

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

КАЗАХСТАН

Оценка ЕФО Туринского процесса



European Training Foundation

Пояснение

Данный отчет был подготовлен Михайло Миловановичем, ЕФО.

Содержание отчета является исключительной ответственностью Европейского фонда образования и не обязательно отражает мнения учреждений ЕС.

© European Training Foundation, 2020

Воспроизведение данного отчета разрешается при условии указания источника.

ПРЕАМБУЛА

Оценка Европейского фонда образования (ЕФО) обеспечивает внешний, перспективный анализ проблем развития человеческого капитала страны и ответных мер политики ТиПО в перспективе реализации принципа непрерывного обучения. Данная оценка определяет вызовы и проблемы, связанные с политикой и практикой в области профессионального образования и обучения, которые препятствуют развитию и использованию человеческого капитала. Оценка подводит итоги по анализу данных проблем и выдвигает рекомендации относительно возможных решений.

Такие оценки являются ключевым результатом Туринского процесса - инициативы, запущенной ЕФО в 2010 году и направленной на обеспечение периодического обзора систем технического и профессионального образования (ТиПО) в более широком контексте развития человеческого капитала и инклюзивного экономического роста. Обеспечивая высококачественную оценку политики ТиПО с точки зрения непрерывного обучения, этот процесс опирается на четыре ключевых принципа: ответственность, участие, целостный и комплексный взгляд на ТиПО, анализ основанный на фактических данных.

Человеческий капитал в этом контексте понимается как знания, навыки, таланты и способности, способствующие экономическому, социальному и личностному развитию всех членов общества. Цель этих оценок состоит в том, чтобы обеспечить надежный источник информации для планирования и мониторинга национальной политики в области профессионального образования, обучения и подготовки в целях развития человеческого капитала, а также для налаживания политического диалога и разработки программ в поддержку этой политики со стороны Европейского Союза и других доноров.

Оценки ЕФО основываются на фактических данных, полученных от стран, собранных с помощью стандартизированного шаблона отчетности (национальная система отчетности - НСО) в рамках процесса участия широкого круга субъектов с высокой степенью ответственности в национальном масштабе. Выводы и рекомендации оценки ЕФО были доведены до сведения национальных органов власти, всех бенефициаров и обсуждены с ними.

Отчет об оценке начинается с краткого описания стратегических планов Казахстана и приоритетов национальной политики (Глава 1). Далее представляется обзор вопросов, связанных с развитием и использованием человеческого капитала в стране (Глава 2), прежде чем перейти к углубленному обсуждению проблем в этой области, которые, по мнению ЕФО, требуют немедленного рассмотрения (Глава 3). В Главе 4 приводятся общие выводы по результатам проведенного анализа.

В приложениях содержится дополнительная информация: общее изложение рекомендаций, содержащихся в отчете (Приложение 1), обзор системы профессионального образования и обучения Казахстана (Приложение 2).

Национальный отчет по исследованию в рамках Туринского процесса, расположен по ссылке: <https://openspace.ЕФО.europa.eu/trp/torino-process-2018-2020-kazakhstan-national-report>

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| ПРЕАМБУЛА | 3 |
| ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ | 6 |
| Человеческий капитал: обзор тенденций и проблем | 7 |
| Оценка ключевых вопросов и ответных мер в области политики | 9 |
| Рекомендации | 11 |
| 1. ВСТУПЛЕНИЕ | 16 |
| 1.1 Об оценке | 16 |
| 1.2 Обзор страны | 17 |
| 1.3 Стратегический контекст | 18 |
| 2. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ: РАЗВИТИЕ И ПРОБЛЕМЫ | 20 |
| 2.1 Обзор и основные данные | 20 |
| 2.2 Снижение качества человеческого капитала из-за пробелов в миграционной политике и политике занятости | 21 |
| 2.3 Развитие талантов в области ИКТ с помощью ТиПО: приоритетная область, подверженная риску | 23 |
| 2.4 Нехватка специалистов ТиПО как препятствие развитию человеческого капитала | 24 |
| 3. ОЦЕНКА КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ И ОТВЕТНЫХ МЕР В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ | 25 |
| 3.1 Ограниченная эффективность финансируемых государством возможностей для развития человеческого капитала через ТиПО | 26 |
| 3.2 Низкое качество ТиПО как препятствие развитию человеческого капитала | 39 |
| 3.3 Недостаточное использование образования для взрослых в целях развития трудовых ресурсов | 50 |
| 4. ВЫВОДЫ | 56 |
| ССЫЛКИ | 58 |
| АКРОНИМЫ | 61 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ | 62 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КАЗАХСТАНСКАЯ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ | 65 |

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящая оценка Европейского фонда образования (ЕФО) была подготовлена в 2019 году от имени государственных органов власти Республики Казахстан (далее - Казахстан) с использованием стандартизированной рамки отчетности (национальная система отчетности).

Процесс оценки включал в себя обширную фазу кабинетных исследований, основанных на информации, представленной Казахстаном в Национальном докладе в рамках Туринского процесса (далее - Национальный доклад)¹, подготовку тематического документа с обзором тем, обсуждаемых в настоящем докладе, которые были окончательно доработаны посредством консультаций со страновыми и тематическими группами экспертов ЕФО, ответственными за Казахстан в ЕФО. Предварительный проект оценки ЕФО был распространен среди заинтересованных участников на национальном уровне, а также международных партнеров и обсужден на консультационном совещании в Нур-Султане 10 декабря 2019 года для сверки выводов и рекомендаций.

На момент проведения данной оценки всеобъемлющими, долгосрочными стратегическими рамками развития Казахстана является Стратегия развития до 2050 года, которая предусматривает реализацию семи долгосрочных приоритетов. Один из них относится к знаниям и навыкам как основным показателям современной системы образования и развития человеческого капитала, к которым стремится страна. Некоторые из наиболее амбициозных целей стратегии заключаются в том, чтобы удвоить долю высококвалифицированных выпускников и повысить образовательный уровень взрослого населения.

На уровне сектора ТиПО стратегические действия и устремления, определяющие политические меры, описанные в настоящем отчете, были изложены в Государственной программе развития образования на 2016-2019 годы². Эта программа была заменена Государственной программой на 2020-2025 гг. в конце 2019 года, когда данный отчет был окончательно подготовлен для рассмотрения³. Как в старой, так и в новой государственных программах основное внимание по-прежнему уделяется учителям, качеству и равенству, ликвидации региональных и городских диспропорций, развитию систем обеспечения качества, ИКТ и цифровизации, а также переходу от системы формального образования к системе непрерывного образования и научных исследований. Кроме того, Казахстан является активным участником и партнером ряда международных инициатив и проектов.

В этом стратегическом контексте главный вопрос, лежащий в основе данной оценки ЕФО, заключается в том, являются ли долгосрочные, значительные финансовые и политические инвестиции Казахстана в области развития человеческого капитала и ТиПО, а также его достижения в отношении реформ в этой области достаточно широкими и глубокими, чтобы

¹ Национальный доклад Казахстана, подготовленный в рамках Туринского процесса, 2020 г. Доступно по ссылке <https://europa.eu/qb77hT>.

² Постановление Правительства РК от 24.07.18 г. № 460 "Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016 - 2019 годы".

³ Постановление Правительства РК от 27.12.19 г. № 988 "Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2020 - 2025 годы".

приблизить страну к ее долгосрочной цели стать одной из самых конкурентоспособных экономик мира к 2050 году.

Несмотря на наличие достаточных доказательств того, что Казахстан находится на пути достижения этой цели, в отчете также обращается внимание на три основные проблемы и многочисленные пробелы в политике в отношении каждой проблемы, которые могут создать риски в дальнейшем, замедляя темпы позитивных изменений и подрывая их устойчивость и воздействие. Эти проблемы включают неэффективное распределение и использование финансируемых государством возможностей для развития человеческого капитала в результате неудовлетворительного качества и ограниченной актуальности преподавания и обучения в сфере ТиПО, что препятствует ожидаемому вкладу ТиПО в стратегическое развитие страны, а также недостатки в развитии трудовых ресурсов, вызванные отсутствием образования для взрослых.

Человеческий капитал: обзор тенденций и проблем

Истощение человеческого капитала из-за пробелов в миграционной политике и политике занятости

В Национальном отчете Казахстана очень подробно описана ситуация ускоряющейся утечки «мозгов». Эта утечка «мозгов» происходит по мере того, как квалифицированные люди, принадлежащие к основной категории трудоспособного возраста, с навыками, необходимыми на внутреннем рынке труда, покидают Казахстан. Во многих случаях страна оплачивала обучение этим навыкам. Экономисты, преподаватели и технические специалисты составляют три наиболее крупные профессиональные группы эмигрантов.

Одна из причин оттока квалифицированных кадров это проблемы рынка труда. Хотя они могут и не быть очевидными в официальной статистике, эти проблемы касаются качества предлагаемых рабочих мест и условий труда. Широко распространены неофициальное устройство на работу и самозанятость, и молодые люди составляют одну из наиболее вероятных групп населения, которые могут найти именно такую работу, которая к тому же плохо оплачивается, имеет определенные ограниченные перспективы или вообще не имеет перспектив развития и обеспечивает слабую защиту труда.

Рабочие, которые покидают страну, заменяются значительно более низкоквалифицированными рабочими, имеющими только базовое или неполное среднее образование. Число въезжающих мигрантов с высшим образованием особенно мало по сравнению с числом выезжающих выпускников высших учебных заведений. Эти тенденции создают реальную угрозу для национальных планов развития человеческого капитала в Казахстане по двум основным причинам.

Во-первых, в стране, по-видимому, еще не разработана какая-либо политика поощрения циркулярной миграции. Циркулярная миграция, как известно, обеспечивает преимущества как для отправляющей, так и для принимающей страны, а также для самих мигрантов, создавая и помогая распределять финансовый, человеческий и социальный капитал, создаваемый занятостью за рубежом. Во-вторых, это отсутствие механизма надлежащего социального признания иммигрантов, выявления и признания их профессиональных навыков (включая признание неформального и неофициального обучения) и их надлежащей и законной интеграции

в национальный рынок труда. Это приводит к снижению потенциала развития человеческого капитала.

Развитие талантов в области ИКТ с помощью ТиПО: приоритетная область, подверженная риску

Как в Национальном докладе, так и в стратегии цифровизации признается, что Казахстан находится только в начале своего пути по развитию цифровизации. Многие еще предстоит сделать для того, чтобы передовой опыт и инновационный потенциал, наблюдаемые в специализированных центрах в Нур-Султане и других точках роста, стали движущей силой национальной экономики. Таким образом, развитие человеческого капитала является одним из приоритетных направлений в этом отношении.

В значительной степени развитие человеческого капитала в рамках стратегии цифровизации предполагает формирование нового поколения специалистов в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), особенно в областях профессиональной подготовки, таких как разработчики информационных систем и систем информационной безопасности, разработчики систем управления базами данных и разработчики программного обеспечения.

Для подготовки сектора образования и профессиональной подготовки к этой ответственности планы цифровизации предусматривают пересмотр содержания и приоритетов среднего общего образования и ТиПО путем включения в учебные планы новых предметов, разработки новых профессиональных стандартов и, как уже упоминалось, выделения значительной доли государственного заказа⁴ на обучение по новым курсам, связанных с ИКТ.

Однако на момент подготовки этой оценки Национальный доклад предполагает, что система ТиПО еще не полностью готова к выполнению этих задач из-за системных недостатков, которые могут привести к замедлению или даже провалу планов цифровизации. Одним из таких рисков является острая нехватка профессорско-преподавательского состава с достаточным знанием иностранных языков (английского) и ИКТ. Другая проблема - это разрыв, существующий между системой образования и профессиональной подготовки и сектором ИКТ как потенциальным работодателем талантливых выпускников. Существуют проблемы, связанные с коммуникацией и участием ИКТ-работодателей в ТиПО. Это не позволяет системе ТиПО адекватно и своевременно адаптироваться к новому, связанному с ИКТ спросу в экономике и к ожиданиям, связанным со стратегией цифровизации.

Нехватка специалистов ТиПО как препятствие развитию человеческого капитала

Вот уже несколько лет национальные органы власти, заинтересованные стороны и донорское сообщество в Казахстане уделяют приоритетное внимание политике, связанной с учителями, как важной области для улучшения и более справедливого образования (ОЭСР, 2014). Такая политика также недавно была признана приоритетной в качестве одной из ключевых областей развития человеческого капитала с помощью ТиПО. Несмотря на значительный прогресс в улучшении условий труда, возможностей профессионального развития и оплаты труда учителей, проблемы в этой области все еще остаются нерешенными. Эти проблемы касаются, в частности,

⁴ Государственный заказ относится к учебным местам, финансируемым из государственного бюджета, как правило, в специальных учебных заведениях, которые обеспечивают квалификацию, которая, по прогнозам, будет востребована на рынке труда.

учителей и тренеров в системе ТиПО, которые были в значительной степени исключены из многих из этих улучшений.

В отличие от учителей общего образования, учителя ТиПО не получают материальных стимулов для участия в профессиональном развитии, и условия их трудоустройства остались в значительной степени неизменными. Кроме того, система оплаты труда наставников с производства и мастеров производственного обучения по дисциплинам, связанным с *рабочими профессиями*, по-прежнему не учитывает их профессиональную категорию и предыдущий опыт работы.

Эти недостатки приводят к нескольким проблемам. Наиболее существенной из них, по-видимому, является нехватка преподавателей и мастеров, особенно по специализированным предметам, которые также обеспечивают высокую квалификацию, востребованную на рынке труда.

Оценка ключевых вопросов и ответных мер в области политики

В данном разделе рассматриваются еще три проблемы, связанные с человеческим капиталом в Казахстане: неэффективность финансируемых государством возможностей развития человеческого капитала через ТиПО; низкое качество этих возможностей; а также недостатки в области образования для взрослых как средства развития трудовых ресурсов. Эти проблемы оцениваются более подробно, поскольку, по мнению ЕФО, они требуют немедленного внимания в качестве основных сдерживающих факторов роста, связанных с человеческим капиталом. Они также касаются направлений политики, которые Казахстан объявил стратегически важными.

Ограниченная эффективность спонсируемых государством возможностей для развития человеческого капитала через ТиПО

В 2012 году Казахстан приступил к реализации своей долгосрочной стратегии национального развития, в которой он взял на себя обязательство к 2050 году войти в число 30 наиболее развитых стран мира. ТиПО и, в частности, релевантность его результатов для рынка труда рассматриваются как важнейшие факторы реализации этой стратегии и других планов экономического и социального прогресса на основе развития человеческого капитала.

Потенциал приема в области ТиПО и расходы на ТиПО возросли в соответствии со стратегическим значением этого сектора, отчасти обусловленным значительным увеличением числа финансируемых государством мест. Однако есть также признаки того, что эти спонсируемые государством возможности используются недостаточно эффективно. Это может помешать сектору ТиПО полностью реализовать свой потенциал в области развития человеческого капитала.

В частности, система ТиПО продолжает бороться за то, чтобы охватить своих основных бенефициаров – студентов и их потенциальных работодателей – и удовлетворить их потребности и ожидания. Работодатели также продолжают испытывать трудности с заполнением вакансий, требующих навыков, связанных с ТиПО. Из года в год более половины вакансий, размещаемых в службах рынка труда, приходится на сотрудников профессий, требующих профессиональной квалификации, и остаются незаполненными.

Казахстан предпринял ряд политических мер для устранения этих недостатков. В качестве ярких примеров можно привести увеличение числа грантов на обучение (места государственного заказа или *Госзаказ*), выделяемых на программы ТиПО, которые приводят к получению

квалификаций, пользующихся высоким спросом на рынке труда, внедрение общенациональной инициативы "Бесплатное ТиПО- для всех " и более пристальное внимание к услугам по профориентации.

В Национальном докладе приводятся некоторые фактические данные об эффективности и результативности этой политики, которые свидетельствуют о том, что политические меры реагирования не столь эффективны, как ожидалось. Одна из причин заключается в том, что планирование и распределение мест и государственных грантов для ТиПО опирается на устаревшую методологию, которая не учитывает потребности региональных рынков труда в человеческом капитале. Другая причина заключается в том, что большинство государственных колледжей ТиПО по-прежнему зависят от государственного заказа в отношении большей части своих финансовых потребностей⁵ и поэтому заинтересованы в сохранении своего исторического потенциала зачисления, даже если это означает продолжение преподавания предметов, которые больше не пользуются спросом. В свою очередь, это приводит к значительному рассогласованию между спросом на места в ТиПО и их предложением, а также к неудовлетворенному спросу на профессиональные навыки на рынке труда. Наконец, система профориентации раздроблена и не имеет должной координации.

Низкое качество ТиПО как препятствие развитию человеческого капитала

Организации ТиПО в Казахстане сталкиваются с трудностями в достижении соответствующих результатов для рынка труда и, следовательно, в выполнении своей роли в содействии экономическому и социальному процветанию посредством развития человеческого капитала. По некоторым данным⁶, около 70% работодателей в Казахстане недовольны квалификацией выпускников ТиПО, а сами выпускники ТиПО чувствуют, что им трудно найти работу, потому что их образование и обучение оторваны от мира труда. Время перехода на первое трудоустройство для выпускников ТиПО составляет 21 месяц, что очень долго по сравнению с международными показателями. Даже после того, как они нашли работу, почти половина всех выпускников ТиПО не находят работу по специальности.

Одной из основных причин такой ситуации является ограниченная востребованность навыков выпускников ТиПО. Например, в 2015 году успеваемость студентов ТиПО в области науки, измеренная Международной программой по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), была на 32 балла ниже, чем у учащихся школ. Последний раунд программы ОЭСР по Международной оценке компетенций взрослых (PIAAC) в 2018 году предполагает, что среднее образование (включая ТиПО) в Казахстане также не особенно эффективно. С точки зрения среднего уровня грамотности, например, молодые люди (в возрасте от 16 до 24 лет) со средним общим образованием или ТиПО в Казахстане работают почти так же плохо, как молодые люди, не имеющие среднего образования или без образования в целом. Разница между обеими группами составляет 14,73 балла, что является вторым самым низким показателем среди всех стран, участвующих в PIAAC.

В Национальном докладе Казахстана описан ряд политических мер, которые принимаются в ответ на вторую ключевую проблему. Эти меры находятся на разных стадиях реализации.

⁵ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: Е.5.1.

⁶ См., например, Альварес-Гальван, 2014.

Большинство этих ответных мер направлено на повышение значимости развития человеческого капитала на рынке труда с помощью ТиПО, однако ряд мер также направлен на повышение качества преподавания и обучения в рамках ТиПО в более широком плане.

Для решения проблемы низкого качества ТиПО в стране Казахстан планирует осуществить постепенное изменение методов обучения ТиПО, чтобы сделать их более компетентными и ориентированными на студентов. С другой стороны, меры, направленные на повышение актуальности ТиПО на рынке труда, включают в себя весьма диверсифицированные действия, такие как независимая сертификация выпускников ТиПО специалистами, работающими в соответствующей области; модульность программ; прогнозирование потребностей в навыках; обучение предпринимательству.

В то же время существует ряд недостатков на техническом уровне в политике, которые мешают ей оказывать надлежащее воздействие. К ним относятся неадекватная и устаревшая система обеспечения качества и мониторинга прогресса, слабые связи между поставщиками ТиПО и работодателями (несмотря на значительный прогресс в области дуального образования) и сохраняющийся дефицит в области инвестиций в инфраструктуру и наличия учебно-методических материалов.

Недостаточное использование образования для взрослых в целях развития трудовых ресурсов

Третья ключевая проблема касается сферы непрерывного образования и образования взрослых. В Казахстане уровень образования активного населения трудоспособного возраста значительно превышает средний показатель по странам ЕС и ОЭСР, которые власти выбрали в качестве ориентира развития. Однако, несмотря на это давнее достижение с точки зрения формального образования, население трудоспособного возраста обоих полов в Казахстане в среднем значительно меньше владеет грамотностью, навыками базовых вычислений и решением проблем, чем население других стран ОЭСР. Фактически, результаты PIAAC 2018 года свидетельствуют о том, что из всех 39 стран, участвовавших в оценке, Казахстан имеет самую высокую долю низко успевающих взрослых в области грамотности и седьмой по счету низкий уровень успеваемости взрослых в области базовых вычислений.

Эта ситуация усиливает важность поощрения возможностей для образования взрослых и обучения на протяжении всей жизни, как это описано в национальных стратегиях. Однако это также говорит о том, что выполнение стратегических обязательств в этой области может оказаться не столь эффективным, как планировалось и требовалось. Органы образования и занятости в Казахстане продвигают политику образования взрослых для поддержки людей, которые уже имеют работу, а также тех, кто нуждается в коррекционной подготовке для того, чтобы найти работу. Однако основные недостатки остаются нерешенными, в частности сохраняющееся отсутствие данных об образовании взрослых, отсутствие стимулов для работодателей, желающих участвовать в развитии рабочей силы через образование взрослых, и отсутствие механизмов признания неформального и неофициального обучения.

Рекомендации

Рекомендации, содержащиеся в отчете, сгруппированы по трем категориям, по одной для каждого ключевого вопроса, обсуждаемого в ходе оценки.

Первый блок рекомендаций: эффективность использования возможностей развития человеческого капитала через ТиПО

В первом блоке рекомендаций (рекомендации 1-3) ЕФО предлагает меры, направленные на повышение эффективности финансируемых государством возможностей развития человеческого капитала с помощью ТиПО. Эти меры направлены на устранение связанных с политикой недостатков в финансировании ТиПО, методических ограничений в распределении государственных грантов ТиПО и ограничений в области профориентации, которые мешают студентам делать осознанный выбор в отношении своей образовательной и профессиональной карьеры.

Р.1 Диверсификация потоков финансирования ТиПО в соответствии с целевым назначением

ЕФО рекомендует национальным органам власти (Министерству образования и науки) инициировать консультации об изменениях в системе государственного финансирования ТиПО с целью диверсификации финансирования в соответствии с целями и потребностями "на местах". Это может включать в себя введение основного финансирования для удовлетворения институциональных потребностей поставщиков услуг ТиПО, с тем чтобы освободить дискуссии и решения о выделении государственных грантов от проблем, связанных с выживанием учреждений ТиПО, и переориентировать их на первоначальную цель государственных грантов: удовлетворение экономических потребностей и потребностей рынка труда страны и ее регионов.

В нынешней системе государственный заказ служит многочисленным, а порой и противоречивым целям, для которых он не был предназначен. Такие цели включают потребности в финансировании учреждений ТиПО, потребности рынка труда на центральном и местном уровнях, спрос студентов на места, а также реализацию национальных стратегий развития сектора образования. Это может легко привести к чрезмерной нагрузке и, как показано в данном разделе, ограничивает эффективность политики, способствующей расширению возможностей для развития человеческого капитала с помощью ТиПО.

Р.2 Пересмотр механизма планирования и распределения мест госзаказа для поставщиков ТиПО

ЕФО рекомендует пересмотреть механизм распределения, используемый госзаказом на приоритетные программы (рабочие профессии) в ТиПО, с тем чтобы он приводил к более сбалансированному распределению возможностей участия в ТиПО в соответствии с региональными потребностями и условиями.

Это потребует более тщательного пересмотра методик прогнозирования спроса на рынке труда на региональном уровне и гораздо более активного вовлечения заинтересованных сторон в регионах, в частности работодателей, в планирование государственного заказа, чем сейчас.

Р.3 Пересмотр услуг по профориентации с целью повышения их эффективности

ЕФО рекомендует пересмотреть направленность услуг по профориентации таким образом, чтобы они учитывали не только спрос на рынке труда, но и потребности, ожидания и склонности студентов. Кроме того, необходимо улучшить координацию деятельности по обеспечению профессиональной ориентации. Предыдущие исследования показывают, что родители также могут извлечь выгоду из таких изменений, поскольку эти изменения способствуют тому, чтобы выбор карьеры их детьми был основан на информированности.

Первоначальными шагами в этом направлении могли бы стать укрепление координации между поставщиками услуг по профориентации и консолидация стратегии развития профориентации как важнейшего элемента содействия повышению качества и актуальности ТиПО.

Второй блок рекомендаций: низкое качество ТиПО

Второй блок рекомендаций (рекомендации 4-6) посвящен некоторым основополагающим причинам сохраняющейся проблемы низкого качества и актуальности развития человеческого капитала. Эти причины включают в себя не совсем актуальную систему обеспечения качества и мониторинга прогресса, (все еще) слабые связи между поставщиками ТиПО и работодателями, недостатки в инфраструктуре и нехватку учебных материалов.

Р.4 Модернизация системы обеспечения качества ТиПО в соответствии с приоритетами развития человеческого капитала

ЕФО рекомендует привести систему обеспечения качества в колледжах ТиПО в соответствие с целым рядом изменений, происходящих в остальной части системы ТиПО. Нынешняя система в значительной степени ориентирована на соблюдение норм и стандартов, а также на обеспечение того, чтобы поставщики услуг могли быть привлечены к ответственности органами образования, заинтересованными сторонами и широкой общественностью.

Без сомнения, это важный аспект обеспечения качества, но многочисленные реформы в сфере образования и профессиональной подготовки также требуют более гибкого и открытого подхода, при котором акцент смещается с простого соблюдения норм на содействие эффективности работы поставщиков ТиПО и руководство их совершенствованием. Это должно происходить параллельно с продолжением уже предпринимаемых усилий по разработке надежных внутренних механизмов обеспечения качества ТиПО.

Р.5 Стимулирование участия работодателей путем создания стимулов и благоприятных условий для их участия в продвижении ТиПО

ЕФО рекомендует предоставить работодателям диверсифицированный набор стимулов – финансовых или иных – для участия в консультациях по вопросам разработки и реализации программ ТиПО. Эти стимулы должны быть достаточно надежными и амбициозными, чтобы повысить нынешний скромный уровень участия малых и средних предприятий (МСП) в программах обучения на рабочем месте и партнерских отношений. Примерами могут служить налоговые льготы, перспектива краткосрочных корректировок содержания обучения в целях удовлетворения непосредственных потребностей работодателей и доступ к кредитам на развитие бизнеса на более благоприятных условиях.

Р.6 Пересмотр и калибровка финансовых ассигнований ТиПО для увеличения капитальных вложений

ЕФО рекомендует пересмотреть финансовые ассигнования на ТиПО с целью увеличения капитальных затрат в важных областях, влияющих на вклад ТиПО в развитие человеческого капитала. Примерами таких областей являются современные учебно-методические материалы, в том числе материалы на приоритетных языках для комплексного обучения; высокоскоростное подключение к интернету и содержание электронного обучения; а также улучшение материальной инфраструктуры всех колледжей ТиПО для обеспечения того, чтобы они могли обеспечить достойную, современную среду преподавания и обучения. В условиях, которые могут

не позволить увеличить расходы такого рода, ЕФО рекомендует активизировать текущую работу по развитию государственно-частного партнерства.

Третий блок рекомендаций: образование взрослых для развития трудовых ресурсов

Третий и заключительный блок рекомендаций (рекомендации 7-9) призван помочь решить некоторые проблемы, связанные с использованием образования для взрослых в целях развития трудовых ресурсов. На момент проведения этой оценки такое использование было затруднено из-за отсутствия надлежащих данных, отсутствия стимулов для работодателей участвовать в предоставлении возможностей для получения образования взрослыми и поддерживать профессиональное развитие своих сотрудников, а также отсутствия прогресса в разработке механизмов признания неформального и неофициального обучения.

Р.7 Ликвидация пробела в данных в области образования взрослых и обучения на протяжении всей жизни

В Национальном докладе и этой оценке отмечается, что отсутствуют инструменты для анализа и оценки эффективности реформы в области образования и профессиональной подготовки и что эта проблема особенно остро проявляется в отношении образования взрослых.

ЕФО рекомендует как можно скорее ликвидировать разрыв в наличии фактических данных об образовании взрослых и обучении на протяжении всей жизни. Первым шагом в этом направлении мог бы стать анализ национальных данных PIACC ОЭСР с целью подготовки политических сводок и аналитических докладов для целей планирования и осуществления политики. Национальные данные PIAAC являются обширным хранилищем информации о навыках взрослого населения, которые могут быть использованы для целей мониторинга и планирования политики.

Р.8 Стимулирование работодателей к участию в создании возможностей для непрерывного обучения

ЕФО рекомендует создавать гибкие схемы поощрения участия работодателей в создании возможностей для обучения на протяжении всей жизни, например схемы совместного финансирования профессиональной подготовки взрослых в сфере занятости и тех, кто ищет работу, на основе учебных программ и учебных планов в секторе ТиПО.

Р.9 Создание механизмов признания неформального и неофициального обучения

ЕФО также рекомендует создать механизм признания и валидации неформального и неофициального обучения, чтобы извлечь выгоду из полученных таким образом навыков. Фонд также рекомендует расширить охват и воздействие образования для взрослых в качестве одного из приоритетов политики. Это может потребовать разработки новых и надежных процедур и критериев, особенно в тех случаях, когда признание приводит к получению квалификаций, которые являются такими же или сопоставимыми с теми, которые предоставляются в рамках формального образования и профессиональной подготовки. Реформы в этой области могут также потребовать пересмотра системы обеспечения качества.

1. ВСТУПЛЕНИЕ

1.1 Об оценке

Настоящая оценка ЕФО была подготовлена в 2019 году от имени государственных органов власти Казахстана с использованием стандартизированного рамочного вопросника для целей национальной отчетности (национальная система отчетности).

Процесс оценки включал в себя обширную фазу кабинетных исследований, основанных на информации, представленной Казахстаном в его Национальном докладе в рамках Туринского процесса, и подготовку тематического документа с обзором тем, которые будут обсуждаться в настоящем докладе, которые в дальнейшем были окончательно доработаны посредством консультаций со страновыми и тематическими группами экспертов ЕФО, ответственными за Казахстан в ЕФО. Предварительный проект оценки ЕФО был распространен среди заинтересованных участников на национальном уровне, а также международных партнеров и обсужден на консультационном совещании в Нур-Султане 10 декабря 2019 года для сверки выводов и рекомендаций.

Как и другие оценки ЕФО, этот документ не является исчерпывающим. Национальный доклад Казахстана в рамках Туринского процесса охватывает широкий спектр проблем, связанных с развитием и использованием человеческого капитала, в то время как основное внимание здесь уделяется проблемам, которые ЕФО рекомендует решать в приоритетном порядке.

Основной вопрос, на который призван ответить настоящий отчет, заключается в том, являются ли долгосрочные, значительные финансовые и политические инвестиции Казахстана в области развития человеческого капитала и ТиПО, а также его достижения в отношении реформ в этой области достаточно широкими и глубокими, чтобы приблизить страну к ее долгосрочной цели стать одной из самых конкурентоспособных экономик мира к 2050 году. Несмотря на наличие достаточных доказательств того, что Казахстан находится на пути достижения этой цели, в данной оценке также обращается внимание на три основные проблемы и многочисленные пробелы в политике в отношении каждой проблемы, которые могут создать риски в дальнейшем, замедляя темпы позитивных изменений и подрывая их устойчивость и воздействие.

Эти проблемы включают неэффективное распределение и использование финансируемых государством возможностей для развития человеческого капитала через ТиПО (обсуждается в разделе 3.1⁷); неудовлетворительное качество и ограниченную актуальность преподавания и обучения в рамках ТиПО, что препятствует ожидаемому вкладу ТиПО в стратегическое развитие страны (раздел 3.2); а также недостатки в развитии рабочей силы, вызванные отсутствием образования для взрослых (раздел 3.3).

До этого в Разделе 2 оценка ЕФО содержит обзор основных показателей развития человеческого капитала (раздел 2.1) и выделяет еще три тесно связанные проблемы. К ним относятся пробелы в миграционной политике и политике на рынке труда, приводящие к утечке «мозгов» (раздел 2.2); риски в области развития талантов в области ИКТ из-за нехватки людских ресурсов (раздел 2.3);

⁷ В отчете могут использоваться слова "Раздел" и "Глава" взаимозаменяемо.

и нехватка специалистов ТИПО как препятствие для развития человеческого капитала (раздел 2.4).

Раздел 4 завершает оценку и сопровождается приложениями, в которых кратко излагаются рекомендации по вопросам политики (Приложение 1) и дается краткий обзор системы образования и профессиональной подготовки (Приложение 2).

1.2 Обзор страны

Казахстан расположен в Центральной Азии. С территорией, занимающей 2 724 900 квадратных километров, это девятая по величине страна в мире по площади суши. Казахстан соседствует с Россией, Китаем, Кыргызстаном, Узбекистаном и Туркменистаном и имеет выход к Каспийскому морю.

Страна провозгласила независимость в 1991 году, и сегодня ее Конституция описывает ее как демократическую, светскую республику с разделением властей между законодательной, судебной и исполнительной ветвями. В политическом ландшафте Казахстана доминирует правящая партия "Нур-Отан", которая также является самой крупной и сильной политической силой в стране.

Казахстан делится на 14 областей (по-казахски: *облыстар*) и 177 районов (по-казахски: *аудандар*)⁸. Области значительно различаются по численности населения и уровню экономического развития, и большая часть рабочих мест сосредоточена в двух крупных городах - Алматы и столице страны Нур-Султан. Эти два города, как и город Шымкент, не принадлежат ни к одному региону. В начале 2019 года около 58% населения Казахстана проживало в городах.

До недавнего времени добыча природных ресурсов способствовала быстрому росту экономики, причем рост валового внутреннего продукта (ВВП) в отдельные годы значительно превышал 7%. В период с 2015 по 2018 год также наблюдался устойчивый рост ВВП на душу населения (9,7%). С ВВП на душу населения в размере 27 873 долларов США в 2018 году (табл.1)⁹ Казахстан сегодня является страной с доходом выше среднего. Однако, несмотря на продолжающиеся усилия властей по диверсификации экономики и снижению ее зависимости от природных ресурсов, социально-экономическое развитие страны по-прежнему остается уязвимым для сдвигов мировых цен на сырьевые товары. Из таблицы 1 видно, что за последние несколько лет темпы роста экономики замедлились, а ВВП растет примерно на 4% в год. Значительно сократился и чистый приток прямых иностранных инвестиций. Это также привело к замедлению усилий по сокращению масштабов нищеты и ослаблению результатов на рынке труда (World Bank, 2020). Сохраняются также разрывы в доходах и уровне жизни между городскими и сельскими районами. В 2015 году уровень бедности - если судить по доле людей, живущих за национальной чертой бедности, - в сельских районах был более чем в три раза выше, чем в городских¹⁰.

⁸ Город Алматы и столица Нур-Султан имеют особый статус и не принадлежат ни к одной области.

⁹ С поправкой на паритет покупательной способности; по текущему курсу за международный доллар США.

¹⁰ См. показатели SI.POV.RUHC и SI.POV.URHC в открытом банке данных Всемирного банка по адресу <https://databank.worldbank.org/home.aspxk>

Таблица 1. Отдельные социально-экономические показатели по Республике Казахстан

| Показатель | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| ВВП на душу населения, ППС (текущий курс международного доллара) | 25 123 | 25 315 | 26 491 | 27 831 |
| ВВП, реальные темпы роста (%) | 1,2 | 1,1 | 4,1 | 4,1 |
| Прямые иностранные инвестиции, чистый приток (% от ВВП) | 3,6 | 12,5 | 2,9 | 0,1 |
| Население | 17 415 715 | 17 669 896 | 17 918 214 | 18 157 337 |
| Молодежь (15-24 года), в % от численности населения в трудоспособном возрасте | 23,0 | 22,0 | 21,1 | м |
| Уровень безработицы (в % от лиц в возрасте 15+) | 5,1 | 5,0 | 4,9 | 4,9 |
| Уровень активности (в % от лиц в возрасте 20-64 лет) | 83,0 | 83,6 | 83,3 | 84,1 |
| Зачисление в ТиПО, в % от общего числа учащихся старших классов средней школы (МСКО 3) | 40,5 | 40,1 | 39,7 | 40,3 |
| Доля молодежи (15-24 года), не занятых в сфере занятости, образования или профессиональной подготовки | 7,9 | 7,2 | 6,4 | 6,0 |

Источник: база данных ЕФО.

Несмотря на эти проблемы, уровень безработицы остается низким (4,9% в 2018 году), доля молодежи, не занятой в сфере занятости, образования или профессиональной подготовки (NEET), безусловно, является самой низкой в регионе (6%), а доход на душу населения продолжает расти, несмотря на неудачи, вызванные различными экономическими вызовами и глобальным контекстом (Таблица 1). Казахстан также сохранил свой уровень финансовой приверженности образованию и профессиональной подготовке в соответствии с его приоритетностью в этом секторе, хотя на уровне 2,8% ВВП (2017 год) государственные расходы на образование являются низкими по сравнению с международными показателями.

Природные и антропогенные условия оказывают влияние как на обеспечение, так и на стоимость образования и профессиональной подготовки в стране (OECD, 2015). Экстремальные погодные условия, сеть колледжей, которая разбросана по обширным труднодоступным районам и включает в себя множество *малокомплектных (неполных) школ* и школ в районах, подверженных экологическим рискам, - все это создает проблемы для планирования, осуществления и финансирования политики в области образования и профессиональной подготовки. Еще одним важным фактором в этом отношении является богатое разнообразие школьного населения с точки зрения этнической принадлежности, религии и языка: это население включает учащихся из 23 различных этнических групп (OECD, 2014).

1.3 Стратегический контекст

Всеобъемлющими, долгосрочными стратегическими рамками развития Казахстана является Стратегия развития до 2050 года¹¹, которая предусматривает реализацию семи долгосрочных приоритетов. Один из них относится к знаниям и навыкам как основным показателям современной системы образования и развития человеческого капитала, к которым стремится страна. Некоторые из наиболее амбициозных целей заключаются в том, чтобы удвоить долю высококвалифицированных выпускников и повысить образовательный уровень взрослого населения.

¹¹ См. <https://kfm.gov.kz/ru/activity/strategy-and-program/strategy-kazakhstan-2050/>.

Реализация этого долгосрочного видения описана в среднесрочном стратегическом плане развития Казахстана до 2025 года¹², который направлен на содействие экономическому развитию и процветанию населения до уровня, равного уровню стран-членов ОЭСР и соответствующего Целям устойчивого развития (ЦУР). Таким образом, развитие человеческого капитала и повышение квалификации населения в XXI веке является одним из семи главных приоритетов.

На уровне сектора ТиПО стратегические действия и устремления описаны в Государственной программе развития образования на 2016-2019 годы¹³. На момент завершения данной оценки ЕФО эта государственная программа была заменена другой, которая должна работать до 2025 года¹⁴. Как в старой, так и в новой государственных программах основное внимание по-прежнему уделяется учителям, качеству и равенству, ликвидации региональных и городских диспропорций, развитию систем обеспечения качества, ИКТ и цифровизации, а также переходу от системы формального образования к системе непрерывного образования и научных исследований. Некоторые из этих мер и целей являются более конкретными для ТиПО и включают дальнейшее развитие дуального образования, цифровизацию ТиПО, пересмотр учебных планов и содержания обучения, а также специализацию колледжей ТиПО. Стратегические документы также приписывают ТиПО значительную корректирующую роль в социально-экономической интеграции молодежи и молодых людей, находящихся в группе риска¹⁵.

Все стратегические планы в области образования и ТиПО включают набор ключевых показателей эффективности, которые отслеживаются и отчитываются через регулярные промежутки времени. Многие из них согласуются или основаны на результатах и областях, охватываемых крупномасштабными международными исследованиями, такими как TIMSS, PIRLS и программы ОЭСР PISA, TALIS и PIAAC. В целом идеи ОЭСР и ЕС в отношении эффективности и политики в области образования по-прежнему являются важным ориентиром для разработки реформ и мониторинга прогресса в их осуществлении.

Кроме того, Казахстан является активным участником и партнером ряда международных инициатив и проектов. В области ТиПО национальный отчет о туринском процессе описывает партнерские отношения с ЕФО, Всемирным банком, ЕС, GIZ (Немецким агентством развития) и ОЭСР¹⁶. Это также относится к активному участию страны в мировой франшизе навыков и конкуренции. Важной инициативой ЕС в поддержку принятия обоснованных решений в сфере образования и в области регионального сотрудничества является также Центральноазиатская образовательная платформа.

¹² Постановление Президента Республики Казахстан от 15.02.18 г. № 636 "О стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года".

¹³ Постановление Правительства от 24.07.18 г. № 460 "О государственной программе развития образования на 2016-2019 годы".

¹⁴ Постановление Правительства от 27.12.19 г. № 988 "О государственной программе развития образования на период до 2020-2025 годов".

¹⁵ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: А.3.4.

¹⁶ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: А.3.5.

2. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ: РАЗВИТИЕ И ПРОБЛЕМЫ

2.1 Обзор и основные данные

В данном отчете ранее отмечалось, что человеческий капитал - это совокупность знаний, навыков, талантов и способностей индивидов, которые они могут использовать для экономической, социальной и личной выгоды. Ценность человеческого капитала зависит от того, насколько хорошо он развит, и от того, в какой степени он затем доступен и используется. В таблице 2 представлена подборка показателей развития человеческого капитала, которые дают базовый обзор того, как Казахстан работает в этом направлении.

ТАБЛИЦА 2. ОТДЕЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ КАПИТАЛУ, КАЗАХСТАН

| | Год | Значение |
|---|----------|----------|
| (1) Структура населения (% от общего числа) по возрастным группам | | |
| 0-24 | 2015 | 41,7% |
| 25-64 | 2015 | 51,6% |
| 65+ | 2015 | 6,8% |
| 0-24 | 2025 (1) | 41,7% |
| 25-64 | 2025 (1) | 49,6% |
| 65+ | 2025 (1) | 8,7% |
| (2) Средний срок обучения | 2017 | 11,8 |
| (3) Ожидаемые годы обучения | 2017 | 15,1 |
| (4) Уровень соответствия полученных знаний годам обучения | 2017 | 11,5 |
| (5) Грамотность взрослого населения | 2015 | 99,8% |
| (6) Рейтинг глобального индекса инноваций (x/126) | 2018 | 74 |
| (7) Рейтинг глобального индекса конкурентоспособности (x/137) | 2017-18 | 57 |
| (8) Рейтинг коэффициента цифровой готовности (x/118) | 2018 | 26 |

Примечание: 1: Прогноз.

Источники: (1) Отдел народонаселения ООН, «Мировые демографические перспективы: пересмотренное издание 2017 года»; (2) База данных ЮНЕСКО UIS (3) и (4) Всемирный банк, 2018, Индекс человеческого капитала; (5) ЮНЕСКО, база данных UIS; (6) Всемирный экономический форум, Глобальный индекс инноваций, 2018; (7) Всемирный экономический форум, Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0, 2018; (8) Cisco, Цифровая готовность стран, 2018; (9) ЕФО, измерение несоответствия навыков в странах-партнерах ЕФО.

Молодые люди в возрасте до 25 лет составляют около 42% населения Казахстана, что является значительным показателем по сравнению с другими странами. В 2016 году, по данным Евростата, средняя доля людей в возрасте до 30 лет в ЕС составила 17,4%, в то время как те, кто старше 65 лет, по прогнозам, составят четверть населения к 2025 году, что почти в три раза больше, чем в Казахстане к тому же году.

Похвальным достижением является то, что стране удастся сохранить доступ к образованию для своей значительной части молодежи. Молодые люди могут рассчитывать в среднем на 12 лет обучения в школе. В то же время, исходя из относительно высоких показателей Казахстана в оценках TIMSS и PIRLS, которые влияют на этот показатель, они также могут рассчитывать на аналогичное количество лет обучения с поправкой на результаты обучения (11,5). Казахстан

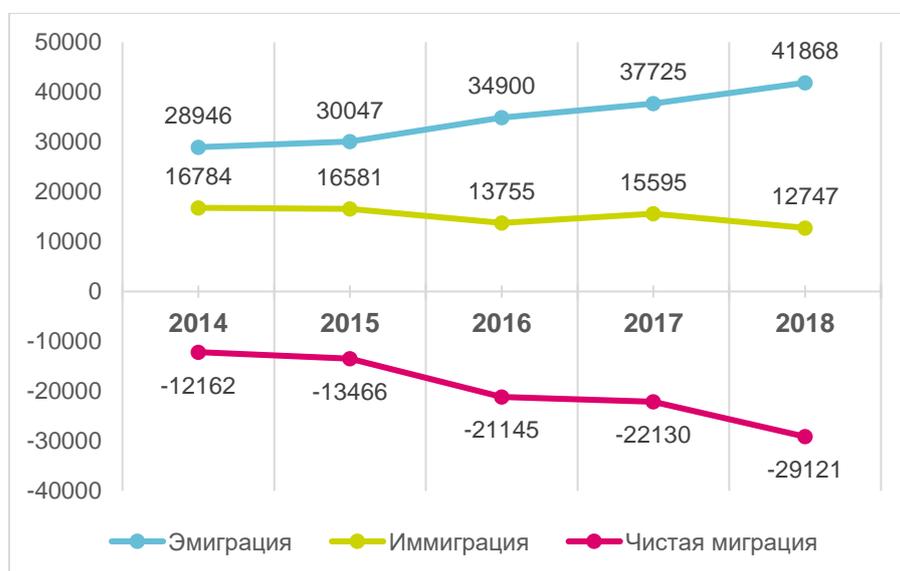
также имеет относительно высокие оценки по индексу цифровой готовности в региональных и глобальных сопоставлениях (занимает 18-е место из 118 стран); он находится в медианном квартиле стран в Индексе глобальной конкурентоспособности (занимает 57-е место из 137 стран); и его уровень грамотности взрослого населения является одним из самых высоких в мире.

2.2 Снижение качества человеческого капитала из-за пробелов в миграционной политике и политике занятости

До начала 1990-х годов большая часть литературы, посвященной «утечке мозгов» через миграцию, была посвящена описанию этого явления как потери с неблагоприятными экономическими и социальными последствиями и как проблемы, которую странам необходимо смягчить. Однако более поздние исследования показывают, что «утечка мозгов» также может быть выгодна для страны базирования, если она преуспеет в создании возможностей и стимулов, необходимых для циркулярной миграции (Stark, Helmenstein, & Prskawez, 1997).

В Национальном докладе Казахстана очень подробно описана ситуация ускоряющейся «утечки мозгов». Эта «утечка мозгов» происходит по мере того, как квалифицированные люди, принадлежащие к основной категории трудоспособного возраста, с навыками, необходимыми на внутреннем рынке труда, покидают Казахстан. Во многих случаях страна оплачивала обучение этим навыкам. Экономисты, преподаватели и технические специалисты составляют три наиболее крупные профессиональные группы эмигрантов¹⁷. В период с 2014 по 2018 год Казахстан покинуло около 173 486 человек, в то время как в страну прибыло только 75 436 человек (Рис.1).

Рисунок 1. Эмиграция, иммиграция и чистая миграция (2014-2018 гг.)



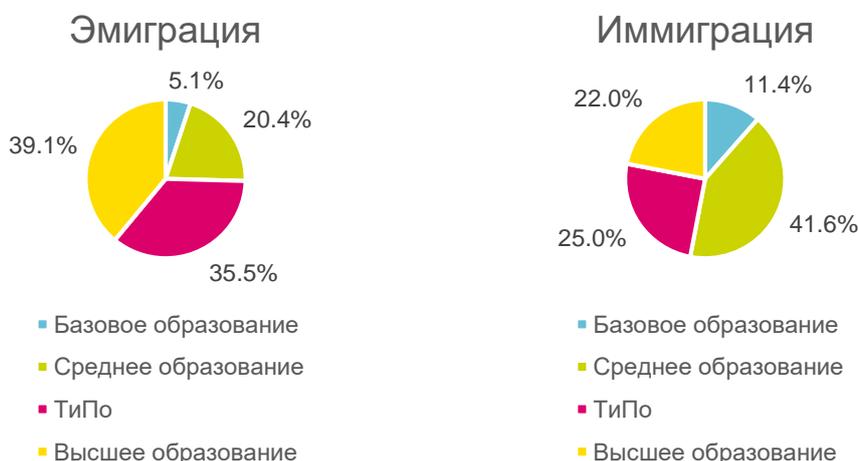
Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, как указано в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 г.: А.3.2.

¹⁷ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: В.1.3.

Некоторые из причин оттока квалифицированных кадров можно найти в проблемах рынка труда. Хотя они могут и не быть очевидными в официальной статистике, эти проблемы касаются качества предлагаемых рабочих мест и условий труда. Широко распространены неофициальное устройство на работу и самозанятость, и молодые люди составляют одну из наиболее вероятных групп населения, которые могут найти именно такую работу, которая к тому же плохо оплачивается, имеет определенные ограниченные или вообще не имеет перспектив развития и обеспечивает слабую защиту труда (OECD, 2017b).

Рабочие, которые покидают страну, заменяются значительно более низкоквалифицированными рабочими, имеющими только базовое или неполное среднее образование. Число прибывающих мигрантов с высшим образованием особенно мало по сравнению с числом выпускников высших учебных заведений, которые уезжают (Рис.2), и это, по-видимому, является продолжающейся тенденцией.

Рисунок 2. Миграция по уровню образования (2017 г.)



Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, как указано в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 г.: А.3.2.

Тенденции в области миграции приводят к снижению качества человеческого капитала в сельских районах и регионах, где возможности трудоустройства изначально ограничены. К таким областям и регионам относятся Карагандинская (164% прироста темпов истощения трудовых ресурсов за четырехлетний период), Костанайская (162%), Северо-Казахстанская (161%), Актыубинская (152%) и Павлодарская (152%) области¹⁸. Истощение человеческого капитала еще больше усугубляет экономические проблемы и проблемы рынка труда в этих регионах.

Можно было бы утверждать, что внутренняя и внешняя миграция - это не только вызов, но и факт жизни во многих странах. Хотя это также верно и для Казахстана, данное явление здесь представляет реальную опасность для национальных планов развития человеческого капитала в стране по двум дополнительным причинам.

¹⁸ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: А.3.2.

Во-первых, в стране, по-видимому, еще не разработана какая-либо политика поощрения циркулярной миграции. Циркулярная миграция, как известно, обеспечивает преимущества как для отправляющей, так и для принимающей страны, а также для самих мигрантов, создавая и помогая распределять финансовый, человеческий и социальный капитал, создаваемый занятостью за рубежом (Skeldon, 2012). Это подразумевает необходимость создания различных возможностей, включая двусторонние и многосторонние соглашения, а также признание профессиональных квалификаций, в том числе полученных неофициально или неформально. Вторая проблема заключается в отсутствии механизма надлежащего социального признания иммигрантов, выявления и признания их профессиональных навыков (включая признание неформального и неофициального обучения) и их надлежащей и законной интеграции в национальный рынок труда¹⁹. Это приводит к растрате их человеческого капитала и препятствует их надлежащей мобилизации в рабочей силе.

2.3 Развитие талантов в области ИКТ с помощью ТиПО: приоритетная область, подверженная риску

Казахстан объявил цифровизацию своей экономики и общества одним из главных приоритетов развития. Страна продвинулась к тому этапу, когда она входит в число ведущих мировых экосистем для инвестиций и развития цифровых стартапов, ее особыми преимуществами являются доступные ИТ-таланты и благоприятная для стартапов инвестиционная среда, особенно в столице Нур-Султан (Startup Genome, 2019).

Как в Национальном докладе, так и в стратегии цифровизации признается, что Казахстан находится только в начале своей траектории цифровизации и что многое еще предстоит сделать для того, чтобы передовые практики и инновационный потенциал, наблюдаемые в специализированных центрах в Нур-Султане и других местах, стали движущей силой национальной экономики. Таким образом, развитие человеческого капитала является одним из приоритетных направлений в этом отношении, наряду с трансформацией традиционных секторов экономики, стимулированием цифрового предпринимательства, цифровизацией государственного управления и расширением ИТ-инфраструктуры²⁰.

В значительной степени развитие человеческого капитала в рамках стратегии цифровизации предполагает формирование нового поколения специалистов в области ИКТ, особенно в областях профессиональной подготовки, таких как разработчики информационных систем и систем информационной безопасности, разработчики систем управления базами данных и разработчики программного обеспечения. Признавая важность развития человеческого капитала через ТиПО в этом отношении, власти увеличили государственный образовательный заказ на ИКТ с целью обеспечения рынка труда не менее чем 25 000 специалистами в области ИКТ ежегодно, начиная с 2020 года (Karataeva, 2017).

Для подготовки сектора образования и профессиональной подготовки к этой ответственности планы цифровизации предусматривают пересмотр содержания и приоритетов среднего общего образования и ТиПО²¹ путем включения в учебные планы новых предметов, разработки новых

¹⁹ См. также Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: С.1.6.

²⁰ См. Постановление Правительства № 827 от 12.12.17 г. "Об учреждении государственной программы "Цифровой Казахстан" (раздел 3); см. также Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 г.: А.3.1.

²¹ Там же.

профессиональных стандартов и, как уже упоминалось, выделения значительной доли государственного заказа на содействие участию в новых курсах, связанных с ИКТ.

Однако на момент подготовки этой оценки Национальный доклад предполагает, что система ТиПО еще не полностью готова к выполнению этих задач из-за системных недостатков, которые могут привести к замедлению или даже провалу планов цифровизации. Одним из таких рисков является острая нехватка инженерно-преподавательского состава с достаточным знанием иностранных языков (английского) и ИКТ. На самом деле в Национальном докладе говорится о критической массе учителей, которые даже не имеют базового уровня образования в этих двух областях²². Возможная причина такой ситуации заключается в том, что планы цифровизации игнорируют необходимость обновления содержания и направленности начальной и непрерывной подготовки учителей, особенно для учителей и тренеров ТиПО.

Еще одним риском является разрыв, существующий между системой ТиПО и сектором ИКТ в качестве потенциального работодателя выпускников колледжей. Существуют проблемы, связанные с коммуникацией и участием ИКТ-работодателей в ТиПО. Это не позволяет системе ТиПО адекватно и своевременно адаптироваться к новому, связанному с ИКТ спросу в экономике и к ожиданиям, связанным со стратегией цифровизации²³. Некоторые наблюдатели предполагают, что отсутствие качественных специалистов в этой области является, по крайней мере частично, следствием недостаточного вовлечения сектора ИКТ в процесс подготовки необходимых специалистов (Karataeva, 2017).

2.4 Нехватка специалистов ТиПО как препятствие развитию человеческого капитала

Вот уже несколько лет государственные органы, заинтересованные стороны и донорское сообщество в Казахстане уделяют приоритетное внимание политике, связанной с педагогами, как важной области для улучшения и более справедливого образования (OECD, 2014). Такая политика также недавно была признана приоритетной в качестве одной из ключевых областей развития человеческого капитала с помощью ТиПО²⁴. Несмотря на значительный прогресс в улучшении условий труда, возможностей профессионального развития и оплаты труда педагогов, проблемы в этой области все еще остаются нерешенными. Эти проблемы касаются, в частности, преподавателей и мастеров производственного обучения организаций ТиПО, которые были в значительной степени исключены из некоторых из этих улучшений.

В отличие от учителей общего образования, педагогические работники ТиПО не получают материальных стимулов для участия в профессиональном развитии, и условия их трудоустройства остались в значительной степени неизменными²⁵. Кроме того, система оплаты труда мастеров ПО и наставников с производства по рабочим дисциплинам по-прежнему не учитывает их профессиональную категорию и предыдущий опыт работы.

²² Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: D.3.6.

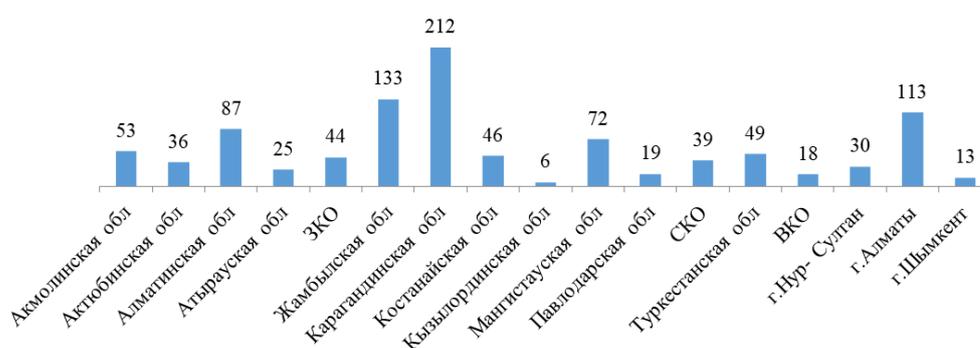
²³ См., например, раздел 3.4 стратегии цифровизации.

²⁴ См. Постановление Президента Республики Казахстан от 15.02.18 г. № 636 "О стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года"; см. также Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: D.

²⁵ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: D.2.1 и D.2.3.

Эти недостатки приводят к нескольким проблемам. Наиболее существенной из них, по-видимому, является нехватка преподавателей и мастеров ПО, особенно по специализированным предметам, которые также обеспечивают высокий спрос на квалификацию на рынке труда (Рис.3).

Рисунок 3. Нехватка преподавателей и мастеров ПО в ТиПО (2018)



Источник: Министерство национальной экономики Республики Казахстан, цитируемое в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 год: D.2.1.

Согласно национальному отчету, особенно остро ощущается нехватка педагогов инженерных специальностей²⁶. Отчасти проблема заключается также и в том, что молодые учителя не получают достаточной начальной поддержки. Большинство поставщиков ТиПО осуществляют инициативу под названием "*Школа молодого педагога*", но качество и интенсивность поддержки, оказываемой молодым учителям в рамках этой инициативы, сильно различаются между колледжами, поскольку нет единого подхода, руководства или стандарта²⁷.

3. ОЦЕНКА КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ И ОТВЕТНЫХ МЕР В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

В данном разделе рассматриваются еще три проблемы, связанные с человеческим капиталом в Казахстане: неэффективность финансируемых государством возможностей развития человеческого капитала через ТиПО; низкое качество этих возможностей; а также недостатки в области образования для взрослых как средства развития трудовых ресурсов. Эти проблемы оцениваются более подробно, поскольку, по мнению ЕФО, они требуют немедленного внимания в качестве основных сдерживающих факторов роста, связанных с человеческим капиталом. Они также касаются направлений политики, которые Казахстан объявил стратегически важными.

²⁶ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: D.2.3.

²⁷ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: D.1.3.

К числу проблем, требующих внимания, относятся неэффективное выделение государственных грантов на ТиПО; пробелы в механизмах профориентации и практики; отсутствие надлежащей системы обеспечения качества, пригодной для изменения системы мониторинга; сохраняющиеся трудности с привлечением работодателей; а также нехватка капитальных вложений в ТиПО, что негативно сказывается на условиях преподавания и обучения по приоритетным дисциплинам. Наконец, прогрессу в области развития трудовых ресурсов посредством образования взрослых препятствует отсутствие стимулов для работодателей предоставлять своим работникам возможности профессионального развития; отсутствие данных; а также отсутствие механизмов признания неформального и неофициального обучения.

3.1 Ограниченная эффективность финансируемых государством возможностей для развития человеческого капитала через ТиПО

3.1.1 Описание проблемы

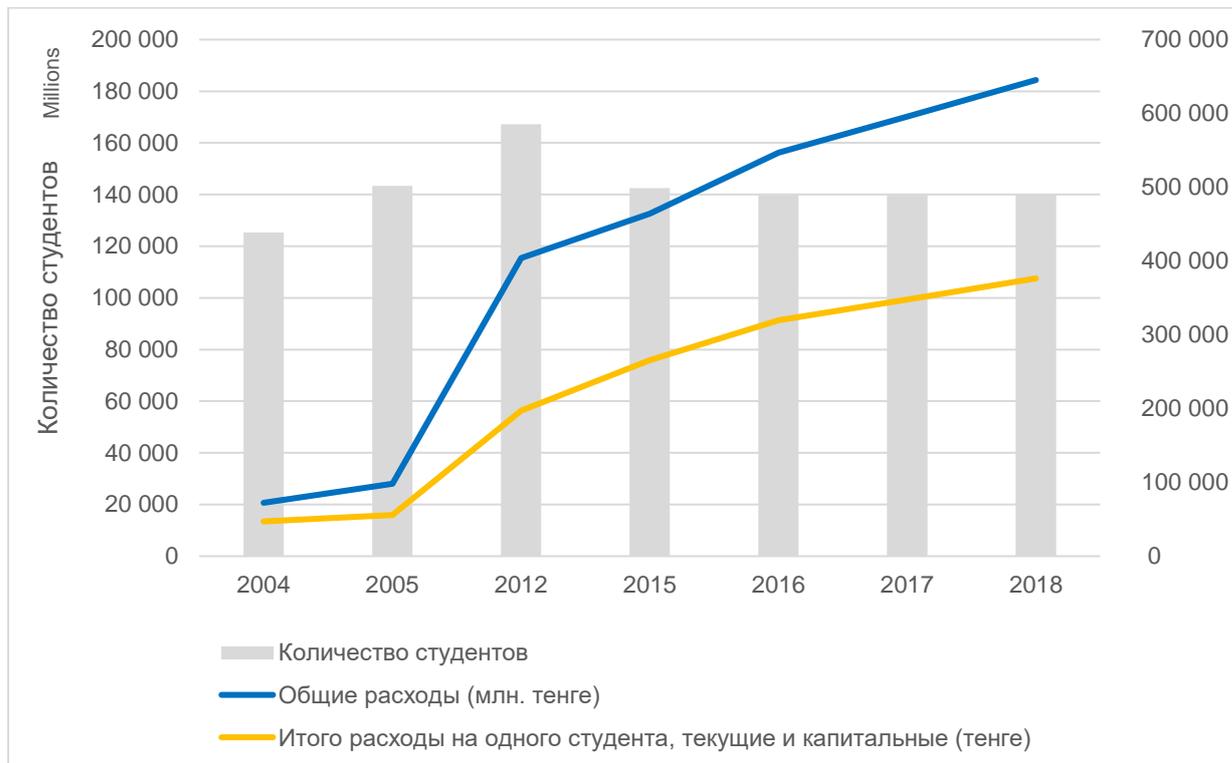
В 2012 году Казахстан приступил к реализации своей долгосрочной стратегии национального развития, в которой он взял на себя обязательство к 2050 году войти в число 30 наиболее развитых стран мира. Развитие человеческого капитала является одним из семи приоритетов в этой долгосрочной перспективе, а также главным политическим приоритетом в среднесрочной перспективе до 2025 года.

Видное место человеческого капитала в этих стратегических устремлениях свидетельствует о том, что правительство Казахстана, граждане и международные партнеры возлагают большие надежды на эффективность национальной политики в области развития человеческого капитала. Большинство из этих стратегий ориентированы на сектор образования и профессиональной подготовки и имеют сильный акцент на ТиПО. На самом деле, ТиПО, а точнее, актуальность его результатов для рынка труда, рассматривается как важнейшее условие реализации всех планов экономического и социального прогресса, а также потому, что значительная доля молодых граждан (моложе 20 лет) выбрали ТиПО в качестве учебной альтернативы. В 2018 году государственные и частные поставщики ТиПО в стране удовлетворяли потребности более 43% молодежи в возрасте от 15 до 19 лет, что близко к среднему показателю по ЕС в 2016 году - 49,3% (последний год, за который имеются сопоставимые данные)²⁸.

Потенциал приема в ТиПО и расходы на ТиПО выросли в соответствии со стратегическим значением этого сектора, который создает новые возможности для студентов и работодателей. Расходы увеличились в среднем на 13% в годовом исчислении с 2012 года (Рис.4), в то время как число мест в ТиПО в последние годы увеличилось многократно, что отчасти обусловлено значительным увеличением числа мест, финансируемых государством.

²⁸ (EUROSTAT, 2019),(Statistics Committee, 2018) а также демографические данные Национального управления по статистике Республики Казахстан.

Рисунок 4. Тенденции в государственных расходах на ТиПО, 2004-2018 годы



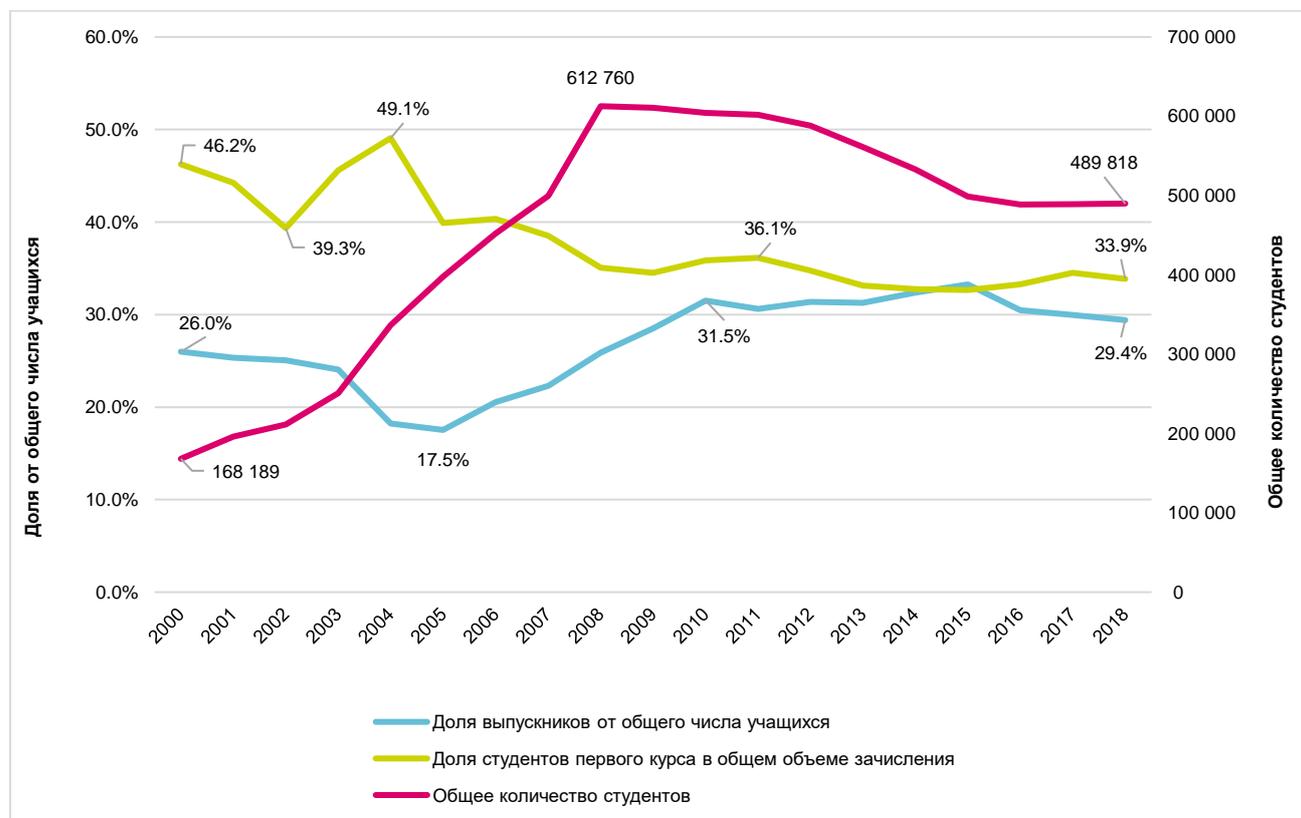
Источник: Расчеты на основе данных, предоставленных Комитетом по статистике Республики Казахстан (stat.gov.kz).

Однако есть также признаки того, что эти спонсируемые государством возможности используются недостаточно эффективно. Это может помешать сектору ТиПО в полной мере реализовать свой потенциал в области развития человеческого капитала и, в свою очередь, уменьшить перспективы достижения Казахстаном своих среднесрочных и долгосрочных целей развития.

Данные свидетельствуют о том, что система ТиПО все еще пытается охватить своих основных бенефициаров – студентов и их потенциальных работодателей – и удовлетворить их потребности и ожидания. Вот уже несколько лет число студентов ТиПО стагнирует, а число впервые поступивших на обучение ТиПО сокращается (Рис.5). Согласно национальному отчету, большинство тех, кто выбирает ТиПО, - это студенты, которые борются с академическими проблемами²⁹.

²⁹ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.1.1.

Рисунок 5. Студенты первого курса ТиПО как доля от общего числа зачисленных в ТиПО



Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан (stat.gov.kz).

Работодатели также продолжают испытывать трудности с заполнением вакансий, требующих навыков, связанных с ТиПО. Из года в год более половины вакансий, размещаемых в службах рынка труда, приходится на сотрудников, требующих профессиональной квалификации уровня ТиПО, и остаются незаполненными. В 2019 году эта доля составила 60,1% (таблица 3).

Отчасти проблема заключается в том, что лишь небольшая часть студентов ТиПО выпускается в областях, которые готовят их к рабочим профессиям, которые являются востребованными на рынке труда. В 2018 году только 25% студентов ТиПО окончили обучение по таким специальностям³⁰. Другая часть проблемы, которая выходит за рамки сферы образования и профессиональной подготовки, но все еще требует внимания, заключается в том, что качество многих из этих рабочих мест является неудовлетворительным с точки зрения условий труда, оплаты труда и гарантий занятости(OECD, 2017b). Несмотря на то, что Казахстан демонстрирует относительно хорошие результаты по сравнению с другими странами с точки зрения количества рабочих мест и уровня безработицы (рис.6), он также сталкивается с постоянной проблемой в отношении привлекательности предлагаемых рабочих мест для потенциальных работников, особенно молодых людей и выпускников ТиПО, многие из которых выбирают неформальные решения в области занятости.

³⁰ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.1.1.

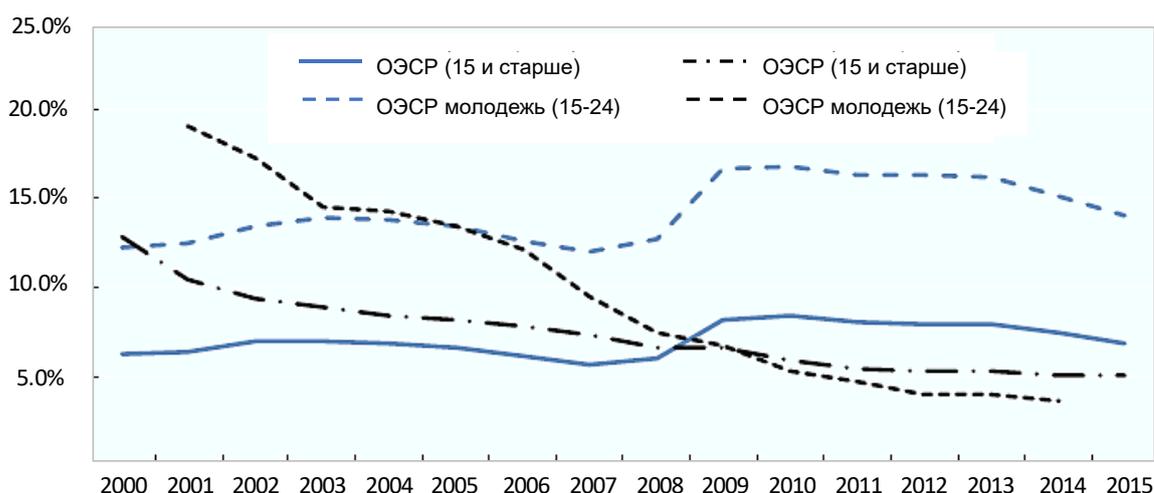
Таблица 3. Вакансии по минимальному уровню образования (2013-2019 гг.)

| | Высшее образование | ТиПо | Нет требований |
|------|--------------------|-------|----------------|
| 2013 | 30,0% | 44,7% | 10,2% |
| 2015 | 27,7% | 60,2% | 12,2% |
| 2017 | 32,1% | 52,3% | 15,5% |
| 2018 | 28,3% | 61,2% | 10,5% |
| 2019 | 29,0% | 60,1% | 10,9% |

Примечание: Данные относятся только к крупным и средним предприятиям.

Источник: Расчеты на основе данных, предоставленных Комитетом по статистике МНЭ Республики Казахстан (stat.gov.kz).

Рисунок 6. Уровень безработицы в Казахстане и странах ОЭСР (2000-2015 гг.)



Источник: (OECD, 2017b).

В Национальном докладе приводятся возможные объяснения расхождений между высокой стратегической важностью ТиПО и ограничениями в эффективности имеющихся возможностей ТиПО с точки зрения участия и актуальности на рынке труда. К ним относятся проблемы с его привлекательностью в качестве учебного выбора, низкая привлекательность рабочих профессий, а также постоянные проблемы, с которыми сталкиваются молодые люди из сельских районов и уязвимых социально-экономических слоев населения при доступе к возможностям ТиПО³¹.

³¹ См., например, Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: Обзор Раздела С.

Обсуждение в следующем разделе этой оценки рассматривает политику, которую Казахстан ввел в действие для повышения эффективности и ценности своего предложения ТиПО для студентов и работодателей. В нем также обсуждаются сильные и слабые стороны этой политики.

3.1.2 Политические меры реагирования

Обзор ответных мер политики

Казахстан приступил к осуществлению ряда политических мер в поддержку развития человеческого капитала с помощью ТиПО как средства повышения общей привлекательности сектора и поощрения участия в нем. Национальные и региональные власти пытаются направить выбор будущих студентов в пользу ТиПО с помощью ряда более конкретных мер и возможностей, связанных с финансовой поддержкой и поддержкой в натуральной форме.

Одной из таких мер является увеличение количества учебных грантов (мест государственного заказа или *Госзаказ*), выделяемых на программы ТиПО, которые приводят к получению квалификаций, пользующихся высоким спросом на рынке труда. Еще одной тесно связанной мерой является общенациональная инициатива "*Бесплатное ТиПО*", которая финансируется из государственного и местных бюджетов и предусматривает бесплатное обучение во всех государственных колледжах для получения первого профессионального образования студентов. Она также предусматривает бесплатное обучение во всех колледжах (государственных и частных), если студенты принимаются на одну из программ, финансируемых специально по государственному заказу. Это сочетается с предоставлением услуг по профориентации через центры карьеры, созданные в колледжах, региональных палатах предпринимателей, институтах молодежной политики, службах рынка труда и других учреждениях.

Местные власти также финансируют бесплатное питание и транспорт для учащихся из уязвимых социально-экономических слоев населения и сельских районов и планируют значительно расширить возможности общежитий, обслуживающих школы ТиПО. Инициатива "*Бесплатное ТиПО*" также предоставляет соискателям доступ к краткосрочным бесплатным курсам ТиПО в дополнение к стипендиям, бесплатному питанию и транспорту.

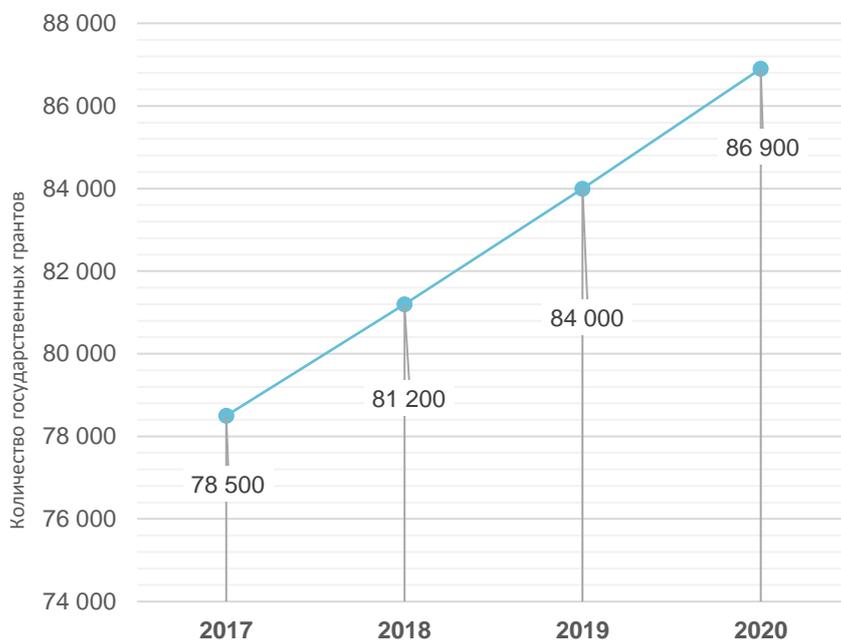
Наконец, в рамках государственной программы "*Серпик-2050*" центральные органы власти также мобилизуют потенциал приема в высшие учебные заведения и организации ТиПО для подготовки молодых людей трудоспособного возраста из регионов, где возможности трудоустройства более ограничены (например, Южный Казахстан), и поддерживают их переселение в те части страны, где ощущается нехватка квалифицированных кадров и более высокий спрос на рынке труда.

Эффективность ответных мер политики

Осуществление политики с точки зрения вводимых ресурсов

Национальный доклад содержит достаточно убедительные свидетельства позитивных изменений в области вклада политики, способствующей участию в развитии человеческого капитала через ТиПО. Расходы на гранты на обучение, утвержденные государственным заказом, растут уже несколько лет, что обусловлено увеличением с 2015 года более чем на 10% количества грантов на рабочие профессии (рис.7).

Рисунок 7. Общее количество государственных грантов, выделенных на курсы ТиПО по рабочим профессиям в период с 2017 по 2020 год



Источник: Данные, представленные региональными органами власти, цитируемые в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 год: раздел С.1.1.

С точки зрения абсолютных цифр, инициатива "Бесплатное ТиПО" оплатила расходы на обучение в общей сложности 94 810 студентов ТиПО в 2018 году. В целом доля студентов ТиПО, обучение которых оплачивается по государственному заказу, непрерывно растет с 2014 года. В таблице 4 представлены данные о количестве учащихся в 2017/2018 учебном году.

Таблица 4. Зачисление в ТиПО, финансируемое государством и студентами ТиПО, по количеству и доле от общего числа зачисленных (2017/2018 гг.)

| 2017 | Государственный заказ | | Самостоятельные плательщики | |
|----------------------------|-----------------------|-------|-----------------------------|-------|
| | Количество | % | Количество | % |
| Студенты первого курса | 102 380 | 60.6% | 66 576 | 39.4% |
| Общее количество студентов | 265 234 | 54.2% | 224 103 | 45.8% |
| Количество выпускников | 75 103 | 51.2% | 71 459 | 48.8% |

Источник: (Statistical Committee, 2018).

Программа "Серпик 2050" также помогла покрыть расходы на обучение почти 17 000 бенефициаров, из которых почти четверть (23,8%) прошли обучение в 22 колледжах,

принадлежащих к государственной системе ТиПО. В 2018 году органы образования также обеспечили земельные участки для строительства 134 новых общежитий в непосредственной близости от поставщиков ТиПО с целью расширения пропускной способности сети общежитий в общей сложности до 75 000 мест к 2022 году³².

Осуществление политики с точки зрения воздействия

Фактические данные о влиянии политики на участие в развитии человеческого капитала через ТиПО весьма скудны и, если таковые имеются, оставляют место для интерпретации. Например, в Национальном докладе говорится, что как инициатива "Бесплатное ТиПО", так и программа "Серпин-2050" оказали позитивное воздействие на целый ряд проблем, связанных с участием ТиПО, путем увеличения числа учащихся и выпускников среди конкретных групп. К таким группам относятся студенты, нуждающиеся в специальной образовательной поддержке, показатели зачисления которых с момента введения инициативы выросли на 10,4%; выпускники, подверженные риску ненадежной занятости, число которых за тот же период сократилось на 13,2%; а также доля безработной молодежи, которая за три года до 2018 года сократилась почти на 12%³³. Однако неясно, как и в какой степени эти две инициативы способствовали этим позитивным событиям, а также сыграли ли свою роль и другие факторы.

Этот вопрос имеет важное значение, поскольку одни и те же источники фактических данных свидетельствуют о том, что в некоторых случаях одни и те же политические меры не были столь эффективными, как ожидалось. Одним из таких примеров является неучастие в ТиПО значительного числа молодежи. Согласно национальному докладу, от 20 000 до 30 000 молодых людей не продолжают свое образование и обучение после 9 и 11 классов каждый год, несмотря на предоставляемые им бесплатные возможности. В Национальном докладе указывается, что именно по этой причине около 16 000 из них (или 9% молодежи в соответствующей возрастной группе) не заняты в сфере занятости, образования или профессиональной подготовки. Кроме того, недавний рейтинг колледжей ТиПО, проведенный Кәсіпқор,³⁴ показал, что около 12% студентов бросают учебу еще до окончания программы ТиПО³⁵.

Еще одним примером политической неудачи является недоиспользование возможностей для получения образования по приоритетным профессиям на рынке труда (рабочие профессии). Например, в 2018 году только четверть выпускников ТиПО поступили на эти специальности³⁶. Одной из причин этого является то, что студенты и их семьи не были проинформированы о возможностях обучения или о том, что они делали свой выбор в пользу профессиональных областей, которые считались непривлекательными³⁷. Еще одна причина заключается в том, что выбор ТиПО был обусловлен личными и семейными ожиданиями и убеждениями, а не информацией о перспективах рынка труда.

Национальный доклад предполагает, что во многих случаях чаяния семей и студентов часто удовлетворяются частными поставщиками ТиПО (которые на момент этой оценки составляли

³² Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.1.3.

³³ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 год: В.1.5; С.1.2; С.1.3.

³⁴ Кәсіпқор - публичная акционерная холдинговая компания, созданная для модернизации профессионального образования и разработки новых образовательных программ.

³⁵ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 год: С.1.2 и С.2.1.

³⁶ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.1.1.

³⁷ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.1.1.

41,6% всех поставщиков ТиПО) – их учебные программы формируются спросом со стороны студентов и соображениями прибыли, а не потребностями рынка труда. Это способствует значительному переизбытку выпускников в областях, на которые нет спроса³⁸. Расчеты ЕФО, основанные на данных, приведенных в Национальном докладе, показывают, что в 2017-2018 годах почти четверть студентов ТиПО (23,7%) были зачислены на программы ТиПО, на которые практически не было спроса, в то время как программы, предоставляющие навыки, пользующиеся высоким спросом, охватывали менее пятой части (19,2%) участников ТиПО³⁹.

Недостатки данной политики

Планирование и распределение мест и государственных грантов для ТиПО как фактор, препятствующий участию

Общим явлением и проблемой во многих странах является тот факт, что выбор учащимися сферы образования не всегда может быть увязан с потребностями рынка труда (Cedefop, 1998). Однако в Казахстане эта проблема усугубляется недостатками в планировании и предоставлении возможностей для участия в ТиПО и особенно в курсах, которые важны для работодателей. Эти недостатки касаются, в частности, планирования потенциала поставщиков услуг ТиПО и выделения государственных субсидий для ТиПО. Решения, как представляется, в большей степени определяются потребностями в финансировании регионов и их государственных поставщиков ТиПО, а в меньшей - фактическим спросом студентов на ТиПО или потребностями в навыках региональных экономик.

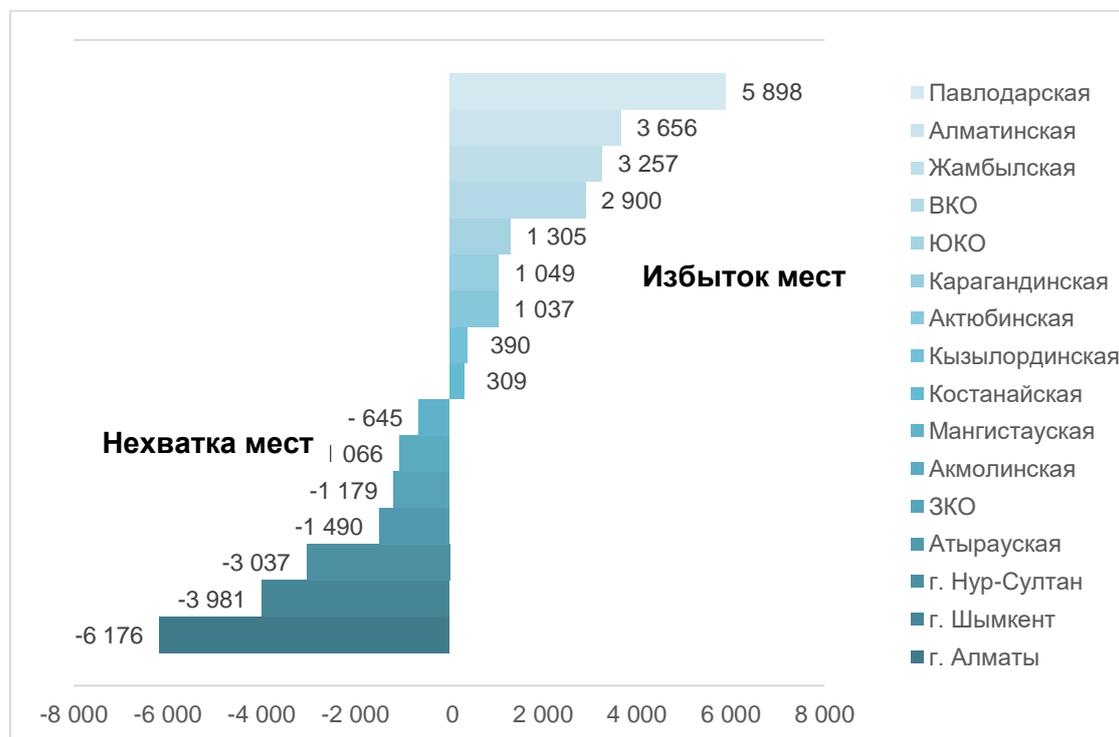
Одним из аспектов этой проблемы является то, что большинство государственных колледжей ТиПО по-прежнему зависят от государственного заказа в отношении большей части своих финансовых потребностей⁴⁰ и поэтому заинтересованы в сохранении своего традиционного потенциала зачисления. Однако это также приводит к значительному дисбалансу между спросом на места в ТиПО и их предложением. Например, в 2018 году дефицит мест наблюдался в 7 из 16 регионов Казахстана, причем наибольший дефицит был в Алматы (6 176 мест) и Шымкенте (3 981 место). В то же время в других регионах наблюдался значительный профицит, в некоторых случаях профицит достигал 5 989 мест (Павлодар) (рис.8). Это несоответствие особенно ярко проявляется в сельских районах, где поставщики услуг ТиПО работают только на 40% своих возможностей для зачисления, а большинство вакантных мест предназначены для программ ТиПО, на которые нет спроса со стороны студентов.

³⁸ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.3.2.

³⁹ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: А.2.3 и С.3.1.

⁴⁰ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: Е.5.1.

Рисунок 8. Дефицит и профицит мест в колледжах ТИПО в Казахстане, по регионам (2018 г.)



Источник: Министерство образования и науки РК, цитируемое в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 год: раздел С.1.1.

Другой аспект этой же проблемы заключается в том, что механизм планирования и распределения государственного заказа (государственных грантов) не учитывает потребности в навыках на местном уровне, хотя и является основным каналом государственного финансирования ТИПО на этом уровне⁴¹. С одной стороны, Казахстан хорошо координирует политические усилия на различных уровнях управления (ETF, 2019). С другой стороны, в Национальном докладе отмечается, что, несмотря на недавние улучшения⁴², методология, используемая для выделения государственных субсидий, по-прежнему страдает недостатками. Эти недостатки не позволяют получить важные сведения о спросе на региональном рынке труда и потребностях МСП в профессиональных навыках на региональном уровне.

Вместе с тенденцией к увековечиванию несоответствия спроса и предложения с точки зрения учебных мест эти недостатки способствуют возникновению проблемной ситуации, в которой распределение и финансирование учебных возможностей в рамках ТИПО, по-видимому, зависят от формальных и неформальных критериев, таких как потребности в финансировании и исторические бюджетные ассигнования, которые не являются столь надежными, как они должны быть, учитывая декларируемую важность сектора ТИПО для развития человеческого капитала.

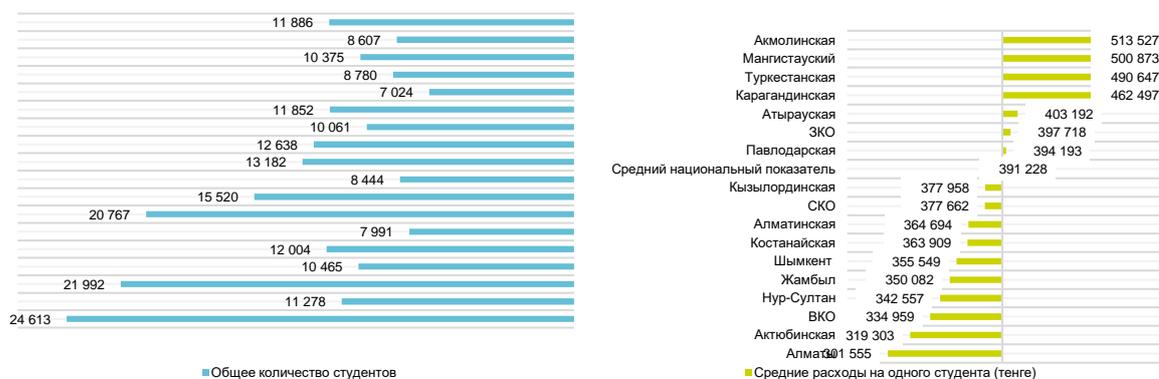
Эта проблема может иметь различные последствия для эффективного и результативного использования ресурсов и возможностей ТИПО. Одним из таких последствий, по-видимому,

⁴¹ Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: Обзор раздела С.

⁴² Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: А.2.4.

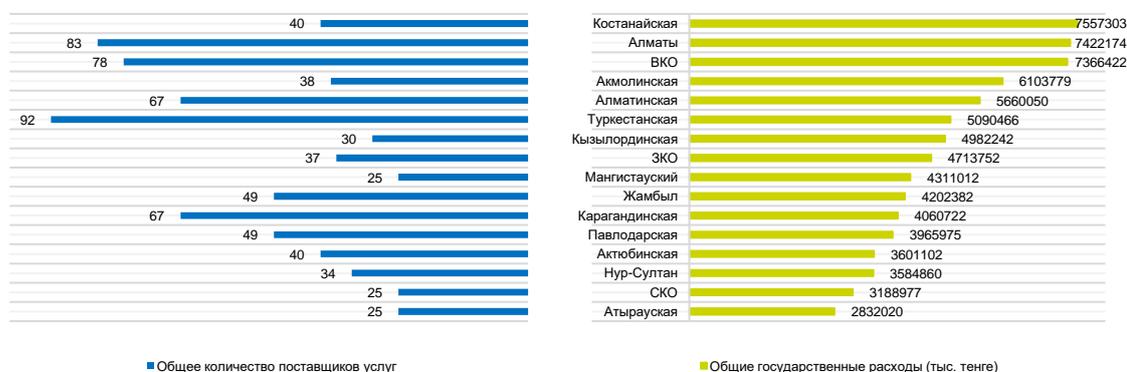
является широкое варьирование объема финансирования, предоставляемого в рамках государственного заказа на ТиПО, между регионами по средним расходам на одного студента. Разница почти в 60% существует между регионом с самым низким (Алматы) и регионом с самым высоким (Акмолинская область) уровнем расходов на одного студента; эти уровни, по-видимому, не зависят от количества студентов в конкретном регионе (рис.9). Кроме того, выделяемые ресурсы, по-видимому, не зависят от количества поставщиков услуг в каждом регионе (рис.10). Туркестанская область, например, имеет самое большое количество поставщиков услуг, но только шестой высокий уровень финансирования, в то время как регионы Северного Казахстана, Мангистау и Атырау имеют сопоставимое количество поставщиков и студентов, но очень разные объемы государственных ресурсов на одного поставщика и студента.

Рисунок 9. Количество студентов и государственные расходы на государственные гранты в ТиПО на одного студента и поставщика ТиПО, по регионам (2018 г.)



Источник: Расчеты на основе данных, предоставленных Министерством образования и науки РК в соответствии с Национальным отчетом РК за 2020 год: Е.5.1.

Рисунок 10. Количество поставщиков услуг и общий объем государственных расходов на ТиПО в разбивке по регионам (2018 г.)



Источник: Расчеты на основе данных, предоставленных Министерством образования и науки РК в соответствии с Национальным отчетом РК за 2020 год: Е.5.1.

В дополнение к риску неадекватного распределения грантов, последняя проблема заключается в том, что система государственного заказа может поставить в невыгодное положение студентов из незащищенных социально-экономических групп. В Казахстане студенты этой группы наиболее склонны иметь академические трудности (OECD, 2018), но они также являются теми, кто с наибольшей вероятностью выберет ТиПО. В то же время единственным критерием для поступления на бюджетные места в ТиПО является успешная сдача вступительных экзаменов, что требует академических знаний, полученных из общего образования. Согласно

национальному отчету, социально-экономический статус кандидатов ТиПО в настоящее время не принимается во внимание⁴³.

Недостатки в системе профориентации как фактор, препятствующий участию

Если люди хорошо информированы и могут размышлять о том, что они изучат и как это соотносится с их интересами, возможностями и устремлениями, инвестиции в образование и профессиональную подготовку, вероятно, будут значительно более эффективными (Watts, 2009). Согласно межстрановым политическим исследованиям, это одна из главных целей и вкладов профориентации в ТиПО в большинстве стран ОЭСР при условии, что внимание уделяется не только потребностям работодателей, но и требованиям и ожиданиям студентов, которые обычно имеют более четкое представление о своих навыках и предпочтениях (OECD, 2010).

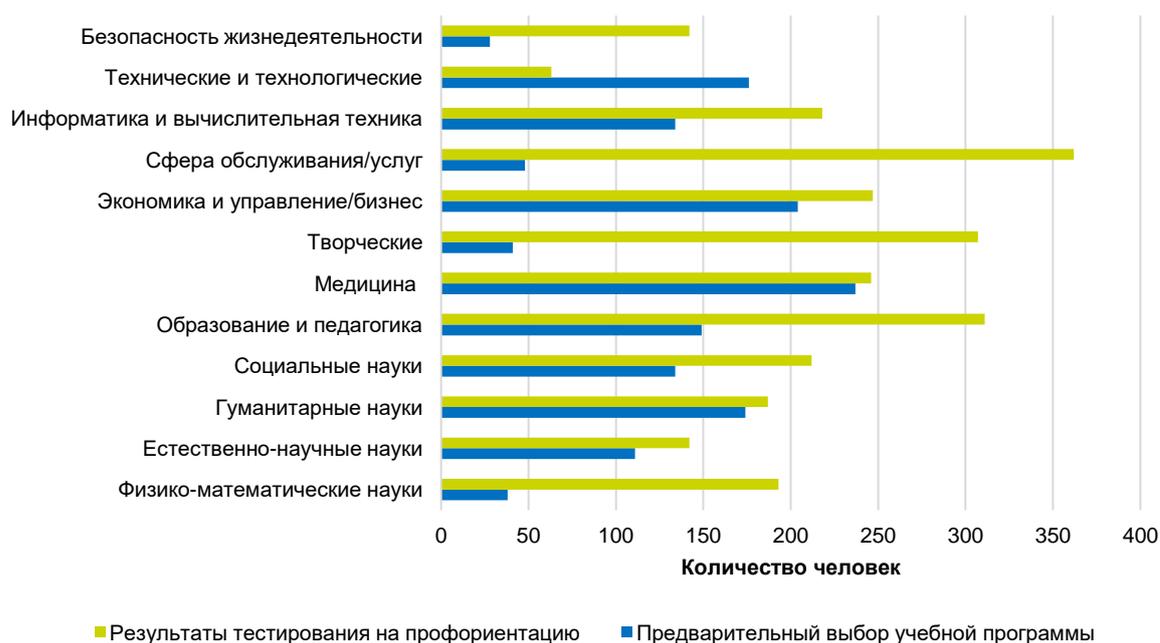
В Казахстане существует целый ряд учреждений, занимающихся профориентацией ТиПО. Однако в Национальном докладе отмечается, что координация между ними является слабой, поскольку отсутствует единая стратегия профориентации и нет органа, отвечающего за координацию. Кроме того, профориентация не начинается достаточно рано на уровне средней школы. Еще более серьезной проблемой является односторонность ее направленности и рекомендаций. Система профориентации опирается на информацию о возможностях и потребностях на рынке труда, но не учитывает интересы, склонности и убеждения студентов. Она также не гарантирует, что родители и учащиеся будут иметь адекватные обновленные данные в отношении этой информации. В результате, по-видимому, существует противоречие между выбором студентов и государственной политикой, способствующей участию в ТиПО.

Недавно было проведено исследование данных, полученных в ходе профориентационных тестов 1 474 недавних выпускников и соискателей, проведенных одним из крупнейших профориентационных порталов Казахстана⁴⁴. Результаты показывают, что их выбор в учебе в значительной степени не соответствует не только потребностям рынка труда (как обсуждалось ранее в этом разделе), но и их навыкам и способностям как студентов (Zukibaeva & Varabanova, forthcoming) (рис.11).

⁴³ См. Сводный раздел, Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 год: С.3.

⁴⁴ См. Bagdar.kz по адресу <http://proftecs.com/>.

Рисунок 11. Выбор учебного предмета и результаты профориентационного тестирования – сравнение по выбору предмета и результатам тестирования (2019)



Источник: (Zukibaeva & Varabanova, forthcoming).

Проблема неэффективности в отношении выбора студентов еще больше усугубляется растущей значимостью коммерческих частных поставщиков услуг; недостаточным вниманием политики к факторам, влияющим на в значительной степени неблагоприятные представления студентов и их семей о профессиях ТиПО, которые пользуются высоким спросом на рынке труда; а также отсутствием адекватной информации о возможной карьере для студентов и их семей.

3.1.3 Рекомендации

Р.1 Диверсификация потоков финансирования ТиПО в соответствии с целевым назначением

ЕФО рекомендует национальным органам власти (Министерству образования и науки) инициировать консультации об изменениях в системе государственного финансирования ТиПО с целью диверсификации финансирования в соответствии с целями и потребностями "на местах". Это может включать в себя введение основного финансирования для удовлетворения институциональных потребностей поставщиков ТиПО, с тем чтобы "разгрузить" дискуссии и решения о выделении государственных грантов и сосредоточить эти дискуссии на первоначальной цели государственных грантов: удовлетворении экономических потребностей и потребностей рынка труда страны и ее регионов.

В нынешней системе государственный заказ служит многочисленным, а порой и противоречивым целям, для которых он не был предназначен. Такие цели включают потребности в финансировании учреждений ТиПО, потребности рынка труда на центральном и местном уровнях, спрос студентов на места, а также реализацию национальных стратегий развития сектора образования. Это может легко привести к чрезмерной нагрузке и, как показано в данном

разделе, ограничивает эффективность политики, способствующей расширению возможностей для развития человеческого капитала с помощью ТиПО.

Например, в странах ОЭСР и ЕС нередко часть централизованного финансирования образования и профессиональной подготовки выделяется на региональном уровне на конкретные расходы, такие как заработная плата, повышение квалификации учителей и/или содержание школ. Другие расходы, такие как капитальные вложения, могут покрываться за счет блочных грантов или единовременных выплат, которые дают региональным властям и поставщикам определенную степень свободы в использовании ресурсов (OECD, 2017a). Применительно к Казахстану такая диверсификация означала бы выделение части средств в качестве основного финансирования, как описано выше.

P.2 Пересмотр механизма планирования и распределения мест госзаказа для поставщиков ТиПО

ЕФО рекомендует пересмотреть механизм распределения, используемый госзаказом на приоритетные программы (рабочие профессии) в ТиПО, с тем чтобы он приводил к более сбалансированному распределению возможностей участия в ТиПО в соответствии с региональными потребностями и условиями.

Это потребует более тщательного пересмотра методик прогнозирования спроса на рынке труда на региональном уровне и гораздо более активного вовлечения заинтересованных сторон в регионах, в частности работодателей, в планирование государственного заказа, чем сейчас.

P.3 Пересмотр услуг по профориентации с целью повышения их эффективности

ЕФО рекомендует пересмотреть направленность услуг по профориентации таким образом, чтобы они учитывали не только спрос на рынке труда, но и потребности, ожидания и склонности студентов. Кроме того, необходимо улучшить координацию деятельности по обеспечению профессиональной ориентации. Предыдущие исследования показывают, что родители также могут извлечь выгоду из таких изменений, поскольку эти изменения способствуют тому, чтобы выбор карьеры их детьми был основан на информированности.

Первоначальными шагами в этом направлении могли бы стать укрепление координации между поставщиками услуг по профориентации и консолидация стратегии развития профориентации как важнейшего элемента содействия повышению качества и актуальности ТиПО.

3.2 Низкое качество ТиПО как препятствие развитию человеческого капитала

3.2.1 Описание проблемы

В последние годы стало довольно распространенным мнение о том, что ТиПО является ключевым инструментом удовлетворения потребностей стран в человеческом капитале и развития их национальных систем непрерывного образования (European Commission, 2019). Параллельно с этим в качестве приоритетов политики все большее значение приобретает возможность трудоустройства выпускников высших учебных заведений и профессиональная

значимость их учебных программ. Это дает толчок к "профессиональному дрейфу"⁴⁵ в управлении и стратегической ориентации высших учебных заведений по всей Европе (CEDEFOP, 2019). Более чем когда-либо прежде, эти события выдвигают на первый план вопросы об ожиданиях и качестве: что ожидается от ТиПО с точки зрения качества в перспективе более широкого непрерывного обучения и развития человеческого капитала и как лучше всего обеспечить это качество?

Большинство международных агентств, действующих в области политики ТиПО, считают, что ключевыми показателями хорошего качества ТиПО являются эффективность преподавания и обучения, а также актуальность результатов обучения на рынке труда (IAG-TVET, 2014). К сожалению, Национальный доклад и внешние источники данных свидетельствуют о том, что среднее образование и ТиПО в Казахстане все еще испытывают трудности, как с низким качеством преподавания и обучения, так и с ограниченной релевантностью результатов обучения. В 2018 году около 64% 15-летних граждан в Казахстане не смогли достичь 2 уровня владения математикой, измеренного PISA ОЭСР, в то время как доля неуспевающих в естественных науках и чтении была еще выше (60,3% и 64,2% соответственно).

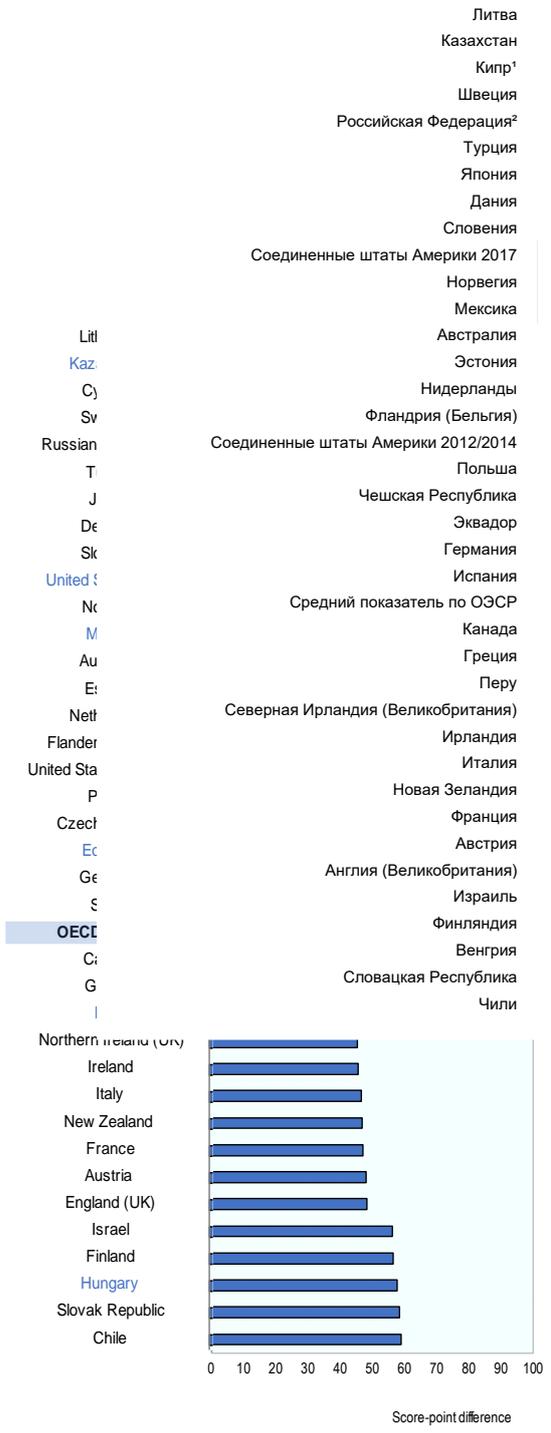
ТиПО особенно страдает от проблемы низкого качества. Средние результаты маскируют существенные пробелы в успеваемости для различных групп студентов. Те, кто учится в колледжах, значительно отстают от своих сверстников в общем среднем образовании во всех областях, проверенных PISA (OECD, 2018).

Например, в 2015 году успеваемость студентов ТиПО в области естественных наук была на 32 балла ниже, чем у студентов общего образования – эквивалент одного года обучения в школе. Последний раунд PIAAC ОЭСР предполагает, что среднее образование (включая ТиПО) в Казахстане также не особенно эффективно. С точки зрения среднего уровня грамотности, например, молодые люди (в возрасте от 16 до 24 лет) со средним общим образованием или ТиПО в Казахстане работают почти так же плохо, как молодые люди, не имеющие среднего образования или без образования в целом. Разница между обеими группами составляет 14,73 балла, что является вторым самым низким показателем среди всех стран, участвующих в PIAAC (рис. 12).

⁴⁵ По аналогии с "академическим дрейфом", который, по мнению ЮНЕСКО, описывает влияние привлекательности университетского статуса на невузовские институты, профессиональный дрейф описывает влияние на высшие учебные заведения соображений относительно трудоустройства выпускников и актуальности программ на рынке труда, которые являются соображениями, типичными для профессиональных институтов.

Рисунок 12. Разница в уровне грамотности между 16-24-летними учащимися в системе образования/с высшим средним образованием и теми, кто не имеет образования/без высшего среднего образования

В. Различия в уровне образования
 (В образовании или по крайней мере с высшим средним образованием
 минус не в образовании без высшего среднего образования)

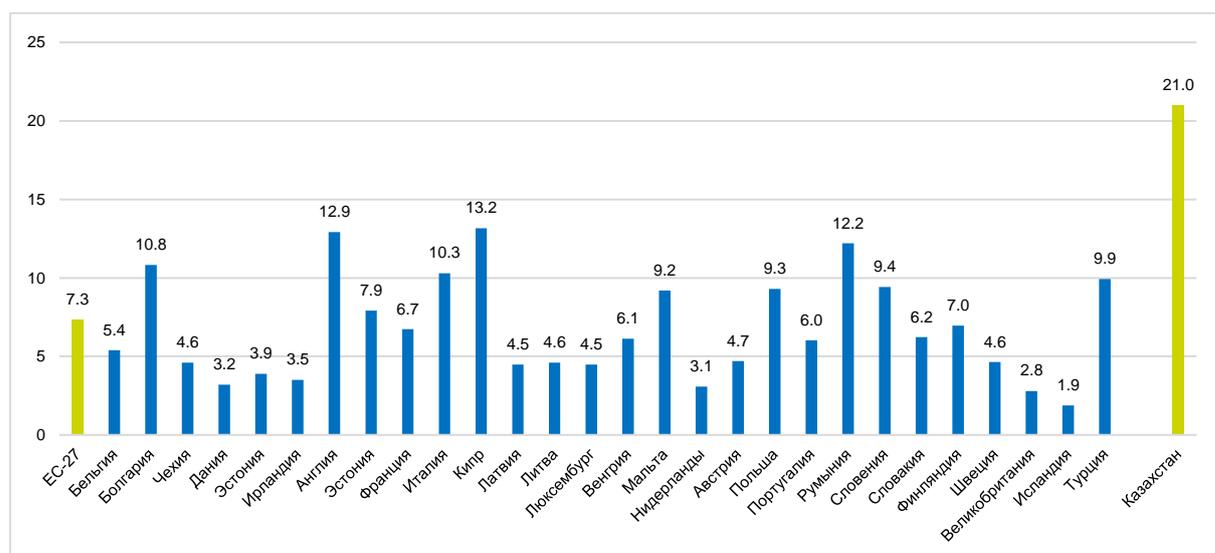


Источник: (OECD, 2019).

В ТиПО проблема качества является не только более серьезной, но и более сложной, поскольку профессиональные школы также борются за достижение соответствующих результатов на рынке труда и, следовательно, за выполнение своей роли в содействии экономическому и социальному процветанию посредством развития человеческого капитала. По некоторым данным, около 70% работодателей в Казахстане недовольны квалификацией выпускников ТиПО, а сами выпускники ТиПО чувствуют, что им трудно найти работу, потому что их образование и обучение оторваны от мира труда (Álvarez-Galván, 2014). Время перехода на первое трудоустройство для выпускников ТиПО составляет 21 месяц, что очень долго по сравнению с международными показателями. Даже после того, как они нашли работу, почти половина всех выпускников ТиПО не находят работу в своей области специализации (рис. 13).

Согласно национальному докладу, основными причинами этого являются ограниченная актуальность навыков выпускников, их выбор программ ТиПО, которые не пользуются спросом на рынке труда, а также проблемы с методами сбора фактических данных о рынке труда, которые игнорируют изменения в неформальном секторе.

Рисунок 13. Средняя продолжительность перехода из школы ТиПО (МСКО 3) на работу, ЕС и Казахстан



Примечание: результаты ЕС основаны на людях, которые окончили формальное образование за последние пять лет. Данные по Болгарии, Литве и Словении могут быть недостаточно надежными из-за низкого размера выборки для некоторых категорий выпускников. Исходный год для стран ЕС: 2009.

Источники: Обзор рабочей силы ЕС за 2018 год; Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: С.3.1.

3.2.2 Политические меры реагирования

Обзор ответных мер политики

В Национальном докладе Казахстана описан ряд политических мер, которые принимаются в ответ на вторую ключевую проблему. Эти меры находятся на разных стадиях реализации.

Большинство этих ответных мер направлено на повышение значимости развития человеческого капитала на рынке труда с помощью ТиПО, однако ряд мер также направлен на повышение качества преподавания и обучения в рамках ТиПО в более широком плане. Для большей ясности оценка ЕФО описывает эти два политических "пакета" отдельно.

Политика повышения качества

Для решения проблемы низкого качества ТиПО в стране Казахстан планирует осуществить постепенное изменение методов обучения ТиПО, чтобы сделать их более компетентностными и ориентированными на студентов⁴⁶. Это согласуется с международным опытом, который свидетельствует о том, что качество обучения и результаты обучения студентов могут улучшиться с помощью индивидуализированного обучения (Thomas, 1992).

Одним из аспектов этих усилий в Казахстане является приверженность активным методам обучения, которые позволят преподавателям дифференцировать студентов по уровню развития и успеваемости и соответствующим образом адаптировать их работу. Еще одним аспектом является более широкое использование ИКТ, которое казахстанские власти рассматривают как основной инструмент перехода к индивидуализированному обучению. Они намерены инвестировать в эту сферу, обеспечив к 2020 году широкополосным доступом в интернет 90% всех школ, включая профессиональные училища. В Национальном докладе также описывается реализация планов по постепенному внедрению предметно-языкового интегрированного обучения (компонент CLIL), в рамках которого учащиеся одновременно изучают предмет и иностранный язык (например, английский). Наконец, некоторые политические меры направлены на создание профессиональных условий, стимулирующих профессиональное развитие преподавателей и тренеров ТиПО.

Для мониторинга воздействия этих изменений, информирования заинтересованных сторон о ходе реформ и сбора информации для целей планирования политики национальные и региональные органы управления образованием полагаются на Национальную систему оценки качества образования (НСОКО). На момент проведения этой оценки данная система не подлежала реформированию. Для выполнения своих контрольных функций она опирается на школьные инспекции, а также на лицензирование, аккредитацию и рейтинг поставщиков услуг ТиПО. Некоторые колледжи также внедряют новую систему управления качеством на экспериментальной основе, но это, по-видимому, скорее административное улучшение.

Политика в поддержку актуальности рынка труда

Политические меры, направленные на повышение значимости ТиПО на рынке труда, по-видимому, являются более диверсифицированными, чем меры, направленные на повышение эффективности преподавания и обучения в организациях ТиПО. Эти меры включают независимую сертификацию выпускников ТиПО профессионалами, работающими в соответствующей области выпускника; использование результатов сертификации колледжами ТиПО при совершенствовании содержания их обучения; модульность программ и их повторное развитие с работодателями, чтобы они стали компетентностными и более гибкими; прогнозирование потребностей в навыках на основе подхода MOT/СКОЛКОВО Skills Technology Foresight, результаты которого представлены в виде Атласа новых профессий, предназначенного для информирования о профориентационной деятельности ТиПО;

⁴⁶ См., например, Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: D.1.1 и D.3.1.

предоставление обучения предпринимательству; продвижение различных форм обучения на рабочем месте, таких как стажировки и дуальное образование; а также повышение самостоятельности поставщиков ТиПО по изменению определенной части содержания обучения и графика его преподавания.

Эффективность ответных мер политики

Эффективность политики повышения качества

Последний раунд PISA свидетельствует о том, что разрыв в успеваемости между общеобразовательными и профессиональными колледжами не уменьшился и что общее качество результатов обучения по-прежнему значительно ниже желаемого и ниже среднего показателя по ОЭСР. Хотя большинство стратегий, нацеленных на низкое качество ТиПО, уже были описаны в стратегических документах еще в 2011 году (Таблица 5), их систематическое осуществление на национальном уровне, как представляется, началось только в последние несколько лет. Поэтому было бы неточно судить об их эффективности только по последним результатам международных оценок, таких как PISA и PIAAC. Кроме того, существует недостаточный потенциал для мониторинга осуществления программ, поскольку на момент проведения этой оценки ЕФО система обеспечения качества ТиПО не была разработана для этой цели. Она была разработана только для отслеживания базового набора показателей, касающихся рутинной работы системы ТиПО, таких как оценки учащихся и соблюдение поставщиками ТиПО правил и положений.

ТАБЛИЦА 5. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КАЧЕСТВА И АКТУАЛЬНОСТИ ТИПО В РАЗБИВКЕ ПО ФОКУСАМ И ГОДАМ ВОЗНИКНОВЕНИЯ

| Политика | Год возникновения | Наличие фактических данных о достигнутом на сегодняшний день прогрессе |
|--|-------------------|--|
| Качественные | | |
| Обучение, ориентированное на учащихся | 2011 | Нет |
| Активное обучение | 2011 | Нет |
| ИКТ в ТиПО | 2012 | Да |
| Интегрированное обучение (CLIL) | 2015/2016 | Да |
| Профессионализация преподавания | 2013 | Да |
| Актуальные | | |
| Независимая аттестация выпускников | 2016 | Да |
| Модульные, компетентностные программы | 2018 | Да |
| Прогнозирование потребностей в навыках | 2018 | Нет |
| Обучение предпринимательству | 2017 | Нет |

| | | |
|---|------|-----|
| Обучение на рабочем месте: стажировки | 2016 | Да |
| Обучение на рабочем месте: дуальное образование | 2016 | Да |
| Автономия поставщика услуг ТиПО | 2018 | Нет |

Источник: Компиляция ЕФО на основе информации, представленной в Национальном отчете Республики Казахстан за 2020 год: А-Е.

Нет никаких убедительных доказательств достигнутого прогресса или воздействия большинства мер, например тех, которые касаются ориентированного на учащихся обучения и активного обучения (см. раздел о недостатках). Что касается ИКТ, то Казахстан придает большое значение использованию цифровых технологий в образовании и ТиПО. После оснащения большинства школ компьютерным оборудованием и программным обеспечением, мультимедийным оборудованием и интерактивными интеллектуальными досками в 2010 году власти расширили доступ в интернет до 98,8% городских и 99,2% сельских школ (IAC, 2014). Прогресс был более скромным в области предметно-языкового интегрированного обучения (CLIL): в 2018 году только 0,9% учителей профессиональных предметов преподавали на английском языке⁴⁷.

Эффективность политики в отношении актуальности для рынка труда

Свидетельства воздействия политики, поддерживающей актуальность ТиПО на рынке труда, также неоднородны. В тех областях, где было доступно на момент проведения данной оценки ЕФО, предполагалось, что прогресс есть, но не было достаточной информации, чтобы сделать какие-либо выводы о воздействии.

В 2018 году Казахстан увеличил количество независимых центров сертификации выпускников на 33. Однако примерно в то же время сама сертификация перестала быть обязательной. Это, несомненно, негативно скажется на эффективности этой политической меры. Действительно, в период с 2017 по 2018 год доля выпускников, прошедших независимую аттестацию, снизилась на 9%, до 35% от общего числа выпускников⁴⁸.

Еще одной областью существенного прогресса, в отношении которой имеются свидетельства эффективности, является модульная реализация программ. В период с 2016 по 2018 год были обновлены стандартные образовательные планы более чем 92% всех программ ТиПО (246 планов). С 2012 года НАО «Холдинг Кәсіпқор» разработал в общей сложности 74 новые программы, охватывающие 185 квалификаций⁴⁹.

Наконец, к 2018 году около 486 колледжей ввели дуальное образование, что составляет 47% сети поставщиков услуг ТиПО⁵⁰. Однако выбор колледжей был таков, что он охватывал только 19,8% от всего количества студентов ТиПО⁵¹.

⁴⁷ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: D.1.1.

⁴⁸ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: B.1.2.

⁴⁹ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: A.1.1.

⁵⁰ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: D.1.1.

⁵¹ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: Приложение 1, Показатель 17.

Недостатки данной политики

Дефицит контроля и обеспечения качества препятствует отслеживанию прогресса

Казахстанские власти взяли на себя целый ряд похвальных мер по повышению эффективности преподавания и обучения в ТиПО. Однако основным инструментом, используемым для мониторинга прогресса и воздействия политики – система обеспечения качества – по-видимому, остается в значительной степени неизменным с момента начала реформ в 2011 году. Эта система была разработана главным образом для обеспечения того, чтобы сектор образования в целом был подотчетен ответственным государственным органам и чтобы осуществлялся контроль за соблюдением поставщиками образования норм и государственных стандартов.

Эта цель так же важна, как и прежде, но уже не является достаточной, учитывая нынешнюю обстановку перемен и стремления к улучшению, особенно в области ТиПО. Как частично признается также в Национальном докладе, невозможно контролировать воздействие реформы из-за ряда недостающих элементов. В частности, система обеспечения качества по-прежнему ориентирована преимущественно на школьное и высшее образование; при проведении инспекций у проверяющих нет специальных знаний ТиПО, которые позволили бы им отслеживать прогресс в переходе к новым формам обучения ТиПО; некоторые инструменты обеспечения качества либо слишком дороги для колледжей ТиПО (аккредитация), либо они больше не являются обязательными (например, профессиональная сертификация выпускников); акцент на соблюдение требований гораздо сильнее, чем акцент на образование и профессиональную подготовку поставщиков услуг; и область внутреннего обеспечения качества (постоянная оценка достижений учащихся) игнорируется.

Актуальность результатов ТиПО сдерживается слабыми связями с миром труда

Все политические меры, поддерживающие актуальность ТиПО на рынке труда, изложенные в Национальном докладе, опираются на регулярное, формализованное участие работодателей в достижении желаемых результатов. Однако есть свидетельства того, что, несмотря на разработку в соответствии с передовой международной практикой, некоторые из наиболее важных мер, таких как обучение на рабочем месте и модульная реализация программ ТиПО, не достигают своего полного потенциала из-за слабых связей с миром труда.

Отчасти проблема заключается в отсутствии стимулов – финансовых и нефинансовых – для участия работодателей в консультациях по вопросам разработки и реализации программ ТиПО. Это ограничивает выбор и разнообразие партнеров частного сектора, участвующих в этом процессе, и тем самым ставит под угрозу актуальность на рынке труда нового содержания ТиПО. Еще одной проблемой является нехватка мест на предприятиях для стажеров. Там, где есть свободные места, компании неохотно замедляют свои деловые и производственные процессы, чтобы удовлетворить педагогические и/или вводные потребности потенциальных стажеров, поступающих из ТиПО.

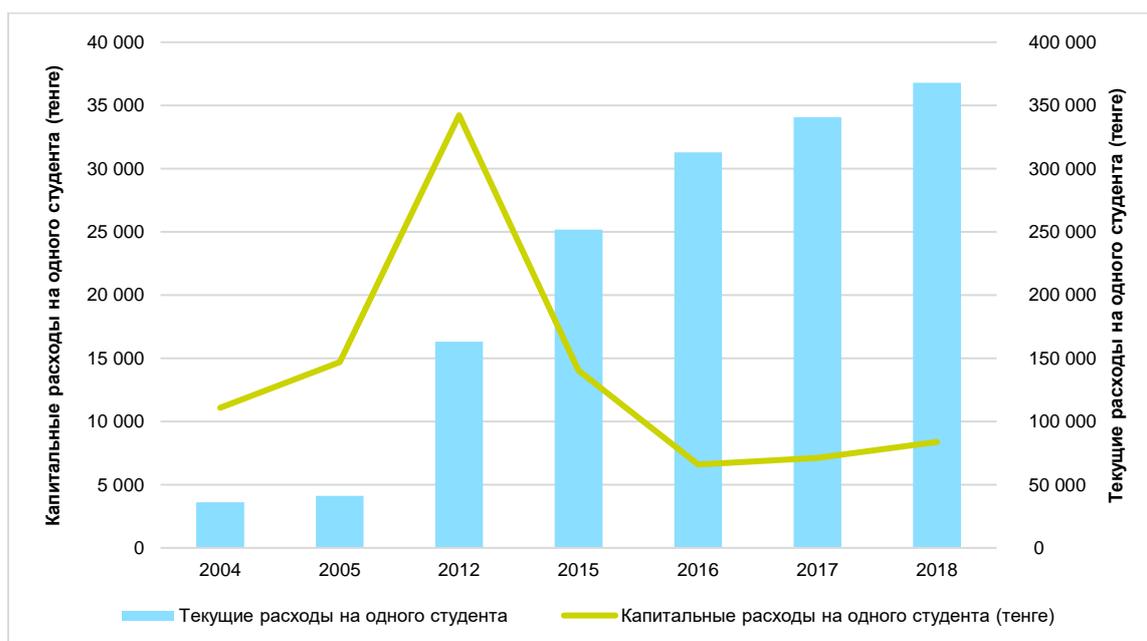
Совокупный побочный эффект этой ситуации заключается в том, что она также затрудняет участие МСП в формировании содержания ТиПО, хотя многие возможности трудоустройства для выпускников ТиПО предоставляются именно этими МСП.

Существует дефицит в области инфраструктуры и учебно-методических материалов

Несмотря на значительные затраты времени, финансовых и людских ресурсов на повышение качества и актуальности рынка труда в области ТиПО, некоторые из наиболее заметных препятствий на пути прогресса, как представляется, связаны с дефицитом инфраструктуры и нехваткой учебных и методических материалов. Отсутствие учебников и электронных ресурсов препятствует более широкому использованию ИКТ в ТиПО, в том числе использованию ИКТ для индивидуализации методов обучения. Даже при наличии таких ресурсов широкополосный доступ к интернету может отсутствовать. Нехватка учебных материалов, в частности учебников, также препятствует внедрению интегрированного языкового обучения и, как показали обсуждения в фокус-группах, проведенные в ходе подготовки Национального доклада, также препятствует образованию в области предпринимательства.

Эти дефициты отражают давнюю структуру расходов на ТиПО: расходы растут уже несколько лет, хотя и за счет сокращения капитальных вложений в инфраструктуру и техническое обслуживание (рис. 14). Это также было сделано за счет создания материальной базы, необходимой для большинства реформ, обеспечивающих качество и актуальность, которые описаны в Национальном докладе.

Рисунок 14. Тенденции в расходах на ТиПО, общие и капитальные затраты (2004-2018 годы)



Источник: Расчеты на основе данных, предоставленных Комитетом по статистике Республики Казахстан (stat.gov.kz).

3.2.3 Рекомендации

Р.4 Модернизация системы обеспечения качества ТиПО в соответствии с приоритетами развития человеческого капитала

ЕФО рекомендует привести систему обеспечения качества в колледжах ТиПО в соответствии с целым рядом изменений, происходящих в остальной части системы ТиПО. Нынешняя система в значительной степени ориентирована на соблюдение норм и стандартов, а также на обеспечение

того, чтобы поставщики услуг могли быть привлечены к ответственности органами образования, заинтересованными сторонами и широкой общественностью.

Без сомнения, это важный аспект обеспечения качества, но многочисленные реформы в сфере образования и профессиональной подготовки также требуют более гибкого и открытого подхода, при котором акцент смещается с простого соблюдения норм на содействие эффективности работы поставщиков ТиПО и руководство их совершенствованием. Это должно происходить параллельно с продолжением уже предпринимаемых усилий по разработке надежных внутренних механизмов обеспечения качества в ТиПО.

Р.5 Стимулирование участия работодателей путем создания стимулов и благоприятных условий для их участия в продвижении ТиПО

ЕФО рекомендует предоставить работодателям диверсифицированный набор стимулов – финансовых или иных – для участия в консультациях по вопросам разработки и реализации программ ТиПО. Эти стимулы должны быть достаточно надежными и амбициозными, чтобы повысить нынешний скромный уровень участия МСП в программах обучения на основе работы и партнерских отношений.

Примерами могут служить налоговые льготы, перспектива краткосрочных корректировок содержания обучения в целях удовлетворения непосредственных потребностей работодателей и доступ к кредитам на развитие бизнеса на более благоприятных условиях.

Р.6 Пересмотр и калибровка финансовых ассигнований ТиПО для увеличения капитальных вложений

ЕФО рекомендует пересмотреть финансовые ассигнования на ТиПО с целью увеличения капитальных затрат в важных областях, влияющих на вклад ТиПО в развитие человеческого капитала. Примерами таких областей являются современные учебно-методические материалы, в том числе материалы на приоритетных языках для комплексного обучения; высокоскоростное подключение к интернету и содержание электронного обучения; а также улучшение физической инфраструктуры всех колледжей ТиПО для обеспечения того, чтобы они могли обеспечить достойную, современную среду преподавания и обучения.

В условиях, которые могут не позволить увеличить расходы такого рода, ЕФО рекомендует активизировать текущую работу по развитию государственно-частного партнерства. Это включает в себя мероприятия в рамках Дорожной карты партнерства с инвесторами по совершенствованию ТиПО и новой инициативы по передаче операционной собственности колледжей частному бизнесу⁵². Если последняя инициатива вступит в стадию реализации, то важно будет обеспечить наличие четких руководящих принципов и обязательств, определяющих ответственность за поддержание и расширение материально-технической базы поставщиков ТиПО.

⁵² См. также Национальный доклад Республики Казахстан за 2020 год: Е.2.2.

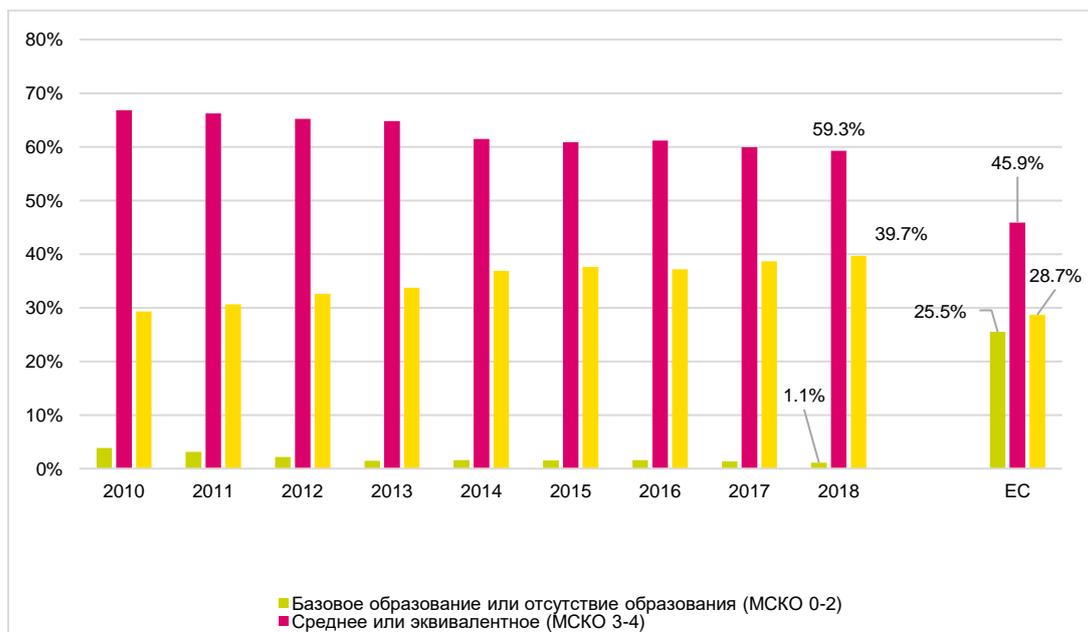
3.3 Недостаточное использование образования для взрослых в целях развития трудовых ресурсов

3.3.1 Описание проблемы

Навыки людей и их социальные результаты зависят от целого ряда факторов, выходящих за рамки формального образования. Одним из основных факторов является наличие возможностей для обучения и развития на протяжении всей жизни человека. Это происходит потому, что навыки, которые имеют наибольшее значение для социальных результатов и профессионального успеха, как правило, ухудшаются быстрее всего и/или устаревают с течением времени, когда меняется контекст жизни и работы (Arthur, Benett, Stanush, & McNelly, 1998; Vera-Toscano, Rodrigues, & Costa, 2017). Взрослые могут участвовать в обучении по целому ряду причин, таких как улучшение их перспектив трудоустройства или просто для личного развития. Однако все больше и больше людей занимаются образованием взрослых, чтобы компенсировать растущую неопределенность на своих внутренних рынках труда и оставаться конкурентоспособными, инвестируя в свой собственный человеческий капитал. Это относится, в частности, к малоквалифицированным и низкоквалифицированным взрослым.

В Казахстане уровень образования активного населения трудоспособного возраста значительно превышает средний показатель по странам ЕС и ОЭСР, которые власти выбрали в качестве ориентира развития. Всего лишь 1,1% рабочей силы в Казахстане имеет недостаточно образования или вообще не имеет его; в странах ОЭСР в среднем более одной пятой взрослого населения относится к этой категории (рис.15). Казахстан также имеет более высокую долю выпускников среднего образования, чем ОЭСР (59,3% против 42,4%), и больше потенциальных работников имеют высшее образование (39,7% против 36,9% в ОЭСР).

Рисунок 15. Уровень образования активного населения (% в возрасте 15+)

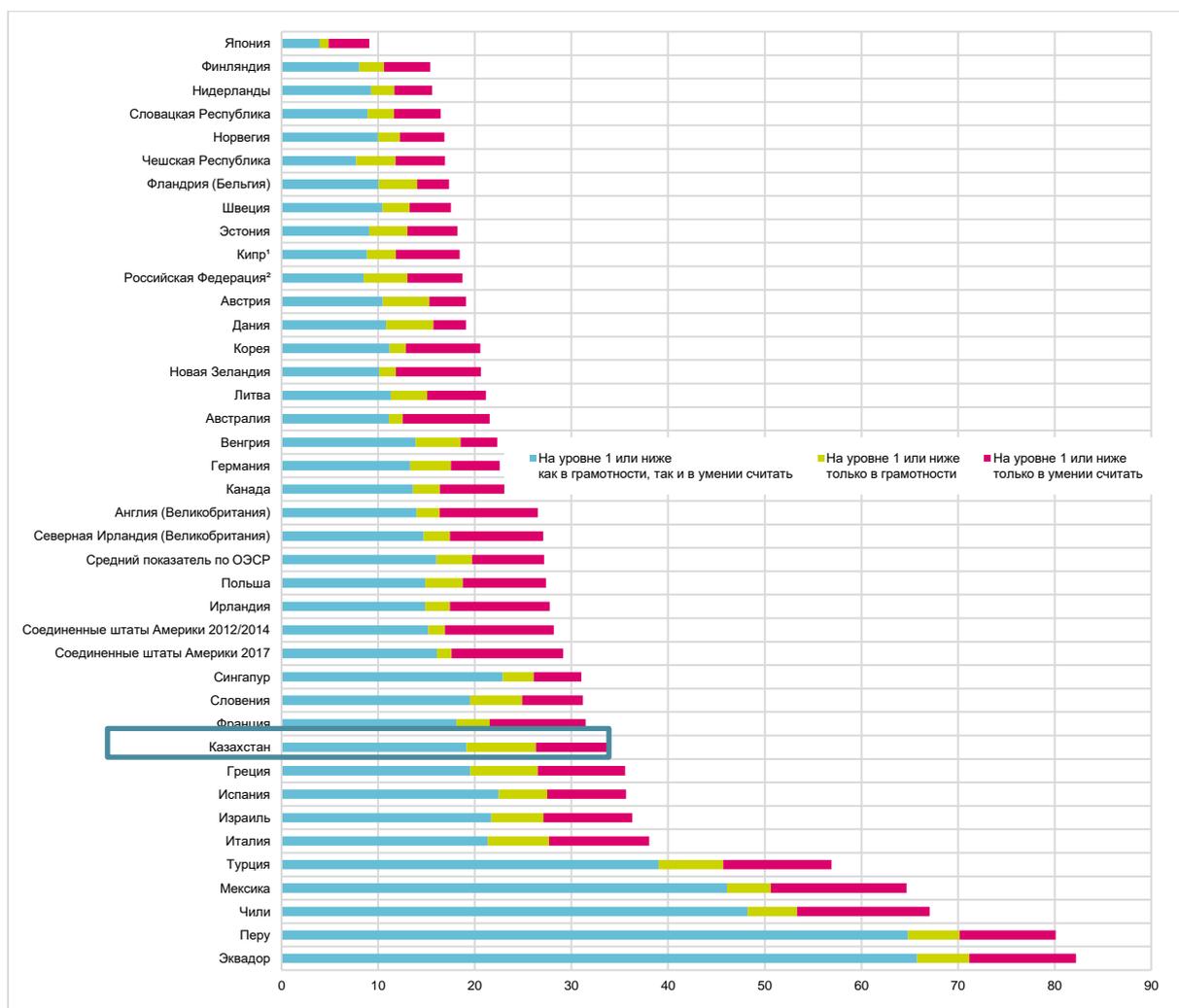


Примечание: данные ЕС-28, возрастной диапазон составляет от 15 до 64 лет.
Источник: Базы данных ЕФО и Евростата.

Несмотря на это давнее достижение с точки зрения формального образования, население трудоспособного возраста обоих полов в Казахстане в среднем значительно меньше владеет грамотностью, навыками базовых вычислений и решением проблем, чем население других стран и ОЭСР. Фактически, недавние результаты PIAAC свидетельствуют о том, что из всех 39 стран, участвовавших в оценке, Казахстан имеет самую высокую долю низко успевающих взрослых в области грамотности и седьмой по счету низкий уровень успеваемости взрослых в области базовых вычислений (рис. 16). Только 16% взрослых трудоспособного возраста работают на уровне 2 или 3 в области решения проблем в богатых технологиями средах, по сравнению со средним показателем в 30% в ОЭСР.

Эта ситуация усиливает важность поощрения возможностей для образования взрослых и обучения на протяжении всей жизни, как это описано в национальных стратегиях. Однако это также говорит о том, что выполнение стратегических обязательств в этой области может оказаться не столь эффективным, как планировалось и требовалось.

Рисунок 16. Доля взрослых, показывающих низкие результаты в области счета и грамотности, ОЭСР и Казахстан



Источник: (OECD, 2019).

3.3.2 Политические меры реагирования

Обзор ответных мер политики

Создание возможностей непрерывного образования для взрослых является одним из ключевых направлений изменений в сфере образования и профессиональной подготовки в Казахстане. Ожидается, что к 2025 году этот сектор перейдет от системы формального обеспечения к гибкой системе непрерывного обучения и развития навыков⁵³. Министерство образования и науки несет

⁵³ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: С.1.5. См. также Стратегический план развития Казахстана до 2025 года, доступный по адресу: https://economy.gov.kz/sites/default/files/pages/sp_2025_posl.docx (последнее обращение 18.11.18 г.).

основную ответственность за эту область политических мер⁵⁴. Оно координирует свои действия с Министерством труда по вопросам, касающимся активных мер на рынке труда.

Судя по представленной информации, приверженность непрерывному обучению обязательно будет следовать двум направлениям реализации.

Первое направление политики направлено на сохранение и повышение квалификации, связанной с работой, путем создания возможностей для участия взрослых в обучении на протяжении всей жизни с целью повышения их квалификации, повышения эффективности их работы и сохранения конкурентоспособности на рынке труда. Примеры включают профессиональное развитие на рабочем месте, модульность программ на всех уровнях ТиПО, акцент на компетенциях и внедрение кредитной системы⁵⁵. Все это должно быть завершено к 2022 году, чтобы обеспечить актуальность предложения ТиПО и гибкость его предоставления.

Второе направление политики в поддержку образования взрослых носит более коррективный характер и направлено на предоставление второго шанса на образование и профессиональную подготовку людям трудоспособного возраста, которые являются безработными, не имеют квалификации и/или находятся в нестабильной занятости из-за отсутствия альтернатив. Эти политические инициативы включают *Дорожную карту занятости 2020*, которая недавно была преобразована в программу Енбек 2017-2021 для содействия продуктивной занятости и предпринимательству, а также инициативу "*Бесплатное ТиПО для всех*", один из аспектов которой сосредоточен на краткосрочных курсах ТиПО для ищущих работу, людей без профессиональной квалификации и лиц из уязвимых социально-экономических слоев населения. В этом же ключе сеть поставщиков услуг ТиПО также участвует в организации профессиональной подготовки в рамках активных мер на рынке труда для зарегистрированных соискателей работы⁵⁶.

Эффективность ответных мер политики

Первое направление политики в области образования для взрослых: сохранение и совершенствование навыков, связанных с работой

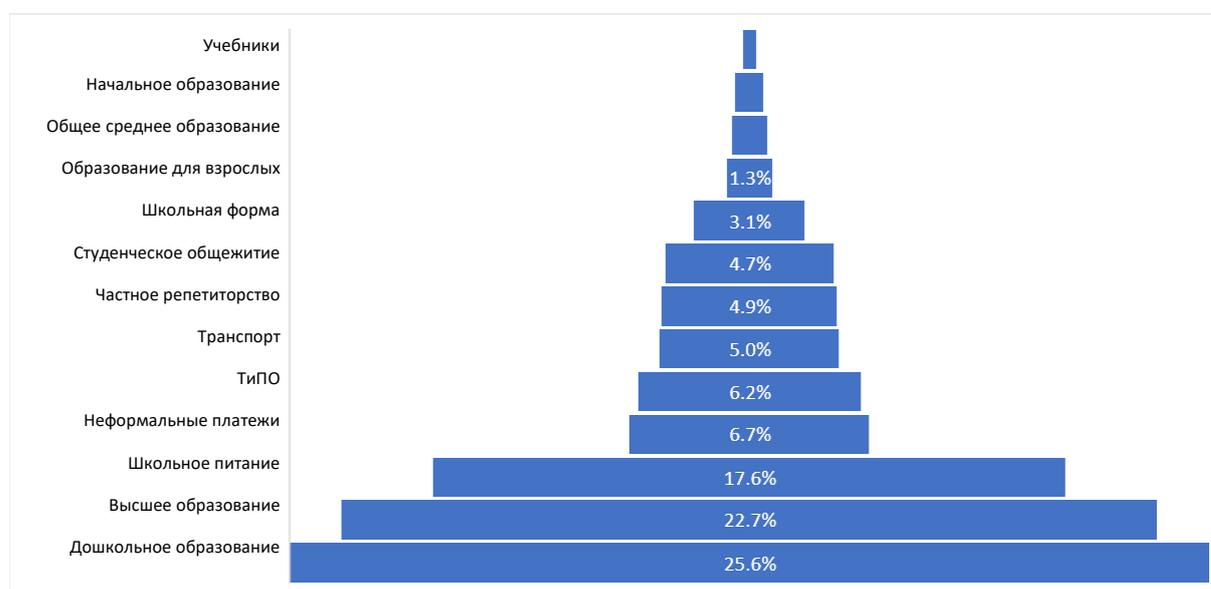
Информация о деятельности в этом первом направлении все еще недостаточна. Кроме того, имеются ограниченные данные, которые могли бы помочь обсудить эффективность политики, направленной на поддержку лиц, имеющих работу, в поддержании и повышении их квалификации. Одной из причин такого ограничения может быть относительная нехватка мероприятий, поддерживающих этот приоритет. Другая причина заключается в том, что сам приоритет, как представляется, не был полностью одобрен его основными бенефициарами – взрослыми и их работодателями, – что, в свою очередь, ставит под угрозу эффективность нынешних и будущих действий в этой области. В 2017 году домохозяйства в Казахстане потратили только 1,3% своих образовательных бюджетов на образование взрослых (рис. 17)(IAS, 2018). В то время как низкий уровень частных инвестиций в некоторые области, такие как ТиПО или студенческое жилье, можно объяснить увеличением государственных расходов, это не относится к образованию взрослых.

⁵⁴ См. Приказ Министра образования и науки РК от 28.09.18 г. № 508.

⁵⁵ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: А.3.4.

⁵⁶ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: В.1.5 и В.1.6.

Рисунок 17. Расходы домашних хозяйств на образование в разбивке по статьям и уровню образования, 2017 г.



Источник: (ИАС, 2018).

Работодатели в Казахстане также, как представляется, неохотно следуют стратегическим устремлениям национальных властей в плане предоставления своим сотрудникам возможности для получения образования и профессиональной подготовки взрослых. В 2017 году, который является последним годом, за который есть данные, менее трети работникам (28%) удалось это сделать. Это значительно ниже среднего показателя по ОЭСР (45%) и охватывает лишь 3,4% всех работающих в стране.

Второе направление политики в области образования взрослых: корректирующие меры в поддержку участия на рынке труда

Согласно информации, содержащейся в Национальном докладе, политика в области образования для взрослых, направленная на поддержку лиц, ищущих работу, и людей, не имеющих никакой квалификации, была довольно эффективной. Например, в последние годы в рамках программы "Дорожная карта" была проведена значительная информационно-пропагандистская работа. Участие в образовании взрослых выросло более чем в три раза с 2014 года, в общей сложности до 703 000 человек в 2018 году, из которых 96% нашли работу после обучения⁵⁷. Программа "Енбек" только начинается. До сих пор она помогла только 9% тех, кто официально не трудоустроен, но процент трудоустройства выпускников очень высок (93%)⁵⁸. Программа "Енбек" также эффективна с точки зрения мобилизации потенциала поставщиков ТИПО, которые в 2018 году удовлетворяли потребности в образовании взрослых 87% всех участников программы⁵⁹.

⁵⁷ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: В.1.5.

⁵⁸ Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 г.: В.1.6.

⁵⁹ Там же.

Недостатки данной политики

Отсутствие данных об образовании взрослых

В Национальном докладе приводятся количественные и качественные данные по большинству проблем и ответных мер политики, касающихся ТиПО и развития человеческого капитала, а также ссылки на внутренние и внешние источники анализа. На фоне обилия информации о различных проблемах, рассматриваемых в Национальном докладе, фактическая база данных об образовании взрослых и в более широком смысле об обучении на протяжении всей жизни является ограниченной. Этот пробел затрудняет отслеживание прогресса, достигнутого после осуществления мер в этой стратегической области, а также затрудняет калибровку политики на основе извлеченных уроков.

Это может пагубно сказаться, особенно в тех областях, в которых Казахстан все еще борется за создание возможностей для образования взрослых, таких как поддержание и повышение квалификации работников (Стр 1, как описано в настоящей оценке). В Национальном докладе отмечается, что отсутствие фактических данных является частью более широкой проблемы отсутствия инструментов для анализа и оценки эффективности политики в области реформ в сфере образования и профессиональной подготовки.

Слабая поддержка и отсутствие стимулов для работодателей, желающих участвовать в развитии трудовых ресурсов через обучение взрослых

В программе развития образования на 2011-2020 годы национальные власти подчеркивают, что непрерывное обучение зависит от того, в какой степени работодатели могут участвовать в софинансировании образовательных программ и создании гибких схем поощрения работников к участию в непрерывном обучении. Политические планы предполагают двойную ответственность за создание возможностей для получения образования взрослыми – ответственность должны нести как работодатели, так и государство.

На момент начала осуществления нынешней стратегии в 2011 году почти треть всех компаний в стране считали, что поддержка, которую они получают от правительства для развития навыков своей рабочей силы, является недостаточной. Согласно опросам и Национальному докладу, на момент проведения этой оценки ситуация практически не изменилась. Большинство компаний признают потенциальные преимущества современных навыков, но они также сообщают о трудностях, с которыми они сталкиваются при выделении финансовых ресурсов, необходимых для профессионального развития своих сотрудников (это особенно верно для МСП). Действующие нормативные акты также не предусматривают каких-либо стимулов для участия, например в виде налоговых льгот.

Отсутствие признания неформального и неофициального обучения

Во многих странах неформальное и неофициальное обучение является широко распространенной формой обучения взрослых, особенно для тех, кто имеет низкую квалификацию и/или низкий уровень образования. Кроме того, в Казахстане несколько институтов и организаций гражданского общества проводят неформальную подготовку кадров. Закон "Об образовании" также признает существование и потенциал неформального и неофициального обучения. Однако на момент проведения этой оценки не существовало никаких механизмов для признания и подтверждения факта неформального и неофициального обучения.

Это упущенная возможность извлечь выгоду из приобретенных таким образом навыков и расширить охват и влияние образования взрослых в качестве политического приоритета.

3.3.3 Рекомендации

Р.7 Ликвидация пробела в данных в области образования взрослых и обучения на протяжении всей жизни

В Национальном докладе и этой оценке отмечается, что отсутствуют инструменты для анализа и оценки эффективности реформы в области образования и профессиональной подготовки и что эта проблема особенно остро проявляется в отношении образования взрослых.

ЕФО рекомендует как можно скорее ликвидировать разрыв между наличием фактических данных об образовании взрослых и обучением на протяжении всей жизни. Первым шагом в этом направлении мог бы стать анализ национальных данных РИАСС ОЭСР с целью подготовки политических сводок и аналитических докладов. Национальные данные РИАСС являются богатым хранилищем информации о навыках взрослого населения, которые могут быть использованы для целей мониторинга и планирования политики.

Р.8 Стимулирование работодателей к участию в создании возможностей для непрерывного обучения

ЕФО рекомендует создавать гибкие схемы поощрения участия работодателей в создании возможностей для обучения на протяжении всей жизни, например схемы совместного финансирования профессиональной подготовки взрослых в сфере занятости и тех, кто ищет работу, на основе учебных программ и учебных планов в секторе ТиПО.

Р.9 Создание механизмов признания неформального и неофициального обучения

ЕФО рекомендует создать механизм признания и валидации неформального и неофициального обучения, чтобы извлечь выгоду из полученных таким образом навыков. Фонд также рекомендует расширить охват и воздействие образования для взрослых в качестве одного из приоритетов политики. Это может потребовать разработки новых и надежных процедур и критериев, особенно в тех случаях, когда признание приводит к получению квалификаций, которые являются такими же или сопоставимыми с теми, которые предоставляются в рамках формального образования и профессиональной подготовки (CEDEFOP, 2009). Реформы в этой области могут также потребовать пересмотра системы обеспечения качества (см. также Рекомендацию № 4)

4. ВЫВОДЫ

В данной оценке ЕФО обсуждался стратегический контекст и последние изменения в области человеческого капитала в Казахстане. Как и в предыдущих оценках ЕФО, в отчете описан стратегический контекст, в котором образование и профессиональная подготовка, как ожидается, будут способствовать развитию человеческого капитала, и представлены данные, имеющие отношение к интерпретации этого контекста. В ходе оценки был выявлен ряд проблем, требующих внимания, включая отсутствие политики для решения этих проблем и использования возможностей внутренней и внешней миграции, нехватку специалистов в области развития цифровых навыков и нехватку специалистов ТиПО в области развития человеческого капитала.

Главное послание, которое хотелось бы озвучить в данном отчете, - это не сообщение о пробелах, а сообщение о достижениях. Казахстан добился многого, и его выдающийся уровень приверженности принципам развития ТиПО, а также его совершенствования на благо молодежи и взрослых в последние годы уже стал примером передовой практики – примером, на котором другие страны начинают учиться и которому следуют. Таким образом, рекомендации, содержащиеся в настоящем отчете, представляют собой не критику, а конструктивные предложения о том, как Казахстан мог бы использовать свой опыт, потенциал и идеи для достижения ощутимого прогресса в выполнении своих политических обязательств.

Как отмечалось ранее, основной вопрос, на который должен был ответить настоящий отчет, заключался в том, являются ли несомненные достижения в этом отношении достаточно широкими и глубокими, чтобы приблизить страну к ее амбициозной долгосрочной цели стать одной из самых конкурентоспособных экономик мира к 2050 году. Хотя общий вывод заключается в том, что Казахстан находится на пути к достижению этой цели, в настоящем докладе также анализируются три основные проблемы и многочисленные пробелы в политике в отношении каждой проблемы, которые могут создать риски в дальнейшем, замедляя темпы позитивных изменений и подрывая их устойчивость и воздействие.

Эти проблемы включают неэффективное распределение и использование финансируемых государством возможностей для развития человеческого капитала через ТиПО; неудовлетворительное качество и ограниченную актуальность преподавания и обучения в этом секторе; а также недостатки в развитии рабочей силы, вызванные отсутствием образования для взрослых. В ходе оценки было установлено, что Казахстан создал большую часть условий, необходимых для решения этих проблем, и что многое было достигнуто. Однако она также установила, что еще многое предстоит сделать для того, чтобы реформы получили надлежащее развитие и стали более эффективными.

Ни одна из этих проблем и пробелов не является новой или непреодолимой, но они были постоянными из-за структурных, нормативных и плановых проблем, которые кратко излагаются в настоящем отчете и выделяются в качестве основы для рекомендаций. Мы надеемся, что анализ и предложения, содержащиеся в этой оценке ЕФО, окажутся полезными для мобилизации заинтересованных сторон, планирования корректировок реформ и реализации других похвальных намерений властей по созданию более совершенной системы ТиПО и непрерывного образования в Казахстане.

ССЫЛКИ

Альварес-Гальван, Ж.-Л., *Обзор навыков, полученных за пределами школы, в Казахстане*, OECD Publishing, Париж, 2014 г.

Артур У., Бенетт У., Стануш П. Л. и Макнелли, Т. Л. "Факторы, влияющие на распад и хранение навыка: количественный обзор и анализ" *Деятельность человека*, том 11, выпуск 1, 1998 г., с. 57-101.

Cedefop, *Пожизненная профессиональная ориентация: европейские тематические исследования*, Европейский центр профессиональной подготовки и Европейский фонд улучшения условий жизни и труда, Салоники и Дублин, 1998 г.

Cedefop, *Европейское руководство по проверке достоверности неформального и неофициального обучения*, Управление по официальным публикациям Европейских сообществ, Люксембург, 2009 г.

Cedefop, *Изменение характера и роли технического и профессионального образования в Европе. Том 6. Профессионально ориентированное образование и подготовка кадров на уровне высшего образования. Расширение и диверсификация в европейских странах*, Издательское бюро Европейского Союза, Люксембург, 2019 г.

Европейский фонд образования (ЕФО), *Механизмы управления техническими профессиональным образованием в странах-партнерах ЕФО: Аналитический обзор 2012-2017 гг.*, ЕФО, Турин, 2019 г.

Европейский фонд образования (ЕФО), *Национальный доклад Республики Казахстан, подготовленный в рамках туринского процесса*, ЕФО, Турин, 2020 г. Доступно по адресу: <https://europa.eu/!qb77hT>.

Европейская комиссия, *Политика ЕС в области технического и профессионального образования*, 2019 г. Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/education/policies/eu-policy-in-the-field-of-vocational-education-and-training-vet_en (последнее обращение 23.03.2020 г.).

ЕВРОСТАТ, *Региональный ежегодник Евростата за 2019 г.*, Издательское бюро Европейского Союза, Люксембург, 2019 г.

Информационно-аналитический центр (ИАЦ), *Страновой базовый отчет Казахстана: Обзор школьных ресурсов ОЭСР, АО, Астана, 2014 г.*

Информационно-аналитический центр (ИАЦ) *Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан по итогам 2017 года*, Министерство образования и науки РК и Информационно-аналитический центр, Астана, 2018 г.

Межведомственная группа по техническому и профессиональному образованию (IAG-TVET), *Предлагаемые показатели для оценки технического и профессионального образования*, Межведомственная рабочая группа по показателям TVET, Париж, 2014 г.

Каратаева Л., *Развитие человеческого капитала в условиях перехода Казахстана к Индустрии 4.0: направления, достижения и риски*, Казахстанский институт стратегических исследований, Нур-Султан, 2017 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Обучение для работы*, OECD Publishing, Париж, 2010 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Обзоры национальной политики в области образования: среднее образование в Казахстане*, OECD Publishing, Париж, 2014 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Среднее образование в Казахстане*, OECD Publishing, Париж, 2014 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Обзоры ОЭСР по школьным ресурсам*, OECD Publishing, Париж, 2015 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Финансирование школьного образования: соединение ресурсов и обучения*, OECD Publishing, Париж, 2017а.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Создание инклюзивных рынков труда в Казахстане: акцент на молодежь, пожилых работников и людей с ограниченными возможностями*, OECD Publishing, Париж, 2017b.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Результаты PISA 2015 (том I): Совершенство и справедливость в образовании*, OECD Publishing, Париж, 2018 г.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *Навыки имеют значение: дополнительные результаты исследования навыков взрослых*, OECD Publishing, Париж, 2019 г.

Скелдон, Р., "Хождение по кругу: круговая миграция, сокращение масштабов нищеты и маргинальность", *Международная миграция*, Том II. 50, выпуск 3, 2012, с. 43-60.

Старк О., Гельменштейн К. и Пршкавец А., "Приток мозгов с утечкой мозгов", *Экономические письма*, том. 55, выпуск 2, 1997, с. 227-234.

Startup Genome, *Глобальный доклад об экосистемах стартапов 2019*, Startup Genome LLP, Сан-Франциско, 2019 г.

Комитет по статистике Республики Казахстан, *Техническое и профессиональное, послесреднее образование в Республике Казахстан*, Министерство национальной экономики, Комитет по статистике Республики Казахстан, Астана, 2018 г.

Томас, А. Дж., "Индивидуальное обучение", *Оксфордское обозрение образования*, Том 18, выпуск 1, 1992, с. 59-74.

МБЭ ЮНЕСКО, *Мировые данные об образовании, 6-е издание – Казахстан*, 2007 г. Доступно по адресу:

http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/ASIA_and_the_PACIFIC/Kazakhstan/Kazakhstan.htm (последнее обращение 23.01.2020 г.).

Вера-Тоскано Е., Родригес М. и Коста П., "Помимо уровня образования: важность навыков и обучения на протяжении всей жизни для достижения социальных результатов. Данные по Европе согласно PIAAC", *Европейский журнал образования*, том 52, 2017, с. 217-231.

Уоттс А.Г., *Отношение профориентации к ТИПО*, OECD Publishing, Париж, 2009 г.

Всемирный банк, *Обзор Казахстана*, 2020 г. Доступно по адресу: <https://www.worldbank.org/en/country/kazakhstan/overview> (последнее обращение 25.01.2020 г.).

Зукибаева Г. и Барабанова Е. И., *Взаимосвязь выбора специальности профессионального обучения с профориентационной направленностью выпускников школ Республики Казахстан* (готовится к публикации).

АКРОНИМЫ

| | |
|--------------------|---|
| Cedefop | Европейский центр развития профессионального образования |
| ЕФО | Европейский фонд образования |
| ЕС | Европейский союз |
| РЧК | Развитие человеческого капитала |
| МСКО | Международная стандартная классификация образования |
| NEET подготовки | Молодые люди, не имеющие образования, работы или профессиональной |
| ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| PIAAC | Программа международной оценки компетенций взрослых |
| PIRLS | Прогресс в международном изучении грамотности чтения |
| PISA | Программа международной оценки студентов |
| ЦУР | Цель устойчивого развития |
| МСП | Малые и средние предприятия |
| TALIS | Международный обзор преподавания и обучения |
| TIMSS | Тенденции в международном изучении математики и естественных наук |
| ТиПО | Техническое и профессиональное образование |

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

| Ключевой вопрос развития человеческого капитала | Рекомендации | | |
|---|--------------|--|--|
| | № | Действие | Описание |
| Неэффективное распределение и использование возможностей для развития человеческого капитала через ТиПО | P.1 | Диверсификация потоков финансирования ТиПО в соответствии с целевым назначением | ЕФО рекомендует национальным органам власти (Министерству образования и науки) инициировать консультации об изменениях в системе государственного финансирования ТиПО с целью диверсификации финансирования в соответствии с целями и потребностями "на местах". Это может включать в себя введение основного финансирования для удовлетворения институциональных потребностей поставщиков услуг ТиПО. |
| | P.2 | Пересмотр механизма планирования и распределения мест госзаказа для поставщиков ТиПО | ЕФО рекомендует пересмотреть механизм распределения, используемый госзаказом на приоритетные программы в ТиПО, с тем чтобы он приводил к более сбалансированному распределению возможностей участия в ТиПО в соответствии с региональными потребностями и условиями. |
| | P.3 | Пересмотр услуг по профориентации с целью повышения их эффективности | ЕФО рекомендует переориентировать фокус услуг по профориентации на учет потребностей и ожиданий студентов в дополнение к учету спроса на рынке труда. Кроме того, необходимо улучшить координацию деятельности по обеспечению профессиональной ориентации. |

| Ключевой вопрос развития человеческого капитала | Рекомендации | | |
|--|--------------|--|---|
| | № | Действие | Описание |
| Неудовлетворительное качество и ограниченная актуальность развития человеческого капитала через ТиПО | P.4 | Модернизация системы обеспечения качества ТиПО в соответствии с приоритетами развития человеческого капитала | ЕФО рекомендует привести систему обеспечения качества в колледжах ТиПО в соответствие с целым рядом изменений, происходящих в остальной части системы ТиПО. Это включает в себя смещение акцента обеспечения качества с простого соблюдения норм на содействие повышению эффективности работы поставщиков услуг ТиПО и руководство их улучшением, а также инвестирование в развитие надежных внутренних механизмов обеспечения качества в области ТиПО. |

| | | | |
|--|------------|--|--|
| | P.5 | Стимулирование участия работодателей путем создания стимулов и благоприятных условий для их участия в продвижении ТиПО | ЕФО рекомендует предоставить работодателям стимулы – финансовые или иные – для участия в консультациях по вопросам разработки программ ТиПО. Эти стимулы должны быть достаточно надежными и амбициозными, чтобы повысить нынешний скромный уровень участия МСП в программах обучения на рабочем месте и партнерских отношений. |
| | P.6 | Пересмотр и калибровка финансовых ассигнований ТиПО для увеличения капитальных вложений | ЕФО рекомендует восстановить баланс финансовых ассигнований на ТиПО для увеличения капитальных вложений в значимые области, влияющие на вклад ТиПО в развитие человеческого капитала. Примерами таких областей являются современные учебно-методические материалы, в том числе материалы на приоритетных языках для комплексного обучения; высокоскоростное подключение к интернету и содержание электронного обучения; а также улучшение физической инфраструктуры всех колледжей ТиПО для обеспечения того, чтобы они могли обеспечить достойную, современную среду преподавания и обучения. |

| Ключевой вопрос развития человеческого капитала | Рекомендации | | |
|--|--------------|--|---|
| | № | Действие | Описание |
| Недостатки в развитии рабочей силы, вызванные отсутствием образования для взрослых | P.7 | Ликвидация пробела в данных в области образования взрослых и обучения на протяжении всей жизни | ЕФО рекомендует устранить разрыв между наличием фактических данных об образовании взрослых и обучении на протяжении всей жизни. Первым шагом в этом направлении стал бы анализ национальных данных ОЭСР по PIAAC, которые являются обширным хранилищем информации о навыках взрослого населения, которые могут быть использованы для целей мониторинга и планирования политики. |
| | P.8 | Стимулирование работодателей к участию в создании возможностей для непрерывного обучения | ЕФО рекомендует создавать гибкие схемы поощрения участия работодателей в создании возможностей для обучения на протяжении всей жизни, например схемы совместного финансирования профессиональной подготовки взрослых в сфере занятости и тех, кто ищет работу, на основе учебных программ и учебных планов в секторе ТиПО. |

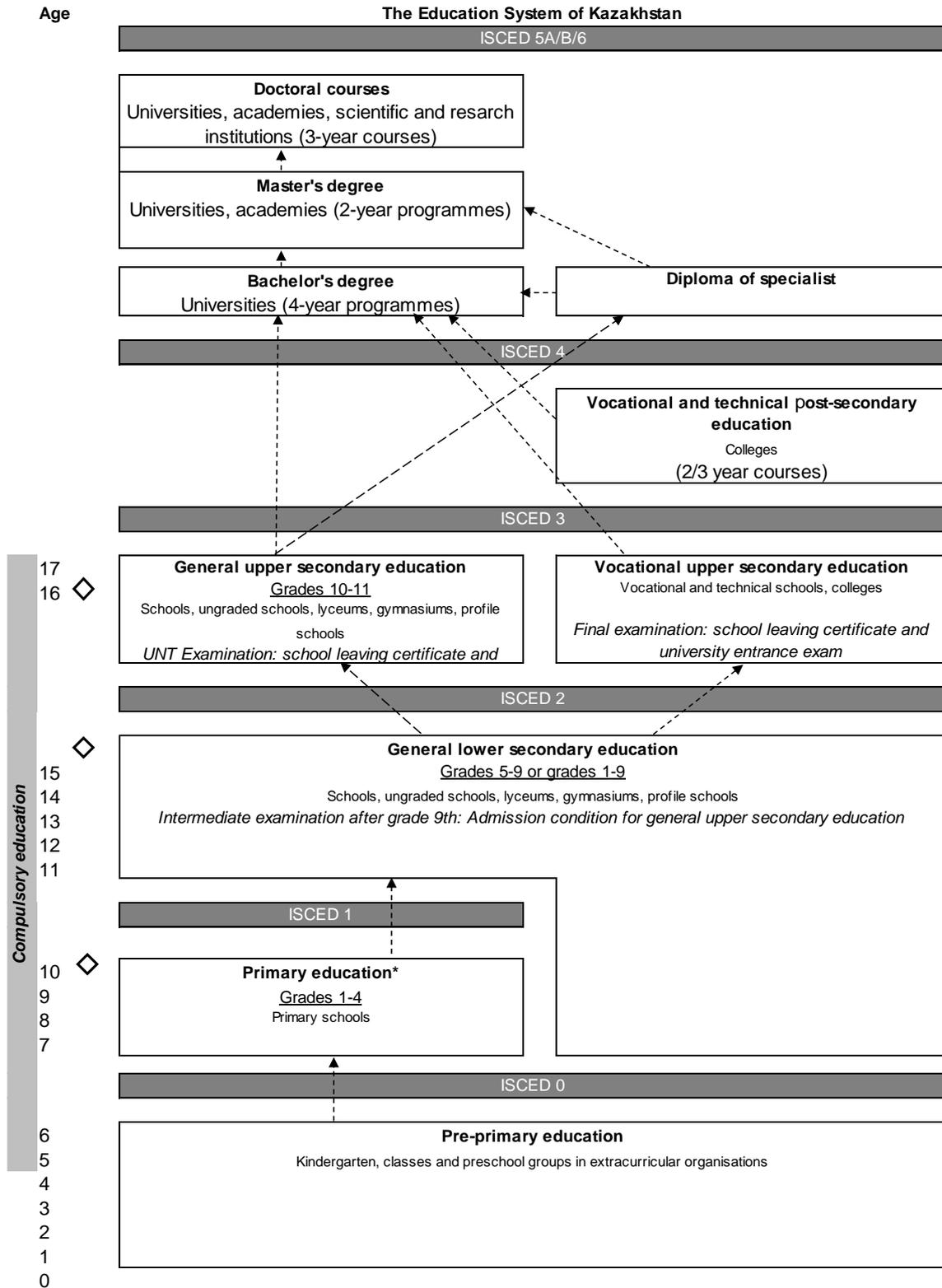
| | | | |
|--|------------|---|--|
| | P.9 | Создание механизмов признания неформального и неофициального обучения | ЕФО рекомендует создать механизм признания и валидации неформального и неофициального обучения, чтобы извлечь выгоду из полученных таким образом навыков. Фонд также рекомендует расширить охват и воздействие образования для взрослых в качестве одного из приоритетов политики. |
|--|------------|---|--|

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КАЗАХСТАНСКАЯ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ

Структура, пути, основные данные

Образование в Казахстане охватывает дошкольное, начальное, среднее и среднее (общее и профессиональное) специальное образование, а также дополнительное и высшее образование (см. рис. А.2.1). Все образование, за исключением дополнительного и высшего, является обязательным, и государство обязано предоставлять его бесплатно.

Схема А. 2. 1 Казахстанская система образования



Источник: Автор, основано на (UNESCO IBE, 2007).

Учащиеся могут зачислиться в структуру ТиПО после 9 или 11 классов (высший средний или послесредний уровень), и как среднее, так и дополнительное ТиПО обычно предоставляются в одних и тех же учреждениях. На момент проведения этой оценки ЕФО система ТиПО в Казахстане предлагала учебные программы в 15 основных профилях и 180 профессиях в каждой области с различной степенью успеха. Согласно данным Национального доклада, такие курсы, как медицина и фармацевтика, образование, производство и техническое обслуживание, услуги и администрирование, пользовались относительно высоким спросом в течение последних пяти лет, независимо от фактического спроса на рынке труда (см. также раздел 3.2), в то время как другие программы боролись за привлечение студентов (таблица А. 2.1).

ТАБЛИЦА А.2.1. ДОЛЯ СТУДЕНТОВ ПО ПРОГРАММАМ ОБУЧЕНИЯ ТИПО (2013-2018 ГГ.)

| № | Учебная программа | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
|----|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | Медицина и фармацевтика | 13,7% | 14,8% | 15,3% | 16,0% | 16,2% |
| 2 | Образование | 15,5% | 15,9% | 15,6% | 15,6% | 15,3% |
| 3 | Производство и промышленное обслуживание | 11,5% | 11,6% | 11,6% | 12,0% | 12,5% |
| 4 | Сервис, администрирование, управление | 14,1% | 13,5% | 13,3% | 12,7% | 12,4% |
| 5 | IT и коммуникационные технологии | 10,3% | 9,7% | 9,4% | 8,8% | 8,5% |
| 6 | Сельское хозяйство, ветеринария, экология | 6,5% | 6,6% | 6,7% | 7,1% | 7,5% |
| 7 | Транспорт | 5,3% | 5,5% | 5,7% | 5,8% | 5,9% |
| 8 | Строительство и обслуживание домов | 5,3% | 5,3% | 5,7% | 5,9% | 5,9% |
| 9 | Энергетика и электроэнергетика | 4,1% | 4,1% | 4,1% | 4,2% | 4,1% |
| 10 | Юридический | 5,3% | 4,6% | 4,3% | 4,1% | 3,8% |
| 11 | Искусство и культура | 2,6% | 2,7% | 2,8% | 2,8% | 3,0% |
| 12 | Нефтяная и химическая промышленность | 2,9% | 2,9% | 2,6% | 2,3% | 1,9% |
| 13 | Геология и добывающая промышленность | 1,7% | 1,6% | 1,6% | 1,6% | 1,6% |
| 14 | Металлургия и машиностроение | 1,1% | 1,0% | 1,0% | 1,1% | 1,2% |
| 15 | Стандартизация и сертификация | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% |

Примечание: учебные программы перечислены в порядке убывания доли зачисленных студентов в 2018 году.

Источник: Национальная образовательная база данных, цитируемая в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 год: А.2.3.

В 2018 году предложение об исследовании ТиПО было предоставлено через сеть поставщиков ТиПО (государственных и частных), которая охватывала 821 учреждение, из которых 479 были государственными и 342 - частными (таблицы А.2.2 и А.2.3). Они удовлетворяли потребности 489 818 студентов, из которых около 42% были зачислены в частные ТиПО. Частные учреждения ТиПО также нанимали около 36% из 38 556 учителей и инструкторов, работающих в системе ТиПО⁶⁰. В целом в 2018 году на программы ТиПО приходилось 40,3% всех учащихся старших классов средней школы (МСКО 3)⁶¹.

Таблица А.2.2. Поставщики образовательных услуг, студенты и педагогический персонал, по количеству (2018)

| Поставщики услуг в разбивке по уровню образования | Общее количество поставщиков услуг | Педагогические кадры | Количество студентов |
|---|------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Детские сады | 10 314 | 94 838 | 880 896 |
| Общеобразовательные школы | 7 393 | 338 755 | 3 186 234 |
| Профессиональные училища (1) | 821 | 38 556 | 489 818 |
| Поставщик услуг высшего образования | 124 | 38 275 | 542 458 |

Примечание: 1. В том числе и после окончания средней школы ТиПО.

Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан (stat.gov.kz) и Национальный доклад Республики Казахстан, 2020 год: А.2.3.

Большинство возможностей ТиПО в Казахстане сосредоточено в городских районах. Городских организаций ТиПО почти в четыре раза больше, чем сельских (таблица А.2.2). В 2017/2018

⁶⁰ Источник данных о частных ТиПО: (Statistics Committee, 2018)

⁶¹ Источник: База данных ЕФО и Институт статистики ЮНЕСКО: База данных UIS.

учебном году поставщики услуг в городских районах удовлетворяли потребности более чем 90% учащихся ТиПО в стране (Statistical Committee, 2018).

ТАБЛИЦА А.2.3. КОЛИЧЕСТВО ПОСТАВЩИКОВ ТИПО ПО МЕСТУ НАХОЖДЕНИЯ (ГОРОДСЕЛО) И ФОРМЕ СОБСТВЕННОСТИ (2016-2018 ГГ)

| Поставщики услуг ТиПО | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|------------|------------|------------|
| Городские | 648 | 649 | 647 |
| Сельские | 169 | 175 | 174 |
| Общественные | 473 | 477 | 479 |
| Частные | 344 | 347 | 342 |
| Итого | 817 | 824 | 821 |

Источник: Национальная образовательная база данных, цитируемая в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 год: А.2.3.

Управление и ответственность⁶²

Ответственность за разработку и реализацию политики ТиПО распределяется между всеми уровнями вертикального управления. Президент и Правительство устанавливают рамки политики, Министерство образования и науки дополняет ее отраслевым законодательством, а также отвечает за реализацию и надзор за государственной политикой в области образования и профессиональной подготовки. Министерству образования и науки оказывается поддержка в решении этой задачи со стороны региональных управлений образования (директоратов образования), которые отвечают за реализацию государственной политики, а также за ее согласование с региональными потребностями и социально-экономическим развитием.

В частности, Министерство образования и науки управляет требованиями к качеству и обеспечению качества образования; оказывает методическую поддержку; разрабатывает и утверждает образовательные и учебные стандарты и учебные программы; а также отвечает за общее бюджетное планирование и надзор. Региональные отделы образования обеспечивают надлежащее обеспечение образования и профессиональной подготовки, они могут создавать и закрывать учебные заведения, а также отвечают за предоставление материально-технической поддержки государственным поставщикам ТиПО.

На техническом уровне управление политикой, внедрением и мониторингом ТиПО осуществляется директором технического и профессионального образования Министерства образования и науки (директорат ТиПО) и пятью подчиненными департаментами, которые занимаются: содержанием и методологией; планированием и развитием; партнерством и международными проектами; статистикой и анализом; а также мониторингом и координацией. Дирекция ТиПО имеет подчиненные отделы ТиПО в департаменте образования каждого региона. Они, в свою очередь, полагаются на директоров и попечительские советы школ ТиПО для реализации политики и соответствия системы ТиПО формальным требованиям. Кроме того, институты на всех уровнях управления ТиПО поддерживаются Холдингом "Кәсіпқор", который отвечает за сбор и распространение передовой практики в области ТиПО; создание и

⁶² Данный раздел основан на информации, представленной в Национальном докладе Республики Казахстан за 2020 год: А.2.2.

модернизацию контента ТиПО; а также мониторинг и анализ прогресса в области реализации политики ТиПО и реформ.

Межотраслевая координация и участие внешних заинтересованных сторон в ТиПО являются сквозными на всех уровнях управления ТиПО и являются зоной ответственности всех органов, участвующих в координации и управлении ТиПО в Казахстане.