их незащищенности.

Обедневшие страны на стадии перехода

У большинства стран, находящихся на стадии перехода, нет долгой истории бедности. И хотя доходы в этих странах были низкими, это компенсировалось государственной системой соцобеспечения. Несколько государств бывшего Советского Союза, однако, во многом зависели от бюджетных вливаний из Москвы, которые практически моментально исчезли после распада Союза. Некоторые из этих государств так и не смогли развить собственную экономическую систему. Более того, даже внутри отдельных государств всегда существовала система региональных компенсаций, направленных на то, чтобы сбалансировать экономические и социальные различия.

За экономическим ростом послевоенного периода в 1960-ые годы начался процесс постепенного экономического обеднения, предшествовавший полному развалу коммунистической системы. Страны не смогли переместить акцент с экономического роста, основанного на централизованном и промышленно-ориентированном массовом производстве, на создание системы более разнообразного, интенсивного, высококачественного и гибкого производства. В результате – бедность – и абсолютная и относительная по отношению к некоммунистическим странам – стала расти с 70-ых годов.

Как мы все знаем, политика перехода с 80-ых годов, основанная на Вашингтонском консенсусе, вряд ли способствовала улучшению ситуации. По крайней мере – не в среднесрочной перспективе. (Nelson et al., 1997). Наоборот, показатели бедности свидетельствуют о снижении жизненного уровня в большинстве стран и для большинства населения, включая и работающее население. Согласно подсчетам Европейского банка реконструкции и развития (2005) каждый второй в странах, названных Странами раннего переходного периода, живет в бедности¹. Даже когда к концу 1990-х годов наметился определенный экономический рост, бедным от этого легче не стало.

Индивидуальное и общественное обеднение

Политики стран переходного периода склонны ассоциировать нынешние аспекты бедности, в частности, с теми группам людей, для которых существовали специальные организации и программы – такие как сироты и инвалиды. Такие специальные организации предоставляли кров, пищу, а иногда и специальное обучение, направленные на то, чтобы дать этим группам людей возможность начать зарабатывать деньги. Все эти программы были свернуты с крушением системы социального обеспечения. К тому же появились другие группы людей, нуждающиеся в крове и социальной интеграции, такие как бывшие заключенные, а в некоторых странах – бывшие военнослужащие, возвращающиеся с войны. Обеднели и другие группы людей, получавшие субсидии от государства, в частности, пенсионеры и безработные, которые были лишены поступлений от государства. Госслужащие и люди, которые числились на работе, но не получали зарплату, пополнили когорту работающих бедных.

¹ Страны раннего переходного периода: Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Узбекистан.

Таким образом, даже если в странах в состоянии переходного периода и не было истории бедности, сравнимой с развитыми странами, большинство стран на стадии перехода пережили постепенное, а в последнее время даже драматическое «обеднение». Этот процесс привел к стремительному обострению бедности среди широких слоев населения, что в свою очередь сопровождалось усиливающимся неравенством между различными социальными группами. Процесс обеднения можно проиллюстрировать хотя бы тем фактом, что в настоящее время 11 партнеров ЕФО уже подписали или находятся на заключительной стадии подписания Документов по Стратегии сокращения бедности с Международным валютным фондом и Всемирным Банком (World Bank, 2006)².

Институциональное обеднение

Однако концепция «обеднения», которую мы предлагаем применять к странам, находящимся на стадии перехода, относится не только к уровню жизни индивидуумов и их семей. Страны пережили также и *институциональное* обеднение, которое, по сути, является вторичным признаком, отличающим их от развивающихся стран. Институциональное обеднение тесно связано с неспособностью сменить методы обширного производства на методы интенсивного производства и отличается, по меньшей мере, тремя характерными и крайне взаимосвязанными чертами.

Во-первых, страны, находящиеся на стадии перехода, в отличие от развивающихся стран, создали сложные и хорошо отлаженные учреждения, характерные для современного общества, такие как система образования и обучения, здравоохранения и соцобеспечения. Однако кризисы государственного бюджета, сопровождавшиеся экономическим застоём с конца 1960-х годов, привели к недостаточному инвестированию в работу этих учреждений, которые со временем начали устаревать и испытывать все более острые нехватки ресурсов. Недостаточное инвестирование постепенно привело к тому, что система образования и обучения потеряли свою способность служить важным источником новаций в экономическом секторе в целом.

Тем не менее, основы грамотности и способность к основным арифметическим действиям оставались на довольно высоком уровне с начала 1960-х годов. Для старшего поколения этот уровень не снижался до последнего времени. Но в то же время, страны испытывали растущее давление на среднее и высшее образование, которые нуждались в расширении. В частности, быстро развивалось производственное обучение, однако этот процесс очень вскоре стал замедляться из-за технологического отставания. Педагогические методы оставались в рамках традиционных способов передачи знаний. Политика перехода не смогла справиться с возникающими задачами, в частности, в большинстве подразделений образовательной системы. По сути, система профессионального образования и обучения потерпела самые большие неудачи именно потому, что везде она была доминирующим аспектом в образовательной системе.

Упор, который образовательная система делала именно на производственный аспект обучения, явился **вторым** фактором, который привел к организационному обеднению. Он вызвал три дополнительных политических ответа на ранних стадиях переходного периода:

- Во-первых, произошла переориентация высшего образования, которая, учитывая ограничения в бюджетных средствах, явно проходила за счет профессионального образования и обучения. Эта переориентация отвечала давно народившимся чаяниям простых людей и ученых, которые оказались на управленческих постах. Базовое производственное обучение ассоциировалось с «нижними» слоями общества, а среднее техническое образование все чаще стало рассматриваться как альтернативный путь к высшему образованию. Пост-переходная политика только укрепила эту давно начавшуюся тенденцию. Это также укрепило тенденцию, направленную на недостаточное инвестирование в высококачественное профессиональное и техническое обучение.
- Важным побочным эффектом развития после переходного периода явился тот факт, что дети из бедных или обедневших семей не смогли пройти весь курс общего среднего и высшего

² На 31 декабря: Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан, Сербия и Черногория, Таджикистан. Бывшая югославская республика Македония и Узбекистан подписали только начальный протокол Документов по Стратегии сокращения бедности. В некоторых странах это соглашение называют Стратегией по социально-экономическому развитию.

образования потому, что они просто не могли себе этого позволить. Профессиональное обучение стало единственной реальной альтернативой для детей из бедных семей, подчас скорее из-за экономических, нежели образовательных причин. Сохранение школ профессионального обучения рассматривалось как один из последних шансов сохранить хоть какую-то систему соцобеспечения для бедных, в особенности, в тех странах, где школьная система входила в систему министерств труда и социального обеспечения.

- Третьим ответом явилась почти повсеместная попытка деятелей образовательной системы, которые подчас действовали по совету доноров, отказаться от профессиональной части обучения, которая не только была самой дорогой и неподдающейся модернизации из-за ограничений в государственном финансировании, но и также идеологически наиболее дискредитированной. Эта система полностью устарела в силу замкнутости своего содержания и дидактического подхода. Более того, сама производственная база значительно износилась и нуждалась в полном обновлении, а государственного бюджета на все эти нужды не было.

Эти политические ответы привели к возникновению **третьего** признака организационного обеднения в производственном обучении: исчезновению способности к новаторству. Школы и учителя фокусировали внимание исключительно на оперативных повседневных образовательных требованиях в ущерб развитию и новациям. Такому повороту событий также способствовало и сворачивание по идеологическим и финансовым соображениям центральной системы поддержки, в особенности, в том, что касалось дальнейших методологических разработок и развития навыков учителей, занятых в процессе профессионального обучения. (Grootings, ETF, 2004; Grootings and Nielsen (eds.), ETF, 2005). Крайне низкая оплата труда учителей и инструкторов привела к тому, что многие из них были вынуждены искать дополнительные источники доходов, подчас за пределами образовательной системы. Наиболее способные из них вообще покинули систему образования.

Обеднение социального капитала

И еще один аспект обеднения, который не удостоился достаточного внимания, но который имеет первостепенную важность с точки зрения образования. Это относится к потере активного творческого потенциала старшего поколения на ранних стадиях переходного периода. Эти люди попросту «потеряли» жизненные ориентиры в обществе, которое изменило свои базовые принципы. Именно это подразумевается, когда речь заходит о «жизненных навыках» или «социальном капитале». Модели поведения и мышления, повседневная деятельность, социальные связи, способы выживания в самом общем смысле этого слова – все эти аспекты больше не действуют, как раньше. Бедные люди особо страдают из-за потери своего творческого потенциала, поскольку они таким образом лишаются своей основной покупательной способности. Старые навыки больше непригодны, и очевидно, что образовательным учреждениям предстоит сыграть существенную роль в изменении ситуации.

Необходимость возродить профессиональное образование и обучение

В результате такого развития событий образовалась кардинальная нехватка ресурсов – финансовых и человеческих, необходимых для развития системы профессионального образования и обучения. Вместо этого возникла конкретная система оказания помощи. Сообщество доноров во многом сейчас оказывает влияние на то, насколько приоритетным станет профессиональное обучение, а также на то, какие акценты будут сделаны в этой политике, и как её различные аспекты будут развиваться и осуществляться. Комбинация отдельных наработок, организационных наследий и донорской политики до настоящего времени не была направлена в сторону решения вопросов, касающихся фундаментальных реформ профессионального образования и обучения.

Общим результатом того, что мы называем «обеднение» стало то, что профессиональное обучение во многих странах переходного периода не в состоянии более реформировать себя и вернуть былую славу, не говоря уже о том, чтобы без значительной посторонней помощи выстоять в период системных перемен.

Комбинация процессов индивидуального, организационного и социального обеднения привела таким образом к возникновению ситуации, при которой школы профессионального обучения стали школами для бедных, лишившись при этом реального потенциала внести какую-то лепту в сокращение бедности (Faudel and Grootings, в подготовке). Политика реформ, направленная на то, чтобы связать систему профессионального обучения должна быть направлена на решение этих важных проблем. И в первую очередь следует обеспечить релевантность содержания и методологии по отношению к образовательным нуждам обездоленных, включая пути предотвращения бедности.

Возможно, есть необходимость прояснить, развитие каких именно навыков следует предусмотреть в реформе производственного обучения, прежде чем мы начнем обсуждение возможных путей сокращения бедности.

Развития навыков: старый вид технического и профессионального обучения или метафора процесса постоянного обучения?

Понимание донорами процесса развития навыков

Как и «сокращение бедности» «развитие навыков» есть неологизм, как это справедливо отмечают Кинг и Пальмер (King and Palmer) (2006). О концепциях «навыков» или «навыков» сейчас много спорят в образовательных кругах. Эти концепции во многом критикуют за их узкий и поведенческий подход; за исключение из них фактора знаний и отношения к теме как факторов играющих важную роль в экономиках, построенных на знаниях. На современный язык эти концепции перевели как «компетентность», что на практике, конечно же, часто означало не более чем смену ярлыков, ибо традиционные и дидактические методы остались нетронутыми. Это явление, однако, претерпевает быстрые перемены сейчас, когда обсуждается процесс обучения, построенный на компетентности в рамках конструктивистского подхода и методологии преподавания (Simons et al., 2000, Viemans et al., 2004, Hager, 2004, Oates, 2004, Ellerman, 2005, Grootings and Nielsen (eds.), ЕФО, 2005).

Термин «развитие навыков», по утверждению Кинга и Пальмера, был выработан и используется донорскими агентствами, которые сами все чаще лишаются собственных специалистов по техническому и профессиональному обучению (King and Palmer, 2005; Рабочая группа по международному сотрудничеству в области развития навыков, 2004). Это термин, который, по сути, отражает провал, который потерпели крупные донорские вложения в национальные «Технические и профессиональные образовательные системы и программы обучения» (ТПОО) в 1960-70-х годах³. Но несмотря на это, поведенческое понимание навыков в отличие от знаний подразумевает, путь всего лишь исподволь, что все, что нужно бедным - это основные навыки физического труда. Предстоит еще много поработать в среде доноров, чтобы привести в соответствие требования к развитию навыков с сегодняшними дискуссиями о будущем системы образования и обучения.

Попытки расширить понятия навыков до рамок «навыки жизни» или «навыки жизнеобеспечения» подчас сквозят искусственностью и в то же время иллюстрируют те сложности, с которыми сталкивается сообщество доноров, обсуждая тему развития навыков (ЮНЕСКО, 2006; ЮНИСЕФ, 2006). Именно на этом фоне Кинг и Пальмер (2005, стр. 11) предлагают следующее описание:

Развитие навыков не равнозначно только формальному техническому, профессиональному или сельскохозяйственному образованию и обучению. Это более широкое понятие, включающее и производственные возможности, которые люди обрели на всех уровнях

³ Всемирный банк, Организации ООН и ряд других двусторонних донорских организаций по-прежнему придерживаются концепции ТПОО, в то время как в Евросоюзе говорят о концепции профессионального образования и обучения (ПОО). Концепция ТПОО относится к двум разным уровням формального профессионального обучения (нижнему и базовому) и технического (среднего и высшего), в то время как концепция ПОО – более всеобъемлющая в вопросах уровней (она включает в себя высшее профессиональное и неакадемическое обучение), а в последнее время также неформальные и формальные формы образования и обучения.

образования и обучения, будь то в формальной или неформальной обстановке, без отрыва от производства, и позволяющие индивидууму во всех областях экономики проявить себя в процессе заработка средств к существованию, а также иметь возможность применить свои навыки к постоянно меняющимся требованиям и возникающим возможностям в экономике и на рынке труда.

Они также утверждают, что повышение квалификации не относится только к утвержденной программе или источнику образования или обучения; оно также подразумевает и производственные навыки, полученные на этих курсах и программах. Именно здесь обсуждение донорами вопросов развития максимально приближается к дебатам, идущим в развитых странах относительно профессионального обучения и реформ в системе образования.

Пожизненное образование и специализированные центры профессионального образования и обучения

Эти дебаты фокусировались в середине 80-х и 90-х годов на формальном, зачастую основанном на школьном профессиональном образовании, ориентированном, в основном, на приобретение практических навыков с одной стороны, а с другой – на расширении профессиональной практики путем оказания большего внимания так называемым ключевым аспектам. Данную политику следует рассматривать на фоне растущей безработицы среди подростков, связанной тогда с недостатками и характером обоих типов образования и обучения. Образование, в том числе и в профессиональных школах, рассматривалось либо как чересчур академическое по своей природе, либо как недостаточно ориентированное на практические нужды. В адрес школ часто высказывались обвинения в том, что они выпускают людей непригодных для работы на производстве. Учеба без отрыва от производства рассматривалась как чересчур узко специализированная и не учитывающая возможных требований будущего.

В новой политике сделана попытка дать производству большую роль в профессиональном обучении, а также побудить профессиональное образование и обучение переориентироваться на окончательный результат процесса обучения, нежели руководствоваться только утвержденными программами и заведомо определенными ролями преподавателей и инструкторов в процессе обучения. (Вначале это называли «навыки», но сейчас переименовали в «компетентность».) Новая политика также часто давала приоритет квалификациям, нежели образовательным и ознакомительным процессам. В особенности это касалось тех стран, где не было крепкой традиции сотрудничества между государственными и частными структурами. Это явление очень часто приводило к повышению централизации и бюрократизации систем, что в свою очередь вызывало отток ресурсов от реальных образовательных процессов и обучения. Одной из причин, по которой это происходило, являлось следование традиционным представлениям о процессе обучения (Hager, 2004).

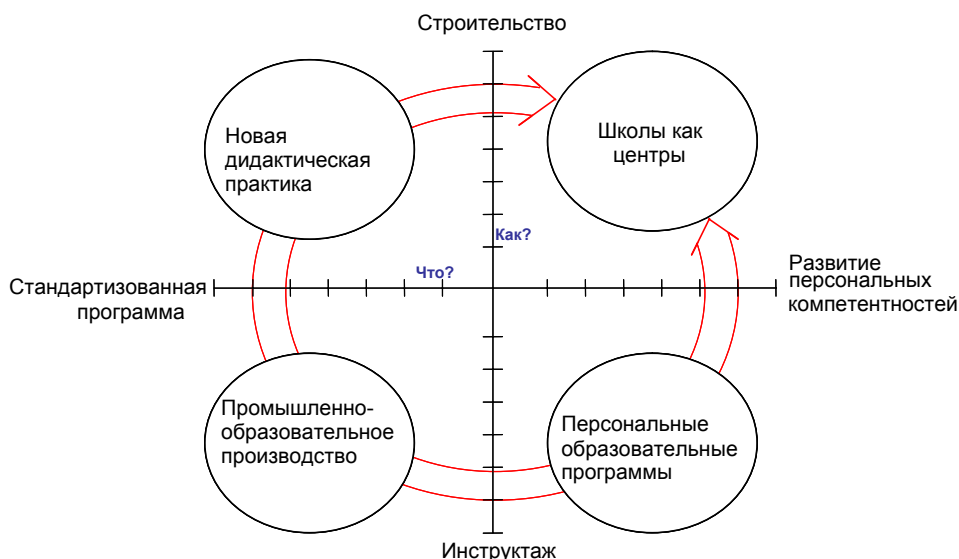
Однако с конца 1990-х годов стало очевидно, что система, строго ориентированная на получение результата, не гарантирует качества и релевантность образовательной системы. Многие страны сейчас пытаются восстановить баланс между процессом, ориентированным на результат, и политикой, обеспечивающей высокий уровень подачи материалов и соответствия образовательных программ. Страны, которые в 1980-х годах стали рьяными последователями системы квалификации и национальной категоризации, сейчас все больше и больше внимания уделяют самому образовательному процессу. Те же страны, которые не ввели жестких систем ориентации на окончательный результат, сейчас вводят элементы, которые стали частью национальной системы квалификации, такие как карьерные пути, прозрачность и признание квалификаций.

В последнее время также признается и важность роли, которые играют преподаватели и инструкторы в процессе предоставления качественного образования (Грутингс и Нильсен (eds.), ЕФО, 2005). Преподаватели и инструкторы не рассматриваются более как эксперты, которые должны передать свои знания, а скорее как помощники в процессе освоения знаний. Это в целом означает отход от узкого поведенческого подхода к «навыкам» и переход к более широкому подходу, основанному на «компетентностях», который строится на основе конструктивистских познавательных теориях. Развитию новых дидактических систем уделяется все больше внимания, в особенности в том, что касается новых подходов в оказании помощи человеку в приобретении новых компетентностей, и в частности, способности усваивать знания, совладать с неопределенностью и быть предприимчивым.

Таким образом идея «повышения квалификации», как её понимает международное донорское сообщество, во многом противоречит нынешним обсуждениям и политике в области современного профессионального образования и обучения. Эта идея является частью словаря донорской помощи развитию и зиждется на образовательных процессах прошлого, внося при этом сумятицу в диалог с образовательным сообществом. С другой стороны, донорское сообщество не до конца осведомлено о дебатах и политических новациях, которые в настоящее время имеют место в среде профессионального обучения в развитых странах.

Прежде чем обсудить вопросы, касающиеся повышения квалификации с целью сокращения бедности, возможно, имело бы смысл сначала ознакомиться с нынешним представлением о роли производственного обучения. На диаграмме 1 проиллюстрированы нынешние дискуссии в некоторых странах ЕС относительно того, «что» и «как» следует осуществлять в вопросе профессионального обучения (Geurts and Meijers, 2006).

Диаграмма 1: Школы профессионального обучения – от станка обучения до центра построения карьеры



Традиционное стандартизированное обучение

Понятие «что» подразумевает все аспекты программ профессионального образования и обучения. Традиционно это стандартные программы, основанные на ряде отдельных предметов, которые преподаются индивидуально преподавателями и инструкторами. Все учатся по единой программе, в едином порядке и по единому образцу. Всех экзаменуют по единому стандарту, что подразумевает, что продолжительность образовательного процесса одинакова для всех. Этот подход по-настоящему можно назвать фабрикой обучения. Большинство школ профессионального обучения, а также большинство теорий профессионального обучения по-прежнему в нижнем левом углу.

Персональная и гибкая система обучения

Некоторые из наиболее продвинутых школ и деятелей сферы образования считают, что необходимо подходить к образовательному процессу с более гибких позиций. Есть мнение, что продукты и услуги должны быть более диверсифицированы и ориентированы на потребителя. Не последнее значение имеют также и вопросы эффективности и стоимости. Все это наводит на мысль о необходимости более широкого профилирования с постепенной и менее узкой программой специализации; мульти-секторному, а не моно-секторному профилированию. Признание и обеспечение качества приобретают особое значение таким образом, чтобы люди могли более эффективно перемещаться из одного сектора в другой. Введение модульной системы заменит систему предметного обучения по годовой школьной программе.

Гибкость подхода также учитывает тот факт, что у разных студентов различные стили усвоения знаний. Некоторые сначала предпочитают усвоить теорию. Другие усваивают материал лучше, если начнут с практики. Одни учатся быстрее других. Каждый приходит к учебе с различным багажом знаний и опыта и не все должны пройти одну и ту же программу, за то же самое время и в том же порядке. Некоторые формы модульного образования весьма хорошо отвечают всем этим требованиям. Программы больше ориентированы на индивидуальные требования учащегося, а школы вырабатывают индивидуальные программы вместо стандартных. Школы также лучше справляются с различными требованиями различных групп: молодых и пожилых, работающих и безработных, начинающих и опытных. В нижнем правом углу диаграммы представлены типичные представители такого рода программ, школ и политики.

И стандартизированные и персонализированные формы профессионального образования и обучения часто основываются на традиционных методах обучения и учебы вне зависимости от того, идет ли речь о знаниях, практических навыках или отношении к работе. Они следуют традиционной форме передачи информации от преподавателя и инструктора ученику. Преподаватели считаются экспертами в определенной сфере, а инструкторы – эксперты в области применения этих знаний на практике. Система преподаватель-инструктор считается приоритетной в такой форме передачи знаний, где в первую очередь упор делается на знаниях и в расчет принимается стоимость дидактики.

Новый образовательный подход к стандартным программам

Дидактика стоит во главе угла аспекта «как». Основной упор здесь делается на то, что профессиональное обучение должно перейти от учебы-по-указке к творческому познанию. Цикл обучения вывернут наизнанку: теория не должна более во всем предшествовать практике. Именно от практики отталкивается теоретическое обучение, которое должно быть представлено в нужное время и в должных дозах. Такой подход осуществляется путем постановки и решения различных практических задач. Различие между теорией и практикой, учебой и работой, между школой и предприятием становится менее четким.

В верхнем левом и нижнем правом углах диаграммы мы видим промежуточные формы обучения. Новые дидактические методы, такие как решение поставленных задач, приводятся в верхнем левом углу. В большинстве стран ЕС, если и проводятся эксперименты, то они всегда осуществляются в рамках стандартных программ. В нижнем правом углу указаны модульные организации существующих образовательных программ. Это обучение *по заказу*. Однако в большинстве случаев, как и в обучении, речь идет о специализированных программах, а не о новых подходах к дидактическому методу. Тем не менее, очень часто это представляют как современный метод профессионального образования и обучения.

Индивидуальный творческий метод обучения

Противоположность школе-фабрике знаний – верхний правый угол. Здесь школа рассматривается как оптимальный вариант построения карьеры. Стартовой точкой для достижения признанных квалификаций являются интересы и возможности самого учащегося. Учащиеся развивают свои собственные уникальные способности благодаря гибкой программе, по индивидуальному, специально разработанному курсу. Учащийся сам выстраивает собственную систему получаемых знаний и навыков, а не получает их в форме инструктажа.

Комбинации нестандартного, персонального профессионального образования и обучения с дидактическими методами, выстроенными вокруг индивидуальных требований учащегося, где преподаватель и инструктор действуют как вспомогательное звено в процессе познания – эти комбинации находятся пока на ранних стадиях разработок. В некоторых странах вводится такая реформа профессионального образовательного процесса, с предварительной и очной подготовкой преподавателей и инструкторов. (Grootings and Nielsen (eds.), ЕФО, 2005, Descy and Tessaring, 2001). Эти разработки необходимо учитывать, когда речь заходит о факторе «что» в возможном вкладе в вопрос развития навыков для сокращения бедности в странах-партнерах ЕФО. Однако также неизбежно встает вопрос и о факторе «как» - как помочь странам реформировать их профессиональное образование и обучение с учетом новых образовательных методов (Grootings, ЕФО, 2005).

В следующем разделе мы коснемся трех источников опыта, который может способствовать развитию понимания факторов «что» и «как» в развитии навыков для сокращения бедности

Повышение квалификации с целью сокращения бедности в странах, находящихся в переходном периоде: три источника опыта для руководства в проведении политики ЕФО в оказании содействия процессу обучения

Нынешние обсуждения вопроса о повышении квалификации людей с целью сокращения бедности во многом окрашены событиями бедных развивающихся стран (Суб-Сахара Африки, Латинская Америка, Южная и Юго-Восточная Азия). Второй, в общем-то неразведанный источник опыта, собственная политика ЕС и инструменты социальной интеграции, призванные показать, как профессиональное образование и обучение способствуют экономическому и социальному развитию. Оба вида опыта не поддаются легкой передаче стране, находящейся на стадии перехода.

Однако важные уроки можно извлечь, если, в частности, два предыдущих опыта присовокупить к третьему источнику, а именно – реформам Профессионального образования и обучения в странах-партнерах ЕФО, проведенных на протяжении последних 15 лет. Совокупность этих трех источников показывает, что:

- навыки важны, но также важны и дополнительные ресурсы, включая финансовые, а также более широкая конструктивная среда;
- национальная политика в области повышения квалификации должна идти дальше, нежели просто попытки сокращения бедности. Однако эта политика должна также касаться и бедных;
- местные проекты, несмотря на важность нового опыта, страдают от ряда ограничений, а также недолговечности;
- необходима интеграция на местном уровне с ключевыми общественными и частными организациями, а также на национальном уровне, в рамках общей политики в секторе образования и обучения;
- даже если это является секторным подходом, реформа профессионального образования и обучения будут иметь лишь ограниченный эффект, если они не будут связаны с политикой, направленной на создание более благоприятных общих условий;
- в целом, значительные перемены наступят только тогда, когда правительства при поддержке доноров будут делать капиталовложения по всему спектру с тем, чтобы способствовать созданию общей благоприятной атмосферы как для общественного, так и для частного секторов, а также вложат деньги в предоставление качественного профессионального образования и обучения.

Более конкретно: общая политика должна предусматривать повышение квалификации совместно с распределением навыков и их утилизацией. Развитие, распределение и утилизация обученных и натренированных ресурсов требует инфраструктуры. Среди наиболее критических следует выделить те, что относятся к образованию и обучению, рынку труда, созданию рабочих мест и трудовой занятости. Также в бедных и обедневших странах повышение квалификации необходимо рассматривать в контексте более широкой политики, давая ответ на вопрос о характере имеющихся или ожидаемых в перспективе рабочих мест, а также того, как люди могут получить доступ или найти способ получения доступа к каким-либо рабочим местам.

Библиография:

- Bennet, P., Learning to change: skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries, Employment and training papers, International Labour Office, Geneva, 1999
- Biemans, H., Nieuwenhuis, L., Poell, R., Mulder, M. and Wesselink, R., Competence-based VET in the Netherlands: background and pitfalls, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (4), pp. 523-538, 2004
- Brouwer, S., Editorial: Africa challenge, eCourier, online newsletter of ACP-EU development cooperation, No 8, February 2006, available at www.europa.eu.int/com/development
- Descy, P. and Tessaring, M., Training and Learning for Competence, *Second report on vocational training research in Europe: executive summary*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001
- Ellerman, D., *Helping people help themselves, From the World Bank to an alternative philosophy of development assistance*, The University of Michigan Press, 2005.
- European Bank for Reconstruction and Development (2005). EBRD and the Early Transition Countries. EBRD Information. Available at <http://www.ebrd.com/pubs/factsh/themes/etc.pdf>
- European Commission, Fight against poverty and social exclusion – Definition of appropriate objectives. Brussels, 30 November 2000, available at http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf
- European Commission, Education and training in the context of poverty reduction, Communication from the Commission of 6 March 2002 to the Council and the European Parliament on education and training in the context of poverty reduction in developing countries COM (2002) 116 final
- European Commission, Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy “The European Consensus”, SEC (2005) 929 COM (2005)311 Final, Brussels, 13.7.2005
- European Commission, Investing in People, Communication on the thematic programme for human and social development and the financial perspectives for 2007-2013, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2006) 18 Final, Brussels, 25-01-2006.
- Faudel, H. and Grootings, P., ETF, Vocational education and training reform in the republic of Tajikistan, European Training Foundation, Turin, (forthcoming)
- Fluitman, F., Poverty reduction, decent work, and the skills it takes, Occasional Papers, International Training Centre of the International Labour Organisation, Turin, 2005
- Geurts, J. and Meijers, F., Vocational education in the Netherlands: in search of a new identity, Unpublished paper Haagse Hogeschool, Den Haag, 2006
- Grootings, P. (ed.), ETF, Learning Matters, *ETF Yearbook 2004*, European Training Foundation, Turin, 2004
- Grootings, P. and Nielsen, S. (eds.), ETF, Teachers and trainers: professionals and stakeholders in the reform of vocational education and training, *ETF Yearbook 2005*, European Training Foundation, Turin, 2005
- Grootings, P., ETF, Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries, Unpublished paper, European Training Foundation, Turin, 2005
- Hager, P., The Competence affair or why vocational education and training urgently needs a new understanding of learning, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (3), 409-434, 2004
- King, K. and Palmer, R., Skills Development and Poverty Reduction: the State of the Art, Report for the European Training Foundation, Turin, 2005
- Mayoux, L., Learning and Decent Work for All: New Directions in Training and Education for Pro-Poor Growth, Draft Discussion paper, 2006, available at http://www.lindaswebs.org.uk/Page2_Livelihoods/BDS/BDS_Docs/Mayoux_trainingoverview_2006.pdf

- McGrawth, S., Skills for Development: a new approach to international cooperation in skills development? *Journal of Vocational Education and Training*, Volume 54, Number 3, 413, 2002
- Nelson, J. M., Tilly, C. and Walker, L. (eds.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Task Force on Economies in Transition, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, National Academy Press, Washington D.C., 1997
- Oates, T., The role of outcomes-based national qualifications in the development of an effective Vocational Education and Training System: the case of England and Wales. *Policy Futures in Education*, Volume 1, pp. 53 –71, 2004
- Reddy, S. G. and Pogge, T. W., How *not* to count the poor, version 6.1 3 October 2005, available at <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>
- Simons, R., van der Linden, J. and Duffy, T. (eds.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London, 2000
- Stiglitz, J., 'Wither reform? – Ten Years of the Transition', Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington DC, April 1999, in Chang, Ha-Joon (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, London, Anthem Press, 2001a
- Stiglitz, J., 'More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland', in Chang, Ha-Joon (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, London, Anthem Press, 2001b
- Tavistock Institute, Engender & ECWS, Evaluation of the Programme of Community Action to encourage co-operation between Member States to combat social exclusion, Interim Synthesis Report realised for the European Commission, 2005, available at http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/interim_report_en.pdf
- UNDP, Poverty, 2006. Available at <http://www.undp.org/poverty/>
- UNESCO, Education for All, 2006. Available at <http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>
- UNICEF, Life skills, 2006. Available at <http://www.unicef.org/lifeskills/>
- United Nations, Millennium Declaration, 2000. Available at <http://www.un.org/millennium/>
- Working Group for International Cooperation in Skills Development (2004). Reforming Training for Countries and Agencies. Debates in Skills Development. Turin, Italy. Working Paper 9. Available at <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper9.pdf>
- Working Group for International Cooperation in Skills Development, Donor Policies on Technical and Vocational Education and Training: Presentation of the Working Group and Comparative analysis and main issues of the sector policies Working Paper 1, 2004. Available at <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper1.pdf>
- World Bank, Poverty Reduction Strategy Papers, 2006. Available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,menuPK:384207~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384201,00.html>
- World Bank, *Attacking Poverty: World Development Report 2000/01*, Chapter 1, World Bank, Washington, 2000, available at <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch1.pdf>
- World Bank, *World Development Report, 1990*, The World Bank, Washington, 1990



**ФОРМИРОВАНИЕ НАВЫКОВ В ОБУЧЕНИИ С ЦЕЛЮ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ИНТЕРЕСАХ БЕДНЫХ СЛОЕВ
НАСЕЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ РЕШЕНИЙ**

Линда Мэйе, апрель 2006 г.

|

|

В контексте изменяющихся производственных систем повышается признание основополагающей роли как образования, так и обучения для достижения целей экономического и социального развития. Ни одно общество не может достичь прогресса в условиях мировой глобализации, если люди не обладают соответствующими знаниями и навыками. Знания и навыки играют жизненно важную роль не только для повышения конкурентоспособности и формирования адаптируемых и эффективных предприятий, но и для достижения целей личного и общественного развития. Именно успешно функционирующие системы образования и обучения укрепляют как экономическую, так и социальную интеграцию, посредством обеспечения возможностей образования для многих групп населения, которые бы были, в противном случае, исключены из рынка труда. Это особенно важно в отношении обеспечения гендерного равенства и искоренения многих форм дискриминации (MOT, 1999 г.)

Резюме

Очевидно, что образование и обучение составляют часть концепции экономического роста в интересах бедных слоев населения, принятой к действию во многих международных агентствах развития, включая МОТ, ПРООН, Всемирный банк и агентства двустороннего сотрудничества, такие как DFID [Министерство Международного Развития Великобритании], SDC [Швейцарское Агентство Развития и Сотрудничества] и CIDA [Канадское Агентство Международного Развития]. Как бы то ни было, несмотря на то, что на протяжении 1990-х годов многие агентства развития вносили формальный вклад в развитие человеческих ресурсов и сокращение бедности, наблюдалось сокращение финансирования в области обучения и развития навыков. Отчасти, это было вызвано исследованиями, проведенными Всемирным банком и прочими агентствами, которые пришли к заключению, что программы в сфере ПОО, осуществляемые в 1960-х, 70-х и 80-х годах, не привели к расширению занятости или экономическому росту. Тем не менее, используемый в настоящее время подход предоставления услуг по развитию предпринимательской деятельности, диктуемой потребностями рынка, имеет серьезные недостатки в отношении экономического развития в интересах бедных слоев населения.

В данной работе приводятся аргументы в пользу необходимости разработки комплексного подхода, который бы отвечал многомерному характеру бедности. В ряде проектов, осуществляемых в Азии, Африке и Латинской Америке, можно обнаружить свидетельства эффективности и потенциальных сфер использования инновационных решений, приемлемых для стран с переходной экономикой.

Государство против рынков? Изъяны нынешней ортодоксии

Очевидно, что образование и обучение составляют часть концепции экономического роста в интересах бедных слоев населения, принятой к действию во многих международных агентствах развития, включая МОТ, ПРООН, Всемирный банк и агентства двустороннего сотрудничества, такие как DFID [Министерство Международного Развития Великобритании], SDC [Швейцарское Агентство Развития и Сотрудничества] и CIDA [Канадское Агентство Международного Развития]. Развитие навыков и обучение в рамках формального и неформального секторов образования являются существенным компонентом концепции политики МОТ по обеспечению «достойной работы». Данная концепция отражает явно выраженный интерес к удовлетворению потребностей социально исключенных групп населения и людей, находящихся в невыгодном положении, включая женщин, неимущих, инвалидов и этнические меньшинства. Более того, образование и обучение являются не только инструментами экономического роста, но и основным правом человека, что отражено во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, во многих международных и региональных договорах и конституциях различных государств.

Как бы то ни было, несмотря на то, что на протяжении 1990-х годов многие агентства развития вносили формальный вклад в развитие человеческих ресурсов и сокращение бедности, наблюдалось сокращение финансирования в области обучения и развития навыков. Отчасти, это было вызвано исследованиями, проведенными Всемирным банком и прочими агентствами,

которые пришли к заключению, что программы в сфере ПОО, осуществляемые в 1960-х, 70-х и 80-х годах, не привели к увеличению занятости или экономическому росту. В некоторых странах, таких как Сингапур, Республика Корея, Малайзия, Маврикий и Ирландия, тщательно продуманные целевые инвестиции в человеческие ресурсы в сочетании с инвестициями в физический капитал, отрасли экономики и развитие промышленности позволили добиться сравнительных успехов, приведших к устойчивому экономическому развитию. В тех странах, где не наблюдался сам по себе рост экономики с целью предоставления рабочих мест обучающимся, обучение, по своей сути, было менее успешным в отношении стимулирования экономического роста или повышения доходов обучающихся. Мелкомасштабные учебные программы, нацеленные на группы населения, сталкивающиеся только с современными проблемами, возникающими на рынке труда, дали положительные результаты. Однако широкие и нецелевые интервенции оказались повсеместно неэффективными. Очень часто обучали таким навыкам, которые пользуются ограниченным спросом. Приобретаются низкоквалифицированные навыки, неадекватными являются средства и инфраструктура обучения, почти отсутствует работа по прослеживанию результатов учебной деятельности обучающихся. Особенно очевидными были серьезные недостатки в отношении обучения женщин. В формальных программах обучения предпринимательской деятельности и развития навыков в рамках «основного течения», осуществляемых в 1970-х и 80-х годах, наблюдалось чрезвычайно низкое участие женщин. В рамках некоторых учебных программ, к которым получили доступ женщины, женщин обучали немногим «женским навыкам», обладающим ограниченным рыночным потенциалом.

Стратегии, разработанные внедрения рыночных услуг по развитию предпринимательской деятельности (BDS), без сомнения являются достижением в попытке исправления недостатков ранних крупномасштабных государственных программ, в частности:

- Фокусирование внимания скорее на услугах, диктуемых спросом, отвечающим рыночной реальности, а не на обучении по принципу «сверху вниз», диктуемом предложением.
- Фокусирование внимания на совместных методах обучения, построенных на существующем опыте и навыках населения.
- Рассмотрение обучения, как составляющей пакета услуг, включающих установление связей с рынком и предоставление исходных данных, поддержку развития инфраструктуры, развитие технологий и новой продукции, финансовую поддержку и консультирование в области политики.
- Выделение значимости устойчивого долгосрочного развития и организационного взаимодействия. Последнее является существенным в сочетании с целевым подходом к программам с удовлетворением потребности в интегрированных услугах.

Однако, программы обладали также рядом недостатков, которые привели к маргинализации и ухудшению положения беднейших слоев населения, как в отношении самого процесса обучения, так и в отношении процесса экономического развития в целом:

- Не было определено понятие, которым обозначается термин «спрос». Несмотря на то, что существует необходимость в удовлетворении потребностей предпринимателей, последние не всегда осведомлены и не в состоянии определить рассчитанные на более продолжительный срок изменения или основополагающие потребности в обучении. Существует необходимость сочетания удовлетворения насущных потребностей в практических навыках с повышением внимания к более существенным вопросам в отношении базовой компетентности. В рамках программ должна проводиться работа по включению обучения, направленного на решение более широких социальных проблем, таких как предоставление достойной работы, обеспечение гендерного равенства, уделение внимания инвалидам и так далее, решение которых является залогом экономического развития в интересах бедных слоев населения, однако не всегда приводит к результатам, выражающимся в немедленном росте уровня доходов предпринимателей.
- Основное внимание особо уделяется предпринимателям, которые уже сформировали мелкие предприятия, а не «формированию доходов» (IGAs) или мерам, «направленным на обеспечение прожиточного минимума», а также мерам в отношении работающих по найму.

Для того, чтобы справиться с гнетом нищеты, многим людям, в особенности женщинам, приходится «жонглировать» в многообразии рыночной и нерыночной деятельности, выполнять работу по найму и работать на свой страх и риск. Соответствующее обучение и прочие средства помощи необходимы им на данном этапе, чтобы предоставить им возможность формирования реализуемой концепции жизни и стратегии совершенствования, которая поможет им расширить сферу деятельности и заработать средства к существованию.

- Акцент на возмещение затрат и обеспечение краткосрочной финансовой устойчивости означает то, что услуги, как правило, предоставляются за рамками платежеспособности бедного населения. Отсутствует оценка теории «просачивания благ сверху вниз», согласно которой предполагается, что выгоды от развития мелких и средних предприятий скажутся и на рабочих и служащих. Следует тщательно проанализировать такие предположения, принимая во внимание ограниченное внимание, уделяемое мелкими предприятиями развитию навыков рабочих, частое использование кредитов для приобретения трудосберегающих технологий и недостаток внимания к мерам по улучшению условий труда в рамках учебных программ для предприятий.
- Зависимость от рыночных решений предполагает наличие достаточного числа провайдеров обучения для формирования конкурентоспособного рынка, который приведет к улучшению качества и снижению стоимости обучения для клиентов. Предполагается также, что клиенты достаточно информированы о различных возможностях обучения и обладают недискриминационным доступом к рынкам BDS. В большинстве случаев, предоставление BDS отличается большой несоразмерностью и в том, и в другом отношении. В частности, почти во всех сельских регионах, где число аккредитованных учебных центров ограничено, и они рассредоточены на большой территории, возможности выбора чрезвычайно ограничены, в связи с чем конкуренция заставляет провайдеров обеспечивать качество и стоимостную эффективность.
- Чрезвычайно слабо осуществлялась деятельность по инвестированию в программы развития навыков с целью обеспечения средств к существованию для беднейших слоев населения. Несмотря на то, что обучение с целью развития навыков для расширения источников средств к существованию беднейших слоев населения, что будет рассмотрено ниже, может быть чрезвычайно эффективным в отношении снижения уровня бедности, в особенности среди женщин, оно остается маргинализированным в отношении донорской помощи и государственной политики.

Таким образом, вопрос заключается не в том, что субсидии выступают против рынков, а в том, как интегрировать ряд компонентов рыночного подхода, реализуемого в контексте адекватно финансируемых систем, направленных на удовлетворение потребностей бедных людей, с различными моделями расширения источников средств к существованию, реализуемыми в контексте постоянно изменяющейся экономики.

Усвоение знаний и приобретение навыков с целью экономического развития с учетом интересов бедных слоев населения: многоаспектная концепция

В настоящее время повсеместно принят тот факт, что бедность является многоаспектным явлением. Даже агентства развития, такие как Всемирный банк, которые сосредоточивали ранее свое внимание на решении вопросов, связанных с бедностью по уровню доходов, с конца 1990-х годов начали использовать более широкую многоаспектную концепцию, как в анализе причин бедности, так и при рассмотрении ответных действий в области политики. Данная концепция включала не только определение реальных параметров, таких как доход, состояние здоровья и уровень обучения, но и менее реальных, но равнозначных и основополагающих параметров уязвимости и отсутствия права голоса. Кроме того, эти различные параметры взаимосвязаны – определение людей в замкнутой круг социального нисхождения или, при надлежущей

поддержке, создание условий для восходящей спирали снижения уровня бедности. К 2000-у году в рамках концепции развития, определенной Всемирным банком, была определена важность не экономического роста самого по себе, а экономического роста в трудоемких отраслях, восстановления широкого круга общественных услуг, расширения возможностей и содействия безопасности. Данная концепция включала также новый взгляд на повышение правомочности и решение проблем гендерного равенства.

Существует много видов обучения, в которых могут нуждаться беднейшие группы населения, и которые могут внести значительный вклад в экономический рост в интересах бедных слоев населения. Несмотря на то, что «свидетельства воздействия» являются случайными, налицо достаточное количество фактов для того, чтобы определить некоторые общие элементы, представленные в Таблице 1.

Во-первых, обучение должно развивать четкое понимание и приверженность принципам свободы, равенства, безопасности и человеческого достоинства, что определено, к примеру, в Программе МОТ по обеспечению достойного труда. Данные принципы должны четко и недвусмысленно определять содержание и методологию всех государственных систем обучения на всех уровнях. Эти системы включают не только обучение в интересах бедных слоев населения, но также и обучение для средних и крупных предприятий и самих обучающихся.

Во-вторых, содержание обучения должно быть адекватным для предоставления неимущим женщинам и мужчинам необходимых знаний для того, чтобы они могли воспользоваться расширяющимися возможностями и понизить свою уязвимость в условиях быстро изменяющейся экономики и социальной среды. Обучение техническим навыкам или навыкам формирования стратегий предприятия должно обеспечивать приемлемость этих навыков к требованиям рынка и, с течением времени, возможность их адаптации к рыночным изменениям. Инструкторы учебных программ не могут с точностью прогнозировать эти требования даже в среднесрочной перспективе. Это значит, что любая программа обучения неимущих мужчин и женщин должна включать формирование аналитических навыков, которые позволят им самим оценивать информацию, полученную из различных источников. В случае необходимости, в программы должно быть также включено обучение основам счета и грамотности. Навыки повышения правомочности являются также существенным фактором, позволяющим людям участвовать в переговорах на рынках, включая рынки труда, и в субподрядных структурах, а также гибко реагировать на изменяющиеся потребности рынков и возникающие возможности. С целью решения проблем, связанных с основными формами неравенства и дискриминации по гендерному признаку, этнической принадлежности, возрасту и инвалидности, обучение должно включать формирование навыков ведения переговоров и организационных навыков. В то же время, развитие «менее ощутимых» навыков и обучение основам счета и грамотности может рассматриваться, как приемлемое и доведенное до конца участниками, только в том случае, если проводимое обучение непосредственно связано с целью повышения доходов и средств к существованию. Наиболее эффективное обучение сочетает все эти компоненты в той или иной степени.

Введение обучения через учебные курсы, как для женщин, так и для мужчин, вносит существенный вклад в снижение бедности на уровне домашних хозяйств. Несмотря на то, что от краткосрочных курсов, посещаемых только женщинами, нельзя ожидать существенных перемен в рамках домашнего хозяйства, все-таки происходят некоторые перемены, которые в более долгосрочной перспективе могут быть подкреплены прочими интервенциями, такими как участие в консультативных группах по микрофинансированию. Наиболее значительные перемены были достигнуты в тех регионах, где использовались женские организации, обладающие большой численностью, в сочетании с отдельным обучением для мужчин и женщин. Основной акцент отводился не только повышению правомочности женщин, но и важности восхваления мужчинами ответственности женщин по ведению домашнего хозяйства, если семьи вырывались из плена бедности. Однако, нельзя ожидать таких изменений из кратковременных приглашений мужчин участвовать в некоторых собраниях женщин. Для таких изменений необходимо формировать устойчивые организации с четким акцентом на гендерной принадлежности.

В-третьих, после формирования данных базовых навыков, необходимо будет проводить обучение по усовершенствованию качества технических навыков и/или обучение навыкам формирования предприятия, если возникает необходимость значительно улучшить доходы. Опыт подсказывает, что повышение качества навыков наилучшим образом осуществляется в рамках долгосрочного процесса повышения квалификаций через ряд мер, включая наставничество,

развитие каналов связи и взаимное обучение. Важным инновационным решением, которому бы могло быть уделено более пристальное внимание, могло бы стать включение обучения по следующим вопросам: как получить информацию о проведении мероприятий в сфере профессионального обучения в частном секторе и возможности заключения субконтрактов, как проводить переговоры по заключению взаимовыгодных договоров и получать знания и развивать опыт без отрыва от производства. Следовало бы включить обучение по таким вопросам в программу повышения осведомленности для работодателей и потребителей лучших продуктов через привлечение общественных средств с целью изменения позиций и барьеров на этом уровне.

Компоненты стратегии обучения с целью обеспечения достойного труда для всех

Основополагающие принципы достойного труда во всех формах обучения

- Труд в условиях свободы, равенства, безопасности и соблюдения человеческого достоинства.
- Свобода ассоциаций и фактическое признание прав на заключение коллективных договоров.
- Искоренение всех форм насильственного или принудительного труда, включая детский труд.
- Искоренение гендерной и прочих форм дискриминации в области труда и занятости.

Содержание: Обучение с целью обеспечения достойного труда

- Комбинированное обучение с целью обеспечения средств к существованию, включающее формирование аналитических навыков и навыков повышения правомочности, и, при необходимости, обучение основам счета и грамотности.
- Обучение с целью формирования навыков приобретения знаний и сбора информации: источники информации о рынках, цепочки ценности, прочая организационная поддержка, а также услуги и пути доступа к ним.
- Обучение в области прав человека с учетом средств и услуг частного и государственного секторов и способам проведения переговоров по заключению взаимовыгодных соглашений: н-р, чего могут ожидать обучающиеся от обучения в частном секторе или надомные работники от субконтрактов, как проводить переговоры о привлечении различных источников неформального или формального кредитования, вести переговоры о месте на рынке, получать юридическую помощь и требовать подотчетности от органов местного самоуправления.
- Обучение с целью искоренения гендерной и прочей дискриминации через проведение учебных курсов для женщин и мужчин.
- Обучение всего населения с целью содействия самоанализу своих возможностей, определению задач и включению их в конкретные и реализуемые проекты для продвижения вперед, включая формирование устойчивых каналов связи между участниками для взаимодействия и проведения встреч по прослеживанию результатов.

Совместные методики: достойная работа для всех

- Использование диаграмм, символики и ролевых игр с целью повышения интереса к обучению и обеспечения его доступности для неграмотных, а также грамотных участников, и предоставления возможности для неграмотных людей участвовать на равных условиях в дискуссиях.
- Развитие навыков поиска информации и предоставление своего опыта и знаний другим

людям.

- Формирование уверенности в себе, коммуникационных навыков и навыков ведения переговоров, организационных и пропагандистских навыков.

Неоднородность существующих путей предоставления обучения и поддержки

- Предоставление обучения, адаптированного ко времени, и доступность ресурсов для целевых групп.
- Повышение уровня наставничества и расширение средств для взаимного обучения.
- В условиях, когда возникает необходимость в более традиционном формальном обучении, оно должно проводиться людьми, которые понимают, в каком положении находятся бедные слои населения, и осознают потребности рынка, в частности, предпринимателями, которые сами добились успехов.
- Включение форм современного обучения в прочие интервенции, такие как микро-финансирование, программное планирование и оценка воздействия экономической деятельности, с целью обеспечения средств к существованию.
- Включение в полном объеме обучения с целью искоренения дискриминации и принципов обеспечения «достойной работы» во все формы государственного обучения для крупных и средних предприятий, а также мелких и микропредприятий.

И наконец, наряду с акцентом на развитии навыков, существует потребность в информации о правах человека, компетентных организациях и формировании организационных навыков с целью лоббирования, защиты и продвижения общественных интересов. Ключевыми вопросами в отношении женщин, вероятно, будут вопросы, касающиеся имущественных прав и путей противостояния насилию. В более общем смысле, как для мужчин, так и для женщин, возникает потребность в информации о путях приобретения места и прав на рынке, об обязательствах органов местного самоуправления и мерах по давлению на органы местного самоуправления с целью исполнения ими своих обязательств.

Обучение должно завершаться составлением конкретных планов развития, разработанных самими обучающимися, с указанием целей, определенных ими, и методов оценки достижений в отношении поставленных целей. Распространенной практикой в обучении для предприятий является настаивание на ведении учета, что является как необязательным, так и непрактичным для беднейших слоев населения – свидетельством этого является низкий уровень инициатив и ничтожный уровень влияния обучения на формирование доходов. Что необходимо, так это совместное обсуждение того, какая информация, как часто и в какой форме может быть необходима населению при осуществлении деятельности с целью повышения доходов. Это будет зависеть от того, какой информацией оно уже владеет. Данные планы действий должны также включать мероприятия по проведению дискуссий о возможной роли каналов связи, формируемых между участниками, и/или между другими средствами поддержания связи и учреждениями, а также о путях их формирования и поддержания. В тех случаях, когда выявлена необходимость совместного действия или лоббирования интересов, обучение в своей сути должно помогать людям приходиться к соглашению о конкретных планах действий, исполняемых ролях и принятых обязательствах.

Современные инновационные решения в сфере развития навыков с целью повышения средств к существованию и расширения прав и возможностей

Параллельно с дискуссиями в рамках «главного течения» о наилучших путях сочетания субсидируемых и рыночных подходов, и, во многом, с вытеснением на второй план данными дискуссиями, был введен ряд мелкомасштабных инновационных решений на уровне проектов в методы и содержание обучения с целью снижения бедности, особенно в проекты, касающиеся вовлечения женщин. Инновационные решения в отношении стран с переходной экономикой включали:

- Интегрирование процесса формирования навыков приспособленности к жизни, гендерной осведомленности и повышения правомочности в обучение с целью повышения средств к существованию и обучение предпринимательской деятельности.
- Использование совместных методов обучения, фокусирующихся скорее на демократическом обучении участников (по принципу «снизу вверх»), а не на директивном обучении под руководством «экспертов» (по принципу «сверху вниз»), и доступных для неграмотных слоев населения.
- Обучение в рамках ряда программных стратегий, нацеленных на сокращение бедности, включающих следующие темы: микрофинансирование, маркетинговая поддержка, организационные стратегии и деятельность по защите интересов на макроуровне.
- Обучение с целью повышения квалификации, нацеленное на различные уровни конкретных секторов экономики: работников, домашних рабочих и растущих предприятий, как часть интегрированного секторального подхода, реализуемого в интересах бедных слоев населения.
- Обучение, в рамках которого производятся попытки решения более широких проблем, связанных с политической правомочностью и развитием гражданского общества.

Во многих случаях, в процесс обучения были включены два или более компонентов. Тем не менее, до настоящего времени, данные инновационные решения были оттеснены на второй план в дискуссиях на уровне доноров, а также в отношении финансирования.

Некоторые примеры международных инновационных решений

СИСТЕМА совместного обучения через опыт (PALS)

В рамках обучения происходит разработка средств обучения через опыт на основе диаграмм, которые могут использоваться индивидуумами, группами или сообществами для развития с целью повышения средств к существованию, организационного развития, планирования инструментов правовой защиты интересов и программного планирования, проведения мониторинга и оценки деятельности. Особое внимание уделяется формированию самостоятельности в обучении и обмену экспертной информацией. В исследовательский процесс включены гендерные вопросы. В настоящее время данная система используется в Центре исследований и документации в Кабароле, Уганда; в программе «Обучение повышению правомочности с целью сокращения бедности», осуществляемой в Судане, и в программе ANANDI в Индии.

Модель "цепочки ценностей"

Обучение для формирования навыков и обучение для предприятий с целью расширения льгот для женщин и повышения правомочности женщин в ведении переговоров в контексте модернизации промышленности. В настоящее время данная модель по-разному используется организацией Udyogini в Индии и центром Aconsur в Перу.

Непрерывное обучение с использованием схем микрофинансирования или систем занятости

Включение обучения по формированию навыков/компетенции в совещания рабочих групп по вопросам микрофинансирования или в программы аккумуляции сбережений, реализуемые в рамках программ занятости, с целью повышения их долгосрочной устойчивости. В качестве примеров можно привести Программу расширения возможностей женщин, осуществляемую в Непале, и Интегрированную программу развития, осуществляемую в округе Тангаил в Бангладеш.

Обучение по формированию навыков для женщин в нетрадиционных сферах деятельности при поддержке местных организаций, действующих на самом нижнем социальном уровне

С целью изменения условий рынка, в рамках которого оперируют женщины, обучение по формированию навыков для женщин в нетрадиционных сферах деятельности зачастую требует поддержки и прослеживания результатов со стороны неформальных ассоциаций или, возможно, коопераций. Данный подход используется в программе ANANDI, осуществляемой в Индии, для того, чтобы помочь женщинам, работающим в сфере строительства, стать квалифицированными каменщиками.

Мероприятия в сфере совместного обучения

Сведение вместе больших групп рабочих/предпринимателей с целью обмена опытом и идеями, а также разработки каналов связи для дальнейшего развития навыков или даже формирования путей профессионального обучения между ними может оказаться более эффективным и более устойчивым, чем традиционное обучение. В разнообразных целях, мероприятия такого типа были организованы, к примеру, в рамках программы ANANDI в Индии, Фонда Gatsby в Африке, программы LEAP в Судане и программы KRC в Уганде. Данные мероприятия обеспечивают также превосходную основу для разработки стратегий в сфере защиты и продвижения общественных интересов и выявления более широкого спектра поддержки или изменений, в которых нуждаются конкретные секторы экономики.

Обучение для всех: расширение деятельности и устойчивое развитие

Для оценки того, как приведенные выше примеры инновационных решений могли быть адаптированы или будут адаптированы в контексте стран с переходной экономикой в отношении, как содержания, так и методов обучения, потребуется проведение дополнительных дискуссий и мероприятий по дальнейшему внедрению инновационных решений. В частности, каким образом может быть сформирован и повышен интерес Всемирного банка и донорских агентств к стратегиям НПО с целью достижения масштаба деятельности, необходимого для значительного сокращения бедности. При этом, опыт стран с низким уровнем доходов указывает на некоторые пути продвижения вперед, что относится также к области расширения деятельности и устойчивому экономическому развитию.

Широкая неоднородность потребностей в обучении не обязательно подразумевает введение широкого ряда модулей обучения и отдельно финансируемых учебных курсов. Что касается формирования базовых навыков и навыков повышения правомочности, существуют пути, по которым методы обучения развитию технических навыков могут повысить самоуверенность,

сформировать навыки сбора и совместного использования информации из различных источников, аналитические навыки и навыки планирования, а также предоставить возможности для группового взаимодействия и коллективной деятельности. Некоторые методы, например, система PALS, обладают значительным потенциалом повышения содействия участию и социальному включению, а также формированию аналитических навыков и навыков повышения правомочности в составе других форм обучения. Другие значимые методы обучения, используемые повсеместно, включают ролевые игры, в рамках которых могут моделироваться различные виды взаимодействия и коллективной деятельности. Важно то, что такая модель обучения приводит к изменению взаимоотношений между обучающим (инструктором) и обучающимся, которые формировались ранее по типу отношений между начальником и подчиненным, в рамках которых инструкторы облегчают формирование самоуверенности у обучающихся и желая задавать вопросы, а также рассматривают себя скорее в качестве «учеников, занимающихся изучением аспектов бедности и стратегий развития для бедных слоев населения», а не в качестве инструментов навязывания "решений для невежд" сверху вниз.

Неоднородность потребностей не подразумевает также необходимость более интенсивных форм обучения формированию навыков, предоставляемых субсидируемыми провайдерами, для какого-либо одного участника. Она скорее предполагает необходимость более широкого определения составляющих обучения и интеграции различных форм обучения. Опыт подсказывает, что помимо формы обучения «выхода из тени» для женщин, не используемой в связи с необходимостью быть вдалеке от дома или необходимостью участия в формальной среде обучения, наилучшим образом обучение предоставляется в форме серий краткосрочных курсов, которые со временем будут способствовать ассимиляции бедных слоев населения и повышать их осведомленность в вопросах, касающихся предметов, изучаемых ими. Более того, существуют потребности в уделении большего внимания разработке структур для обеспечения наставничества, взаимного обучения, решения насущных проблем и взаимодействия, а не одноразовым формам обучения под руководством «экспертов». Существует необходимость вовлечения частного сектора для того, чтобы те люди, которые проводят обучение, имели необходимые знания и опыт в области состояния рынка и его потребностей, при условии, что обучающиеся знают, как определять свои потребности и сообщать о своих потребностях в обучении провайдерам обучения и вести переговоры с последними, чтобы заручиться гарантиями, что их будут обучать, а не использовать в качестве дешевой рабочей силы. Существует также необходимость в расширении взаимного обучения и каналов связи по аналогии с ярмарками, которые проводятся организациями ANANDI в Индии и центром KRC в Уганде.

Маловероятно, что, само по себе, обучение, действительно осуществляемое в интересах бедных и самых бедных слоев населения, может быть устойчивым в финансовом отношении в большей мере, чем начальное образование или здравоохранение. Это происходит даже несмотря на тот факт, что обучение пользуется большим спросом и со временем приводит к значительному росту доходов. В рамках некоторых программ удавалось покрывать расходы на обучение за счет обучающихся. Однако это происходило либо после того, как обучающиеся могли воспользоваться преимуществами первых форм обучения, чтобы значительно повысить доходы, либо оказывало негативное воздействие на уровень бедности. В рамках некоторых программ использовались инструкторы-добровольцы, однако, если эти инструкторы не получали некоторых льгот, таких как микрофинансирование, качество обучения было подвержено риску. Более того, даже самые крупномасштабные из программ, о которых упоминалось выше, являются мелкомасштабными в отношении масштаба обучения, необходимого для оказания существенного воздействия на экономический рост в рамках государства и сокращение уровня бедности. Данные процессы предполагают выполнение обязательств правительств и международных доноров по адекватному инвестированию сферы образования, а также взаимодействие с частным сектором и упрощение процессов одностороннего обучения. И все-таки, существуют пути как расширения деятельности по оказанию помощи неимущим, так и повышения устойчивости и стоимостной эффективности инициатив по индивидуальному обучению.

Во-первых, большие усилия могут быть приложены в развивающийся в настоящее время процесс «обучения инструкторов». Неимущие мужчины и женщины повсеместно обучают друг друга и распространяют навыки. Однако, мало внимания уделяется тому, чтобы научить инструкторов методам обучения других и/или проследить за тем, происходит ли это на самом деле. Больше

внимание следует уделять тому, чтобы инструкторы получали своего рода признание или извлекали пользу из своего труда, и чтобы эти вопросы обсуждались при обучении. Это могло бы быть содействием налаживанию связей между группами, которые бы платили им за работу и покрывали расходы, связанные с обучением очень бедных учащихся, или некоторого рода общественное признание, например, приглашение участвовать в ассоциациях или в поездках по обмену опытом с целью дальнейшего совершенствования навыков.

Во-вторых, в большей мере следует использовать информационные средства, такие как радио или даже Интернет. Это касается, как самого процесса обучения, так и распространения позитивных материалов и ролевых моделей примеров успешного опыта социального продвижения и повышения правомочности.

В-третьих, существует необходимость улучшения интеграции обучения с прочими формами реализации программ, это касается, в частности микрофинансирования и оценки воздействия. Произошедший в недавнем времени сдвиг к минималистскому микрофинансированию не обязательно является наиболее эффективным средством в отношении развития или рентабельным средством сокращения бедности, и ему не достает очень важного потенциала в обеспечении рентабельного средства предоставления обучения. Большой объем денежных средств, используемых в настоящее время на мониторинг, исследования и оценку воздействия обучения, могли бы использоваться для формирования эффективных информационных систем с целью непрерывного обучения участников через опыт и модернизации программ. Инновационные идеи в сфере решения проблем сокращения бедности, реализуемые в мелкомасштабных проектах, также преподнесли ряд ценных уроков в отношении некоторых путей включения процесса определения целей для борьбы с бедностью в крупномасштабные проекты, определяющие «главное течение» процесса.

Наконец, акцент на развитии людского капитала у бедных и очень бедных слоев населения не препятствует образованию и обучению в области современных секторов экономики или обучению для предпринимателей средних и крупных отраслей промышленности. Однако, данный акцент требует, чтобы на этом уровне вместо беспочвенных предположений по теории «просачивания благ сверху вниз», четко сформулированные стратегии упрощения предоставления льгот бедным слоям населения и распространения навыков в нисходящем направлении были включены в процесс обучения. Предпринимателям следует больше внимания уделять обучению стажеров, и уметь договариваться о взаимовыгодных, а не эксплуататорских формах сотрудничества с субподрядчиками. Они должны также задуматься о своих собственных гендерных стереотипах и стиле поведения в отношении групп населения, находящихся в невыгодном положении. Необходимо включить обучение с целью развития гендерной осведомленности и искоренения дискриминации и развитие навыков управления людскими ресурсами в обучение более высокого уровня, а также в программу обучения персонала провайдеров BDS.

Логически последовательная и соразмерная стратегия: организационные и политические изменения

Данные изменения потребуют значительного сдвига в приоритетах финансирования и реальной приверженности инвестированию в обучение и развитие навыков у неимущих, что является центральным компонентом программы экономического роста в интересах бедных слоев населения. Необходимо пересмотреть содержание «рыночных» услуг с целью включения в обучение не только программ развития технических и управленческих навыков, в которых непосредственно нуждаются предприятия для обеспечения рыночной конкурентоспособности и выживания, но и программы формирования базовых навыков и навыков приспособленности к жизни, которые так необходимы неимущим для обсуждения условий труда и управления средствами к существованию в ответ на рыночные возможности и ограничения. Серьезное внимание должно быть уделено планированию и разработке инновационного обучения для очень бедных слоев населения, включая пути восходящего продвижения к другим видам обучения. Необходимо переосмысление путей включения обучения, нацеленного на неимущих, в другие виды интервенций, осуществляемых в интересах бедных слоев населения, таких как развитие грамотности, микрофинансирование и развитие подотраслей экономики и путей повышения эффективности самих интервенций в отношении нацеленности на неимущих.

Важно то, что изменение содержания требует политического сдвига от риторики экономического роста в интересах бедных слоев населения, согласно которой неимущие рассматриваются как нуждающиеся в заключении в рамки «роста как всегда», к реальному вкладу в развитие навыков и потенциальных возможностей огромного числа женщин и мужчин по всему миру в составе программы по защите прав человека с целью экономического роста. Для этого потребуются изменения в экономической, социальной и организационной среде для того, чтобы принять макроэкономические, фискальные и прочие политики в поддержку крупномасштабных программ обучения в интересах бедных слоев населения. Для этого потребуются инвестиции для изменения «основного течения» процесса обучения, а самое главное, изменения подготовке инструкторов. Проблемы справедливости: бедность, разделение по гендерному признаку, этническая принадлежность и инвалидность - эти темы должны быть включены в основное обучение и интервенции с целью роста предприятий в отношении «цепочек ценности», а также в основное образование и обучение на всех уровнях. Для этого потребуются также «этнический сдвиг» в практике предпринимательской деятельности, в рамках которого будут поощряться предприятия частного сектора за должное внимание к потребностям в обучении своих работников.

Если правам очень бедных слоев населения на развитие навыков и обучение не будет отдан приоритет, эти слои населения будут маргинализированы еще в большей степени не только из-за экономического роста, но и из-за «развития человеческих ресурсов». Акцент на развитие базового образования детей исключает из обучения основную массу пожилых женщин и мужчин, от доходов которых зависит доступ их детей к возможностям образования, таким образом, усугубляется неравенство в отношении будущего поколения. Акцент на развитие мелких предприятий и возмещение затрат в области интервенций, нацеленных на сокращение бедности, приводит к риску дальнейшей маргинализации, а невыгодное положение микропредприятий – к дальнейшему ухудшению «цепочки ценностей». Несостоятельность удовлетворения потребностей работающих и рабочих в обучении приводит к ухудшению эффективности предприятий и доходов работающих. В целом, воздействие на женщин в условиях роста эксплуатации, неуправляемой нагрузки и плохого состояния здоровья, приносит наибольший вред. В целом, все это противоречит Соглашениям о правах человека и подрывает не только «экономический рост в интересах бедных слоев населения», но и социальную сплоченность, а также экономическую и социальную устойчивость глобального экономического роста в целом.



**РЫНКИ ТРУДА И ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ, НАХОДЯЩИЕСЯ В
НЕРАВНОМ ПОЛОЖЕНИИ, В СТРАНАХ ЗАПАДНЫХ БАЛКАН:
ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
НАВЫКОВ**

Анастасия Фетси, ЕФО, апрель 2006 года

Развитие навыков у доведенных до нищеты малообеспеченных слоев работающего населения

В течение последних 20-и лет происходило постепенное обнищание населения стран Западных Балкан. В начале 2000-х годов около 10-30% населения стран Западных Балкан проживало за чертой бедности. Это необязательно безработные или бездеятельные люди. Большая часть бедных слоев населения вовлечена в неквалифицированную работу, в низкопроизводительные виды деятельности в неформальных секторах экономики и натуральном сельском хозяйстве: это так называемые малообеспеченные слои работающего населения. Следует отметить, что около 80% малоимущего населения этих стран имеют чрезвычайно низкий уровень образования.

Это свидетельствует о тесной связи образования, навыков и бедности. Возникает вопрос, имеют ли эти люди возможность для совершенствования своих навыков, чтобы разорвать замкнутый круг, включающий низкие квалификации, неформальные виды деятельности/безработицу и бедность? И если такая возможность существует, какова роль государственных служб в предоставлении такой возможности?

Деятельность ЕФО в данном направлении наглядно показывает, что разработчики политик не обладают достаточной осведомленностью о потенциале, который может быть создан благодаря совершенствованию навыков людей, находящихся сегодня за чертой бедности. Это справедливо в отношении самих людей и процессов экономического и социального развития, происходящих в данных странах. Деятельность в области разработки политик развивается слабо, а существующие пробелы заполняются, главным образом, донорскими проектами. В свете будущего вступления этих стран в Европейский Союз необходимо скоординировать усилия для решения вопросов по последовательному устранению пробелов в навыках у малоимущего населения.

Замкнутый круг бедности, безработицы, неформальной деятельности и недостатка навыков

В течение последних 20-и лет принципы развития экономики и социальной инфраструктуры в странах Западных Балкан подвергались критической оценке. Это было вызвано экономической бесхозяйственностью 70-х и 80-х годов, а также войнами и этническими конфликтами, имевшими место в 90-х годах. Многие непроизводительные рабочие места были разрушены в результате процесса реструктуризации экономики, причем новые рабочие места не создавались. Многие люди потеряли работу в результате сокращения рабочих мест или закрытия фирм, другие формально все еще имеют работу, однако на самом деле не работают и не получают заработную плату.

Как и в странах с переходной экономикой, безработица заставила людей заниматься натуральным сельским хозяйством или работать в неформальных секторах экономики, формировать мелкие семейные предприятия, выполнять незадекларированную работу или краткосрочную или периодическую работу, заниматься надомным трудом, сквозной доставкой товаров, деятельностью на «блошиных» рынках или в других местах. Как правило, такая занятость носит сомнительный и случайный характер, является низкооплачиваемой, низкоквалифицированной и лишает индивидуума социальных прав, таких как право на пенсию по старости или по инвалидности, страхование здоровья. К тому же, на рабочих местах не выполняются требования по технике безопасности и охране здоровья. Многие люди не имеют доступа к хорошей работе.

В сочетании с отсутствием систем социальной защиты населения, безработица привела к повышению уровня бедности во всех странах региона. В начале 2000-х годов в Сербии и Черногории процент населения, проживающего за национальной чертой бедности, составлял примерно 10%, в Боснии и Герцеговине – 19,5%, в Албании – 25,4%, а в бывшей Югославской Республике Македонии – 29,6%. Большинство населения этих стран имеют низкое образование и низкую квалификацию: примерно 60-80% от числа малоимущего населения попадают в данную категорию. Эти люди сталкиваются также с трудностями, связанными с неблагоприятными факторами, такими как низкий уровень хозяйственной деятельности в тех местах, где они

проживают, - как правило, это сельские районы, районы, непосредственно примыкающие к городам, или бывшие промышленные центры, подвергнувшиеся реструктуризации. В число малоимущего населения попадают также лица цыганской национальности, внутренние перемещённые лица (ВПЛ) и беженцы, женщины и лица старшего возраста, которые также широко представлены среди бедных слоев.

Малоимущие слои населения, которые наибольшим образом пострадали в результате процессов экономического развития, происходящих в последние годы, и которые, имея, в подавляющем большинстве, низкое образование и обладая низкими квалификациями, попали в замкнутый круг дальнейшей потери квалификации, что ухудшает их шансы на трудоустройство. В связи с потерей работы или вовлечением в неформальные секторы экономики или натуральное сельское хозяйство, у этих людей развивается негативное отношение к «нормальной» работе, и они теряют надежду когда-либо получить «нормальную» работу. В этом смысле они придерживаются такого «стиля жизни», согласно которому они вынуждены примириться с положением лиц, выброшенных за пределы ведущей экономики, рынка труда и общества в целом.

В основе данной работы лежат доклад Анастасии Фетси, ЕФО: Education and training for the social integration of disadvantaged groups in South Eastern Europe? Проект главы, Ежегодник ЕФО 2006

Разрушение замкнутого круга путем повышения квалификации и расширения занятости

В качестве основных инструментов, которыми сегодня обладают страны для обеспечения обучения, повышения квалификации и расширения занятости малоимущих низкоквалифицированных слоев населения, используются государственные службы занятости (ГСЗ) и активные меры на рынке труда (ALMMs). Оба инструмента еще не достаточно разработаны в отношении структуры и функций.

Ограниченные возможности и ресурсы

Услуги, предоставляемые ГСЗ, еще не направлены на тех, кто в них нуждается в большей мере (как происходит почти во всех государствах-членах ЕС). Данные службы занимаются, зачастую, скорее регистрацией безработных и ведением регистров по безработице, а не предоставлением услуг своим клиентам. Зачастую плохо сбалансировано распределение персонала для выполнения административных и организационных задач. К тому же, консультанты не обладают достаточным временем (а также необходимым опытом) для предоставления реальной помощи и вовлечения «трудных» безработных. Ограниченными возможностями и неустойчивым бюджетом отличаются активные меры на рынке труда (ALMMs), к тому же они не всегда направлены на оказание помощи тем, кто в ней нуждается больше всего. Несмотря на то, что обучение зачастую является одной из активных мер, в редких случаях на его развитие выделяются значительные средства из уже ограниченного бюджета. Основная часть бюджетных средств идет на дотации к заработной плате, что, как правило, не приносит пользы малоимущему населению.

В целом, ограничены возможности обучения с целью разорвать замкнутый круг, способствующий обнищанию, и расширить занятость малоимущего населения. Разработчики политик часто оправдывают данный подход тем, что в связи с отсутствием рабочих мест, нет необходимости делать инвестиции в обучение и, в частности, в обучение низкоквалифицированных рабочих. Несмотря на то, что данный аргумент может иметь основания в отношении краткосрочных перспектив, он не рассматривает долгосрочную перспективу обучения, как инструмента (повторного) задействования и (повторного) трудоустройства людей, которые оказались за пределами формального рынка труда.

Потребность в интегрированных подходах

Меры по предоставлению возможности повышения квалификации безработному населению, которое долгое время находилось за пределами рынка труда, должны иметь четкую структуру и использоваться в комбинации с прочими мерами, направленными на развитие рынка труда. Для

формирования эффективного цикла целесообразным подходом могло бы стать обучение как часть индивидуального плана ре-интеграции в рынок труда. Аналогичные процессы происходят в настоящее время в Сербии.

Обучение должно строиться таким образом, чтобы оно удовлетворяло потребностям местного рынка труда и потребности в развитии навыков у отдельных лиц. Если программы обучения направлены на удовлетворение конкретных потребностей самых нуждающихся слоев населения, они должны включать мероприятия по развитию различных навыков, включая:

- Специальные или технические навыки, которые бы содействовали устранению структурных несоответствий в рынке труда и занятости не по специальности.
- Навыки межличностного общения: целенаправленность и отношение к работе (очень важно для лиц, долгое время не имевших работу, или лиц, вовлеченных в неформальные секторы экономики, или имеющих временную работу), работа в группе, решение задач и проблем, коммуникационные навыки.
- Навыки поиска работы: важно для уволенных рабочих, которые зачастую работали на одном месте или на одном предприятии в течение продолжительного времени, а также для лиц, вступающих на рынки труда и безработных в течение длительного времени.
- Навыки предпринимательства: не каждый безработный может стать предпринимателем. Очень часто безработные выбирают предпринимательство, потому что перед ними открываются каналы получения финансовых средств для создания нового предприятия. Программы обучения предпринимательской деятельности зачастую включают лишь обучение составлению бизнес-планов и ознакомление с нормативно-правовыми актами. Целесообразно обогащать данные программы такими аспектами предпринимательского поведения, как инициативность, самоконтроль и принятие рискованных решений. В контексте стран Западных Балкан, целесообразны идеи преобразования неформальной деятельности и низкопроизводительных видов деятельности в более производительные формальные виды деятельности.
- Навыки карьерного роста посредством предоставления консультаций и методологических рекомендаций.

Вовлечение прочих заинтересованных организаций и местных акторов в партнерские отношения

Возможности государственных служб занятости (ГСЗ) все еще ограничены, поэтому они не в состоянии осуществлять свою деятельность по вовлечению в работу и развитию навыков у лиц, находящихся в невыгодном положении, в полной мере. Это может быть вызвано нежеланием работать, особенно в самых трудных ситуациях, когда необходима долгосрочная помощь людям для восстановления их самоуверенности и доверия обществу или устранения укоренившегося негативного отношения. Вовлечение местных акторов в разработку и предоставление услуг через формирование партнерских отношений на местном уровне или введение местных каналов связи среди провайдеров услуг привело к успешным результатам деятельности, осуществляемой в государствах-членах ЕС и странах-партнерах для решения этой задачи. Обычно, такие меры и инициативы финансировались из средств Европейского социального фонда (ЕСФ).

Ряд проектов CARDS, финансируемых из фондов ЕС, и проектов, финансируемых другими донорами, строились на основе концепции создания местных каналов связи в странах Западных Балкан. С целью предоставления помощи населению из регионов, не имеющих благоприятных условий, в рамках данных проектов были налажены связи между местными органами власти, местными агентствами по трудоустройству, региональными бюро развития, провайдерами обучения, включая профессионально-технические училища, и НПО. Тем не менее, данные проекты не всегда были направлены на решение проблем самых нуждающихся слоев населения, хотя в рамках их осуществления производились попытки вовлечения безработных в течение длительного времени или молодых людей, находящихся в невыгодном положении, лиц цыганской

национальности или рабочих, потерявших работу в связи с реструктуризацией предприятий. Неизвестны результаты данных проектов по совершенствованию навыков или занятости вовлеченных в проекты слоев населения. В большинстве случаев отсутствуют механизмы прослеживания результатов таких проектов, а если и таковые имеются, не наблюдается широкое использование данных результатов.

Наращивание потенциала и организационное строительство во благо устойчивому развитию

При реализации многих проектов основное внимание уделялось скорее наращиванию потенциала местных акторов, а не улучшению жизненного уровня людей, вовлеченных в проекты. Основное отличие использования данного подхода в государствах-членах ЕС и странах Западных Балкан заключается в том, что в последних данный подход не используется как часть механизма выработки политики, а используется скорее в качестве экспериментальной деятельности и механизма заполнения пробелов государственной политики, направленной на решение вопросов, связанных с совершенствованием навыков и проблем, с которыми сталкиваются лица, находящиеся в невыгодном положении.

Рассчитанный на долгосрочную перспективу успех стратегии развития партнерских отношений на местном уровне с целью вовлечения тех слоев населения, которые находятся в невыгодном положении, лежит в ее организационном оформлении как механизма разработки политики. Необходимо активизировать деятельность на местном уровне и подкрепить ее соответствующими законодательными нормами и организационными структурами. Это важные рекомендации в области разработки политики для стран Западных Балкан для получения финансирования, предоставляемого в рамках подготовки к вступлению в ЕС, через механизмы финансирования по типу деятельности ЕСФ.

Задача ЕФО

На ближайшие годы одной из главных задач ЕФО будет содействие странам Западных Балкан в подготовке к вступлению в ЕС.

Налицо четко выраженная необходимость повышения осведомленности разработчиков национальной политики о состоянии лиц, находящихся в невыгодном положении, и их вовлечении в трудовую деятельность и включение в формальные рынки труда. Это основные стержни Европейской стратегии занятости и Европейской социальной программы. Стратегия занятости посвящена развитию рынка труда с включением всех заинтересованных лиц, а Социальная программа – социальной сплоченности.

Представляется необходимым содействие данным странам в изучении успешного опыта государств-членов ЕС в отношении механизмов предоставления услуг и организационного строительства.

Вопросы

- Как можно повысить осведомленность и понимание вопросов в области политики и механизмов ее реализации?
- Можем ли мы перенять опыт стран-кандидатов?
- Можем ли мы перенять опыт стран, готовящихся к вступлению в ЕС?



ОТ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ И СОЦИАЛЬНОМУ ЕДИНСТВУ: КАК ЛУЧШЕ ПОДГОТОВИТЬ СТРАНЫ К ИНСТРУМЕНТАМ ТИПА ЕСФ?

Арьен Дэй, ЕФО, апрель 2006г.

Экономическое и социальное единство - больше чем средство снижения уровня бедности

Есть ли нужда в развитии навыков для снижения уровня бедности в Европе?

Бедность – это общий признак, присущий странам, которые в настоящее время находятся в процессе вступления в Европейский Союз и его расширения. Почти одна треть населения стран юго-восточной Европы и Малой Азии живет сегодня в бедности. При вступлении новых стран в ЕС в различное время, ЕС интегрирует одновременно менее квалифицированную рабочую силу по сравнению с теми странами, которые присоединились в 2004г. Ситуация в присоединяющихся странах имеет много общего с ситуацией в Греции, Португалии и Испании, когда эти страны стали членами ЕС с точки зрения инфраструктуры, административных объемов, преобладания сельского характера местности, уровня человеческого развития и бедности. Интеграция новых стран в Евросоюз требует специального подхода с учетом их специфических характеристик.

Новые страны присоединяются к Европейскому Союзу с более сложной структурой, где политика образования, обучения и занятости гораздо более выраженная. Обсуждение этих вопросов стало сейчас частью открытой координационной политики, когда страны работают совместно с целью достижения согласованных целей, отчитываются о достигнутом прогрессе, получают средства на основе достигнутых показателей. При присоединении более бедных стран экономическое единство будет наиболее слабым чем когда бы то ни было в Сообществе. Необходимо будет уделить больше внимания решению вопросов занятости и образования и обучения целевых групп и развития более бедных регионов. Структурные фонды сыграют важную роль в сокращении этих экономических и социальных различий, и Европейский Социальный Фонд (ЕСФ), в частности, должен будет сыграть в этом ключевую роль.

Или в развитии навыков для достижения экономического и социального единства?

Сокращение уровня бедности в рамках политики оказания помощи развитию и достижения экономического и социального единства в Европейском Союзе направлены на улучшение качества жизни с точки зрения дохода и занятости неблагополучных групп населения. В то время как стратегии сокращения уровня бедности нового типа включают интегрированные меры, охватывающие образование и обучение для сокращения уровня бедности, цели достижения экономического и социального единства в Европе являются еще более амбициозными. Политика экономического и социального единства направлена на сокращение разрыва в доходе и занятости между регионами Европейского Союза и между большинством населения и неблагополучными группами. В то время как поставленные цели являются более амбициозными, средства, имеющиеся для экономического и социального единства, также более щедрые. Разработаны крупномасштабные инициативы развития навыков в сочетании с инвестициями в инфраструктуру для создания благоприятной почвы для местного и регионального развития.

Для стран с перспективой присоединения к ЕС экономическое и социальное единство будет самой главной целью. Экономическое и социальное единство не может быть достигнуто без решения вопроса развития человеческих ресурсов. Это в особенности касается новых стран-членов, стран-кандидатов на вступление в Евросоюз и стран Западных Балкан, где население является самым ценным ресурсом этих стран за отсутствием существенных природных ресурсов. Учитывая нехватку государственных ресурсов в указанных странах, ЕСФ, будучи главным европейским инструментом развития человеческого капитала, явится важным катализатором в развитии политики образования, обучения и занятости.

Этот доклад основан на работе Милены Кардини, Джерарда Майена и Арьена Дей «От снижения уровня бедности к экономическому и социальному единству: Как будущие страны-члены могут быть лучше подготовлены к ЕСФ? Проект главы, Ежегодник ЕФО, 2006г.

Уроки, извлеченные на примере процесса подготовки к вступлению новых стран-членов

Фокус на развитие национальной политики и процессы планирования

Программа Phare, которая была внедрена в начале 90-х годов для поддержки экономической реконструкции в странах в переходный период, изменила свой подход для поддержания процесса присоединения, как только было принято решение о расширении. Программа экономического и социального единства включала меры поддержки регионального развития и развития человеческих ресурсов. Страны, находящиеся в процессе присоединения, готовились также к Европейской Стратегии Занятости (ЕСЗ) и начинали готовиться к открытому методу координации, когда каждая страна определяет свои первоочередные задачи в рамках ЕСЗ и отчитывается о прогрессе в диалоге с Комиссией. В Совместном Оценочном Исследовании (СОИ) по политике и мерам занятости рассматривалась политика налогообложения, социальные вклады, активные и пассивные меры трудового рынка, политика образования и обучения, взрослое обучение, роль служб общественной занятости и гендерная политика. Совместный Меморандум Социального Включения предусматривает согласованную оценку мер включения различных целевых групп.

Одновременно с развитием национального законодательства о придании большей важности мерам активного трудового рынка страны готовили свои первые Национальные Планы Действия по Занятости (НПДЗ). Для подготовки составления программ структурных фондов были составлены первые Национальные Планы Развития, включая планы регионального развития и стратегии человеческих ресурсов (ЧР). Стратегии ЧР были прототипами первых Секторных Оперативных Программ для развития человеческих ресурсов, инструментов планирования для ЕСФ. Техническая помощь через проекты Phare помогла странам разработать программы стратегии, обучить администраторов и создать новые структуры. ЕСФ использует перевернутый подход для мобилизации местных участников в партнерства с целью решения конкретных местных и региональных аспектов развития человеческих ресурсов секторной и промышленной реструктуризации и развития, мер по интеграции и реинтеграции и мер по социальному включению. Страны запустили свои первые, основанные на грантах схемы РЧР для приобретения опыта и подготовки базы для ряда проектов для ЕСФ.

ЕФО активно участвует в поддержке этих мероприятий. Мы руководили Специальной Подготовительной Программой, которая включает семинары по созданию производственных возможностей и ознакомительных визитов в ЕС для основных участников из будущих стран-членов. Мы также оказывали поддержку программе Изучения Трудового Рынка, которая была подготовлена странами в рамках консультативного процесса между Комиссией и странами-кандидатами. После одобрения и подписания СОИ сотрудники ЕФО при поддержке международных и местных экспертов провели исследования, касающиеся вклада системы образования и обучения в систему занятости, роли взрослого обучения, мер активного трудового рынка и услуг системы государственной занятости. Результаты обсуждались с участниками в этих странах и внесены в процесс отчетности СОИ. Мы подготовили проектные микрофиши с различными сценариями затрат, которые необходимы для поддержки ЕСФ, при этом уделялось особое внимание поддержке систем образования и обучения, предоставлению мер активного трудового рынка и постоянного производственного обучения. ЕФО оказал также поддержку разработке схемы грантов на РЧР. Однако с тех пор, как эти страны стали членами Евросоюза, не была проведена реальная оценка влияния, оказанного этими действиями.

Меньше внимания созданию производственных возможностей для выполнения программ

Исследования, заказанные ранее Комиссией, предупредили, однако, что не стоит возлагать чрезвычайно оптимистичных ожиданий на присоединение и влияние, которое оно окажет на занятость; исследования предсказывают миграцию рабочей силы в старые страны-члены в поисках более высоко оплачиваемой работы и указывают на то, что структурные фонды в новых

странах-членах будут ограничены плохими местными средствами выполнения программ и, следовательно, приведут к низкому уровню их утилизации.

Некоторые предварительные оценки секторных оперативных программ по обучению человеческих ресурсов за период 2004-06г.г., похоже, подтверждают эти предположения. Они показывают, к примеру, что, несмотря на то, что страны достигли значительного прогресса в понимании задач, связанных с развитием рынка занятости, они не всегда могут использовать это понимание применительно к целевым мерам, не говоря уже о возможности определения индикаторов достигнутого, мобилизации местных участников и бюджетирования своих программ.

Более того, можно увидеть новые меры, появляющиеся в национальных программах, например, поддержка детских садов в Польше для решения проблемы бедности среди детей сельской местности и профилактическое медицинское обслуживание в Венгрии для сокращения числа мужчин, покидающих рабочий рынок преждевременно из-за саморазрушающего стиля жизни, который они ведут. Это лишь компоненты программы и являются всего лишь малой долей первоочередных задач национального ЕСФ, которые обычно решаются более конвенциональным путем, тем не менее, они индикативны и указывают на тенденцию широкого использования ЕСФ. Это, возможно, указывает на то, что страны не были готовы в достаточной мере. Будут ли новые страны-кандидаты подготовлены лучше?

Румыния и Болгария: больше времени, больше опыта?

Слишком мало внимания уделяется созданию новых возможностей и институтов для выполнения программ

Румыния и Болгария, которые готовятся сейчас к присоединению, извлекли пользу из дополнительных двух с половиной лет на подготовку. Похоже, это помогает лучше подготовиться. Румыния начала рано и прощупала почву с помощью схем, в рамках которых выделяются гранты на человеческие ресурсы. Уже в 1998г. была запущена схема грантов из бюджета Phare, после чего последовали новые инициативы использования средств из бюджета Phare 2000г., а с 2002г. из каждого годового бюджета Phare. Выполнение почти на два года отстает от графика, но, тем не менее, дает Румынии возможность экспериментировать. Первоначальное профессиональное образование и обучение (ПОО) получило значительную долю поддержки фондов, предшествующих ЕСФ, и ожидается, что ЕСФ будет использован в будущем, чтобы ПОО быстрее откликнулся на существующие нужды и был более доступным для обучающихся и участников рынка труда. Нынешние реформы ПОО направлены на улучшение системы предоставления ПОО в регионах.

В рамках реформы ПОО Румыния также начала улучшать процесс регионального планирования РЧР с участием всех основных заинтересованных участников. СОИ выявил ряд критических участков, нуждающихся в развитии, после чего были проведены национальные и тематические встречи для обсуждения политики занятости, РЧР и меры по социальному включению. Были предприняты дополнительные усилия для улучшения индикаторов занятости и рынка труда. Как и в Болгарии, правительство разработало постоянную стратегию обучения на 2005-10г.г. для поднятия уровня участия и облегчения доступа к обучению, а также для улучшения его качества и применимости. ЕФО принимал непосредственное участие в этих разработках. К тому же ЕФО создавал средства для оценки мер по использованию ЧР и поддержки участия социальных партнеров. Это позволит социальным партнерам стать ведущей силой в региональном партнерстве при поддержке ЕСФ и решать вопросы РЧР для критических секторов, таких как машиностроение, пищевая промышленность, строительство, включая отрасли инфраструктуры, транспорта и туризма.

В Болгарии обучению взрослых уделялось большое внимание, учитывая уровень структурной безработицы. Было создано Национальное Агентство Профессионального Обучения и Образования, которое работает в тесном сотрудничестве с Болгарской Службой Занятости. Особое внимание уделяется уровню подготовленности организаций, предоставляющих образование, региональные центры обучения укреплены для охвата населения в более широком географическом масштабе. В ряде регионов разработаны стратегии регионального развития и

занятости, при создании средств уделяется внимание созданию региональных партнерств. ЕФО укрепил эти действия своими мерами по созданию институтов для осуществления этих действий.

Как в Румынии, так и в Болгарии отсутствуют сильные местные и региональные структуры, на базе которых можно строить партнерства. Несмотря на то, что децентрализация способствовала продвижению как в области образования и обучения, так и в области содействия развитию занятости, партнерства не являются повсеместным явлением, а региональные административные структуры практически отсутствуют. Существующие средства внедрения и оценки не гарантируют, что политика эффективно претворяется в реальные и действенные меры.

Страны-кандидаты следующего поколения рискуют быть точно так же плохо подготовленными

Для следующей волны присоединения новых стран к Евросоюзу Комиссия подготовила единый инструмент для подготовки в свою очередь Инструмента для стран-кандидатов (ИСК). ИСК включает все страны, для которых присоединение является возможной перспективой. Однако правила игры различны для стран-кандидатов и перспективных стран-кандидатов. Перспективные кандидаты не участвуют в открытых методах координации занятости и политике ПОО. Это означает, что обсуждение национальных стратегий приведет к настоящему диалогу только на более поздней стадии. Время на экспериментирование и улучшение и развитие эффективных национальных, региональных и секторных консультативных процессов будет также ограничено, поскольку схемы грантов на РЧР пока не могут финансироваться.

В то время как много внимания в подготовительном процессе уделяется улучшению разработки политики, планированию и мерам по составлению программ, есть необходимость проверить подход к решению проблем со стороны ЕСФ на местах для подготовки к выполнению его программ. Способность эффективного использования ЕСФ зависит в значительной степени от понимания того, как имеющиеся человеческие ресурсы на местном, региональном, национальном и международном уровне могут быть оптимизированы для поддержки развития и роста. Это требует более тщательного изучения того, что происходит в стране до присоединения, и что происходило в других странах, которые прошли через аналогичные процессы. Эти процессы изучения эффективны только в том случае, если они могут использовать политику на местном, региональном, национальном и европейском уровне. Может ли ЕФО вступить в действие?

Новая роль ЕФО, способствующая обучению и разработке политики обучения?

Роль ЕФО в подготовке стран к ЕСФ до сих пор была в основном второстепенной после Комиссии, делегаций Евросоюза и национальных участников. Его роль заключалась в улучшенной разработке политики и процессов планирования. Однако, опираясь на приобретенный на сегодняшний день опыт, абсолютно очевидно, что это не обеспечивает успешную подготовку к ЕСФ. Доступ к имеющимся фондам после присоединения страны к ЕС обычно приводит к применению подхода, который руководствуется скорее ресурсами, чем политикой. Чрезвычайно сложно добиться эффективного объединения политики на местном и региональном уровне с политикой на национальном уровне. Это требует времени и взаимодействия и более детального изучения того, что же все-таки применительно и работает на местах и почему. Каждая страна своеобразна и нет готовых решений, гарантирующих успех.

Политика ЧР должна быть динамичной и реагировать на меняющиеся обстоятельства, национальная стратегическая структура должна иметь четко поставленные приоритеты. Для того, чтобы эффективно использовать ЕСФ, должны быть созданы и работать системы обучения, которые позволят корректировать и развивать политику. Это создает нужду в посреднике, который понимает ЧР в различных контекстах и который может помочь странам изучить в период процесса подготовки к вступлению, какого типа партнерства, меры и проекты применимы к той или иной целевой группе и которые приводят к устойчивым результатам и структурам.

К тому же учеба не должна быть ограничена только тем, что происходит в стране, она должна учитывать соответствующий опыт старых стран-членов и в особенности опыт соседних стран, которые проходят через аналогичный процесс. Это самая важная роль, отведенная ЕФО в регионах, включая знание того, через что прошли новые страны-члены. Роль ЕФО может заключаться в оказании помощи в изучении политики, поддержке инициатив и систем, которые помогают учиться для того, чтобы применять и развивать политику и способствовать обучению и обмену обучением между странами.

Вопросы для обсуждения?

1. Как может ЕФО помочь изучить политику для ЕСФ и способствовать сокращению уровня бедности, балансируя развитие политики, планирование и оценку?
2. Какие уроки можно извлечь из процесса подготовки ЕСФ, которые могут быть использованы в странах, которым не предлагается перспектива присоединения?
3. Какие элементы ЕСФ могут быть применены для обогащения стратегий по снижению уровня бедности?

**РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ С ЦЕЛЮ СОКРАЩЕНИЯ УРОВНЯ
БЕДНОСТИ И РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-
ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ В СТРАНАХ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Генрик Фодель, ЕФО, Апрель 2006

Введение

В советский период организации профессионально-технического образования и обучения играли двойную роль. Они обеспечивали плановую экономику квалифицированными кадрами и также брали на себя заботу о благосостоянии и социальные функции в отношении молодых людей. В переходный период профессиональные школы прилагали все усилия в отношении уровня профессиональных навыков, и их социальная роль становилась все более выдающейся. В результате профессиональные школы в все большей степени становились школами для детей из бедных семей. Это сосредоточение на роли 'сокращения бедности' является выбором в меньшей степени, чем в результате трудностей, возникающих при предъявлении требований к навыкам на изменяющемся рынке труда. Тем не менее, лучше оказать помощь молодым людям в развитии соответствующих навыков, чтобы снизить или предотвратить обнищание, т.к. отсутствие значимости и качества может оказывать негативное влияние на риск для людей остаться неимущими.

Реформа системы профессионально-технического образования и обучения не имела больших преимуществ, предоставляемых со стороны правительств или донорского сообщества. Прогрессивные начинания путем идентификации и ответных действий для получения профессиональных навыков главным образом возникали вне официальной системы. Многие инициативы по развитию прогрессивных навыков на местном уровне были воплощены неправительственными организациями (НПО). При этом указанными проектами руководил донор, и они зависели от донора. Они также остаются изолированными и не влияют на систему профессионально-технического образования и обучения на национальном уровне. Задачей является найти пути, чтобы связать (прогрессивные) инициативы на местном уровне с систематически проводимыми реформами на национальном уровне и таким образом создать лучшие условия для того, что развитие профессиональных навыков играло позитивную роль в сокращении уровня бедности.

В Центральной Азии помощь донора является жизненно необходимой для осуществления национальных реформ. Таким образом, является крайне важным, чтобы реформа системы профессионального образования и обучения была определена в качестве приоритетной области в рамках Программы Стратегии сокращения уровня бедности. Более целесообразное использование средств, выделенных донором, является решающим для того, чтобы обеспечить возможность для развития реформ профессионально-технического образования и обучения, способных реагировать на потребности населения в развитии профессиональных навыков и становлении рынков труда. Они должны соответствовать ситуации на национальном уровне и требовать выполнения обязательств и участия самих заинтересованных сторон на национальном уровне.

Необходимость в систематических реформах

Страны Центральной Азии унаследовали огромные системы профессионального образования и обучения, обеспечивающие профессиональными навыками в рамках логики советского рынка труда. Основными составляющими системы было развитие первоначальных профессиональных навыков по различным отраслям официальной системы профессионально-технического образования и общества, базирующегося на развитии профессиональных навыков рабочей силы. Эта система являлась составной частью системы планирования людских ресурсов, предназначенной для централизованной плановой экономики. Ее целью являлось обеспечение множества промышленных и сельскохозяйственных предприятий огромным количеством рабочих и неполными профессиональными навыками и техническим персоналом среднего уровня. Профессиональные и технические школы действовали по всей стране, и большинство выпускников основных школ использовали возможности этой части системы образования, хотя многие не стремились к этому. Уже к началу переходного периода профессионально-технические школы приобрели плохую репутацию, но для многих семей другого выбора не было.

С переходом на рыночную экономику эта система рухнула. Предприятия, для обслуживания которых использовались программы и школы профессионально-технического образования и обучения, потерпели крах, и для развивающихся трудовых ресурсов были необходимы новые виды профессиональных навыков и знаний. Семьи, по крайней мере те, которые могли себе это

позволить, использовали новые возможности в выборе образования. Бюджеты правительств в некоторых странах, по традиции зависимых от перечислений денежных средств из Москвы, были не способны больше управлять существующей материально-технической базой профессиональных и технических школ. В результате, после того, как продолжительный период времени этим вопросом пренебрегали, основная доля материально-технической базы оказалась плохого качества и устарела. В Таджикистане во время гражданской войны за независимость большая часть материально-технической базы была разрушена. В результате, даже более, чем раньше, профессионально-технические школы стали учреждениями образования для детей, семьи которых не могли позволить себе послать их куда-либо еще.

Пока некоторые страны имели возможность вкладывать денежные средства и модернизировать оборудование для образования и обучения, три основных вопроса остались, в основном, без ответов. Какого рода профессиональные навыки необходимы и каким образом и для кого они должны развиваться. Для нового рынка труда больше не требовались узкоспециальные трудовые навыки, относящиеся к предыдущей плановой системе. Возможности трудоустройства сократились с исчезновением промышленных предприятий и приватизацией крестьянских хозяйств. Сельские районы были в чрезвычайно тяжелом положении, и стал развиваться большой неофициальный сектор с ненадежной ситуацией в области трудоустройства. При отсутствии гарантий труда, людям были необходимы профессиональные навыки, сочетающие в себе разнообразные жизненные навыки, такие, как аналитические навыки, ведение переговоров, предоставление полномочий, и навыки по юридическому праву вместе с техническими и предпринимательскими навыками как для оплачиваемой работы, так и для самозанятости. Это означает, что концентрация не может быть только на потребностях больших предприятий, оставшихся в прошлом, а необходимо сосредоточиться на людях, которые хотели бы легко приспособиться к созданию собственной трудовой занятости в качестве самозанятых рабочих, работать на микро- и малых предприятиях или на модернизированных больших предприятиях, обладая при этом всеми требуемыми профессиональными навыками.

В контексте сокращения уровня бедности, люди из неимущих семей становятся особенно зависимыми от профессионального образования и обучения. Тем не менее, это предпочтительнее, чем помощь молодым людям и взрослым в развитии соответствующих навыков, с целью избежать или предотвратить уровень бедности, недостаток соответствия и качества может иметь обратный эффект и риск, оставляя людей в нужде. Таким образом, реформа профессионально-технического образования и обучения является насущно необходимой.

Системы ПОО остаются с высоким уровнем централизации и стандартизации, и в отношении школ на местном уровне не могут быть активно вовлечены в развитие более актуального образования и обучения. Для того, чтобы понять, какого рода профессиональные навыки и знания необходимы, и для каких целевых групп они могут быть развиты, организации профессионально-технического образования и обучения должны быть открытыми для местной среды, в которой они действуют. Открытые двери школ могут также помочь в развитии необходимого опыта и профессиональной компетенции, сообщая о реформе профессионально-технического образования и обучения на национальном уровне.

Новшество, стимулируемое донором

Существуют новшества в развитии профессиональных навыков, но преимущественно вне существующей системы, и они рассредоточены. Некоторые инициативы по развитию были предприняты в странах Центральной Азии с целью сократить уровень бедности. Исследования ЕФО показывают, что подобные проекты имеют типичную направленность на новые виды профессиональных навыков, такие, как предоставление полномочий населению, развитие общества и стартовая поддержка микро-бизнеса, но в них никогда не включается развитие профессиональных или технических знаний и навыков. Обычно эти инициативы опираются на денежные вливания доноров и осуществляются NGOs, деятельность которой часто приостанавливалась, как только проект, поддерживаемый донором, заканчивался. Обоснованные возможности на местном уровне для определения потребностей в навыках и осуществление различных видов обучения профессиональным навыкам не развивались.

Существующие на местном уровне организации по профессионально-техническому обучению редко считались потенциальными партнерами, как для стимулирования новых видов профессиональных навыков, так и для развития технических навыков, больше вместе с традиционной сферой их применения. В то же время профессионально-технические школы не полагались на вынужденный поиск взаимодействия по этому виду инициативы. Однако существуют значительные расхождения между гражданским обществом и формальными организациями. Новшества, имевшие место, таким образом не имеют какого-либо влияния на поведение основных участников проекта в системе, и они не могут информировать разработчиков политики, вовлеченных в дебаты о реформе системы профессионально-технического образования и обучения.

Связь навыков по развитию инициатив на местном уровне с реформой системы профессионального образования и обучения

Проблема, с которой сталкиваются страны – как выбрать из различных инициатив по развитию навыков, предпринятых на местном уровне, чтобы оказать помощь реформе системы профессионально-технического образования и обучения на национальном уровне. Этот выбор имеет значение как на уровне школ, так и на национальном уровне.

Школы могут узнать о том, зачем и как включиться и управлять партнерскими отношениями с неправительственными организациями на местном уровне, оказывать услуги в области консультаций на селе, местным органам управления, работодателям и физическим лицам с целью развития новых решений наряду с изменением необходимых профессиональных навыков. Новые решения имеют отношение к виду навыков и объясняют, каким образом они должны развиваться с целью лучшего соответствия изучаемым навыкам отдельных групп, и новой роли организаций профессионально-технического образования и обучения в этом процессе развития навыков.

Органы центральной власти могут узнать, каким образом связать инициативы на местном уровне с систематическими реформами на национальном уровне. Изучение должно иметь отношение к определению новых ролей и возможностей для организаций профессионально-технического образования и обучения, проверки регулирующей схемы для обеспечения возможности его запрета, а также поддерживать возможности развития помощи школам, начавшиеся вместе с приобретением новой, расширяющейся роли.

Ключевым аспектом является то, каким образом сделать открытыми организации профессионально-технического образования и обучения для местной среды, в которой они осуществляют деятельность, чтобы это стало системой. Открытые школы могли бы быть легко идентифицируемыми и соответствовать изменяющимся потребностям на рынке труда и для физических лиц. Это могло бы дать возможность школам объединиться с другими – зачастую новыми – инициативами на местном уровне. Это могло бы также улучшить условия для осуществления инициатив по развитию на местном уровне, которые слишком изолированы и зависят от донора, сделать их более устойчивыми, интегрируя их в рамках более широкой институциональной политики.

Доноры и ЕФО

Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан уже достигли результата или находятся в процессе развития Программы Стратегии сокращения уровня бедности (PRSPs). На первом этапе развития PRSPs в Кыргызстане и Таджикистане, развитие профессиональных навыков не было включено в качестве приоритета. Подход международных организаций, вовлеченных в развитие PRSPs, не может поддерживать страны, включающие этот вопрос в качестве приоритетного. Но сами страны также не считают развитие профессиональных навыков ключевым вопросом, и в качестве основной заинтересованной стороны в системе были бы счастливы убедить себя в том, что требования для профессиональных навыков являются большей проблемой, чем обеспечение навыками.

Тем не менее, данные ограниченные ресурсы, доступные на национальном уровне, донорская поддержка остаются необходимым условием реформы системы профессионально-технического образования и обучения в Центральной Азии. С целью обеспечения донорской поддержки, развитие профессиональных навыков необходимо интегрировать в PRSPs в качестве приоритетного направления. В то же время, многие доноры, оплачивающие инициативы, остаются относительно недовольными или в лучшем случае, изолированными на уровне проекта. Систематические столкновения бывали редкими. Сами страны просто не примкнули к системе реформ профессионально-технического образования и обучения по схемам снижения уровня бедности, и доноры также были склонны поддерживать реформу системы отдельно от других проектов, направленных на снижение уровня бедности. Хотя развитие профессиональных навыков могло быть временно включено в схемы снижения уровня бедности, оно вряд ли было связующим звеном с реформой национальной системы.

ЕФО может играть ключевую роль в исправлении этой ситуации через изучение политики. Мы можем показать разработчикам политики в Центральной Азии, каким образом различные страны приблизились к необходимости пересмотреть и реформировать системы профессионально-технического образования и обучения в контексте снижения уровня бедности. Такие уроки включают преимущество открытие организаций по профессионально-техническому образованию и обучению и выдачи им полномочий для создания партнерских отношений на местном уровне. На основе партнерских отношений на местном уровне, возможности для установления новых и изменяющихся навыков в обществе и развития инициативы и возможностей эластичного обучения могут быть улучшены. Но уроки также включают в себя растущее осознание того, что решения не могут быть найдены только на местном уровне. Им необходима поддержка со стороны участников проекта на национальном уровне для развития среды, дающей в целом возможность школам внести свой вклад в снижение уровня бедности.

Открытые вопросы

- Каким образом мы можем создавать среду, приспособленную для поддержки организаций профессионально-технического образования и обучения, чтобы быть открытыми для среды на местном уровне по таким вопросам, как консультационные услуги на селе, NGOs, местные органы власти, органы власти по региональному развитию, работодатели и физические лица?
- Каким образом мы можем обеспечить, чтобы инициативы по развитию на местном и сельском уровне, направленные на глобальное снижение уровня бедности, были связаны с дебатами по реформе системы профессионально-технического образования и обучения?
- Какие инициативы по изучению политики мог бы взять на вооружение ЕФО с целью дать возможность каждой стране сделать выбор, соответствующий положению в этой стране, и обеспечить ответы, каким образом обеспечить развитие профессиональных навыков для снижения уровня бедности?



**ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ И ИЗУЧЕНИЕ ПО ПРИНЦИПУ «РАВНЫЙ
РАВНОМУ»: АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ИЗУЧЕНИЯ
ПОЛИТИКИ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ СОКРАЩЕНИЯ
БЕДНОСТИ**

Арьен Вос, ЕФО, апрель 2006 года

Вопросы обучения

В пределах Европы разработчики политики все больше и больше выходят за границы своих стран, занимаясь сбором информации, примеров передового опыта и успешных стратегий или рекомендаций коллег с целью запуска, разработки или реализации новых стратегий в национальном контексте. Одним из путей формирования осознания важности повышения квалификации с целью сокращения бедности является предоставление возможности разработчикам политики встречаться, говорить и выслушивать специалистов, которые были вовлечены в работу по повышению квалификации неимущих людей в качестве инструмента снижения их уровня бедности.

Составление экспертных оценок деятельности и обучение по принципу «равный равному» относятся к инструментам вовлечения разработчиков политики в процесс обучения в области политики. Опыт ЕФО в странах Юго-Восточной Европы свидетельствует о том, что процесс обучения по принципу «равный равному», возможно, является наиболее эффективным инструментом по сравнению с экспертными оценками деятельности, которые рискуют попасть в ящик стола вместе с другими многочисленными отчетами.

Опыт ЕФО

ЕФО был инициатором первого раунда составления экспертных оценок в 2002 и 2003 годах в 10-ти странах Юго-Восточной Европы¹. Основная идея заключалась в том, что составители экспертной оценки проходили бы обучение как эксперты, а разработчикам политик из рассматриваемой страны была бы предоставлена возможность изучить аналитические отчеты и рекомендации, составленные экспертами. Подход ЕФО к составлению экспертных оценок мог бы рассматриваться как сочетание традиционной экспертной оценки и более современного процесса обучения по принципу «равный равному», а также как, своего рода, переходный подход, заключающийся в переходе от модели переноса знаний, задаваемой экспертами, к координационным или совместным формам изучения политики.

Высокие уровни индивидуального обучения по принципу «равный равному»

Сочетание наращивания потенциала и целей рекомендаций по выработке политики оказалось слишком амбициозным. Зачастую эксперты обладали различной квалификацией в отношении компетентности и функций и не занимали в своих странах аналогичные должности в директивных органах. Кроме того, некоторые эксперты приехали из стран Юго-Восточной Европы, в то время, как большинство экспертов принадлежат к «старым» и «новым» государствам-членам ЕС. Было трудно сформировать совместный процесс обучения в таких смешанных группах. В отношении наращивания личного потенциала и расширения перспектив вовлеченных в работу экспертов, экспертная оценка оценивалась как чрезвычайно результативная, однако ее воздействие на процесс выработки политики было очень ограниченным.

¹ Цели экспертных оценок:

- предоставление разработчикам национальных политик внешней оценки инициатив по разработке политики реформы ПОО
- улучшение общего знания и понимания систем, проблем и разработок в сфере ПОО
- содействие расширению региональных каналов связи, обмену опытом и сотрудничеству между экспертами, заинтересованными лицами и разработчиками политик, осуществляющими свою деятельность в сфере ПОО
- улучшение осведомленности и облегчение переноса опыта осуществления реформы в сфере ПОО, которым обладают государства-члены и страны-партнеры ЕС
- содействие циклу планирования предоставления помощи ЕС
- укрепление сотрудничества между ЕФО и национальными органами власти/экспертами из регионов

*В основе данного документа лежит экспертная оценка Питера Грутингса, Сорен Нильсен, Маргареты Николовской и Аръена Воса, ЕФО, и обучение по принципу «равный равному» на тему: *Incompatible or complementary approaches to facilitate policy learning? [Несовместимые или комплементарные подходы к решению вопроса по улучшению изучения политики?]* Проект главы, Ежегодник ЕФО 2006.*

Слабое воздействие рекомендаций, составленных по экспертным оценкам

Несмотря на то, что к отчетам об экспертной оценке относились положительно почти в всех странах, и аналитические отчеты и рекомендации были одобрены ключевыми заинтересованными организациями, их воздействие на процесс выработки политики почти во всех случаях было незначительным. Это можно объяснить временным интервалом между посещениями экспертов для составления оценки и составлением отчетов, а также качеством или адекватностью рекомендаций, однако почти все отчеты прочих экспертов могут оцениваться аналогичным образом.

Внешние специалисты ЕФО по оценке экспертных отчетов пришли к заключению, что предоставление экспертной оценки более широкому кругу организаций расширило бы возможности эффективного использования рекомендаций по выработке политики. Они подчеркнули также важность мероприятий по прослеживанию результатов деятельности в поддержку выполнения рекомендаций. В ряде случаев экспертные оценки сыграли важную роль в определении новых проектов ЕС и введении новых элементов в новое законодательство, что произошло в Болгарии и Боснии и Герцеговине, однако это - исключения из правила.

Будет ли более эффективным сравнительный подход?

В 2005 году ЕФО провел региональную экспертную оценку реализации реформ учебных планов. Вторая экспертная оценка была посвящена следующему вопросу: почему реформа национальных учебных планов проводилась на таком низком уровне, несмотря на значительный объем международной помощи? В качестве экспертов выступали специалисты из региона в области разработки учебных планов, однако не все они имели опыт в сфере разработке политики. Они также выполняли роль национальных координаторов для осуществления учебных визитов в свои страны. Эксперт ЕС содействовал работе групп.

Был составлен сравнительный сводный отчет с рекомендациями для региона и стран. Еще рано оценивать результаты данного отчета. При выполнении данного задания главным недостатком была нехватка опыта в сфере разработки политики. В качестве инструмента для обучения в области политики, итоговый отчет, в частности, может использоваться для сравнительного анализа проведения реформы в разных странах. Вопрос заключается в том, насколько широко разработчики политик будут использовать данный отчет.

Или в качестве экспертов нам следует привлечь разработчиков политики?

Повсюду в мире разработчики политики «принимают меры» только в тех случаях, когда налицо проблема, или наблюдается массовая неудовлетворенность существующей политикой. В контексте реформ ПОО, разработчики политики в странах с переходной экономикой должны пытаться решить «слабо структурированные» проблемы в условиях осложненных взаимоотношений между заинтересованными организациями. Даже, если мы предположим, что разработчики политики знают, каких целей они должны достичь, существуют определенные сомнения относительно путей их достижения. Важно понять контекстуальные ограничения политик и возможность их преобразования в стратегии, которые будут работать в местных условиях. Таким образом, обучение для разработчиков политики, возможно, в большей степени, чем для прочих участников процесса обучения, представляет собой нечто большее, чем просто познавательный процесс: обучение – это практика.

Контекст и условия для эффективного изучения политики

Реорганизация опыта ЕФО в области экспертных оценок и обучения по принципу «равный равному» показала, что предварительные соображения и аргументация были направлены на сочетание процесса и подходов, основанных на результатах, однако этого было нелегко достичь на практике. Положительный аспект данного опыта заключается в том, что была предпринята одна из первых попыток ввести обучение по принципу «равный равному» в качестве подхода к разработке политики. Начиная с 2005 года, данный подход использования обучения по принципу "равный равному" является ключевым инструментом при обсуждении проблем в системе

образования и обучения ЕС². ЕС пришел также к согласию сфокусировать внимание на разработчиках политик и приоритетах политик.

В заключение, проанализировав последние достижения ЕФО, мы приходим к выводу о том, что экспертные оценки и обучение по принципу «равный равному», при наличии определенных условий, создают мощные условия для обучения отдельных лиц с целью повышения их осведомленности и понимания критических проблем разработки политик. Обучение в отношении повышения осведомленности, вероятно, дает наилучшие результаты во время предварительных этапов разработки политики, однако экспертные оценки могут также привести к значительным результатам обучения на более поздних этапах процесса, направленных на разработку мер по реализации политик и по их мониторингу.

Деятельность в сфере обучения по принципу «равный равному» оказывает наибольшее воздействие на тех, кто непосредственно вовлечен в процесс. Огромным было воздействие обучения на экспертов, и, в качестве средства изучения общей политики, подход использования обучения по принципу «равный равному» получил высокую оценку.

Тем не менее, ни экспертные оценки, ни обучение по принципу «равный равному» не могут достичь таких результатов в индивидуальном обучении, которые бы оказали воздействие на процесс разработки политики, если они осуществляются как изолированные, обособленные мероприятия. Для того чтобы обучение, проводимое во время осуществления экспертной оценки, играло какую-либо роль в процессе разработки политики, деятельность по экспертной оценке должна включаться в более широкую стратегию изучения политики, включающую ряд мероприятий по комплиментарному использованию накопленных знаний и обучению в области политики.

Вопросы для обсуждения

1. Будет ли полезным обсуждение таких инструментов, как экспертные оценки или обучение по принципу «равный равному», в региональных дискуссиях на предмет снижения уровня бедности?
2. Какой инструмент наилучшим образом подходит на данном этапе разработки политики? Каким образом может быть осуществлена их реализация в региональном контексте? Кто должен быть вовлечен в процесс?
3. Каким образом можно создать платформу для изучения политики в реальных условиях разработки политики, которая бы предоставила четкие варианты стратегии для разработчиков политик?

² В качестве мероприятий, последовавших после проведения Совещания ЕС на уровне министров на тему: "A Europe of skills: let's do the job!" [«Европа квалификаций: приступим к работе!»] в Маастрихте в декабре 2004 года, Европейская Комиссия усилила поддержку достижения Лиссабонских целей на национальном уровне посредством введения обучения по принципу «равный равному». Комиссия определяет данный подход как «процесс сотрудничества на европейском уровне, при котором «агенты реформы» из одной страны через прямые контакты и практическое сотрудничество черпают знания из опыта коллег из любого уголка Европы по реализации реформ в сфере общих интересов и аналогичных по значимости». Данный процесс направлен на взаимное обучение и внесение общего вклада в систему образования Европейской зоны.



СОДЕЙСТВИЕ ИЗУЧЕНИЮ ПОЛИТИКИ: АКТИВНОЕ ОБУЧЕНИЕ И РЕФОРМА СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Питер Грутингс, апрель 2006 года

Общий обзор

В настоящей работе изучаются возможности применения активных или новых принципов обучения в ходе реформы образования в странах с переходной экономикой. Предложены четыре аспекта для рассмотрения: первый касается вопроса, «почему» эти новые принципы в целом являются актуальными. Второй аспект затрагивает смысл новой системы обучения, т.е., «что» должна в себя включать реформа образования. Третий аспект имеет отношение к процессу реформы образования как таковой и, в частности, к тому, «каким образом» развивается и претворяется в жизнь политика реформ. Четвертый аспект, типичный для всех подходов активного обучения, касается несоответствий и противоречий между «как» и «что» в процессе воплощения в жизнь активного обучения. В данной работе будут обсуждаться указанные аспекты, но прежде всего внимание будет сосредоточено на международном содействии, например, оказываемом такими органами, как Европейский фонд образования, каким образом можно внести наилучший вклад в устойчивую реформу системы государственного образования¹.

Введение

Агентства многостороннего и двустороннего финансирования выпускают все больше деклараций, в которых указывается на необходимость контекстуального согласования знаний и обеспечения права управления развитием политики путем вовлечения местных руководящих органов и прочих заинтересованных сторон в политику развития и претворения в жизнь². И все-таки перенос политики посредством навязывания или (выборочного) копирования политических установок и моделей, взятых из чужого контекста, все еще доминирует в ежедневной практике работы организаций-доноров (King, 2005; King and McGrath, 2004; Grootings, ETF, 2004; Ellerman, 2005).

Агентства по развитию и их сотрудники обычно действуют как учителя классических школ, которые обладают нужными знаниями и лучше других знают, что следует делать. Именно истинные знания необходимо передать партнерам (или сделать доступными для партнера), которые не знают (все еще) истины, а партнерам следует осуществлять мероприятия, преподносимые им в виде наилучшей практики. Местные разработчики политики и местные заинтересованные стороны рассматриваются как получатели пассивных знаний и указаний, не обладающие какими-либо соответствующими преимущественными знаниями и опытом. Развитие или реформа видятся как процесс социальной инженерии, который будет успешным при должном техническом управлении. В действительности, большинство проектов реформ недолговечно потому, что они неприемлемы в контексте и отсутствует право владения на местном уровне. Зачастую реформы неустойчивы. Они скорее имеют тенденцию появляться и следовать за донорами и их агентствами.

По причине несоответствия между словами и реальными поступками существует определенное – можно сказать, ошибочное – понимание того, зачастую лишь подразумеваемое, почему и каким образом люди усваивают и расширяют новые знания и профессиональную компетенцию³. Типичное допущение, лежащее в основе большинства подходов к традиционному обучению, представляет собой право владения знаниями (безусловно, для представителя донора), а обучающимся, которые не имеют этих знаний (конечно же, местные разработчики политики и

¹ Европейский фонд образования (ЕФО) является Экспертным центром Европейского Союза по поддержке реформы профессионально-технического образования и обучения в третьих странах в контексте программ внешних связей ЕС. Более подробно www.etf.europa.eu

² Наиболее часто также Всемирный банк, который объявил во всех своих руководствах по кредитованию экономических программ (От кредитования на цели структурных преобразований до кредитования на цели развития) в августе 2004 года, признавал тот факт, что не существует ни одной программы реформы, которая будет работать и что, следовательно, правительство должно взять на себя право управления реформами для развития той программы, в которой нуждается страна. Хотя очевидно, что это приводит органы государственного кредитования к управлению «за рулем машины», используя классическое выражение в содействии развитию, но никто не спрашивает органы, хотя ли они вообще быть «за рулем машины». См. также King 2005.

³ Безусловно, существует множество других причин, и некоторые из них могут быть даже более важными – по крайней мере, в течение краткосрочного периода – а именно, факт, что содействие политике обычно является частью огромного комплекса мероприятий по оказанию финансовой помощи, а принятие и выполнение методических рекомендаций по выработке политики, является частью условий для получения этих средств. Но даже при исчезновении условий, все еще преобладают риски при подходе к передаче политике.

прочие заинтересованные стороны) следует просто внимательно слушать, а затем делать то, чему они научились.

Политика «кнута и пряника» доступна во многих вариантах для обеспечения стимулов, чтобы заставить обучающихся слушать и делать то, что говорят их преподаватели. Однако, кнут может быть заманчивым собственным правом, а пряник не всегда ранит; таким образом, зачастую они не мотивируют обучение. Необязательно, чтобы истина донора была услышана (или не понята должным образом, если бы донор аргументировал) или привела бы к желаемому и ожидаемому действию (по мнению доноров, из-за недостатка «политической воли» или – более позитивно – недостаточных возможностей).

Вместо этого, новые теории обучения убеждают в том, что обучающиеся более успешны в приобретении, усвоении, применении и восстановлении новых знаний, когда они активно заняты в этих процессах. Содействие скорее активной политике обучения, чем передаче политики, следовательно, может иметь больше шансов для внесения вклада в надежное усовершенствование систем реформ⁴.

В 1-м разделе будет дано краткое обобщение того, что такое активное или новое обучение. В нем будет также показано более широкое значение активного обучения для формальных систем образования, неформального обучения и роль и ответственность главных заинтересованных лиц, в частности, учителей и обучающихся. Во 2-м разделе будет представлен систематический характер реформ образования в странах переходного периода и та роль, которую играют международные доноры в содействии этим реформам. В 3-м разделе будет представлена концепция политики обучения, как перевод принципов активного обучения в область содействия политике реформ. В 4-м разделе будут представлены некоторые практические предпосылки и противоречия концепции политики обучения. В нем аргументируются доводы различной роли органов источника финансирования и консультантов, основанные на сходстве между ролью учителей и политических консультантов в содействии обучению. В 5-м разделе рекомендуется рассматривать передачу знаний в качестве неотъемлемой составной части политики обучения.

1. Активное обучение

Привлечение студентов к успешному обучению всегда было основной проблемой педагогов со времен развития систем формального образования, что предусматривало стандартизацию программ, на основе школьного образования, по которым необходимо было заниматься. Некоторые учителя организуют работу так, чтобы система была жизнеспособной, и некоторые студенты также уделяют этому внимание, но многие не делают этого. Велись разговоры о неблагоприятных системах, неблагоприятных школах, плохой среде обучения и неуспевающих студентах. Иногда внимание было сосредоточено лишь на успевающих студентах, тогда как неуспевающие были предоставлены сами себе или оказались под защитой по особым сниженным нормам образования и обучения. Во многих странах профессионально-техническое образование и обучение является вторым – или последним – выбором для студентов, которые провалили «королевский путь» («route royale»). Следовательно, всегда велись споры о причинах, следствиях и возможных решениях. В поиске решений, страны все больше и больше пытались позаимствовать их у стран, развивающихся более успешно.

Дискуссии о политике были окрашены доминирующим пониманием того, почему, что, где и каким образом люди изучают и каким образом можно вообще стимулировать людей учиться. Традиционные поведенческие и познавательные подходы, на которых основана большая часть стандартного образования (формального и неформального), допускают, что обучение, в сущности, является постоянным накоплением дискретных знаний и навыков, которые можно дать обучающимся, как бы наполняя пустые сосуды⁵. Хагер (2005 год) указал на пять предположений, вытекающих из данного понимания обучения:

- Существует один наилучший путь обучения

⁴ Другие поспорили бы о том, что хорошее руководство, участие гражданского общества, борьба с коррупцией и обоснованные основополагающие законы являются наиболее важными. В данной работе будет уделено внимание аспекту обучения, которым так долго пренебрегали.

⁵ См. Driscoll 2000, где дано критическое представление всех этих различных теорий обучения.

- Обучение, по существу, является индивидуальной деятельностью
- Непрозрачное обучение является неполноценным.
- Обучение сосредоточено на стабильности и выдержке.
- Обучение является воспроизводимым

Наоборот, понимая, что обучение является непрерывным – и исключительно избирательным процессом между индивидуумами и их средой – конструктивистские подходы доказывают, что люди придают свое собственное значение информации. Они делают это на основании того, что уже знают и о чем составили представление, каким они привыкли видеть мир вокруг себя. Они выбирают и оставляют то, что приемлемо для них. Поступая таким образом, они создают свое собственное понимание реальности, как основу для вмешательства и действия. Следовательно, разные люди могут дать различную интерпретацию одному и тому же вопросу, могут поддерживать различные аспекты и могут действовать по-иному на основании одной и той же информации.

Конструктивисты также приводят доводы того, что существует множество путей, посредством которых люди могут учиться, независимо от кого-либо еще, получая элементы специальных знаний (Verloop and Lowyck, 2003); что обучение, прежде всего, является социальной деятельностью (Lave and Wenger, 1991; Wenger, 1998); что во многих случаях имеет место неявное обучение, которое нелегко распределить по категориям и продемонстрировать, но которое есть там, где оно необходимо (Schön, 1983); что обучение динамично и, в большей степени, связано с окружением и что, следовательно, хорошее обучение зависит от содержательности среды обучения (Kolb, 1984; Simons et al., 2000). В сочетании эти представления известны как новое обучение или активное обучение. Поскольку в настоящее время делается множество попыток для внедрения – зачастую на основе специально подобранной техники активного обучения в традиционной обстановке образования, наиболее цельный системный (холистический) подход в активном обучении стал напоминать новую парадигму. На основе принципов активного обучения несколько стран, включая Нидерланды, проводят частичную реформу своих государственных систем образования.

Очевидно, что большая часть того, чему в настоящее время уделяется внимание как новому обучению, годами занимает существенное место в работах авторов, описывающих инновации в школах таких, как Деви, Монтессори, Фрёбеля, Стейнера, Фрейнета и других, и практикуется в школах, обучение в которых основано на подобных педагогических подходах. До недавнего времени, попытки, которые сочетали различные результаты обучения и альтернативные методы обучения, были все еще минимальными для определения основного направления образования и обучения. В большинстве случаев государственное образование характеризовалось единой моделью знающих учителей и методистов, понемногу передающих свои знания и навыки ученикам и студентам, которые ничего не знали или, по крайней мере, знали недостаточно.

Возникновение повышенного интереса к парадигме нового обучения в 1990-х годах является совместным результатом фундаментальных изменений, происходящих на рынке труда, которые покончили с гарантией занятости и создали потребность в обучении в продолжении всей жизни⁶. С другой стороны, новые представления и исследования, возникающие из разнообразного круга дисциплин, рассматривающих вопрос, как люди изучают и сохраняют новую информацию, обеспечили научную поддержку различного понимания обучения⁷. Данные разработки соответствуют значимости, придаваемой специфическим критериям результатов обучения, вниманию к альтернативным методам достижения этих результатов обучения и разработке учебно-методических стандартов, которые могут применять учителя и методисты при организации процессов обучения. Новые подходы к обучению придают более активную роль обучающимся в управлении и формировании их собственных процессов обучения, основанных

⁶ ОЭСР, 1996 год. Более того, в состоянии упадка, государственные бюджеты также внесли свой вклад в попытки создания более эффективного образования, а для выполнения программы действий нео-либеральной политики с отклонениями влево и вправо вновь назначали ответственного и управляющего сотрудника. Изменения в организации работы в пределах компаний также строятся на ответственных работниках, способных скорее предвидеть и предотвратить, чем фактически отреагировать или отреагировать слишком поздно. Всеобщий экономический и политический климат 1990-х годов оказался достаточно восприимчивым для правильности представления активного обучения. Активное обучение не что более, чем научный подход к обучению.

⁷ Эти включают также изучение мозга (ОЭСР 2002 год), кроме науки психологии и образования (Driscoll 2000).

на понимании того, что хорошего обучения нельзя достичь, когда обучающиеся остаются пассивными получателями информации и указаний.

Парадигма активного обучения подчеркивает потребность в новых критериях и новых видах результатов обучения. Чтобы устроиться на работу в мире, характеризующимся требованиями быстрой смены работы и все возрастающим отсутствием гарантии занятости, результаты обучения не должны более соответствовать сиюминутной потребности, но они должны быть надежными, гибкими, значимыми, обобщаемыми и ориентированными на применение (Simons et al., 2000). Данные критерии можно было бы без труда отнести к традиционным видам результатов обучения, особенно, если это касается пропозициональных знаний и технических навыков, и их способности к перемещению во времени и контексте.

Стали также важны новые виды результатов обучения. Они включают способность к обучению, мышлению, сотрудничеству и упорядочению. Люди должны уметь быстро адаптироваться в изменяющейся ситуации, уметь хорошо справляться с длительной неопределенностью и знать, где и как найти информацию, которая им необходима для того, чтобы справиться с испытаниями в своей работе и жизненной ситуации⁸. Такие направляющие или мета-обучающие результаты также приобрели значение в случае, когда передается огромное количество новой информации, которая становится все более быстро доступной при внедрении новых поколений информационных и коммуникационных технологий. Это придает ей большую значимость для решения того, что люди могут сделать с информацией, вместо доступности получения информации как таковой (Simons et al., 2000).

Потребность справиться с новыми (социальной или ключевой) способностями во многих странах явилась основным стимулом, вслед за реформой учебной программы и образования с начала 1990 годов. Но поскольку изначально эти реформы сосредоточили свое внимание на новых «что», в качестве дополнения к существующим учебным программам и стандартным подходам, теперь становится все более понятным, что традиционные методы организации обучения не в состоянии справиться с этими новыми представлениями об обучении и о требованиях к нему⁹. Следовательно, основными спорными вопросами дискуссий об образовании являются вопросы не «что» осуществлять, а «каким образом»: каким образом можно достичь результатов нового обучения и каким образом можно обеспечить, чтобы результаты обучения соответствовали новым критериям?

Касательно общеобразовательных наук, забота о новых результатах обучения исходит из лучшего понимания того, каким образом опыт и информация отображаются в памяти и какие виды работ по обучению применяют в отношении этих обучающихся. Обычно речь идет о трех различных методах представления: Эпизодическое представление основано на личном опыте, исходящем из ситуации и аффективных переживаний. Концептуальное или семантическое представление относится к концепциям и принципам и их определениям, в то время, как активное представление относится к тому, что можно сделать с эпизодической и семантической информацией. Люди различаются по предпочитаемым ими моделям представления. Потому что к концептуальной и семантической формам представления традиционно относятся как к наиболее (интеллектуально) приемлемым; теоретические знания всегда рассматривались как более важные, чем практические знания, а обучение с помощью головы, как преимущественное по сравнению с обучением с помощью рук.

Следовательно, традиционная программа обучения состояла из (не связанных) теоретических предметов, плюс – периоды практических занятий для применения этих теоретических знаний. Однако для современных педагогов хорошие результаты обучения означают богатые и комплексные образы в памяти, посредством которых устанавливаются устойчивые и энергичные взаимодействующие связи между различными способами представления. Они также доказывают, что эти связи могут зародиться от любой из трех различных моделей представления. Некоторые люди осваивают теорию, начиная с практических проблем, тогда как другие могут достичь большего успеха как раз другим путем (Simons et al., 2000; Driscoll, 2000; Pieters and Verschaffel, 2003)

⁸ Их также называют социальной или ключевой способностью.

⁹ Во многих Англо-саксонских странах реформа образования фактически приняла форму установления оценочной системы, которая могла бы измерять исход обучения, допуская, что они могли бы быть результатом очень разных процессов обучения и приводя впоследствии доводы того, что характер этих процессов обучения, таким образом, не был бы вообще существенным. Подход к обучению, называемый «черный ящик» (с неизвестным исходом), характерен для экономических подходов к образованию и обучению.

Согласно упомянутому ранее, придание новой формулировки ожидаемым результатам обучения является лишь одной частью сюжета. Для профессионалов в области образования ключевым вопросом является то, каким образом они могут содействовать результатам нового обучения посредством организации соответствующих процессов обучения и разработки учебно-методических стратегий. Вместо этого, новые теории обучения убеждают в том, что обучающиеся более успешны в приобретении, усвоении, применении и восстановлении новых знаний, когда они активно заняты в этих процессах. Активное вовлечение, сотрудничество с другими обучающимися и существующие связи также способствуют повышению мотивации для обучения, которая, в свою очередь, облегчает людям возможность взять на себя ответственность в организации своего собственного обучения. Объединяя все сказанное, активное обучение, таким образом, обеспечивает серьезную среду обучения и дает результаты хорошего обучения. Теперь следует найти пути развития оперативных подходов для активного воплощения на практике работы по принципам обучения¹⁰.

Активное обучение также подразумевает значительное изменение роли, которую играют преподаватели и студенты в сфере образования. При проявлении все возрастающей заботы об активном обучении, имеет место перекалывание ответственности с учителя на обучающегося. Учитель все более становится организатором и лицом, способствующим процессам обучения, чем специалистом, передающим специальные знания или навыки, тогда как от обучающегося требуется активное участие в распознавании потребностей обучения и в управлении процессом приобретения новых знаний. Учителям и методистам все еще необходимы хорошие знания и навыки в технических областях, но способы, как сделать их доступными для обучающихся, меняются. Учителя должны уметь распознавать то, что обучающиеся уже знают и как они обучаются наилучшим образом, а затем руководить ими, чтобы получать информацию, которая сможет в дальнейшем повысить уровень их знаний. Что касается структуры системы образования, правильное представление об активном обучении приводит серьезные аргументы в пользу открытых и гибких путей получения образования, с учетом огромного разнообразия учебной среды и признания априорных и неформальных результатов обучения (Kok, 2003; Simons et al., 2001; Driscoll, 2000; Verloop and Lodewijck, 2003; Grootings and Nielsen, ETF, 2005; OECD, 2005).

Такое новое понимание обучения имеет решающие предпосылки для организации формального обучения (структуры и содержания), неофициального и неформального обучения (признание и придание силы) и роли руководящих кадров, педагогов, студентов и прочих заинтересованных лиц в сфере образования. Парадигма активного обучения актуальна для любой ситуации обучения, когда люди стремятся к приобретению новых знаний и понимания, чтобы уметь компетентно действовать при изменении среды. В следующем разделе я предполагаю рассмотреть, что означает активное обучение для руководящих кадров в странах переходного периода, преобразуя свои системы образования и обучения.

2. Реформы образования в странах с переходной экономикой как процессы обучения

Страны с переходной экономикой являются очень различными и разнообразными, но имеют общее свойство в том, что испытывают фундаментальное изменение своих основных социальных институций, включая систему образования. Они добиваются изменений от централизованных авторитарных организаций с некоторой формой планируемой на государственном уровне экономики на пути к более демократическому обществу с экономикой, основанной на рыночных отношениях. По этой причине их можно назвать странами с переходной экономикой. Однако, вопреки данному методу, переход с обусловленным периодом использовался настолько часто, что никто реально не знает заранее, к чему приведет подобный переход. Возможно, существует общая характеристика демократической экономики, основанной на рыночных отношениях, но не существует программ копирования, которые могли бы быть приемлемыми для стран.

Все современные рыночные экономики различаются важными аспектами, но ни одна из них не напоминает случай, взятый из учебного пособия. Что получится из процесса реформ в каждой

¹⁰ См. различные статьи в Simons et al., 2001 год, за счет опыта, взятого из различных областей.

стране с переходной экономикой будет в большей мере зависеть от того, как местные руководящие круги и прочие заинтересованные стороны будут управлять использованием ресурсов, которые их страны накопили в прошлом, включая унаследованные инфраструктуры, физические и людские ресурсы систем образования в своих странах (Grootings, ETF, 2004). Страны с переходной экономикой отличаются от развивающихся стран тем, что они использовали прочно установившиеся и – одновременно – эффективные и успешные системы образования. Они обнищали в результате продолжительного дефицита финансирования и значительно потеряли значимость для новой среды рынка труда: вопрос стоит в том, реформировать и преобразовать ли устаревшие системы или строить новые, разработанные в срочном порядке.

Реформы в странах с переходной экономикой являются *систематическими*, поскольку они подразумевают изменения и в масштабе *расширения системы*, и в масштабе *углубления системы*. Реформы в масштабе углубления системы требуют изменений во всех аспектах организационных мероприятий стран. Для образования и обучения это означает, что все структурные элементы системы образования следует проанализировать и пересмотреть: от поставки, обеспечения, оценки, финансирования, гарантии качества, администрирования и управления на самых высоких уровнях организации до научного исследования и разработки. Но изменения также проводятся в масштабе углубления системы, поскольку они требуют развития новых отношений между образованием и обучением, с одной стороны и другого внедрения изменений в общество, с другой стороны. В странах с переходной экономикой - это, главным образом, отношения между школами, рынком труда и частными предприятиями. Это требует фундаментально новых определений ролей главных заинтересованных в образовании и обучении лиц, а также изменений установившейся практики в организациях образования и обучения.

Указанные процессы являются сложными, поскольку все эти другие учреждения также подвергаются систематическим изменениям. Профессионально-технические училища, например, теперь вынуждены давать образование и обучать для лиц, занятых в открытых и изменяющихся рынках труда и более не подготавливать определенное количество работников для работы в ведущих компаниях, которые, в основном, были заинтересованы в работе с целью накопления излишков. Однако, в большинстве стран рынки труда все еще находятся в состоянии развития, и частные секторы только начинают постепенно возникать. Педагоги, которые всегда знали, сколько у них будет студентов и чему их следует обучать, неожиданно оказались в ситуации, когда никто более ничего им не расскажет. Развитие новых ролей и отношений для отдельных лиц является существенным процессом усвоения новых знаний, навыков и подходов для того, чтобы стать компетентным в изменяющейся ситуации. Реформирование государственной системы образования является коллективным процессом обучения всех заинтересованных лиц (Grootings, 1993).

Основной угрозой для стран с переходной экономикой, сталкивающихся с систематическими реформами своих систем профессионального образования и обучения, является наращивание и усиление своих собственных возможностей для формирования политик реформ, а не возможностей для выполнения навязанных или заимствованных политик. Реформы профессионального образования и обучения в странах с переходной экономикой (а в действительности, любая основная реформа в какой-либо стране) будут успешными и устойчивыми только в том случае, если развитие, формулирование и претворение в жизнь политики твердо основано на широком праве владения и приемлемо в рамках существующих учебных заведений. Концепция политики обучения отражает это понимание. Политика обучения заостряет внимание не только на вовлечении, а активном формальном обязательстве заинтересованных лиц на уровне государства в разработке своих собственных решений политики. Это основано на понимании того, что не существует универсально действующих моделей, которые могут быть просто переданы или скопированы из одной среды в другую. По большей части существует богатство международного, но специфического опыта среды при подходе к подобным вопросам политики, которые можно разделить¹¹.

Дискуссии о новом обучении строятся в соответствии с реформами образования и обучения в странах с переходной экономикой. Они предусматривают основные критерии для успешной реформы и содействия реформе. Реформа образования может быть рациональной только в том

¹¹ См. ETF Yearbook 2004 для более длительной дискуссии о видении ЕФО и его роли с целью содействия и поддержки политики обучения между своими партнерами.

случае, если политиками реформ распоряжаются местные заинтересованные лица и они вовлечены в ситуацию в стране. Реформа образования действительно опирается на заинтересованных лиц, вынужденных обучаться новым методам на тему, как организовать системы образования и обучения: в масштабе расширения системы и в масштабе углубления системы. Обучение в области создания новых ролей для всех заинтересованных лиц на всех уровнях, во всех структурных единицах системы. Сложной задачей для доноров и агентств по оказанию помощи, таким образом, является не реализация предварительно заданных решений на вопрос «что», а нахождение соответствующего ответа на вопрос «Как помочь людям оказать помощь самим себе?» (Ellerman, 2004 и 2005 гг.)¹².

3. Политика реформы является политикой обучения

Применение опыта активного обучения к анализу опыта реформ профессионально-технического образования и обучения (ПОО) в странах с переходной экономикой, в дальнейшем поддерживает необходимость мыслить, исходя из политики обучения¹³.

Во-первых, анализ указывает на то, что реформы ПТО в странах с переходной экономикой зачастую в значительной мере зависят от наличия и вклада международных доноров. Это смесь позитивного и менее позитивного опыта. Особенно на начальных стадиях переходного периода, а иногда также и длительное время после него, доноры сыграли ключевую роль в развитии осознания потребности в реформах ПОО, влияя на программу политики реформ и обеспечивая ресурсами для разработки и претворения в жизнь стратегии. Однако, зачастую доноры или их эксперты проявляли в определенной области мало знаний о ситуации специфического переходного периода государств и недопонимание знаний, опыта, точек зрения и ожиданий людей, вовлеченных в сферу образования и обучения. Довольно часто они также вводили страны-партнеры со стандартными, одинаково пригодными для всех комплексными планами содействия. Создание потенциала обычно концентрировалось на развитии соответствующих возможностей для выполнения того, что доноры сочтут необходимым.

В свою очередь, многие разработчики политик государств, конечно, на начальных этапах переходного периода, а иногда и длительное время после него, были более заинтересованы в получении финансирования, чем в разработке политики. Они были убеждены в том, что основной проблемой является состояние истощения их инфраструктур образования. Более того, зачастую они были не в состоянии оценить приемлемость предложений доноров для наилучшей практики в целях организационного контекста своих собственных систем ПОО.

Данное сочетание - донор и ожидания страны-получателя, и реакция создали проблемы для устойчивости инициатив многих реформ, поддерживаемых донорами. При отступлении донора, реформа обычно прекращала свое существование. При ограниченных ресурсах, которые доноры могут сделать доступными, практически нигде и никогда не были начаты обширные изменения системы. Во многих случаях предыдущего содействия реформе ПОО в странах-партнерах руководствовались принципами копирования политики и принятия политики. Создается впечатление, что принцип руководства со стороны донора, зачастую представлял следующее: мы знаем, что ваше будущее и ваше прошлое не соответствуют принятым нормам. Потому что международная помощь недооценила приемлемость организационного контекста, копирование политики и принятие политики не внесло своего вклада в какие-либо реформы ПОО для углубления системы. Заинтересованные лица и руководящие круги в странах с переходной экономикой не в состоянии многое познать о своих новых ролях в изменении системы ПОО, хотя иногда они могут оказаться компетентными в системах других стран.

Мы не можем знать подробных характеристик будущих систем ПОО в странах-партнерах как только некоторые основные характеристики на основе международного опыта, которые следует развивать современным системам ПОО. Все более становится ясным, что: их следует

¹² Ellerman, 2005, Кратко изложена сложная задача в трех правилах , что нужно делать (начать с существующих учреждений; смотреть на мир глазами клиента; уважать автономию созидателей (Starting from Present Institutions; Seeing the World through the Eyes of the Client; Respecting the Autonomy of the Doers) и в двух правилах, чего не следует делать (не отвергайте возможности помочь самим себе и не отсекайте возможность помочь самим себе с помощью великодушия) (Don't Override Self-Help Capacity with Social Engineering and Don't Undercut Self-Help Capacity with Benevolent Aid)

¹³ То, что следует, представляет собой краткий обзор более подробных анализов в Grootings 2004.

децентрализовать, придать им способность реагировать на рынки труда и потребности обучающихся, сделать открытыми, создать необходимые ресурсы, обеспечить гибкие и открытые пути для молодых людей и взрослых и иметь потенциал для введения новшеств и приспособляемости к изменяющимся условиям. Все современные системы ПТО во всем мире стараются стать таковыми. Но не существует передовой практики того, каким образом организовать подобные системы, ни в развитых странах с рыночной экономикой, ни в странах с экономикой переходного периода. Существует много хороших моментов – и, возможно также, некоторые недостатки – практические примеры, связанные с окружением. Более того, примеры хорошей практики не только относятся к тому, чего страны хотели бы достичь в своих реформах, а также, каким образом они пытались изменить свои системы. Как можно должным образом применить такие знания и опыт о целях и стратегиях политики, если копирование политики и принятие политики не работает?

В дальнейшем сложные задачи можно проиллюстрировать на следующем примере. Подход политики обучения требует интенсивной концентрации на том, каким образом организовать платформы и среду политики обучения в странах таким образом, чтобы критическая масса ключевых акторов и заинтересованных лиц постепенно развивала понимание и особые знания политики реформы ПОО. Вплоть до момента, когда подходы передачи политики и копирования политики оказались доминирующими при обсуждении реформ в большинстве стран, на концепцию заинтересованных лиц очень сильно повлияла модель – а на самом деле идеология, которая была взята для переноса или копирования. В реформе профессионально-технического образования и обучения ключевым вопросом является вовлечение работодателей, частной индустрии или – на языке ЕС – социальных партнеров. Существует мнение, что в экономике, основанной на рыночных отношениях, правительство не может продолжать быть единственным органом власти, ответственным за профессионально-техническое образование и обучение. Сущность системной реформы – приспособляемость профессионально-технического образования и обучения к свободному выбору образования, частного предприятия и рынков труда – требует вовлечения предприятий, на которых выпускникам придется искать работу.

Реальность процесса реформы во многих странах с переходной экономикой, однако, создала ряд интересных противоречий. Поскольку привлечение частного сектора или социального партнера было представлено как *conditio sine qua non* (непременное условие) для любой системы профессионально-технического образования и обучения, основанной на рыночных отношениях, на практике правительство столкнулось с огромной проблемой незаинтересованности со стороны частного сектора (работодателей и подобия профсоюзов) вообще быть привлеченными к этому. Имеется много причин для объяснения данной ситуации, но одной из них является отсутствие представительских организаций на государственном уровне. Другой является отсутствие какого-либо профессионального потенциала среди социальных партнеров для того, чтобы иметь дело с вопросами профессионально-технического образования и обучения в контексте реформы. В результате сложилось и все еще существует положение, когда просвещенному правительству приходится учитывать интересы частного сектора в своем собственном видении политики, а политика реформ остается зависимой также от нескольких политических чемпионов реформы из-за отсутствия общности профессиональных государственных служащих внутри или инфраструктуры поддержки образования вне министерского аппарата.

Таким образом, органы власти государственного образования в странах с переходной экономикой, остаются движущей силой реформы профессионально-технического образования и обучения, конечно, на государственном уровне. Вовлечение заинтересованных лиц, представляющих отрасль, не является условием, которое необходимо создать с самого начала, а условием, которое следует развивать как часть процесса реформы как такового. Достаточно интересным моментом стало бы то, вовлечение профсоюзов во все дебаты о политике реформы государственного образования, когда они зачастую представляют профсоюзы учителей и, понятно, что при выделении стране государственных бюджетов и при растущем требовании снизить государственные траты на обучение, во многих странах с переходной экономикой они бы стали более ориентированы на защиту социального и материального статуса состава профсоюза, чем на ответственность за содержание реформы образования. В результате учителей, также благодаря реакции своих профсоюзов, главным образом, стали считать основным препятствием для осуществления реформы. Это, в свою очередь, возможно, иногда

приводило к развитию политик, которые пытаются разрушить силу содружества учителей и методистов, вместо более позитивного вовлечения их в дело¹⁴.

Однако, в последнее время все более признается тот факт, что учителей и методистов следует включать в критическую массу заинтересованных лиц для осуществления реформы. В большинстве случаев - это результат наилучшего понимания того, почему так много реформ образования во всем мире в прошлом проводилось неверно. Исключение учителей как заинтересованных лиц из процесса реформ зачастую приводило к неосуществлению политики государственной реформы с тем, чтобы вызвать изменения внутри всех учебных заведений и аудиторий. Учителей и методистов стали признавать в качестве основных посредников для осуществления деятельности, связанной с реформой, с учетом их профессиональных возможностей организаторов обучения.

Понятно также, что вовлечение учителей не является лишь вопросом их информирования с тем, чтобы они знали, чего от них ожидают. Не является также вопросом обучения с тем, чтобы они знали, каким образом следует претворять в жизнь новую политику. Как профессионалы, учителя принципиально лучше знают, что будет работать в специфической среде их собственной школы и среде аудитории, включая реакцию студентов на определенные потребности в обучении, которые им придется удовлетворять. Следовательно, их специфические знания являются важным источником переноса общих инициатив политики в очень непохожую реальную жизненную среду. Все большее понимание того, почему многие реформы образования, таким образом, не работали, не только подразумевает претворение в жизнь политик реформы, а также воздействие на сам процесс развития и формулирования политики.

Это, в свою очередь, отражает тот факт, что существующие реформы профессионально-технического образования и обучения являются сложными процессами развития, которые едва ли можно сравнить с традиционными концепциями реформ, с их четкими этапами подготовки, формулировки, выполнения и оценки. Указанное особенно относится к реформам в странах с переходной экономикой, которые пытаются сочетать системные реформы со структурными изменениями и модернизацией сути и подходов. Такие реформы не являются событиями вне социальной инженерии, запланированными внешними экспертами, а являются непрерывными процессами изменений, определенными в рамках программы широко согласованной реформы.

Программа реформы может быть достаточно радикальной, но требует дальнейшей оперативной детализации, основанной на местных процессах введения новшеств. Это происходит потому, что учителя, которые активно занимаются внедрением новшеств на местном уровне и экспериментированием, являются важным источником специальных знаний для разработчиков политик, и потому, что стратегии реформы приходится строить на привлечении к делу учителей и методистов, работающих внутри своих школьных организаций. Такое понимание реформы ставит политику обучения, наращивание потенциала и консультирование в области политики и на государственный, и на школьный уровни в новой перспективе и одновременно, с большей степенью необходимости, чем ранее¹⁵. Традиционные стратегии «сверху вниз» и «снизу вверх» стали слишком упрощенными и являются неэффективными для проведения работы по реформам. Политика обучения как процесс, требует непрерывного взаимодействия и диалога между партнерами на государственном и местном уровне, проводимого в вертикальном направлении, а также среди различных инициатив на местном уровне, в горизонтальном направлении.

¹⁴ Например, посредством перемещения от так называемого внутреннего контроля (основанного, среди прочего, на квалификации учителей) к механизму управления выходными данными, основанному на профессионально-технических и образовательных стандартах при игнорировании процессов образования и обучения, которые привели бы к достижению стандартов. В подобных случаях оценка достижения стандартов зачастую заменяется образованием и обучением, как таковым.

¹⁵ Опыт некоторых стран, как например, Нидерланды, также указывает на необходимость дополнительного согласования и поддержки организаций в этой сфере, на региональном или школьном уровне. Это свидетельствует о том, что объединения средних профессионально-технических школ, с одной стороны, и экспертные центры на основе сектора играют важную роль. Специальные исследования на местном, региональном и государственном уровне и организации по развитию, в свою очередь оказали им поддержку. Другими словами, реформа, новшества и развитие инфраструктуры требует больше, чем поддержка посредников на государственном уровне и учителей в школах.

4. Практическое содействие политике обучения

Подход к политике обучения может быть соответствующим ответом на некоторые ключевые сложные задачи, связанные с процессом реформы ПОО в странах с переходной экономикой. Разработчики политики и прочие основные заинтересованные лица должны получить возможность для изучения, развития своих собственных политик. Но на практике существуют значительные препятствия для содействия политике обучения. Это исходит от многих напряженных состояний между тем, «что» и «как» осуществлять во взаимоотношениях между знатоками и новичками. Некоторые эти препятствия известны вследствие поиска оперативных подходов, с тем, чтобы заставить обучение активно работать в классических установках норм образования¹⁶. Однако другие являются особенными в области развития политики реформы.

Понять связь с окружением или организационной пригодностью нелегко, и это является сложной задачей, которая в равной степени ложится на разработчиков политики и международных консультантов. В то время, как доноры обычно не очень хорошо разбираются в местной ситуации (они зачастую даже не говорят на данном языке), нельзя даже просто допустить, что местные разработчики политики понимают характерные свойства своей собственной системы ПОО. Трудно поднять вопрос о том, что всегда считалось нормальным, а что нормой.

Более того, международные консультанты не всегда понимают, что совет, который они дают, возможно, имеет крепкие корни в организационной среде, что они исходят из собственного мнения и они зачастую не достаточно хорошо информированы о политиках и системах других стран. Как могут местные разработчики политики оценить приемлемость того, что им продают, как последнюю международную тенденцию? Каким образом могут международные консультанты надлежащим образом оценить знания и контекстуализацию (связь со средой) новых знаний? Руководящие круги находятся также в состоянии стресса при быстром подходе к решениям. Их политические полномочия долгое время не покидают их. Консультанты ограничены финансовыми и временными ресурсами, которые доноры зарезервировали для их проектов. Вопрос о праве владения также вызывает некоторые проблемы, особенно, когда ограничивается несколькими совместно действующими разработчиками политики государства и – просто в силу замысла донорского проекта – не учитывает огромное большинство учителей и методистов в школах (Grootings and Nielsen (eds.), 2005) Каким образом могут международные консультанты способствовать обучению в таких условиях?

Основное предположение, подчеркивающее концепцию политики обучения, в большей степени не в том, что можно изучить политики, а в том, реальная политика является выученной политикой. Обучение не представляет собой просто передачу специальных знаний или поведения одного лица другому, а скорее приобретение понимания и компетенции посредством участия в процессах обучения. Однако, разработчики политики – это не только лица, изучающие политику. Им также приходится действовать, и, действуя на политической арене, особенно в среде, подвергающейся радикальным изменениям как, например, в странах с переходной экономикой, они не всегда приобретают пространство и время для тщательного и постепенного обучения. Им приходится заниматься ежедневным принятием политических решений и, в зависимости от своего положения в системе, активное участие в борьбе политических сил зачастую может быть приоритетным¹⁷.

С другой стороны, разработчики политики, занятые в системных реформах, нуждаются в новых знаниях, которые зачастую противоречат установленным знаниям и установившейся практике. Следовательно, для разработчиков политики из-за того что они находятся под воздействием обстоятельств, обучение представляет собой больше, чем просто познавательный процесс: Обучение – это практика. Их обучение – это обучение в определенной ситуации, поскольку это неотъемлемый и неразрывный аспект их социальной практики. Лэйв и Венгер (Lave and Wenger (1990) доказывают, что все обучение является обучением в определенной ситуации, а более конкретно, «законным периферийным участием в практических группах». Обучающиеся новички

¹⁶ Ключевым вопросом остается то, каким образом можно определить ситуацию обучения, когда знаток действует как лицо, способствующее процессу обучения, а новичка можно стимулировать на активное занятие обучением.

¹⁷ Вопрос об активном обучении нуждается в дальнейшем освещении в контексте горизонтального и вертикального распределения полномочий..

изучают лучше, когда они заняты в обществе, где больше обучающихся знатоков; во время процесса обучения они сами становятся более компетентными и переходят от края к центру.

Разработчиков политики в странах с переходной экономикой можно рассматривать как высоко мотивированных обучающихся новичков, а политике обучения может способствовать их участие в соответствующих практических группах. Такие практические группы можно было бы создать, собрав вместе руководящие круги разных стран, прошедших и проводящих реформы своих систем образования. Политические аналитики на международном и локальном уровне, научные исследователи, консультанты и другие практики могли бы также стать частью таких групп.

Однако, разработчиков политики в странах с переходной экономикой можно рассматривать как «новичков» в смысле знаний и особых знаний, касающихся развития современных систем образования в условиях рыночной экономики, но они также являются «знатоками», поскольку заботятся о среде своей собственной страны. Подобным образом международные политические консультанты, возможно, могут быть «знатоками» в отношении установления политики образования в развитых странах, но они зачастую являются «новичками» в смысле знаний о специфической среде страны-партнера. Ни местные заинтересованные стороны, ни международные консультанты реально не знают, что «приемлемо» в отношении современной политики образования в среде страны-партнера.

Таким образом, концепция практической группы нуждается в дальнейшей тщательной разработке, с учетом этих различий в опыте обучения и высоких уровней неопределенности. Поскольку старые и новые знания касаются различных окружений, существуют различные периферии и центры, и, даже те, кто находятся ближе к центру, сами являются обучающимися.

5. Политика обучения посредством деления знаниями

Проведение реформы систем образования и обучения в странах с переходной экономикой подразумевает сочетание старых и новых знаний в изменяющейся среде и для местных заинтересованных лиц, и для международных консультантов. Политика обучения предназначена не только для изучения политик, разработанных другими странами, а скорее для изучения, какие политики можно разработать на местном уровне, путем отражения приемлемости политик других стран относительно ситуации внутри своей страны. Политика обучения в этом смысле может лишь иметь место, когда делятся доступными информацией и знаниями. Основной ролью доноров могло бы быть предоставление возможности для процесса обучения политике реформ благодаря предоставлению доступа к такой информации и опыту и при содействии критическому отражению их приемлемости. Однако, доноры и их сотрудники не в состоянии хорошо выполнять свою роль в обучении, если они не признают того, что они сами также являются обучающимися в том же процессе политики обучения.

Для развития политики реформы ПОО, рассматриваемой как политика обучения ПОО, придется использовать знания, которыми делятся страны-партнеры для возможности принятия решений, чтобы перенять их опыт – а не просто знания об опыте реформ ПОО, перенимаемом от кого-либо для формулировки и выполнения своих собственных задач реформы. Когда делятся знаниями, это также дает возможность донорам и международным консультантам лучше понять организационную среду и историю страны-партнера. Для них, при ознакомлении с местными знаниями, будет также легче оценить особые знания, которые привносят партнеры в процесс реформы.

Международным донорам и их политическим консультантам придется играть роль, подобную той, которую, как предполагается, будет играть современный учитель: не знатока, который знает все и просто передает имеющиеся знания, а того, кто признает проблемы, еще не знает решений, организует и руководит передачей знаний и, делая это, развивает новые знания для всех вовлеченных в процесс обучения. Следовательно, политика обучения может иметь место только при партнерских отношениях.

Что касается политики обучения, особенно важны в партнерских отношениях распределение по времени и последовательность передачи знаний, если содействие донора должно иметь реальное влияние на право владения на местном уровне и контекстуальную приемлемость и, если оно должно создавать необходимую мотивацию, обязательства и возможности для устойчивости реформ. Это вероятно потребует особой компетенции от политических

консультантов, поскольку им придется уметь выносить решение, где они сами и их партнеры продвигаются с периферии к центру практической группы. Это вероятно потребует пересмотра инструментов классического развития, таких, как совещания по обмену опытом, визиты с целью изучения, техническая помощь, опытные проекты и так далее, с точки зрения на развивающуюся серьезную среду обучения для проведения политики обучения.

Политика обучения является перенесением опыта из прошлого для развития знаний в будущем. Она также касается перенесения знаний из-за рубежа и знаний, созданных на местном уровне и, следовательно, также развития новых знаний. Она вносит вклад не только в создание логически более последовательной и развивающейся вширь системы реформы, а также способствует развитию систем ПОО системы реформы развития в глубину, поскольку дает возможность всем заинтересованным лицам изучить новые роли и развить новую повседневную практику работы. Разработка конкретных подходов, которые смогут осуществить политику обучения, основанную на принципах действия на практике теории активного обучения, будет сложной задачей.

ССЫЛКИ

Driscoll, M. P., *Psychology of Learning for Instruction*, Second Edition, Boston: Allyn and Bacon, 2000

Ellerman, D., 'Autonomy in Education and Development', *Journal of International Co-operation in Education* Vol. 7, No. 1 (April), 2004

Ellerman, D., *Helping People Help Themselves. From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*, The University of Michigan Press, 2005

Green, A., Wolf, A. and Leney, T., *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, Institute of Education, Bedford Way Papers, University of London, London, 1999

Grootings P., 'VET in Transition: an overview of changes in three East European countries', in *European Journal of Education*, Vol. 28, no. 2, 1993, pp 229-240

Grootings, P., ETF, (ed.), *Learning Matters, ETF Yearbook 2004*, ETF, Turin, 2004

Grootings, P. and Nielsen, S., ETF, (eds.), *The role of teachers in VET reforms: professionals and stakeholders, ETF Yearbook 2005*, ETF, Turin, 2005

Hager, P., 'The Competence Affair, or Why Vocational Education and Training Urgently Needs a New Understanding of Learning', *Journal of Vocational Education and Training*, Volume 56, Number 3, 2004, pp 409-434

King, K., *Development Knowledge and the Global Policy Agenda. Whose Knowledge? Whose Policy?*, Centre of African Studies, University of Edinburgh, 2005

King, K. and McGrath S., *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*, Zed Books, London, 2004

Kolb, D. A., *Experiential Learning. Experience as the Source of Learning and Development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1984

Kok, J. J. M., *Talenten Transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen*, Oratie Fontys Universiteit, 2003

Lave, J. and Wenger, E., *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991

OECD, *Lifelong learning for all*, OECD, Paris, 1996

OECD, *Understanding the Brain. Towards A New learning Science*, OECD, Paris, 2002

OECD, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD, Paris, 2005

Pieters, J. M. and Verschaffel, L., 'Beïnvloeden van leerprocessen', in Verloop, Nico & Lowyck, Joost (red.), *Onderwijskunde, Een kennisbasis voor professionals*, Wolters-Noordhof, Groningen/Houten, 2003, pp 251-284

Schön, D., *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York, 1983

Simons, R-J., van der Linden, J. and Duffy, T. (eds.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers Dordrecht/Boston/London, 2000

Verloop, Nico & Lowyck, Joost (eds.), *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*, Wolters-Noordhof, Groningen/Houten 2003

Wenger, E., *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press Cambridge 1998