

G20



Международная
организация
труда

Квалифицированная рабочая сила – основа интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста

Группа двадцати: стратегия в области
профессиональной подготовки кадров

Квалифицированная рабочая сила – основа интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста

Группа двадцати: стратегия в области
профессиональной подготовки кадров

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrto.org.

МОТ

Квалифицированная рабочая сила – основа интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. Группа двадцати: стратегия в области профессиональной подготовки кадров / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва, МОТ, 2011.

viii, 51 p.

ISBN: 978-92-2-424277-9 (print); 978-92-2-424278-6 (web pdf)

ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia

training policy / vocational training / vocational education / skill requirements / training employment relationship / economic recovery / economic growth / recommendation

06.02

Также опубликовано на английском языке: A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: A G20 Training Strategy, ILO, 2010, ISBN 978-92-2-124277-2

Библиографическое описание книги

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. По этому же адресу можно получить бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий, в том числе по электронной почте (pubvente@ilo.org).

Посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns

Предисловие

Количество занятых, и мужчин и женщин, а также производительность их труда во многом определяются возможностями, которыми они располагают для приобретения профессиональных навыков и повышения квалификации. Во всех странах, на всех предприятиях люди понимают, что подготовка квалифицированных кадров является стратегической задачей, поэтому все стремятся наращивать инвестиции в профессиональное обучение и подготовку. В своем стремлении реализовать кадрово-профессиональный потенциал все они сталкиваются с необходимостью решать общие для всех проблемы.

В сентябре 2009 года на встрече в Питтсбурге руководители стран Группы двадцати призвали рассматривать создание качественных рабочих мест как ключевое звено в усилиях по восстановлению экономического роста. Они выразили намерение осуществлять планы и меры по восстановлению экономики, которые сопровождались бы поддержкой достойного труда, способствовали поддержанию занятости и были направлены в первую очередь на увеличение количества рабочих мест. Исходя из этого, они приветствовали Глобальный пакт МОТ о рабочих местах и согласились с необходимостью формирования основ будущего экономического роста, опирающегося на расширение занятости.

Лидеры стран утвердили основные направления интенсивного, устойчивого и сбалансированного роста как общую систему координат для совместных действий. Они признали профессиональную подготовку важным направлением, заявив, что «каждая из наших стран в рамках своей национальной политики будет стремиться развивать способность работников к адаптации в постоянно изменяющихся условиях и к требованиям рынка, а также использовать возможности, открываемые инновациями и инвестициями в новые технологии, экологически чистые источники энергии, охрану окружающей среды, здравоохранение и инфраструктуру».

Они пригласили МОТ в партнерстве с другими организациями, в том числе организациями работодателей и трудящихся, к разработке стратегии в области профессиональной подготовки кадров с ее последующим рассмотрением на встрече лидеров Группы двадцати.

Такая стратегия была подготовлена и представлена на саммите Группы двадцати в Торонто в июне 2010 года и получила одобрение руководителей этих стран. На следующей встрече в Сеуле в ноябре 2010 года лидеры стран Группы двадцати приняли решение продолжать поддержку реализации стратегий в области профессиональной подготовки, разработанных в соответствующих странах на основе положений Стратегии в области профессиональной подготовки кадров, утвержденной Группой двадцати.

В ходе работы над этим стратегическим документом МОТ тесно сотрудничала и широко консультировалась с представителями работодателей и трудящихся. При его разработке широко использовались «Рекомендации в отношении профессиональных навыков, необходимых для повышения производительности, роста занятости и развития экономики», принятые на Международной конференции труда в июне 2008 года.

Готовя документ, МОТ взаимодействовала с международными, региональными и национальными организациями и органами. Большой вклад в его подготовку внесла Организация экономического сотрудничества и развития. Своими мнениями, опытом и достигнутыми результатами поделились эксперты и специалисты из многих международных и региональных агентств и национальных органов. Следует в первую очередь упомянуть Азиатский банк развития, Рабочую группу Организации Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) по вопросам развития кадровых ресурсов, Европейский фонд образования, Экспертную группу ЕС по инновационным кадрам для инновационных рабочих мест, ЮНЕСКО, Всемирный банк, а также Международный учебный центр МОТ в Турине и Межамериканский центр по изучению и распространению передовых методов и опыта в области профессионально-технического образования (МОТ/Синтерфор). К участию в работе была также привлечена Межучрежденческая рабочая группа ООН по вопросам профессионально-технического образования и обучения.

Предварительный вариант стратегии обсуждался министрами труда и занятости стран Группы двадцати на встрече в Вашингтоне в апреле 2010 года, когда была принята рекомендация уделять первоочередное внимание вопросам образования, непрерывного обучения, обучения на рабочих местах и разработки национальных стратегий в их привязке к стратегиям экономического роста.

Проведенные нами консультации и анализ большого массива данных выявили ряд ключевых положений.

Первое: широкая доступность качественного общего образования как основы будущей профессиональной подготовки. Образование для всех детей, которым не требуется работать, а только учиться, – это необходимый фундамент для их профессионального становления в будущем.

Второе: формирование прочных связей между сферой труда и поставщиками услуг профессионального обучения, что обеспечивает соответствие получаемых профессий потребностям предприятий. Как правило, это достигается лучше на отраслевом уровне, когда прямое взаимодействие работодателей и работников с государственными органами и учебными заведениями обеспечивает актуальность профессиональной подготовки.

Третье: непрерывное обучение на рабочем месте и в течение всей жизни, помогающее работникам и предприятиям адаптироваться к быстро меняющимся условиям.

Четвертое: прогнозирование будущих потребностей в кадрах и формирование соответствующих профессиональных компетенций. Постоянное взаимодействие между работодателями и преподавателями, согласованная работа государственных органов и учреждений, более полная информация о рынке труда, работа служб занятости и проведение регулярного анализа результатов дея-

тельности выступают необходимыми условиями для своевременного выявления потребностей в кадрах.

Пятое: обеспечение как для мужчин, так и для женщин широкого доступа к возможностям получить профессиональную подготовку, и, в особенности, для групп, сталкивающихся с большими трудностями, а именно молодежи, низкоквалифицированных работников, работающих инвалидов, сельского населения.

Достойный труд, к достижению которого устремлены всеобщие чаяния, – это наилучший способ саморазвития женщин и мужчин. Он закладывает фундамент стабильного положения и общины, и семьи. Достойный труд является неотъемлемым компонентом всякой стратегии устойчивого роста и развития. А стрержневым элементом стратегий достойного труда выступает подготовка профессиональных кадров.

Стратегия профессиональной подготовки кадров для интенсивного, устойчивого и сбалансированного роста направлена на решение и стратегических задач, и практических вопросов. Она служит платформой для дальнейшего обмена мнениями и опытом между различными учреждениями, предприятиями и экспертами из разных странах мира, а также будет способствовать укреплению совместной деятельности международных организаций и большей информированности о деятельности МОТ.

Мы рады тому, что одобренная Группой двадцати стратегия в области подготовки кадров получит широкое распространение. Я убежден, что она окажется полезной для всех, кто занимается изучением и разработкой путей, ведущих к более эффективным и широко доступным формам профессионального обучения и подготовки кадров, и, в конечном счете, к достойному труду на устойчиво работающих предприятиях.

Хуан Сомавиа,
Генеральный директор
Международное бюро труда

Содержание

Предисловие	iii
Основные положения	1
Введение	5
Инвестиции в развитие профессиональной подготовки – общепризнанная задача	5
Расширенная трактовка понятий профессионального обучения и профессиональных навыков	6
Выгоды от адекватного объема инвестиций в повышение качества образования и профессионального обучения	7
Консенсус по ряду руководящих принципов, относящихся к взаимосвязи профессиональной подготовки и сферы труда	7
Обеспечение актуальности профессиональной подготовки работников	8
Предмет настоящего доклада	9
РАЗДЕЛ I. Глобальные факторы перемен: проблемы и перспективы развития систем профессионального обучения и подготовки	11
Демографические изменения	11
Уровень охвата образованием	12
Равенство и экономическое развитие для всех	14
Глобализация рынков	14
Технологии и инновации	16
Изменение климата и переход к «зеленой» экономике	17
РАЗДЕЛ II. Стратегическая концепция: связь обучения со сферой труда	19
Схожесть и различие проблем в условиях национальных реалий	19
Общие основы развития сферы профессиональной подготовки	22
<i>Удовлетворение текущего и перспективного спроса на профессиональные навыки</i>	22

<i>Комплексный подход</i>	23
<i>Ориентация на перспективу обучения в течение всей жизни</i>	24
<i>Согласованность политики</i>	24
РАЗДЕЛ III. Составные элементы адекватных стратегий профессионального обучения и развития профессиональных навыков	27
Прогнозирование перспективного спроса на профессиональные навыки	27
Участие социальных партнеров	29
Отраслевые подходы	31
Роль информации о рынке труда и служб занятости	33
Профессиональное обучение: качество и актуальность	34
Гендерное равенство	36
Широкий доступ к профессиональному обучению	36
<i>Молодежь</i>	37
<i>Люди с ограниченными возможностями</i>	37
<i>Работники-мигранты</i>	39
<i>Малые предприятия, самозанятость и неформальная экономика</i>	39
<i>Внимание к практическому применению результатов обучения</i>	40
Финансирование профессионального обучения	40
Оценка эффективности реализуемой политики	42
Примеры практической реализации политики и мер в сфере профессионального обучения	43
<i>Развитие профессиональной подготовки как основы экономического подъема</i>	43
<i>Профессиональная подготовка для трудоустройства на «зеленых» рабочих местах</i>	45
Обмен знаниями и опытом	47
Профессиональное обучение и международное сотрудничество в целях развития	47
Выводы	49
Основные источники	51

Основные положения

Обеспечение рабочей силы навыками, соответствующими квалификационным требованиям сегодняшнего и завтрашнего дня, является стратегической задачей во всех странах Группы двадцати. От решения этой задачи зависят перспективы роста и развития каждого государства. Руководители стран Группы двадцати обязались оказывать совместную поддержку адекватным стратегиям профессионального обучения в целях содействия интенсивному, устойчивому и сбалансированному росту как национальной, так и мировой экономики.

Глобализация рынков вызывает ускоренное распространение технологий и инноваций. Новые профессии приходят на смену старым. С ростом наукоемкости процессов на производстве и в сфере услуг повышаются требования к профессиональным навыкам и знаниям в каждой профессии.

Перед всеми странами Группы двадцати встала проблема поиска путей по адаптации систем профессионального образования и обучения с учетом изменений в квалификационных требованиях, а также по расширению доступа к профессиональной подготовке и совершенствованию профессиональных навыков и знаний.

Профессиональное обучение и переобучение работников широко практикуется в странах Группы двадцати как один из методов решения проблем занятости в условиях мирового финансового кризиса. Выводы, сделанные после его наступления в 2008 году, находят все более широкое применение.

В конечном счете, процветание страны зависит от численности занятых и производительности их труда, что, в свою очередь, зависит от имеющихся у них профессиональных навыков и эффективности их использования. Профессиональная подготовка является основой достойного труда.

Стратегическая концепция развития профессиональных навыков

Краеугольным камнем политики в области подготовки и повышения квалификации рабочей силы является комплекс необходимых условий: доступность качественного образования как основы для профессиональной подготовки в будущем; соответствие приобретаемых навыков потребностям предприятий и рынка труда; обеспечение трудящихся и предприятий возможностями адаптации к изменениям технологии и рынков; прогнозирование и подготовка к приобретению навыков, необходимых в будущем.

Успешное применение этого подхода формирует процесс, при котором увеличение охвата и повышение качества образования и обучения, с одной стороны, способствуют инновациям, инвестициям, диверсификации и конкурен-

тоспособности экономики, а с другой – социальной и профессиональной мобильности работников, что ведет к появлению большего числа производительных и высокооплачиваемых рабочих мест.

Качественное начальное и среднее образование в сочетании с возможностями дальнейшего профессионально-технического обучения и приобретения профессиональных навыков подготавливает будущие поколения к трудовой жизни, прививая основные навыки, необходимые для дальнейшего обучения.

Молодым людям, впервые ищущим себе работу, легче перейти от школы к трудовой жизни при наличии соответствующих возможностей для профессионального образования и обучения, в том числе стажировок и приобретения практического опыта работы на производстве.

Уже работающие мужчины и женщины периодически нуждаются в совершенствовании и приобретении новых профессиональных навыков. основополагающим принципом политики должно стать повышение квалификации и укрепление конкурентоспособности работника на рынке труда на протяжении всей его трудовой жизни.

Неуклонное обеспечение адекватности мер и систем обучения

Политика, меры и система профессиональной подготовки и обучения определяются особенностями каждой страны и спецификой институциональной организации этой сферы. При этом можно выделить ряд общих положений, характерных для систем профессиональной подготовки, а именно: прогнозирование потребностей в профессиональных навыках; участие как работодателей, так и трудящихся в выработке решений относительно возможностей для обучения, в том числе и на уровне отраслей экономики; обеспечение качества и актуальности обучения; его доступность для всех слоев общества; наличие соответствующих механизмов финансирования; постоянная оценка экономических и социальных результатов обучения.

Чтобы сделать обучение актуальным, институциональные и финансовые механизмы должны обеспечивать тесную связь между сферой образования и сферой труда. Для обеспечения соответствия обучения меняющимся потребностям предприятий и рынков труда эффективным средством является объединение усилий – на местном, отраслевом и общенациональном уровне – предпринимателей и профсоюзов, государства и образовательных учреждений.

Важнейшее значение для актуализации профессионального обучения, справедливого распределения затрат на него и выгод от роста производительности имеют институты и механизмы, обеспечивающие постоянное взаимодействие по данной тематике между работодателями и трудящимися и представляющими их организациями.

Сопряжению со сферой труда может способствовать тесная взаимосвязь между мерами политики в сфере профессионального образования и мерами политики в сфере занятости. В сочетании с мерами политики в области обеспечения роста экономики и инвестиций, а также при содействии в трудоустройстве и поддержке на рынке труда, меры по развитию профессиональных навыков будут приводить к увеличению количества и повышению качества рабочих мест.

Расширение доступа к обучению и приобретению профессиональных навыков приносит разнообразные выгоды. Целенаправленно предпринимаемые меры будут способствовать решению проблем доступа к профессиональной подготовке некоторых слоев и категорий населения: инвалидов, представителей меньшинств, людей в тяжелых жизненных обстоятельствах.

Обмен знаниями и опытом

Существуют и потребность, и необходимость в продолжении и углублении обмена опытом между странами в сфере политики и систем профтехобучения и развития профессиональных навыков. В частности, странам целесообразно обмениваться опытом в решении наиболее сложных вопросов, связанных с обеспечением актуальности образования и обучения с точки зрения рынка труда и перевода политики из концептуальной плоскости в практическую.

Следует также более тщательно изучить взаимосвязи между мерами по развитию профессиональных навыков, образовательных систем и мерами по экономическому развитию с целью понять, как знания и опыт в области стратегии и тактики образования могут помочь небогатым странам решать свои проблемы роста и развития.

В 2009 году в Питтсбурге руководители стран Группы двадцати приняли обязательство «оказывать поддержку усилиям по обеспечению адекватности обучения в рамках своих стратегий экономического роста и расширения инвестиций» в контексте создания основы для интенсивного, устойчивого и сбалансированного роста.

С этой целью они призвали «МОТ в сотрудничестве с другими организациями пригласить своих трехсторонних партнеров, а также неправительственные организации к участию в разработке проекта стратегии в области профессиональной подготовки с последующей ее передачей на наше рассмотрение»¹.

МОТ в сотрудничестве с другими организациями, включая ОЭСР и региональные институты в сфере образования, провела работу по разработке такой стратегии на основе тесных консультаций с представителями делового сообщества и профсоюзов, а также специалистов по развитию профессиональной подготовки из стран Группы двадцати и других государств².

Предварительный вариант стратегии был представлен на встрече министров труда и занятости стран Группы двадцати, состоявшейся в Вашингтоне в апреле 2010 года. На саммите лидеров этих стран в Торонто этот документ был одобрен в качестве стратегии в области профессиональной подготовки.

В ходе ее обсуждения стратегия в области профессиональной подготовки была обогащена рекомендациями министров, а также предложениями, полученными в процессе консультаций с участием представителей трудящихся и работодателей, международных организаций и экспертов.

Инвестиции в развитие профессиональной подготовки – общепризнанная задача

Во всех странах Группы двадцати развитие профессиональной подготовки кадров было признано стратегической задачей. В них отмечается рост инвестиций в эту сферу. Крупномасштабная национальная программа по подготовке кад-

¹ Указанный документ был подготовлен в значительной степени при участии ОЭСР.

² Проводились такие официальные консультации: *Экспертное заседание по глобальной образовательной стратегии*, Турин, 15–17 марта 2010 г. с участием представителей государств, организаций работников и работодателей, университетских и аналитических центров. *Развитие навыков в целях преодоления спада: глобальный форум по стратегиям отраслевого обучения и обеспечения занятости*, Женева, 29–30 марта 2010 г. *Дорожная карта развития системы образования Бразилии и образовательная стратегия стран Группы двадцати*, Лима, 4–5 марта 2010 г. (под эгидой МОТ/CINTERFOR). Встреча экспертов ООН и других организаций в рамках Межучрежденческой группы по вопросам профессионально-технического образования и обучения. Женева, февраль 2010 г.

ров была принята в Индии в 2009 году. В Южной Африке осуществляется корректировка образовательных стратегий в рамках вновь созданного Министерства высшего образования и профессиональной подготовки.

В соответствии с Целями развития тысячелетия, предполагающими достижение всеобщего начального образования, государства – члены ООН стремятся обеспечить к 2015 году повсеместное прохождение мальчиками и девочками полного курса начального школьного обучения. ЮНЕСКО в рамках поддержки своей кампании «Образование для всех» недавно приняла новые рекомендации по совершенствованию профессионально-технического образования и обучения.

В 2008 году на Международной конференции труда представители государств, организаций работников и работодателей утвердили пакет рекомендаций в отношении профессиональных навыков, необходимых для повышения производительности, роста занятости и развития экономики (МОТ, 2008а).

Ряд серьезных докладов на тему профессионального образования и обучения и перехода от школы к трудовой жизни был подготовлен ОЭСР (ОЭСР, 2009; ОЭСР 2010а).

Европейская комиссия приступила к реализации «Программы развития новых профессиональных навыков для новых рабочих мест» (Европейская комиссия, 2010).

Всемирный банк работает над стратегией развития новых профессиональных навыков, обеспечивающих рост конкурентоспособности на рынке труда и производительности.

Расширенная трактовка понятий профессионального обучения и профессиональных навыков

Профессиональное обучение и развитие профессиональных навыков понимается в широком смысле, поскольку они охватывают все стадии жизни человека.

Базовое общее образование обеспечивает каждому человеку основу для развития его потенциала, закладывая фундамент конкурентоспособности на рынке труда.

Начальное профессиональное обучение дает основные навыки и знания, производственный и профессиональный опыт и компетенции, облегчающие вступление в трудовую жизнь.

Постоянное повышение работником своей квалификации на протяжении всей жизни обеспечивает соответствие профессиональных навыков и знаний изменениям в характере работы, технологиях и квалификационных требованиях.

В разных странах существуют свои приоритеты в зависимости от видения сильных и слабых сторон национальной системы профессиональной подготовки, а также от степени знакомства с нововведениями и опытом других стран.

Выгоды от адекватного объема инвестиций в повышение качества образования и профессионального обучения

Развитие профессиональных навыков повышает творческий потенциал людей, расширяет стоящие перед ними возможности, способствует удовлетворенности работой.

Процветание стран, в конечном счете, зависит от численности работающих и производительности их труда. Многочисленные исследования подтверждают связь образования и профессиональной подготовки с производительностью и ростом экономики.

Как показывают расчеты, сделанные в европейских странах, увеличение количества учебных дней на 1% приводит к росту производительности труда на 3%, при этом за счет обучения обеспечивается примерно 16% прироста производительности (CEDEFOP, 2007).

Имеющиеся факты однозначно говорят о том, что высококачественное образование и профессиональное обучение, отвечающее требованиям рынка труда:

- обеспечивают людям возможность для полноценного саморазвития, трудоустройства и социального роста;
- повышают производительность работников и предприятий;
- способствуют внедрению инноваций и перспективному развитию;
- вызывают рост внутренних и иностранных инвестиций, тем самым способствуя созданию рабочих мест, снижению уровней безработицы и неполной занятости;
- приводят к росту заработной платы;
- при условии широкой доступности содействуют росту возможностей на рынке труда и сокращению неравенства.

Консенсус по ряду руководящих принципов, относящихся к взаимосвязи профессиональной подготовки и сферы труда

Качественное базовое образование для всех является общепризнанной целью и существенным условием для последующей профессиональной подготовки.

Формирование прочных связей между профессионально-техническим образованием, профессиональным обучением и подготовкой, с одной стороны, и сферой труда, с другой, повышает вероятность усвоения и приобретения «востребованных» навыков, соответствующих меняющимся потребностям рынка труда, предприятий и рабочих мест в различных секторах и отраслях экономики.

Эффективное партнерство государства с организациями работников и работодателей, учебными заведениями и поставщиками образовательных услуг способствует взаимной интеграции образования и сферы труда.

Широкая и постоянная доступность образования и профессионального обучения обеспечивает распространение преимуществ начального профессионального образования и постоянного повышения квалификации на все население, что отвечает устремлениям мужчин и женщин из всех групп и слоев населения.

Чтобы облегчить доступ к образованию и обучению людям, испытывающим различные препятствия, такие как бедность, низкий доход, этническое происхождение, инвалидность, миграционный статус, нужны и целенаправленная политика, и адекватные меры.

Политика в области образования и профессионального обучения наиболее эффективна тогда, когда она согласована с мерами политики в сфере занятости, социальной защиты, а также с промышленной, инвестиционной и торговой политикой.

Предоставление своевременной информации позволяет организовать в сфере образования мониторинг соответствия между спросом и предложением профессиональных навыков.

Службы содействия занятости и профессиональной ориентации обеспечивают доступ молодежи и работников к этой информации и способствуют более осознанному выбору вариантов своего обучения.

Обеспечение актуальности профессиональной подготовки работников

Для многих стран характерны общие проблемы, касающиеся обеспечения эффективности, устойчивости и актуальности обучения в его связи со сферой труда.

Расходы на общее образование всюду составляют существенную часть государственного бюджета. При этом в различных странах и даже внутри стран отмечается различное состояние образования. Неспособность общего образования достичь основной цели – повышение познавательных навыков населения – может привести к серьезным экономическим и социальным издержкам. В некоторых странах сокращение затрат на образование и обучение в процессе ужесточения налогово-бюджетной политики может привести к значительному снижению потенциала развития в будущем. Тем больше, соответственно, необходимость в эффективном управлении ресурсами, выделяемыми государством на образование, которое является одним из главных факторов долгосрочного роста.

В период кризиса в составе антикризисного пакета меры в сфере образования и обучения во многих странах Группы двадцати предпринимались на приоритетной основе. Теперь, когда некоторые из них перешли к более жесткой налогово-бюджетной политике, важно сохранить бюджеты, предназначенные для финансирования систем образования и обучения, поскольку урезание этих социальных расходов может подорвать долгосрочные перспективы роста и усугубить состояние бюджетной сферы.

Разрыв между сферой образования и сферой труда иногда бывает весьма значительным. Первая зачастую характеризуется как кабинетная и академическая. Вторая связана непосредственно с производственными процессами, соблюдением сроков и организацией рабочих мест. Сфера труда изменяется ускоренными темпами под воздействием инноваций, технологий и рынков. В этой связи перед учебными заведениями стоит задача успевать за изменениями. Важным условием преодоления разрыва между этими сферами является активное участие представителей работодателей и работников в деятельности учебных заведений. Преодоление этого разрыва оказывается еще большей проблемой для женщин, инвалидов, со-

обществ, расположенных в удаленной сельской местности и других людей, не имеющих доступа к качественному образованию.

Хотя на протяжении последних десятилетий во многих странах отмечался беспрецедентный рост учебно-образовательной базы, существует хронический разрыв между востребованными знаниями и навыками и теми знаниями и навыками, которые продолжает давать система образования и профессиональной подготовки кадров. В этой связи хорошим показателем актуальности обучения профессиональным навыкам служит востребованность на рынке труда молодых специалистов, как мужчин, так и женщин.

Другой проблемой является оценка актуальности и качества учебных заведений и программ в разрезе их затратности. Здесь требуется дальнейшая отработка инструментов и методов, в том числе и таких, которые обеспечивали бы международную сопоставимость.

Важно отметить, что профессиональная подготовка сама по себе не ведет к увеличению количества рабочих мест и повышению их качества. Поэтому меры по ее развитию и совершенствованию должны стать частью более широкой политики, способствующей высоким темпам роста экономики и инвестиций, включая инвестиции в базовое образование, охрану здоровья и соответствующую инфраструктуру, а также ускоренному созданию качественных рабочих мест и соблюдению прав трудящихся.

Предмет настоящего доклада

Настоящий доклад состоит из трех разделов: обоснование необходимости стратегии в области профессиональной подготовки, ее концептуальная основа и рекомендации по ее эффективной реализации. Эти разделы отвечают на вопросы, зачем и как обучать рабочую силу профессиональным навыкам, необходимым для интенсивного, устойчивого и сбалансированного роста.

В первом разделе содержится краткое описание отдельных факторов, определяющих динамику изменений в долгосрочной перспективе и являющихся проблемой для национальных систем профессионального образования, что требует принятия более целенаправленных решений по совершенствованию этих систем.

Во втором разделе дается общий обзор целей национальной политики в сфере профессионального образования и развития профессиональных навыков с описанием концептуальной основы в ее связях с реально существующими условиями и перспективными потребностями.

В третьем разделе приводятся основные элементы адекватной стратегии в области профессиональной подготовки, которую призвали разработать руководители стран Группы двадцати.

проблемы и перспективы развития систем профессионального обучения и ПОДГОТОВКИ

Как сегодняшний, так и будущий контекст образования и обучения формируется глобальными тенденциями, влияющими на все регионы. Ниже рассматриваются некоторые из таких глобальных факторов. Проблематика, связанная со сферой предложения труда, включает в себя демографические изменения, образовательный уровень и обязательства по обеспечению такого экономического роста, плоды которого были бы доступны всем. Проблематика, связанная со спросом на труд, определяется глобализацией рынков, технологическими и климатическими изменениями.

Демографические изменения

Снижение темпов прироста населения отмечается во многих странах мира. В отдельных странах и регионах население продолжает расти высокими темпами. В одних странах наблюдается старение населения, в других отмечается бурный рост населения молодых возрастов.

Население мира в целом характеризуется снижением рождаемости и ростом продолжительности жизни. При этом главным следствием обеих тенденций является старение населения. Согласно прогнозам, доля населения в возрасте свыше 60 лет в развитых странах увеличится с 22% в 2010 году до 33% в 2050 году, а в менее развитых – 9% до 20%³.

Доля трудоспособного населения в возрасте 25–59 лет в развитых странах снизится за тот же период как в абсолютном, так и относительном выражении (с 49% до 41%). При этом доля трудоспособного населения в менее развитых странах будет постепенно расти с 43% в 2010 году до 46% в 2050 году⁴.

Эти тенденции чреватые тремя основными последствиями для сферы образования, профессионального обучения и подготовки.

Во-первых, экономический рост будет еще в большей степени зависеть от производительности труда, чему будет способствовать повышение уровня экономической активности, особенно женщин и работников старшего возраста. При этом проблема организации обучения в течение всей жизни, в частности, стареющего, но все еще производительного населения, будет лишь обостряться. Так, согласно прогнозу, ускоренное старение населения будет наблюдаться в течение ближайших десятилетий в Китае, который будет вынужден поддержи-

³ World Population Prospects: The 2008 Revision. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

⁴ Там же.

вать и повышать уровень профессиональных навыков растущего числа работников зрелого и более старшего возраста и при этом нести расходы на развитие государственной системы образования.

Во-вторых, в ряде регионов состояние и ресурсы системы образования будут испытывать растущее давление со стороны молодых возрастных групп в связи с необходимостью в ускоренном создании рабочих мест для все большего числа молодых людей, начинающих трудовую жизнь. Уже сейчас молодежь с низкой квалификацией повсеместно испытывает сложности с получением работы.

В-третьих, во всем мире будет продолжаться рост миграционных потоков, что будет осложнять проблему обеспечения справедливого доступа к обучению, а также сокращать возможности формирования востребованных навыков в одних странах, не вызывая появления дефицита в них в других.

Уровень охвата образованием

Образовательный уровень считается важным фактором экономического роста. Высокий уровень охвата образованием обеспечивает более квалифицированную и производительную рабочую силу, способную производить более сложные товары и услуги с большей эффективностью, что, в свою очередь, воспроизводит условия, способствующие ускорению экономического роста и повышению уровня жизни.

По мере достижения всеобщего начального образования, заявленного в Целях развития тысячелетия и поддерживаемого программой ЮНЕСКО «Образование для всех», возрастает спрос на среднее образование, включая профессионально-техническое обучение. Страны во всех регионах, независимо от уровня своего развития, стремятся к тому, чтобы качество базового общего образования отвечало требованиям в плане подготовки учащихся к профессионально-техническому обучению и продолжению образования⁵.

Данные, собранные Р. Барро и Й-В. Ли (Институт статистики ЮНЕСКО), свидетельствуют о значительном улучшении динамики охвата образованием, но и одновременно показывают существенные различия в уровне образования между странами. В развивающихся странах среднее количество лет школьного образования у населения в возрасте 15–24 лет увеличилось с 3,15 лет в 1950 году до 8,5 лет в 2010 году. За этот же период в развитых странах этот показатель вырос с почти 7 до более чем 10 лет. В 2010 году среднее количество лет школьного обучения, приходящихся на долю женщин в развивающихся странах, составляет 84% от этого показателя у мужчин (98% в развитых странах)⁶.

⁵ Сравнительные данные по уровню охвата образованием, опубликованные ЮНЕСКО. Качество образования также измерялось международными сравнительными тестами. Они включают: международное обследование грамотности среди взрослого населения, проведенное канадским агентством статистики совместно с ОЭСР; обследование ОЭСР по шкале PISA, проводимое каждые три года среди 15-летних учащихся по чтению, математике и основам научных знаний; международный анализ тенденций изучения математики и естественных наук – третий этап (1995, 1999 и 2003) в 49 странах. С 2011 года международное сравнение наличия и использования профессиональных навыков среди взрослых групп будет проводиться в рамках Программы ОЭСР по международной оценке уровня профессиональной подготовки взрослого населения (PIAAC).

⁶ Robert Barro and Jong-Wha Lee, "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010," National Bureau of Economic Research working paper 15902, April, 2010.

Качество базового образования тесно коррелирует с экономическим ростом несмотря на то, что причинно-следственная связь этого феномена не раскрыта в полной мере. Хорошее базовое образование закладывает фундамент для дальнейшего обучения в процессе производительного труда с начала и до конца трудовой жизни. Кроме того, охват школьным образованием максимально широких слоев населения является даже более четким индикатором экономического роста, чем средний уровень образованности. Способность страны перенимать новые технологии и извлекать из них экономические выгоды зависит от того, насколько широко охвачено население системой образования и обучения, обеспечивающей работнику возможности повышать квалификацию на протяжении всей трудовой жизни. Уровень грамотности как основной показатель уровня образования неодинаков в разных странах Группы двадцати (таблица 1). Невысокий уровень грамотности говорит о том, что система образования не готовит все общество в целом к продолжению обучения и производительному труду.

Таблица 1. Доля учащихся начальной и старшей средней школы, обученных основам грамотности: рассчитано по результатам тестов по математике и естественно-научным предметам (шкала PISA)

Страна	%
Австралия	93,8
Аргентина	49,2
Бразилия	33,8
Великобритания	92,9
Германия	90,6
Индия	92,2
Индонезия	46,7
Италия	87,5
Канада	94,8
Китай	93,5
Корея, Республика	96,2
Мексика	48,9
Российская Федерация	88,4
Саудовская Аравия	33,1
США	91,8
Турция	58,2
Франция	92,6
ЮАР	35,3
Япония	96,7

Источник: OECD, 2010b, table A3.

Чтобы в более полной мере использовать возможности для трудоустройства, необходимо дополнять общее образование профессиональным обучением и профессиональной подготовкой в школе или других учебных заведениях, и понимание этой необходимости растет.

Равенство и экономическое развитие для всех

Приверженность стран Группы двадцати всеобщему и сбалансированному росту, стремление международного сообщества к сокращению бедности в мире определяют вектор предпринимаемых усилий по расширению доступности качественного образования и обучения.

Все большее участие женщин на официальном рынке труда, сопровождающееся ростом их образовательного уровня, способствует уравниванию социального положения мужчин и женщин. При этом в сфере образования женщины в целом показывают более высокие результаты, чем мужчины. Однако существует множество препятствий, не позволяющих женщинам достичь равенства возможностей и равного обращения при трудоустройстве. Профессиональное обучение женщин и приобретение ими новых профессий и квалификаций может повысить уровень их экономической активности и участия на рынке труда, а также сократить масштабы гендерного неравенства в сфере занятости.

Образование с раннего возраста и занятость молодежи являются лучшим средством преодоления маргинализации. Молодежь, не присутствующая на рынке труда, подвергается высокому риску долго получать низкие заработки и не иметь постоянной работы. Как показывают исследования, уровень безработицы среди молодежи, как правило, обратно пропорционален уровню образования.

Во многих странах критическим этапом является переход от школы к трудовой жизни. Этот переход значительно облегчается доступностью профессионально-технического обучения и наличием опыта работы.

В мире 80% инвалидов живут ниже черты бедности. Примеры отсутствия профессиональных навыков у инвалидов наиболее ярко проявляются в тех странах, где квоты на трудоустройство инвалидов не выполняются по причине их низкого уровня образования и профессиональной подготовки.

Глобализация рынков

Определяющей чертой мирового экономического развития за последние 50 лет стала усиливающаяся интеграция рынков, расположенных в различных регионах. Наиболее наглядно это проявилось в росте мировой торговли, прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и миграции.

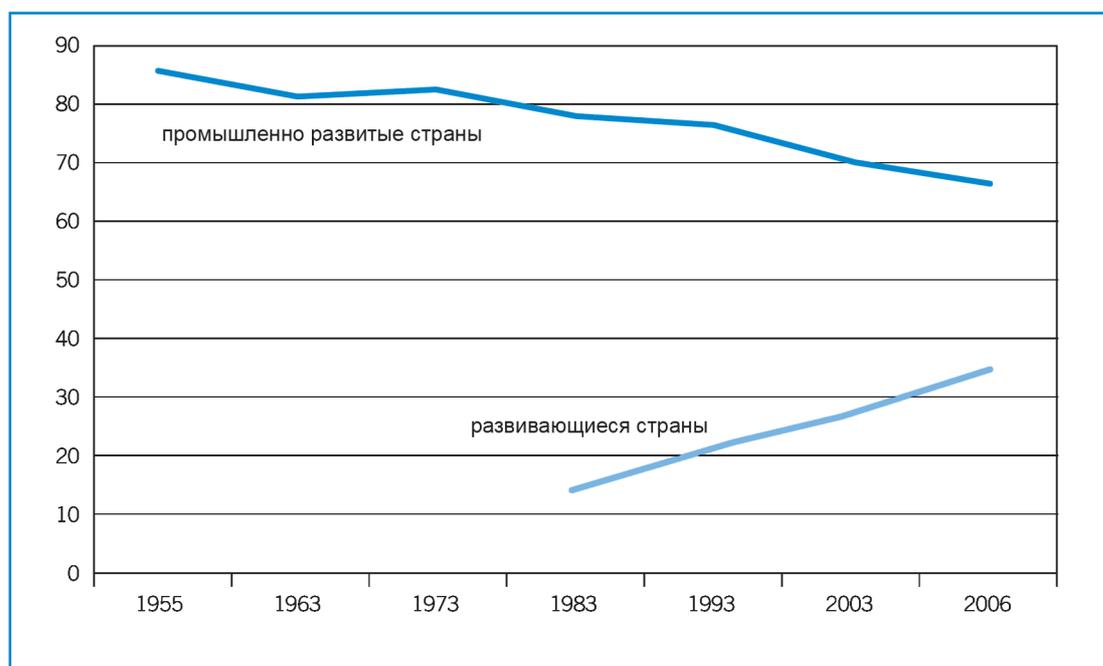
В период с 1950 по 2007 год темпы роста мировой торговли опережали рост мирового ВВП в 1,6 раза. В последние годы мировая торговля ежегодно увеличивалась на 5%, в то время как ВВП лишь на 2,9%. В период 1950–1973 и 1974–2007 годов доля прямых иностранных инвестиций в мировом ВВП выросла в 5 раз, прибавив в последнее время еще 25%⁷.

Одновременно с ростом торговли отмечалось изменение структуры экспорта. С 1950-х годов доля промышленно развитых стран в мировом экспорте промышленной продукции неуклонно снижалась и особенно заметными темпами – начиная с 1980-х годов. Это снижение отражает растущую специализацию этих стран на производстве услуг. Доля развивающихся стран в мировом

⁷ WTO (2008). World Trade Report 2008: Trade in a Globalizing World.

экспорте промышленной продукции в 2006 году составила более одной трети, что в два раза больше, чем 25 лет назад (рис. 1).

Рис. 1. Доля в общем объеме мирового экспорта промышленной продукции, % (1955–2006 гг.)



Источник: World Trade Organization, World Trade Report 2008: Trade in a globalizing world. (Geneva, WTO, 2008).

Изменения в географии происхождения и структуре торговли оказывают значительное влияние на ситуацию с профессиональной подготовкой трудовых ресурсов. Меняющаяся отраслевая ориентация, переход от сельского хозяйства к промышленному производству и услугам, а также внутриотраслевые изменения, связанные с переходом от трудоемкого производства к выпуску продукции с более высокой добавленной стоимостью, наряду с растущей специализацией в сфере услуг предполагают новые требования к профессиональным навыкам. Проблема приведения навыков и квалификации рабочей силы в соответствие с новыми требованиями возникает повсеместно и на всех уровнях, как для страны в целом, так и для отдельной территории или отдельного предприятия.

Другой заметной чертой глобализации является перемещение трудовых ресурсов в мире с юга на север, а также с юга на юг и с севера на север. Численность мигрантов в мире неуклонно возрастает. В 2010 году она достигла 214 млн человек, из которых, по оценкам МОТ, половину составляют экономически активные или трудовые мигранты.

Рост международной и внутренней миграции требует принятия особых мер в сфере образования и обучения мигрантов и признания их профессиональных навыков и квалификации. Необходимы также и меры по удержанию человеческого капитала во избежание «утечки мозгов». Отдельная проблема состоит в том, что создание препятствий на пути перемещения рабочей силы сдержи-

вает экономический рост и инновации⁸, и это вызывает растущее беспокойство стран со стареющим населением и ожидаемым дефицитом трудовых ресурсов.

Технологии и инновации

Инновации и техническое перевооружение являются мощным фактором экономического роста. Так было в прошлом, справедливо это и для сегодняшнего дня, и для будущего. Примечательной чертой современности является скорость распространения инноваций и их широкое применение.

Немногих из современных товаров и услуг – в здравоохранении, на транспорте, в строительстве, на рабочих местах или в процессах производства, включая сельскохозяйственное – не коснулись постоянные инновации и усовершенствование.

Возможно, самые яркие инновации связаны с микропроцессорами. Мобильные телефоны появились в начале 1980-х годов. По оценке Международного союза электросвязи, уже в 2008 году проникновение мобильной телефонии и оптоволоконного широкополосного доступа в Интернет в развивающихся странах достигло уровня, отмечавшегося в Швеции всего десять лет назад. Согласно оценкам, в 2009 году около 26% населения планеты (или 1,7 млрд человек) пользовались Интернетом.

Эти тенденции прослеживаются и на объемах выпуска продукции и в торговле. Объем торговли товарами и продукцией ИКТ в мире вырос с 1 триллиона долларов США в 1996 года до более 3,5 триллионов в 2007 году. Свыше половины этого объема приходится на страны, не входящие в ОЭСР, доля которых десять лет назад составляла всего 15% (ОЭСР, 2008).

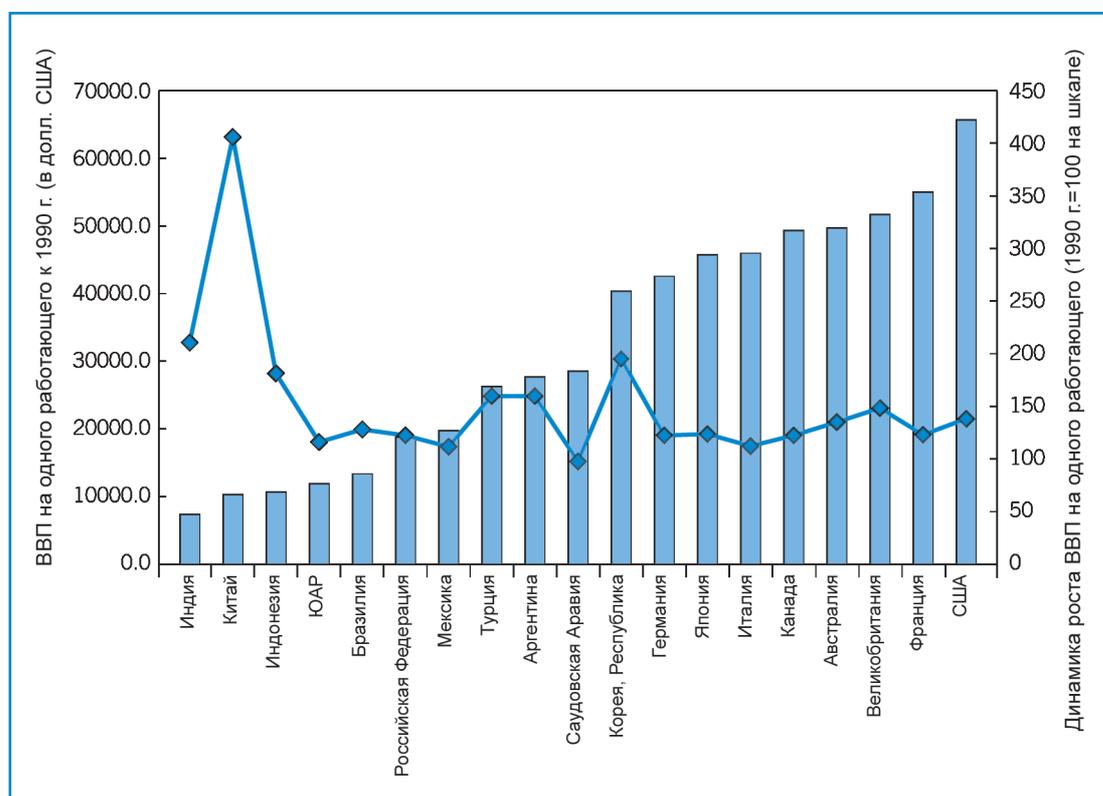
Инновации и технологии означают инвестиции в основные средства производства, трудовые ресурсы и развитие навыков предпринимательства, что, в свою очередь, ведет к росту производительности. Страны с низким уровнем экономического развития характеризуются, соответственно, малой величиной произведенной продукции и услуг на одного работника, однако и там отмечается ускоренный рост производительности (рис. 2).

Ускорение темпов внедрения инноваций будет оставаться характерной чертой инвестиционного процесса по мере более активного перехода предприятий на выпуск новой продукции и услуг. В развивающихся странах динамика таких изменений по отношению к базовому уровню может быть еще более высокой. При этом более развитые страны будут стремиться сохранить свое конкурентное преимущество за счет инвестиций в инновации.

Во всех странах система профессиональной подготовки кадров не может не учитывать постоянно меняющихся условий и призвана решать все новые и новые задачи. Многих видов рабочих мест из тех, что будут созданы в ближайшие два десятилетия, в настоящее время еще не существует. Однако будущая рабочая сила уже получает образование и обучение. И необходимость в повышении квалификации относится не только к молодежи, обучающейся в школах и вузах, но также и к нынешнему поколению работающих.

⁸ World Economic Forum, Global Redesign Initiative on Skill Gaps.

Рис. 2. ВВП на одного работающего в 2008 г. (в долларах США по ППС 1990 г.) и его динамика с 1990 года



Источник: ILO labour statistics database, Key Indicators of the Labour Market, 6th edition, 2009.

Изменение климата и переход к «зеленой» экономике

Изменение климата и меры по смягчению последствий этого процесса выступают сегодня важнейшим фактором технологических инноваций. Включение устойчивого развития и природоохранных функций в число задач социально-экономического развития относится к наиболее острым вопросам национальной и международной повестки дня.

Уровень и структура занятости наряду с потребностями в квалифицированных работниках будут во всем мире находиться под прямым влиянием глобального потепления (в частности в сельском хозяйстве, рыболовстве, туризме и добывающих отраслях), а также мер, предпринимаемых на местном, национальном и международном уровне для снижения выбросов углекислого газа.

Понятие «зеленых» рабочих мест стало символом более устойчивой экономики и общества. Во всех отраслях рабочие места становятся более экологически безопасными. Из них особенно важными в этом отношении являются шесть отраслей: энергетика, особенно на возобновляемых источниках, строительство, транспорт, промышленность, сельское хозяйство, а также лесная промышленность. В мире уже существуют миллионы «зеленых» рабочих мест. В докладе об этой инициативе говорится, что только в секторе альтернативной энергетики в шести странах Группы двадцати насчитывается не менее 2,3 млн таких рабочих

мест (UNEP, ILO, IOE, ITUC, 2008).⁹ По оценкам доклада, к 2050 году меры по сокращению потребления энергии и уменьшению выбросов углекислого газа в сфере жилищного строительства могут привести к созданию 3,5 млн новых рабочих мест.

Узким местом в достижении «экологически дружелюбной» экономики может стать дефицит соответствующих навыков, и это вызывает тревогу. Фактически, для реализации этого потенциала роста странам потребуются люди с дополнительными профессиональными навыками и профессиональной подготовкой, соответствующими требованиям таких рабочих мест.

Как показывает опыт предыдущих переходных периодов, переход к экологически безопасной энергетике требует активных мер, способствующих переориентации рынков труда на решение задач как максимального использования новых рабочих мест, так и минимизации их утраты. Развитие профессиональных навыков и подготовки будет играть заметную роль в составе мер, направленных на решение обеих задач.

Из некоторых стран уже поступает информация о возникновении «квалификационного разрыва», когда имеющийся состав работников и их квалификация не отвечают потребностям экологически чистых отраслей. Согласно выводам обследования немецкой отрасли возобновляемой энергетики, проведенного в 2007 году, предприятия испытывают дефицит квалифицированных кадров, особенно в наукоемких профессиях. Конфедерация предприятий Великобритании также выразила озабоченность тем, что отрасли не могут найти технических специалистов, проектировщиков, инженеров, электротехников. Национальная лаборатория возобновляемой энергии США заявила, что дефицит кадров и их недостаточная профессиональная подготовка являются главным препятствием для роста, опирающегося на энергоэффективность. В Бразилии нехватка квалифицированных кадров препятствует развитию крупных предприятий по производству биотоплива (UNEP, ILO, IOE, ITUC, 2008).

⁹ «Зеленые» рабочие места – это рабочие места, обеспечивающие достойный труд и способствующие сохранению или восстановлению качества окружающей среды (Green Jobs Initiative, ILO, UNEP, IOE and ITUC, 2008). Источник: CEDEFOP (2010).

связь обучения со сферой труда

Все страны с учетом своих национальных особенностей могут улучшить ситуацию при помощи стратегий профессиональной подготовки. Основываясь на богатом и разнообразном опыте разных стран, представляется возможным сформулировать концепцию образовательной стратегии, которая будет эффективной в любых социально-экономических условиях.

Схожесть и различие проблем в условиях национальных реалий

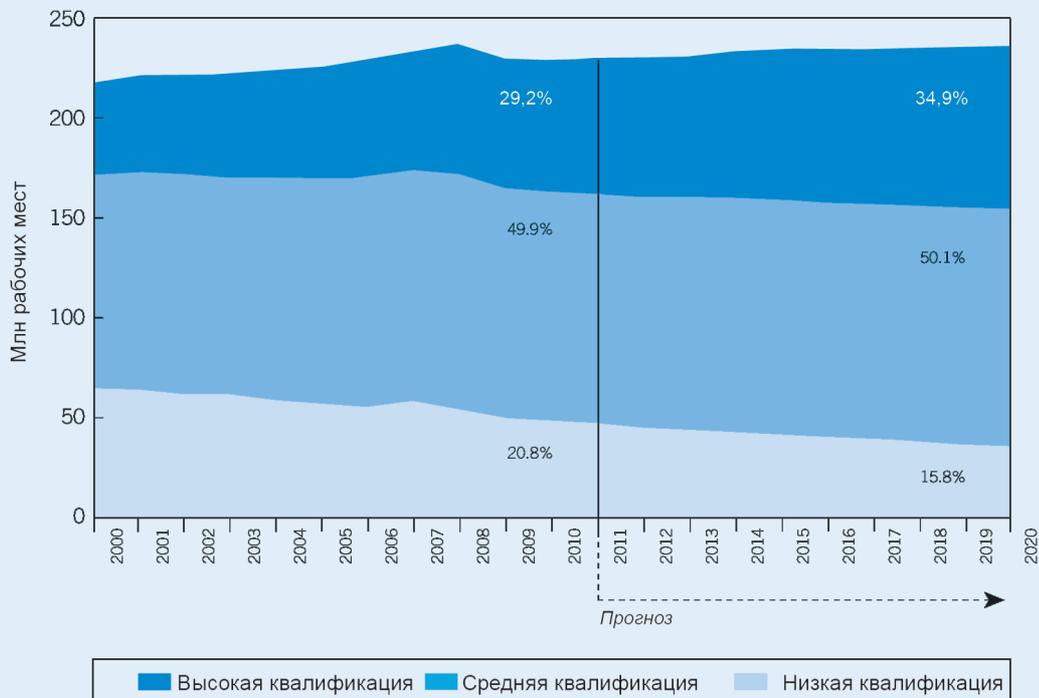
Меры по развитию профессиональной подготовки обусловлены различиями в демографии, структуре экономики и уровне экономического развития разных стран.

Общая проблема, стоящая перед *развитыми странами*, состоит в том, чтобы обеспечить постоянную актуальность и востребованность профессиональных навыков, приобретаемых соискателями рабочих мест и работниками на протяжении трудовой жизни. Риски, связанные с дефицитом кадров, могут отразиться на росте предприятий, поставить под угрозу конкурентоспособность работников. Структурные изменения и ужесточение конкуренции приводят к сокращению малоквалифицированных рабочих мест.

Для решения этих проблем нужно расширить доступ и повысить актуальность и качество обучения до приема на работу, предоставить более широкие возможности работникам для повышения квалификации в сочетании с мерами активной политики в сфере рынка труда. Значительной части работников потребуется увеличивать число своих навыков и повышать их качество (врезка 1). Помимо чисто технических навыков, все большее значение приобретают сопутствующие компетенции и навыки социального взаимодействия, в том числе способность эффективно вступать в контакт и общаться с другими людьми, достигать взаимного согласия, а также оказывать помощь, направлять и брать на себя руководство по мере необходимости. С ростом трудовой мобильности и мобильности рабочих мест растет роль и значение взаимного признания квалификационных стандартов и требований в связи с международной миграцией талантливых кадров.

Врезка 1. Потребности в профессиональных навыках в Европе к 2020 году

Прогнозы для 27 стран ЕС, а также Норвегии и Швейцарии показывают, что в период с 2010 по 2020 годы для трудоустройства будут предложены примерно 80 млн рабочих мест, из которых почти 7 млн будут составлять полностью новые рабочие места. Большая часть чистого прироста занятости, как ожидается, будет определяться профессиями, требующими высокой квалификации. За десять лет доля занятых на таких рабочих местах увеличится с 29% до 35%. При этом профессии, требующие средней квалификации, будут по-прежнему составлять примерно половину всех рабочих мест, а доля профессий, не требующих квалификации, сократится с 21% до 15%.



Источник: CEDEFOP, Skills supply and demand in Europe: Medium-term forecast up to 2020, Feb., CEDEFOP, 2010.

В странах *Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)* адаптация образования и обучения к нуждам новой рыночной экономики проводилась, с одной стороны, в рамках усилий по обновлению систем профессионально-технического обучения с использованием институтов рынка труда с тем, чтобы смягчить негативные последствия реструктуризации экономики, и целевого обучения и постоянного повышения квалификации, с другой, – для повышения адаптивности и мобильности рабочей силы. Многие страны являются одновременно и источниками, и получателями миграционных потоков.

Важной чертой многих *стран Азии и Латинской Америки* является сочетание высоких темпов роста и производительности отдельных отраслей и регионов с

низкой производительностью и хронической бедностью в сельских и неформальных городских образованиях. Чтобы избежать дефицита навыков в перспективных секторах, необходимо улучшать взаимодействие между потенциальными работодателями и учебными заведениями, одновременно увеличивая объем государственных услуг и содействуя обучению в процессе производства. В ряде стран, таких как Китай и Индия, дефицит квалифицированных кадров ставит под угрозу устойчивость высоких темпов экономического роста (врезка 2).

Врезка 2. Квалификация работников в Китае и Индии – вызов развитию этих стран

В настоящее время в **Китае** высококвалифицированная рабочая сила составляет лишь 4%, а среднее образование имеют только 36% работников. Остальные 60% работников не имеют практически никакого образования или профессиональной подготовки и считаются «чернорабочими», включая около 200 млн мигрантов из сельских районов. Четыре из пяти немецких предприятий в Китае считают дефицит квалифицированных кадров главной проблемой для роста и конкурентоспособности страны*. При этом, как показывают расчеты, треть выпускников ПТУ не могут найти себе работу по профилю, а примерно треть выпускников вузов не могут найти работу в течение первого года после выпуска.

В число основных задач «Программы по подготовке высококвалифицированных кадров», обнародованной правительством в 2006 г., входит увеличение объема образовательных услуг за счет увеличения числа их поставщиков, совершенствование учебных планов и оценки успеваемости, внедрение мер стимулирования использования квалифицированных кадров работодателями и систем материального стимулирования квалифицированных работников, расширение обучения работников-мигрантов и начинающих предпринимателей, а также рост инвестиций в материально-техническую базу и преподавательский состав учебных заведений.

В **Индии** рост занятости практически полностью происходит за счет неформальной экономики, где малопродуктивным и низкооплачиваемым трудом заняты 90% работников. У половины населения старше 25 лет нет образования, еще треть в лучшем случае закончила начальную школу. Четверо из пяти работников, пополняющих рабочую силу, не имели возможности получить образование. При росте численности студентов технического профиля (с 2,1 млн человек в 2000 г. до почти 3,8 млн в 2005-м) имеет место высокий процент их отсева. Огромный дефицит учебной базы и преподавательских кадров отмечается на инженерных факультетах. Одновременно наблюдается значительный дефицит кадров во всей официальной экономике, причем только в секторе ИТ сейчас не хватает около полумиллиона инженеров.

В 2009 году для решения этих проблем в Индии была принята Национальная программа развития профессионально образования и подготовки. По словам министра труда и занятости, ее целью является обеспечить самореализацию всех граждан за счет развития навыков, формирования знаний и приобретения международно признанной квалификации, позволяющей претендовать на достойную занятость, содействующую развитию страны в интересах всего населения. В частности, согласно 11-му пятилетнему плану, численность обучающихся в заведениях профессионально-технического образования будет доведена до 15 млн человек.

*Источник: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ China) 2009.

Роль профессионального обучения в деле перевода неформальной деятельности в плоскость официальной экономики предполагает расширение доступа к базовому образованию, содействие развитию неформальных методов приоб-

ретения практических навыков, а также объединение профессионально-технического обучения и обучения навыкам предпринимательства в целях перевода малых предприятий на официальную основу.

В странах *арабского мира* наблюдается значительный рост инвестиций в образование и обучение. Но молодежь испытывает сложности с переходом от образования к трудовой жизни. Предприятиям часто трудно подобрать достаточное количество кадров необходимой квалификации для расширения своей деятельности или внедрения новых технологий. Сохраняется проблема подготовки рабочей силы к рынку труда завтрашнего дня.

В *небогатых развивающихся странах*, в частности, *экваториальной и субэкваториальной Африки* и в отдельных частях *Азии*, проблема порочного круга, связывающего низкий образовательный, а также профессиональный уровень с низкой производительностью труда и бедностью, решается слабо. Так, в странах экваториальной и субэкваториальной Африки только пятая часть мальчиков и девочек среднего школьного возраста посещают школу.

Первоочередными задачами являются расширение доступа к образованию и обучению; совершенствование форм производственного ученичества; повышение актуальности обучения в государственных учебных заведениях за счет улучшения координации и партнерства с частным сектором; сочетание академического образования с производственным обучением на предприятиях.

Общие основы развития сферы профессиональной подготовки

Удовлетворение текущего и перспективного спроса на профессиональные навыки

Международный опыт показывает, что в странах, где была успешно налажена взаимосвязь между профессиональными навыками и производительностью, занятостью и развитием, политика в сфере профессиональной подготовки была направлена на решение трех основных задач:

- обеспечение соответствия между предложением профессиональных навыков и спросом на них;
- помощь работникам и предприятиям в их адаптации к изменениям;
- создание и поддержание требуемого уровня квалификации в целях удовлетворения перспективного спроса на рынке труда.

Первая задача связана с обеспечением адекватности, значимости и качества профессионального обучения. Для обеспечения соответствия между предложением и спросом на профессиональные навыки на рынке труда необходимо обеспечить сбор, анализ и распространение достоверной информации об отраслях и профессиях через информационные системы рынка труда, а также создание институтов взаимодействия между работодателями и учреждениями профессионального обучения. В эту задачу также входит обеспечение возможностей доступа к образованию, профессиональному обучению, службам занятости и трудоустройству с целью удовлетворения спроса на обучение во всех слоях общества.

Вторая задача связана с развитием профессиональных навыков для облегчения перехода работников и предприятий из низкопроизводительных и при-

ходящих в упадок отраслей и видов деятельности в растущие и высокопроизводительные. Переобучение, рост профессионального и образовательного уровня помогают работникам оставаться востребованными, а предприятиям – адаптироваться к изменениям и сохранять конкурентоспособность.

Третья задача реализуется в долгосрочной перспективе и связана с прогнозом будущего спроса на профессиональные навыки, а также способствует созданию условий, при которых более качественное профессиональное обучение станет одной из движущих сил для инноваций, инвестиций, технического перевооружения, диверсификации экономики и конкурентоспособности и, следовательно, роста занятости.

Комплексный подход

В 2008 году на 97-й сессии Международной конференции труда был сформулирован призыв к применению комплексного подхода к развитию профессиональных навыков, включающего следующие компоненты:

- 1) *постоянный и непрерывный процесс обучения*, который начинается с дошкольного и начального образования, обеспечивает надлежащую подготовку молодых людей к учебе в средней и высшей школе, а также в профессионально-технических учебных заведениях; включает в себя профориентацию, предоставление информации о рынке труда и помогает молодым людям выйти на рынок труда; предоставляет работникам и предпринимателям возможность продолжать обучение с целью повышения квалификации и освоения новых навыков на протяжении всей жизни;
- 2) развитие *базовых профессиональных навыков*, включая умение читать, писать и считать, коммуникативные навыки, навыки работы в коллективе и решения проблем, способность к обучению, а также знание прав работника и понимание предпринимательской деятельности без привязки к конкретным профессиям, но являющихся составными элементами повышения образовательного уровня и способности адаптации к изменениям;
- 3) развитие *навыков более высокого уровня* – профессионально-технических навыков, а также навыков по работе с кадрами для трудоустройства на высококвалифицированных и высокооплачиваемых должностях или создания возможностей для такого трудоустройства;
- 4) *применимость профессиональных навыков*, основанная, во-первых, на базовых профессиональных навыках, позволяющих работникам применять знания и опыт в новых профессиях или отраслях, и, во-вторых, на системах, которые систематизируют, стандартизируют, проводят оценку и аттестацию профессиональных навыков таким образом, чтобы социальные партнеры на национальных, региональных или международных рынках труда могли легко определять уровень квалификации в различных видах деятельности;
- 5) *востребованность и конкурентоспособность на рынке труда* (для наемных работников или самозанятых лиц), которая является результатом всех этих факторов и основой, состоящей из базовых профессиональных навыков, доступности образования, наличия возможности профессионального обучения, мотивации и способности продолжать непрерывное обучение и под-

держки в использовании такой возможности, а также признание приобретенных навыков.

Ориентация на перспективу обучения в течение всей жизни

Положительное влияние на развитие профессиональных навыков оказывает подход, на котором строится концепция сохранения, развития и повышения уровня профессиональных навыков на протяжении всего жизни человека. В связи с этим необходимо разработать надлежащую политику, включающую в себя следующие этапы:

- *Дети*: развитие необходимых базовых навыков с раннего детства и на этапе начального образования, имея ввиду, что подобные инвестиции принесут плоды в долгосрочной перспективе;
- *Молодежь*: закрепление базовых навыков, а также развитие важных профессионально-производственных навыков и опыта для успешного начала трудовой деятельности после окончания школы;
- *Взрослые работники и работники более старшего возраста*: сохранение, повышение профессионального уровня и получение новых профессиональных навыков при подтверждении навыков, приобретенных в течение трудовой деятельности.

Естественно, что для приобретения последующих навыков и квалификации крайне необходимы навыки, приобретаемые на основе уже имеющихся, а также такие базовые навыки, как умение читать, писать, считать и «уметь учиться».

Принимая во внимание ограниченность ресурсов, необходимо искать компромисс между различными задачами государственного инвестирования в развитие профессиональных навыков.

Согласованность политики

Необходимо обеспечить согласованность мер в сфере профессионального обучения и мер в сфере занятости. Потенциал одной политики реализуется в полной мере при поддержке выполнения задач другой.

Одна из основных задач государственной политики заключается в содействии институциональным механизмам, с помощью которых государственные учреждения, работодатели, работники, учреждения профессионального образования могут эффективно реагировать на изменения спроса на профессии и обучение, а также делать прогнозы на будущее.

Для того чтобы работники, предприятия и экономика в целом могли ощутить на себе весь потенциал инвестиций в профессиональное обучение, необходима координация по трем направлениям:

- 1) обеспечение взаимосвязи базового образования с профессионально-техническим обучением; профессионально-технического обучения с выходом на рынок труда; выхода на рынок труда с возможностями на трудоустройство и последующим повышением образовательного уровня;
- 2) поддержание постоянной взаимосвязи между работодателями и учреждениями профессионального обучения с тем, чтобы обучение соответствовало запросам и ожиданиям работников и предприятий;

- 3) обеспечение взаимодействия между мерами по развитию профессиональных навыков и мерами государственной политикой в других областях, не только в таких как рынок труда и социальная защита, но и в сфере промышленного производства, инвестиций, торговли и технологии, с учетом политики регионального развития.

В разных странах применяются различные механизмы взаимодействия: межведомственные структуры общенационального уровня, отраслевые органы с участием учебных заведений и поставщиками услуг профессионального обучения, поддерживающие взаимодействие с организациями работодателей и работников, местные органы исполнительной власти. Эти механизмы требуют времени и финансового обеспечения, и они функционируют только тогда, когда каждая заинтересованная сторона видит, что другие стороны помогают ей в решении ее задач:

- отраслевые министерства, отвечающие за государственную инфраструктуру, научно-исследовательскую работу и инновации, защиту окружающей среды, конкурентоспособность на международных рынках, региональную интеграцию и т.д., рассчитывают на высококвалифицированную рабочую силу;
- работодатели ищут хорошо обученных и способных к обучению работников, с помощью которых предприятия могут применять новые технологии и адаптироваться к изменяющейся рыночной конъюнктуре;
- работники и профсоюзы знают, что потраченное на приобретение навыков время дает возможность выгодно трудоустроиться и повысить свой уровень жизни.

Подводя итог, можно сказать, что применение профессиональных навыков на рабочем месте зависит от условий, способных обеспечить внедрение инноваций и развитие предприятия (при этом способствуя их созданию), от эффективных профориентационных и посреднических услуг на рынке труда, а также от продуманных решений по реализации мер в сфере образования и профессионального обучения.

... адекватных стратегий профессионального обучения и развития профессиональных навыков

Адекватные стратегии и политика в сфере профессионального обучения и развития профессиональных навыков включают в себя целый ряд элементов, главными из которых являются прогнозирование спроса на профессиональные навыки, участие и взаимодействие социальных партнеров, отраслевые подходы, наличие информации о рынке труда и функционирование служб занятости, качественное и актуальное профессиональное обучение, гендерное равенство, расширенный доступ к профессиональной подготовке, финансирование профессионального обучения и подготовки, оценка эффективности реализуемых мер.

Прогнозирование перспективного спроса на профессиональные навыки

Как подчеркнули руководители стран Группы двадцати на встрече в Питтсбурге, «недостаточно обучать работников только лишь для того, чтобы они могли удовлетворять свои специфические текущие потребности, гораздо важнее обеспечить доступ работников к таким учебным программам, которые способствуют непрерывному развитию профессиональных навыков и ориентированы на перспективные потребности рынка».

В этом смысле одной из важнейших составляющих является прогнозирование спроса на профессиональные навыки и привязка профессионального обучения к изменяющимся потребностям рынка труда. Это справедливо для всех видов профессиональных навыков, а также для всех сфер профессионально-технических знаний и компетенций.

В целом растет спрос на нетиповые навыки аналитического характера, что подразумевает креативность, нацеленность на решение проблем, коммуникативность, способность к командной работе, а также предпринимательские навыки, т.е. все те навыки, которые помогают работникам сохранять свою востребованность, а предприятиям – оперативно реагировать на изменяющиеся условия. Одновременно падает спрос на многие стандартные навыки, связанные с автоматизацией, компьютеризацией и аутсорсингом.

Для прогнозирования будущего спроса на профессиональные навыки применяется несколько методов и инструментов, к числу которых относятся прогнозирование профиля занятий и профессиональных навыков по различным видам и уровням трудовой деятельности, социальный диалог, информационные системы рынка труда и аналитика службы занятости, а также анализ эф-

фективности деятельности учебных заведений профессионального образования и ретроспективный анализ трудовой карьеры выпускников.

Акцент на прогнозирование будущего спроса на профессиональные навыки сделан также Европейской комиссией в ее «Программе по развитию новых профессиональных навыков для новых рабочих мест». Она включает прогнозирование спроса и предложения профессиональных навыков в странах Евросоюза на период до 2020 года, обеспечивает совершенствование национальных систем прогнозирования стран – членов ЕС и позволяет оценить потребность в кадрах в 18 отраслях. Более тесное сотрудничество с социальными партнерами и использование единой терминологии (уровень образования и должностные функции) направлены на усовершенствование системы подбора работы по профилю работников на рынках труда и их подготовку к будущей трудовой деятельности. Предполагается, что обеспечение всех граждан адекватной профессиональной подготовкой приведет, в конечном счете, к долгосрочному росту ВВП, как минимум, на 10% (ЕС, 2010).

Необходимо также учитывать опыт, накопленный разными странами, в плане определения задач и параметров прогнозирования: так, представляется более полезным сосредоточить усилия на развитии адаптивных базовых и сквозных навыков, в частности, на развитии способностей к обучению, чем на планировании профессионального обучения на основе подробного описания квалификационных требований в будущем, подверженных более быстрым изменениям, за которыми могут не успевать учебные планы и программы. Сокращение продолжительности учебных курсов, на которых приобретаются прочные общетехнические и базовые профессиональные навыки, может свести к минимуму временной разрыв между возникновением спроса на профессию и организацией соответствующего обучения. Количественный анализ, опирающийся на данные рынка труда, может быть эффективным, но его достоверность зависит от качества информации, получаемой от работодателей и работников.

Учитывая сложность прогнозирования потребности в профессиональных навыках, важно принимать в расчет планы людей в отношении их образовательной и трудовой карьеры. Общественное восприятие и «стигматизация» некоторых видов и уровней профессионального обучения, после которого трудно рассчитывать на получение качественного рабочего места, могут серьезно скорректировать самый лучший теоретический анализ спроса и предложения. В некоторых странах фиксируются непредвиденные последствия мер по повышению образовательного уровня, в то время как другие демонстрируют сбалансированность разных уровней образования за счет предоставления высококачественного обучения вне рамок традиционных учебных заведений и высокой оплаты труда на соответствующих рабочих местах, а также роста социальной значимости таких профессиональных навыков и их признания со стороны общества.

Врезка 3. Прогнозирование спроса на профессиональные навыки и стимулирование роста экономики

- **Ирландия.** Экспертная группа по изучению перспективного спроса на профессиональные навыки (EGFSN) проводит анализ спроса на профессии и разрабатывает предложения по способам удовлетворения этого спроса при участии широкого круга лиц, включая представителей бизнеса, сферы образования, профсоюзов, а также государства. Широкий круг участников позволяет выявлять изменения в структуре профессий в отраслях, а также динамику спроса. Группой определены основные элементы, которые должны быть включены в будущий портфель типовых профессиональных навыков: основные и базовые навыки (умение читать, писать и считать, ИКТ); навыки общения (коммуникативные навыки, работа в коллективе...); и понятийные/аналитические навыки (сбор и организация информации, решение проблем, планирование и организация, методы «учить учиться», инновационные и творческие навыки). Группа дает рекомендации по повышению уровня осведомленности соискателей работы об отраслях, в которых есть спрос на соответствующие профессиональные навыки.
- **Бразилия.** Хорошим примером успешной деятельности является работа национальной организации профессионального обучения (SENAI). Работой SENAI руководит ассоциация промышленников и она финансируется за счет отчислений из фонда заработной платы работников промышленного сектора. У нее имеются аналогичные учреждения в других отраслях экономики (сельское хозяйство, малые предприятия, сектор услуг и др.). SENAI использует модель перспективной оценки, с помощью которой осуществляется корректировка профессионального обучения на основе анализа применения новейших технологий и новых форм организации труда. Модель генерирует расчетные показатели по требуемым профессиям на пятилетний период на основе анализа технологических и организационных оценок, мониторинга новых профессий и тенденций спроса на профессиональное обучение. От качества базового образования молодых людей зависит, сколько из них смогут воспользоваться возможностями профессионального обучения.
- **Республика Корея.** В основе устойчивого роста **Республики Корея** лежит государственная стратегия развития профессиональных навыков. Быстрый рост производительности труда стал отражением стратегии экономического развития, которая базируется на инвестициях и научно-исследовательской и опытно-конструкторской работе. Инвестиции в образованную и высококвалифицированную рабочую силу стали неотъемлемой частью политики, направленной на поддержку внедрения новых технологий. Актуальной задачей остается устранение дефицита профессий, требующих более высокого уровня квалификации, путем повышения привлекательности методов развития неакадемических профессиональных навыков.

Участие социальных партнеров

Обучение и труд – это две разные сферы. Одна связана с образованием, а другая – с производством товаров и услуг, при этом они не могут развиваться друг без друга. Искусство успешной политики в области подготовки кадров заключается в налаживании крепких связей между этими сферами на благо и пользу обеих.

Одним из важнейших показателей тесной взаимосвязи сферы обучения и сферы труда являются сильные партнерские связи между государством, работодателями и работниками.

Тесная взаимосвязь невозможна без соответствующих финансовых механизмов, обеспечивающих необходимые стимулы для инвестиций в нужные профессиональные навыки в нужное время (Врезка 4). Следует упомянуть также и участие представителей работодателей и работников в разработке, реализации

Врезка 4. Участники рынка труда и их роль в подготовке кадров

Рекомендация МОТ 2004 года по развитию человеческих ресурсов (№195) определяет общие обязанности в сфере развития профессиональных навыков:

- *Государство* несет основную ответственность за образование, профессиональное обучение до начала трудовой деятельности, базовые навыки, а также обучение и переобучение безработных и лиц с особыми нуждами.
- *Социальным партнерам* принадлежит особая роль в последующем профессиональном обучении, в том числе и обучении на рабочем месте и без отрыва от производства.
- *Физическим лицам* следует использовать возможности для получения образования, профессиональной подготовки и постоянного повышения своей квалификации на протяжении всей жизни.

и оценке политики в области подготовки кадров. Такое участие может принимать различные институциональные формы, в том числе и общенациональные, региональные, отраслевые советы и комитеты.

Социальный диалог и коллективный договор на уровне предприятия, на отраслевом или национальном уровне являются действенным механизмом по стимулированию инвестиций в профессиональные навыки и знания. Они могут сформировать приверженность образованию, профессиональному обучению и культуре обучения, усилить поддержку реформе систем профессионального и технического образования, а также обеспечить каналы для постоянного обмена информацией между работодателями, работниками и государством. Помимо содействия в подготовке кадров, социальный диалог и коллективный договор могут играть важную роль при обеспечении соразмерного и эффективного распределения благ, принесенных ростом производительности труда.

Важными поставщиками услуг профессионального обучения являются работодатели. Молодые люди, выходящие на рынок труда, приобретают технические навыки и знания о сфере труда с помощью официальных и неформальных систем стажировок, производственной практики и других форм получения трудового опыта. На работодателях лежит обязанность предоставлять работникам возможности для постоянного повышения квалификации без отрыва от производства или в учебных заведениях, а работники обязаны стремиться использовать такие возможности. Такое совместное исполнение обязанностей способствует поддержанию производительности труда и востребованности работника в изменяющихся условиях.

Соглашения между работодателями и работниками являются важным инструментом в содействии обучению на рабочем месте и способствуют росту производительности в результате повышения уровня профессиональных навыков, что в итоге приносит выгоду как работодателям, так и работникам (Врезка 5).

В документе о принципах непрерывного обучения и повышения квалификации, подготовленном представителями работодателей для Группы двадцати, отмечается важность вклада работодателей в политику подготовки кадров в следующих областях: организация и проведение обучения, обеспечение соответствия между образованием/обучением и потребностями рынка труда, поощрение и под-

Врезка 5. Примеры социального диалога с целью развития профессиональных навыков

- **Германия.** Непрерывное профессиональное обучение касается всех партнеров на уровне предприятия и является предметом коллективного договора. Производственные советы законодательно наделены правом определять участие работников в схемах профессионального обучения: например, при реализации схем обучения на уровне предприятия, особенно когда предпринимаемые работодателями новации требуют более высокого уровня профессиональных навыков работников, или при проведении консультации в связи с необходимостью направления работников в другие учебные центры. Знаменитая «дуальная» система образования в Германии характеризуется активным участием компаний в организации обучения на рабочем месте и передаче опыта в сочетании с классическим кабинетным обучением.
- **Австралия.** Определение потребностей в профессиях и специальностях, оценка системы подготовки кадров, а также сертификация и аттестация осуществляются с помощью механизмов консультирования по потребностям в профессиональных навыках в отраслях. Национальный совет по качеству устанавливает промышленные стандарты и консультирует государственные органы и рабочую группу по развитию профессиональных навыков и трудовых ресурсов, в состав которой входят министры регионального и федерального уровней, по вопросам квалификационных требований. На федеральном и региональном уровнях консультативные комитеты совместно с государственными органами системы профессионального обучения осуществляют надзор за соблюдением правил и принципов, предоставлением услуг и финансированием. Им оказывают поддержку отраслевые комитеты по профессиональному обучению, в состав которых входят представители корпораций и работников. Советы по развитию профессиональных навыков разрабатывают учебные программы на основе требований к профессиональным навыкам по 11 отраслям экономики. Каждый совет курирует определенную группу отраслей, и все они работают во взаимодействии ассоциациями деловых кругов.

держка непрерывного обучения и повышения квалификации на протяжении всей жизни, а также поддержка актуальности образования и профессионального обучения посредством постоянной оценки и совершенствования системы¹⁰.

Социальный диалог также играет ключевую роль в процессах реформирования системы профессионально-технического образования и обучения (ПТО) и в формировании национальных стратегий по подготовке кадров. Процесс реформирования становится успешным, когда используется диалог и когда все участники едины и нацелены на достижение общей цели.

Отраслевые подходы

В результате проведенного под эгидой МОТ Трехстороннего международного форума-диалога по стратегиям отраслевого профессионального обучения и гарантиям занятости¹¹ были даны следующие согласованные рекомендации в отношении того, как добиться наибольшей эффективности отраслевых подходов:

- отраслевые подходы должны опираться на тесное сотрудничество социальных партнеров на общегосударственном и местном уровнях;

¹⁰ International Organisation of Employers (IOE) and the Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC), *Lifelong Learning Strategy - G20 Meeting*, March 2010.

¹¹ ILO, *Upskilling out of the Downturn : Global Dialogue Forum on Strategies for Sectoral Training and Employment Security*, Geneva, 2930 March 2010.

Врезка 6. Подготовка кадров в Нидерландах: отрасли и социальные партнеры

Профессиональное образование является общим приоритетным направлением для государства, предприятий и работников. Популярность и эффективность голландской системы профессионального образования можно частично объяснить той важной ролью, которую социальные партнеры играют в сфере начального профессионального обучения, а также в организации непрерывного обучения, в основном, в промышленных секторах экономики.

Организация **начального профессионального обучения** осуществляется на трех уровнях: базовое среднее образование, которое включает в себя общее образование и начальное профессиональное образование, промежуточный уровень, направленный на получение специальностей, востребованных на рынке труда, путем сочетания кабинетного обучения и обучения на рабочем месте, и высшее образование. Работодатели оплачивают стипендии учащихся, работу штатных инструкторов предприятия, обучение и подготовку инструкторов, их выезды в школы для проведения занятий, оснащение школ оборудованием, разработку программ обучения. Производственная практика и стажировки частично финансируются предприятиями и частично – государством.

Семнадцать национальных консультативных центров по вопросам профессионального образования и бизнеса организованы по отраслевому признаку. Эти центры финансируются государством. В состав их органов управления входят преподаватели, представители работодателей и профсоюзов. Задачей центров является, главным образом, консультирование государственных органов по вопросам квалификационных характеристик и требований к подготовке кадров для конкретной отрасли, а также по подготовке инструкторов для предприятий, и мониторингу изменений спроса на отдельные профессии и специальности.

Поддержка **непрерывного обучения и повышения квалификации** осуществляется через примерно 100 двусторонних отраслевых фондов развития профессионального обучения, большая часть из которых финансируется согласно коллективным договорам между социальными партнерами в определенной отрасли. Как правило, отчисления в них составляют от 0,5 до 1,0% от фонда заработной платы компаний. Вышеуказанные фонды постоянно инвестируют в исследования и анализ новых потребностей в профессиональных навыках, информации по профориентации, учебные материалы по отраслевой тематике и пр. Такой механизм финансирования особенно полезен для малых и средних предприятий, которые чаще всего не могут себе позволить штатных специалистов по подготовке и обучению персонала.

В результате широкого обсуждения с участием предприятий, организованного Комитетом по инновациям, возглавляемым премьер-министром и являющимся структурой высшего уровня государственного управления, были определены основные сферы конкурентоспособности и перспективные направления долговременного роста экономики страны.

- двусторонние и трехсторонние отраслевые комитеты должны использоваться для обеспечения соответствия учебных программ отраслевому спросу на профессии, составления прогнозов по рынку труда и потребностям в профессиональных навыках, а также для оценки качества и актуальности учебных программ;
- необходимо определить роль, права и обязанности каждой заинтересованной стороны при распространении непрерывного обучения с целью удовлетворения потребностей в профессиональных навыках в конкретных отраслях;

- необходимо внедрять отраслевые подходы к подготовке кадров в долгосрочные стратегии национального роста, тем самым увязывая между собой национальные и отраслевые стратегии профессионального обучения как снизу вверх, так и сверху вниз.

Высокий уровень квалификации рабочей силы являются основным условием для активного формирования т.н. «кластеров» – групп предприятий, которые получают преимущества в эффективности за счет своей профильной родственности. Внутри фирм и между ними развиваются специализированные компетенции, обеспечивающая им конкурентное преимущество в рамках такого кластера. Активная роль государства в установлении связей с транснациональными компаниями для развития кластеров и в поддержке сотрудничества между фирмами, формирующими кластеры, может способствовать более активному внедрения технологий и программ по повышению квалификации.

Роль информации о рынке труда и служб занятости

Системы информации рынка труда обеспечивают формирование, обновление и распространение сведений о текущих и перспективных потребностях в профессиональных навыках. Однако своевременное и постоянное предоставление важнейшей информации – лишь половина дела.

Необходимо также создание передаточных механизмов, обеспечивающих регулярность и оперативность получения данных о рынке труда учреждениями и заведениями системы образования и профессионального обучения, частно-практикующими инструкторами, работодателями, профсоюзами, молодыми людьми и их семьями, работниками, находящимися на сезонных или временных работах.

Важнейшую роль в обеспечении доступности информации в форме услуг по профориентации, консультаций по профессиям, доступа к профессиональному обучению и подбору работы по профилю играют государственные службы занятости (ГСЗ). ГСЗ помогают работникам и работодателям ориентироваться на рынке труда с помощью услуг по подбору работы по профилю, предоставления информации и доступа к программам адаптации к требованиям рынка труда (профессиональное обучение или переподготовка, а также информация о самозанятости и открытии собственного дела). Они также помогают соискателям выбрать наиболее оптимальные способы расширения их возможностей по трудоустройству через информирование о рынке труда, профориентацию и консультации, а также иных инструментов и методов поиска работы. Многие ГСЗ ведут также программы по страхованию от безработицы как средства временной материальной поддержки работника.

Растет и роль частных агентств занятости, деятельность которых помогает совершенствовать функционирование рынка труда путем предоставления услуг по подбору работы по профилю и консультаций по вопросам трудоустройства. Во многих странах было обновлено правовое регулирование деятельности частных служб занятости для обеспечения более строгого соблюдения ими трудовых норм и стандартов (включая равенство возможностей при трудоустройстве) и усиления контроля при противодействии торговле людьми, а также увеличения объема предоставляемых ими услуг профессионального обучения.

Врезка 7. Службы содействия занятости

Канада. Канадская служба по развитию человеческих ресурсов и профессиональных навыков (HRSDC) предоставляет учащимся, работникам и работодателям информацию о перспективных потребностях в профессиональных навыках. В Канаде функционирует онлайн-ресурс по вопросам среднего специального образования «КэнЛёрн» (CanLearn), который предоставляет информацию о возможностях в сфере образования и профессионального обучения, методы оценки соответствия этих возможностей ожиданиям работников, а также информацию о формах финансовой поддержки желающих получить образование или повысить квалификацию в форме непрерывного обучения. Действующая Стратегия занятости молодежи помогает молодым людям, которые находятся в зоне риска, а также учащимся и выпускникам средних школ приобрести профессии и опыт работы, необходимый для успешного трудоустройства. С целью оказания помощи работодателям в сохранении высококвалифицированных работников в период экономических кризисов реализуется Программа по распределению работы в условиях снижения загрузки, которая предусматривает дополнительные выплаты к заработной плате для работников, работающих неполную рабочую неделю.

Мексика. Национальная служба занятости (SNE) Мексики реализует программы чрезвычайных мер с целью оказания помощи работникам и работодателям, испытывающих трудности экономического и иного характера. Для удовлетворения этих потребностей SNE расширила сферу своей деятельности, позиционируя себя в качестве инструмента политики занятости, предоставляющего работникам и предприятиям возможности более оперативно адаптироваться на рынке труда. SNE работает с лицами, которые находятся под угрозой потери работы, а также безработными и частично занятыми.

Профессиональное обучение: качество и актуальность

Требуются немалые усилия, чтобы системы профессиональной подготовки кадров приносили желаемые результаты как по количеству обученных, так и по качеству обучения. Речь идет, в первую очередь, об обеспечении соответствующими кадрами: высококвалифицированными преподавателями, инструкторами и руководителями учреждений профессионального обучения, а также мастерами-наставниками, занимающимися обучением стажеров и практикантов. Им необходимо предоставлять возможности для регулярного повышения квалификации, а также создавать такие условия для работы, которые не уступали бы тем, что предлагают предприятия и компании, и позволяли бы привлекать к преподаванию наиболее талантливых специалистов.

Хорошо укомплектованные и надлежащим образом финансируемые учреждения профессионального обучения являются ключевым звеном в разработке и реализации стратегий и мер в сфере профессионального обучения. Для оценки эффективности их деятельности в плане достижения намеченных целей в условиях ограниченности ресурсов может возникнуть необходимость в периодическом контроле за их деятельностью.

Чтобы не отставать от передовых технологий и методов обучения, существующая инфраструктура профессионального обучения должна постоянно обновляться. Учебным заведениям жизненно необходимы такие качества, как гибкость и быстрота реагирования, определяющие их способность соответствовать динамике перемен на рынках труда. Учреждения профессионального обучения должны быть способны периодически корректировать учебные планы и повышать квалификацию преподавателей и инструкторов в ответ на меняющиеся потребности в сфере труда.

Качество результатов профессионального обучения также зависит от качества и содержания учебных программ, методики обучения, учебных материалов и оборудования. Самые лучшие результаты достигаются, когда используются стажировка и практика на реальном производстве, в рамках комбинированного обучения в учебных классах и на рабочем месте. Квалификационные требования и характеристики профессий и специальностей должны устанавливаться и проверяться с участием всех сторон, заинтересованных в этой работе.

Непрерывное обучение в течение всей жизни и повышение квалификации определяется в первую очередь тем, насколько тесными являются связи, установившиеся между образованием, профессиональным обучением и непосредственно работой.

Система квалификационных требований и характеристик выступает формой, в которой проявляются те или иные взаимосвязи как внутри сферы образования, так и между сферой образования и сферой труда.

Врезка 8. Совершенствование систем профессиональной подготовки кадров

- **Испания.** Государство стремится приблизить численность учащихся в сфере профессионально-технического обучения к среднему показателю по другим европейским странам, снизить число молодых людей, бросающих учебу в школе, и готовить работников для новых рабочих мест в перспективных отраслях. Принимаются меры, направленные на повышение спроса на профессиональное обучение за счет предоставления молодым людям образовательных грантов, усовершенствование системы предоставления обучения путем привлечения предприятий и усиления взаимосвязи профессионального обучения с их потребностями. Планируется повысить также престижность профессионального обучения. Эти и другие меры включены в государственный План действий по ускорению реформы и увеличению количества выпускников учебных учреждений. В действующем Законе «Об устойчивости экономики» есть раздел о профессиональном обучении, целью которого является профилактика квалификационных пробелов, замедляющих переход к «зеленой» экономике, а также реализацию потенциала увеличения числа рабочих мест.
- **Латинская Америка.** Системы по развитию профессиональных навыков во многих странах Латинской Америки опираются на национальные учреждения профессионально-технического образования, в руководящие органы которых входят представители министерств труда и образования, ассоциаций работодателей и работников, а также органы отраслевого и территориального управления. Такие институты, как SENAI и подобные ей организации, функционирующие в отдельных отраслях Бразилии, выполняют задачу по реализации государственной политики развития людских ресурсов страны и финансируются из отчислений работодателей и госбюджета в соответствии с законодательством.
- **Саудовская Аравия.** Более половины рабочей силы Саудовской Аравии составляют иностранцы. Одной из задач национальной политики в сфере развития профессиональных навыков является так называемая «саудизация» рабочей силы. Быстро развивающиеся отрасли экономики приводят к появлению новых профессий в таких отраслях, как электроника, ИТ, строительство, холодильное хранение и кондиционирование воздуха, туризм. Одна из стратегий по привлечению местного населения к овладению новыми профессиями через качественную профессиональную подготовку нацелена, в первую очередь, на повышение качества преподавания в системе профтехобразования и поднятия авторитета профессии преподавателя, например, путем создания специализированных колледжей по подготовке преподавателей и сочетания академической подготовки, педагогического и производственного опыта как для новых, так и для действующих преподавателей.

Гибкая организация и гибкие формы обучения на рабочем месте способствуют развитию профессиональных навыков самого широкого спектра. Обучение на рабочем месте дает учащимся возможность не только осваивать технические навыки, специфичные для данной работы, но и развивать личностные качества, такие как коммуникативность, ИКТ, работа в коллективе, ориентация на решение проблем, а также способность к обучению, которые становятся все более востребованными в условиях меняющейся рыночной конъюнктуры.

Гендерное равенство

Профессиональное обучение – важное средство для обеспечения равных возможностей и обращения для женщин и мужчин в сфере занятости и выбора профессии. Для женщин их возможности на рынке труда являются важным средством для достижения равенства с мужчинами: чем более профессионально подготовлена женская рабочая сила, тем больше расширяются для женщин возможности выбора на рынке труда, тем гарантированнее достигается равное обращение.

Решению проблем, с которыми сталкиваются женщины в доступе к образованию и профессиональной подготовке, а также использованию профессионального обучения в качестве гарантии более выгодного трудоустройства, может способствовать внедрение принципа обучения в течение жизненного пути. Речь идет об упрощении доступа девушек к базовому образованию, устранении бытовых, экономических и культурных барьеров при получении молодыми женщинами доступа к стажировкам и общему среднему и профессиональному образованию, особенно в нетрадиционных профессиях, учете обязанностей, выполняемых женщинами в семье, при планировании ее обучения на рабочем месте и навыкам предпринимательства, удовлетворении потребностей в обучении женщин, повторно выходящих на рынок труда, а также пожилых женщин, которые не имели равных возможностей для непрерывного обучения в течение жизни.

Широкий доступ к профессиональному обучению

Основополагающим принципом общества социальной солидарности является предоставление всем его членам равных возможностей для получения образования, профессионального обучения и обучения на рабочем месте. Данный принцип требует постоянного внимания и учета.

Существуют определенные группы лиц, которые требуют особого внимания, чтобы обеспечить им возможность развития их способностей с помощью образования и профессионального обучения. К таким лицам относятся недостаточно представленные группы населения; национальные меньшинства; лица с ограниченными возможностями; иммигранты; жители районов хронической безработицы; безработные в течение длительного времени; работники, уволенные по сокращению штатов или вследствие реструктуризации предприятия.

Молодежь

Молодые люди, не получившие работы или имеющие лишь опыт временной работы, бросившие учебу в раннем возрасте и не имеющие надлежащих навыков, входят в общую группу риска, которой угрожает маргинализация и социальное отчуждение. Одной из важных мер по облегчению молодежи выхода на рынок труда является развитие профессиональных навыков. Чем адекватнее обучение с точки зрения перспектив трудоустройства, включая обучение на рабочем месте, тем лучше их перспективы на трудоустройство.

Экономический кризис особенно серьезно повлиял на положение молодежи и обострил существующие проблемы структурного характера, связанные с высоким уровнем безработицы и трудностями выхода на рынок труда во многих странах. Доля молодежи в возрасте 15–24 лет составляет 25% в общей численности населения трудоспособного возраста во всем мире, при этом в период кризиса ее доля в общей численности безработного населения достигла 40%. В аналитическом обзоре ОЭСР «Работа для молодежи» говорится, что для укрепления профессиональных навыков и, следовательно, долгосрочных перспектив карьерного роста молодежи необходимо предпринять следующие меры: 1) делать все возможное, чтобы молодые люди не бросали учебу в школе; 2) поддерживать совмещение работы и учебы; и 3) предлагать каждому молодому человеку «второй шанс» для получения специальности и соответствующей квалификации. В качестве примера можно привести британскую программу по стимулированию молодых людей в целях продолжения ими учебы и профессионального обучения, а также меры, принимаемые в Австралии и Франции в условиях экономического кризиса (Врезка 9).

Необходимо принять положения о субсидировании заработной платы и/или оплаты труда ниже установленного минимального уровня с тем, чтобы у работодателей был стимул нанимать на работу стажеров при условии получения ими компенсации за время, затраченное на организацию обучения без отрыва от производства. В 12 из 22 стран ОЭСР, в которых установлена официальная минимальная заработная плата, молодежь или новички на рынке труда получают оплату труда ниже минимальной.

В слаборазвитых районах нужно расширить возможности получения более качественного образования для молодых людей, чтобы они могли получить базовое обучение для последующего получения профессиональных и трудовых навыков. Требуются целенаправленные меры по усовершенствованию услуг в сфере обучения и трудоустройства социально неблагополучных молодых людей – в частности тех, кого использовали в качестве рабочей силы, кто живет в сельской местности или чьи семьи работают в неформальной экономике – с целью оказания им помощи для выхода на организованный рынок труда и повышения их долговременной профессиональной востребованности.

Люди с ограниченными возможностями

В мире каждые четверо из пяти человек с ограниченными возможностями живут за чертой бедности. Они лишены возможности внести свой вклад в развитие страны, и серьезные потери несет и государство, и сам человек. Инициативы государства и общества могут помочь людям с ограниченными возможно-

Врезка 9. Предотвращение отсева молодых людей и их подготовка к трудовой деятельности в школе

Великобритания. Образовательный контракт направлен на повышение доли учащихся в возрасте 16–17 лет, проходящих профессиональное обучение и не имеющих среднего образования первой ступени. Данная схема включает в себя два элемента:

- образовательный контракт: персонализированное соглашение, основной целью которого является удовлетворение потребностей молодого человека в обучении и поддержке. Это соглашение также предполагает обязательство работодателей поддерживать продолжения образования молодым работником;
- финансовые стимулы: ведется апробация эффективности финансового стимулирования работников к принятию предложения о заключении образовательного контракта, включая выплату бонусов по завершении обучения.

Стандартный образовательный контракт предназначен для всех лиц в возрасте 16–17 лет, работающих на рабочих местах в определенных регионах и отраслях без официального документа об обучении. Приоритет отдается тем, кто не имеет среднего образования первой ступени и работает 16 или более часов в неделю. Все участники пилотного проекта должны были включиться в государственную учебную программу, запущенную в 2006 году, которая также предоставляет работодателям бесплатные услуги по выявлению у их работников пробелов в профессиональных навыках и определению наиболее оптимальных методов, в том числе и финансирования, для их устранения.

Австралия. Меры по совершенствованию профессиональных навыков у молодежи как средства борьбы с безработицей направлены на поощрение образования и обучения молодых людей в противовес прозябанию на пособие по безработице. В апреле 2009 г. регионы и территории Австралии договорились о том, что к 2015 году 90% населения страны в возрасте моложе 25 лет будет иметь полное среднее образование (ISCED-3). Государство взяло на себя обязательство выплачивать денежное пособие лицам в возрасте от 15 до 20 лет при условии, что они учатся в каком-либо из образовательных или профессионально-технических заведениях. Для найма и трудоустройства новых стажеров и практикантов работодателям предоставляются финансовые стимулы в форме оплаты по завершению обучения (субсидирование заработной платы стажера).

Аналогичные меры были утверждены во **Франции** в апреле 2009 г. в качестве чрезвычайного плана действий с целью: а) оказания содействия в трудоустройстве после окончания школы посредством развития системы стажировок и сочетания возможностей работать и учиться; б) оказания содействия в заключении договора о найме после прохождения стажировки; и в) предоставление возможности для дополнительного обучения и трудоустройства молодым людям, которые ранее ушли с рынка труда. В сентябре 2009 г. эти меры были дополнены в рамках комплексной стратегии, направленной на усовершенствование системы профориентации в школах с целью предотвращения ухода из школ молодых людей в возрасте 17–18 лет, оказания помощи молодым людям в достижении финансовой независимости, а также содействия становлению молодых людей как ответственных граждан.

Латинская Америка. В странах Латинской Америки реализуются комплексные молодежные программы для решения проблем и развития образования и обучения с учетом спроса на профессии и системы стажировок. Молодежные программы, которые были инициированы в Чили в начале 1990-х гг., впоследствии были реализованы в Аргентине, Колумбии, Доминиканской Республике, Гаити, Панаме, Парагвае, Перу, Уругвае и Венесуэле. Молодежная программа в Чили была разработана в ответ на продолжительные негативные последствия экономического кризиса предшествовавшего десятилетия. Программы, разработанные впоследствии в других странах этого региона, были направлены на решение проблем, с которыми сталкивались низкооплачиваемые, малообразованные молодые люди, входящие на рынок труда. В целом результаты этих программ были положительными, а их основной эффект заключался в росте занятости в официальной экономике или на работах, предполагающих незарплатные формы вознаграждения. Существенный положительный эффект был достигнут в сфере занятости женщин в Перу (программа «ProJoven»), Панаме (программа «ProCaJoven») и Колумбии (программа «Jóvenes en Acción»).

стями активнее участвовать в типовых программах профессиональной подготовки. Некоторым из таких людей может требоваться обучение на производстве или целевая профессиональная подготовка на предприятиях с комбинированными условиями труда или в отдельных специализированных центрах профподготовки. Но для того, чтобы эти программы могли на деле повысить способность людей с ограниченными возможностями устроиться на обычную производительную работу, они должны быть хорошо проработаны, обеспечены инфраструктурой и предлагать специализированные услуги по трудоустройству.

Работники-мигранты

Существуют различные способы изучения роли и потенциала трудовой миграции для решения задач национального развития как стран происхождения мигрантов, так и принимающих их стран. Одним из них является анализ двусторонних и многосторонних соглашений в этой сфере. Насущной проблемой, в частности в странах со стареющим населением, является обеспечение равных возможностей для работников-мигрантов, удовлетворение их потребностей в профессиональной подготовке, а также недопущение дискриминации в образовании и профессиональном обучении их детей.

Малые предприятия, самозанятость и неформальная экономика

Программы по развитию профессиональных навыков и непрерывного повышения квалификации распространяются также на занятых на малых предприятиях и самозанятых, включая и тех, кто работает в сельской местности и в неформальной экономике, а также лиц с ненадежной занятостью и не имеющих постоянной работы. Социальной интеграции молодых людей в общество способствуют программы по предотвращению ухода из школ и предоставлению второго шанса для получения образования. Эффективность профориентации учащихся и предоставления услуг по трудоустройству зачастую можно повысить и обеспечивать людям выбор видов профессиональной подготовки, а также возможности трудоустройства после ее прохождения. Необходимо разрабатывать специальные и целевые меры по оказанию помощи малым предприятиям в вопросах инвестирования в необходимые профессиональные навыки.

Для малых предприятий эффективным подходом к развитию профессиональной подготовки является использование механизмов принятия коллективных решений, сбора информации и поддержки. Профессиональное обучение на базе местных сообществ может способствовать развитию местных предприятий, когда оно сочетается с последующей поддержкой предпринимательской деятельности и выходом на кредитные и товарные рынки, а также с инвестированием в обучение грамотности (особенно в отношении женщин) перед началом профессиональной подготовки и в механизмы совместного планирования для выявления услуг и продуктов, имеющих потенциал роста.

Образование и профессиональная подготовка являются частью комплексного подхода по содействию переходу от неформальной деятельности к работе в официальной экономике. С помощью механизмов признания профессиональных навыков и квалификации, полученных в результате неформального обуче-

ния и трудового опыта, работники могут обеспечить себе более выгодное трудоустройство. Улучшение содержательности и качества неформальной системы стажировок и практики, внимательное отношение к таким видам неофициального обучения, которые могут открыть возможности трудоустройства, особенно для девушек, в нетрадиционных профессиях, а улучшение условий труда и надлежащее соблюдение техники безопасности сможет помочь молодым людям не только приобрести профессиональные навыки, но и ускорить их переход в официальную экономику.

Внимание к практическому применению результатов обучения

Значимость предлагаемых выше мер особенно проявляется в росте самоуважения работников, а также в появлении более продуктивных и многофункциональных рабочих мест. Чтобы помочь квалифицированным работникам оставаться востребованными и конкурентоспособными, профессиональное обучение нуждается в поддержке соответствующих стратегий и служб занятости. Для максимально полной реализации потенциала образования и профессионального обучения и оптимального использования трудовых ресурсов необходимо принимать дополнительные меры, чтобы члены семьи имели возможность сохранять баланс между трудовыми и семейными обязанностями, пожилые работники могли устроиться на продуктивную работу, а молодые люди воспользоваться преимуществами профессионального обучения.

Для того чтобы стратегия подготовки кадров была действенной, ее следует разрабатывать не обособленно, а с учетом широкого контекста социально-экономических условий. Например, практически во всех странах имеют место существенные различия в контингенте обучаемых пожилого и молодого возраста, а также в уровнях их образования. Более того, недостаточно эффективно используются уже обученные кадры, в частности мигранты, женщины и пожилые работники. Для решения этих проблем необходим более широкий подход к образованию и профессиональному обучению, включающий также вопросы политики на рынке труда и в социальной сфере (например, пенсионная политика, механизмы установления размера оплаты труда, а также политика по трудоустройству членов семей с учетом их семейных обязанностей). Например, реформирование пенсионного обеспечения лиц, досрочно выходящих на пенсию, может повысить эффективность обучения пожилых работников, а с помощью более гибкого сочетания работы и учебы можно устранить временные ограничения для участия в обучении, в частности женщин с малолетними детьми.

Финансирование профессионального обучения

Начальное образование, базовая профессиональная подготовка и обучение на протяжении всей жизни приносят пользу физическим лицам, работодателям и всему обществу в целом. Законы экономики говорят о том, что затраты на услуги, приносящие общественную и личную пользу, должны покрываться совместно как частными лицами, так и за счет государства. В противном случае возникает опасность, что гражданам будет предоставлено обучение в недостаточном объеме или они сами откажутся от его получения в необходимом объе-

ме. Государство продолжает оставаться ключевым инвестором в области профессиональной подготовки, но для того, чтобы финансирование этого направление было стабильным и устойчивым, а профессиональное обучение – востребованным, необходимо также и участие самих частных лиц. Оптимальные схемы финансирования определяются, в первую очередь, в ходе социального диалога и на основе принципов, сформулированных в Рекомендации МОТ по развитию человеческих ресурсов (см. Врезку 4). Конкретные механизмы такой координации определяются экономической и политической ситуацией в стране, а также степенью развитости социального диалога.

Таким образом, в каждой стране есть своя система финансирования профессиональной подготовки, состоящая из разнообразных форм и инструментов.

Государство

На государстве лежит ответственность за организацию начальной профессиональной подготовки как части системы общего образования, а также за обучение новым навыкам (переобучение) безработных или работников, находящихся под угрозой увольнения, особенно во времена экономического кризиса. Центральное правительство, региональные и/или местные органы власти могут оплачивать профессиональное обучение напрямую и/или стимулировать совместное финансирование путем предоставления льгот работодателям и частным лицам, инвестирующим средства в обучение. К числу таких льгот и стимулов относится государственное субсидирование учреждений профессионально-технического обучения, налоговые льготы, оплата труда преподавателей, выделение средств на организацию обучения на рабочем месте, предоставление обучаемым ваучеров и образовательных кредитов, освобождение организовавшего обучение работодателя от отчислений на фонд заработной платы работников, выделение грантов компаниям на организацию определенных форм обучения как на рабочем месте, так и с отрывом от производства, и др.

Работодатели

То, что работодатели прямо или косвенно финансируют профессиональное обучение, говорит о важной роли непрерывного профессионального образования и обучения в поддержании и повышении производительности, конкурентоспособности и универсальности предприятий и его работников. Льготные ставки по отчислениям с фонда оплаты труда могут стать действенным стимулом, если они сочетаются с эффективной системой управления и создания коммуникационных механизмов, обеспечивающими постоянную востребованность результатов обучения работодателями. Предприятия могут освобождаться от налогов и платежей, связанных с обучением, или оплачивать их по сниженным ставкам в зависимости от объема услуг обучения, предоставляемых для своих работников или работников других компаний. В рамках других схем работодатели могут предоставлять гранты учреждениям профессионального обучения или организовывать своего рода тендеры на лучшую программу (курс) обучения, финансируемый одним или несколькими работодателями среди соответ-

ствующих провайдеров услуг обучения. Более мелкие предприятия могут объединять свои усилия и совместно в рамках кластера и территории организовывать обучение своих работников, способное принести экономические выгоды.

Физические лица

Работники затрачивают время и средства на поддержание своей профессиональной квалификации и компетентности на уровне требований дня, и на каждом из них лежит личная ответственность за поддержание на должном уровне своей конкурентоспособности на рынке труда в условиях быстро изменяющейся экономики. Существует целый ряд схем, предусматривающий временный отказ работника от текущего дохода ради получения более высокого заработка после завершения обучения. Такие схемы могут работать тогда, когда обучаемые имеют право на налоговые вычеты, соответствующие стоимости обучения, или на получение льготных ссуд на период прохождения обучения. Тем не менее такого рода схемы явно недостаточны для вовлечения в непрерывное обучение работников с невысокой заработной платой, а также тех, кто сочетает работу с выполнением семейных обязанностей, и тех, кто занят в неформальной экономике. В таких случаях обучение должно предоставляться или работодателем, или государством.

Оценка эффективности реализуемой политики

Простого способа измерения эффективности систем профессиональной подготовки и повышения квалификации не существует. Плохие результаты в сфере подготовки наиболее явно проявляются в виде то и дело возникающих несоответствий на рынке труда, кадрового дефицита и пробелов в подготовке. Хорошие результаты маскируются другими показателями, например, уровнем занятости, ростом производительности, экспорта или инвестиций.

Врезка 10. Система финансового стимулирования профессионального обучения в Аргентине

Аргентина. В Аргентине применяется льготный налоговый режим для стимулирования инвестиций малых и средних предприятий в профессиональное обучение своих работников. МСП могут направлять на финансирование программ профподготовки до 8% фонда оплаты труда. Кроме того, им возмещаются расходы на оценку навыков и профессиональную аттестацию в дополнение к фактически проведенному обучению, что является стимулом для ускорения процесса признания профессиональных навыков, полученных неформальным путем или на рабочем месте. Эти меры способствовали разработке программы (осуществляемой с 2007 года) для МСП, 70% которых являются ее участниками.

Тем не менее измерять результативность систем и политики профессиональной подготовки абсолютно необходимо для контроля и совершенствования их эффективности и актуальности. Для процесса анализа и оценки важное значение имеют следующие четыре позиции:

- оценка и замеры качества на основе оценок и мнений работодателей и преподавателей, что позволяет увидеть, как результаты профессионального обучения проверяются реальностями рынка труда; является необходимым-видом контроля эффективности, имеющим важное значение как для самих учебных заведений, так и для учащихся, их семей, будущих работодателей и налогоплательщиков;
- наличие на рынке труда регулярной и своевременной информации о спросе на те или иные профессии и квалификации, включая раннее выявление тенденций в отраслях и изменений в технологии и профессиях, влекущие изменения в структуре профессиональных навыков;
- прогнозный анализ перспективного спроса на профессиональные навыки как по количеству, так и качеству;
- передача соответствующей информации учреждениям профессионального обучения, службам профориентации и занятости для корректировки учебного процесса с учетом меняющегося спроса.

Примеры практической реализации политики и мер в сфере профессионального обучения

Развитие профессиональной подготовки как основы экономического подъема

Рост инвестиций в образование как меры противодействия мировому экономическому кризису отмечается во всех странах Группы двадцати. К наиболее часто встречающимся мерам относится внедрение дополнительного обучения в сочетании с сокращением рабочего графика и выплатой компенсаций, повышение квалификации работников при переводе с одной работы на другую, а также начальное профессиональное обучение молодых людей, выходящих на рынок труда.

Глобальный пакт о рабочих местах, принятый на 98-й сессии Международной конференции труда в июне 2009 года, является руководством по осуществлению государственной политики восстановления экономического роста на основе создания рабочих мест. В Глобальном пакте о рабочих местах признается ключевая роль услуг по предоставлению обучения и содействия трудоустройству как для противодействия кризису, так и для перспективного развития.

Пакт рекомендует странам вкладывать средства в профессиональное обучение с целью:

- 1) подготовки уволенных работников к различным видам работ, которые появятся в период пост-кризисного восстановления экономики;
- 2) использования времени вынужденного простоя для повышения квалификации работников, повышая тем самым их конкурентоспособность на рынке труда и объем выпускаемой продукции;

- 3) организации целевого обучения для предотвращения дефицита определенных профессиональных навыков при реализации программ экономического стимулирования.

Примеры программ и действий различных государств приводятся во врезке 11.

Врезка 11. Обучение в целях ускоренного восстановления занятости

Обучение (переобучение) уволенных работников

Основная часть антикризисных мер в **Канаде** реализовывалась региональными и территориальными органами самоуправления и общественными организациями, что позволяло в максимальной степени отразить местные потребности, а также избежать дублирования на разных уровнях государственного устройства. Программы, доказавшие свою эффективность в обучении работников новым специальностям, были расширены. Напр., в рамках программы перепрофилирования в провинции Онтарио уволенные работники могут освоить другие востребованные специальности, при этом им оплачивается стоимость обучения, а также жилье и питание в течение периода до двух лет.

В **Индонезии** обучение уволенных работников также проводилось, как правило, силами органов местного самоуправления. Министерство трудовых ресурсов и миграции выделило 300 млрд рупий (примерно 31,5 млн долларов) на программы повышения квалификации и конкурентоспособности работников, организацию целевого обучения для соискателей работы и работников-мигрантов, а также улучшение материально-технической базы учебных заведений. Регионам с высоким уровнем безработицы и численностью уволенных были выделены средства на обучение, за счет которых удалось удовлетворить местный спрос. Эффективность и актуальность обучения были усилены за счет трех аспектов: партнерства с местными предприятиями, обучения навыкам предпринимательства и использования мобильных учебных центров для охвата уволенных работников, вернувшихся в сельские районы.

Повышение квалификации работников

Программа совмещения рабочих мест, например, в **Германии и Канаде**, способствует сохранению работников в периоды временного спада за счет возмещения дохода в виде компенсации потерь в оплате труда при сокращении работодателем рабочей недели без увольнения персонала. Поддержка дохода обычно осуществляется путем выплат пособий по страхованию от безработицы или иных выплат по программам социальной поддержки. Непременным условием является согласование таких компенсационных схем в рамках социального диалога. Так, в **Германии** работодатели получают компенсацию в размере 100% от отчислений на социальное страхование при условии, что время вынужденного простоя работников полностью посвящено обучению. В **Канаде** в рамках программ индивидуального обучения осуществляется как повышение квалификации работников, так и подготовка к повышению в должности и даже обучение специальностям, отсутствующим на предприятии. При этом работники сохраняют свою занятость, что позволяет сдерживать совокупный спрос на рабочие места в районах с большой напряженности на местных рынках труда и помогает приобрести новые специальности и профессиональные навыки, а работодатели сохраняют свой персонал кадры и не должны думать об обучении вновь принимаемых работников в период возобновления роста рынков и экономики в целом.

Во **Франции** правительство страны и особенно региональные органы власти выделили значительные средства для содействия предприятиям в обучении или переобучении работников, часто в сочетании с сокращением рабочего графика без потери зарплаты в качестве альтернативы сокращению персонала. Меры по содействию занятости молодежи, обеспечению конкурентоспособности уволенных работников на рынке труда и облегчению доступа к профессиональному обучению финансировались за счет средств государственного Фонда социальных инвестиций, Европейского социального фонда (5 млрд евро) и социальных партнеров (500 млн евро).

Врезка 11. Обучение в целях ускоренного восстановления занятости

В **России** в рамках антикризисной программы из федерального бюджета было выделено 36,3 млрд рублей для реализации региональных программ повышения качества рабочей силы за счет обучения почти 150 000 работников и организации стажировок для 85 000 выпускников учебных заведений.

Включение образования в государственные инвестиционные программы

В **США** одним из главных элементов принятого в 2009 году Закона о восстановлении экономики и реинвестировании стали меры по развитию обучения, предупреждающие обнищание неквалифицированных и низкооплачиваемых работников. В том же году на расширение существующих учебных программ и выплату субсидий для обучения и трудоустройства в перспективных и быстрорастущих секторах, таких как альтернативная энергетика и здравоохранение, было выделено около 4 млрд долларов. На программу преодоления бедности, предусматривающую выплату субсидий на производственное обучение малоимущих или живущих за чертой бедности с целью их трудоустройства в «зеленых» отраслях экономики, выделено 150 млн долларов. На меры, связанные с профессиональной подготовкой и повышением квалификации работников, приходится примерно 0,6% от всего объема (118 млн долларов) стимулирования развития экологически чистой экономики.

Профессиональная подготовка для трудоустройства на «зеленых» рабочих местах

Значительные проблемы для сферы труда связаны необходимостью сокращения выбросов углекислого газа. По оценкам МОТ, примерно 38% рабочих мест в мире приходится на отрасли, характеризующиеся высоким уровнем загрязнения атмосферы. В них занято около 600 млн человек (*World of Work Report 2009*). Как и при всяких структурных изменениях, переход к более «зеленой» экономике будет во многом зависеть от того, насколько профессионально-технические и предпринимательские навыки будут соответствовать требованиям новых рабочих мест, а также от скорости распространения технологий и эффективности мер на рынке труда, направленных на то, чтобы помочь работникам и предприятиям осуществить этот переход¹².

Реформы регулирования и внедрение целевых показателей по выбросам вредных веществ неизбежно приведут к свертыванию деятельности и реструктуризации предприятий и отраслей с высоким уровнем выбросов в окружающую среду. С другой стороны, можно ожидать роста занятости в секторах альтернативной энергетики и в деятельности по обеспечению эффективности энергопотребления, особенно в строительстве и на транспорте. Что требуется для превращения этого потенциала в реальные рабочие места? Отчасти это решается путем преодоления разрыва между имеющимися и требуемыми профессиональными навыками.

Хотя рост занятости в «зеленых» отраслях, как ожидается, сможет компенсировать потери рабочих мест, новые «зеленые» рабочие места не обязательно будут занимать людьми, вытесняемыми из других отраслей. Справедливый, безболезненный переход можно будет обеспечивать через организацию перепод-

¹² Например, согласно результатам моделирования, перенос налогообложения с фонда оплаты труда на выброс углекислого газа может дать чистый прирост в новых рабочих местах в количестве 2,6 млн в развитых странах и свыше 14 млн. во всем мире. ILO, *World of Work Report 2009*.

готовки. Степень адаптации и профессиональной мобильности возрастает с приобретением как сопутствующих, так и специфически технических навыков.

Меры в области подготовки кадров и меры экологической политики действуют пока еще отдельно друг от друга. Одним из признаков преодоления этого рассогласования является пример действий в сфере профессионального образования для ускорения перехода к экологически безопасным видам деятельности и решения других экологических проблем (Врезка 12).

Врезка 12. Примеры скоординированных действий в обучении в целях трудоустройства на «зеленых» рабочих местах

- В восьмидесятых-девяностых годах прошлого века в **Испании** высокие цены на нефть подрывали конкурентоспособность расположенных в Наварре автопромышленных предприятий. В 1993 году безработица в регионе выросла до 13%. Региональные органы власти совместно с предприятиями отрасли остановили свой выбор на производстве электроэнергии с помощью ветра в качестве альтернативного источника энергии и одновременно альтернативного источника занятости. В результате эта небольшая область Испании с населением 620 000 человек заняла шестое место в Европе по выработке электричества за счет энергии ветра. Проводимая политика включала меры как экологического, так и образовательного характера, и предусматривала преодоление кризисных явлений за счет стратегии долгосрочного развития. В период нынешнего кризиса в экономике и занятости в Наварре отмечается самая низкая безработица в стране. План экологического образования и обучения автономной провинции Наварры, реализация которого началась в 2002 г., стал ответом региональных органов власти на результаты ряда проведенных совместно с предприятиями обследований, зафиксировавших дефицит профессионально специфических навыков на многих предприятиях данной отрасли. Для решения этой проблемы региональные органы власти и предприятия создали государственный учебный центр по профессиональной подготовке специалистов для возобновляемой энергетики.
- В **Южной Африке** действует программа общественных работ, направленная на решение проблем биоразнообразия и водообеспечения. Программа водообеспечения, реализация которой началась в 1995 году под эгидой Министерства водных ресурсов совместно с местными сообществами, способствует созданию рабочих мест и обучению ее участников. Программа работает в партнерстве на национальном и местном уровне с Министерствами охраны природы, сельского хозяйства, лесного и рыбного хозяйства, а также промышленности и торговли. Ежегодно профессиональное обучение проходит до 30 000 человек, в число которых входят, в основном, представители уязвимых групп населения, включая молодежь (40%) и инвалидов (5%), и сочетает профессиональную подготовку с обучением навыкам, необходимым в жизни, а также основам технике безопасности и охраны здоровья. Хотя многие рабочие места, созданные в рамках государственной программы общественных работ, носят временный характер, большое внимание уделяется условиям труда, применимости навыков и последующему трудоустройству.
- Во **Франции** целью Национального плана мобилизации территорий и отраслей в целях развития «зеленых» рабочих мест и специальностей является содействие созданию к 2020 году 600 тысяч таких рабочих мест. План является результатом сотрудничества министерств с местными органами власти, учебными заведениями, консультативными организациями, социальными партнерами и службами занятости. При этом были созданы отраслевые комитеты (*comités de filières*) и выделены 11 наиболее перспективных отраслей в плане создания таких рабочих мест. Комплексная реализация этого плана началась с определения спектра профессий, потребностей в обучении, а также создания механизмов профессионального обучения и повышения квалификации, подготовки соискателей рабочих мест по востребованным профессиям и информационной кампании по поддержке плана экономического роста на основе экологически чистых отраслей.

Обмен знаниями и ОПЫТОМ

Хотя в отношении общих принципов эффективности мер и систем профессионального образования достигнуто общее понимание, существуют значительные расхождения в их применении и оценке их результативности.

Это является веским доводом в пользу дальнейшего обмена опытом, результатами анализов и мнениями в целях решения наиболее сложных проблем и трудностей в разработке политики в области подготовки кадров обеспечения ее качественной реализации и достижения хороших результатов. Так, база данных, подготовленная действующим в системе МОТ Межамериканским центром изучения проблем профессионально-технического образования (МОТ/СИНТЕРФОР), является примером успешного формирования сетевых связей и обмена информацией между учреждениями системы профессиональной подготовки в странах Латинской Америки на протяжении последних 40 лет¹³.

Профессиональное обучение и международное сотрудничество в целях развития

Стремление лидеров стран Группы двадцати оказывать поддержку мерам по развитию профессионального обучения распространяются также на другие страны и направлено на оказание им помощи в выполнении задач по эффективному развитию профессиональных навыков как средства для преодоления бедности, роста производительности и устойчивости экономики.

По данным ОЭСР, в рамках официальной помощи развитию (ОПР) в 2002–2008 годах финансовые обязательства стран-членов Комитета содействия развитию (двусторонних доноров) в отношении сферы образования увеличились более чем в два раза и составили 83 млрд долл. США. Доля образования в общем объеме ОПР составляет в среднем от 11 до 15% ежегодно. При этом на развитие профессионально-технического образования (ПТО) выделяется в среднем лишь 2%.

Доля многосторонних доноров (банков развития и ООН) в финансировании образования составляет около одной трети от того, что выделяют двусторонние доноры (около 31 млрд долл. США в 2008 году), где доля ПТО еще меньше и составляет в среднем 1%.

¹³ Примеры и описание успешного опыта в странах Северной и Южной Америки можно найти в этой базе данных по адресу: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/g20/index1.htm>

В среднем около двух пятых объема ОПР для системы ПТО предназначается для стран с низким уровнем доходов, а три пятых получают страны со средним уровнем доходов. Величина ОПР на развитие профессионального обучения существенно увеличилась, начиная с 2006 года, при этом большую часть этих средств идет в страны со средним уровнем доходов.

Существуют широкие возможности использования текущих программ сотрудничества как основы для развития профессионального образования и обучения и привлечения государственных учреждений к более широкому обмену опытом, в частности для содействия в реализации стратегии области профессиональной подготовки кадров в интересах интенсивного, устойчивого, сбалансированного роста. К таким возможностям можно отнести включение тематики профессиональных навыков в государственные и отраслевые стратегии развития, в том числе и в Общие основы деятельности ООН в целях развития, укрепление кадрового потенциала и финансовой помощи для расширения охвата и повышения качества образования и профессионального обучения, доступного социально незащищенным группам населения, модернизации систем неформальных стажировок, которые для большинства молодежи являются единственным средством получения профессиональных навыков, интеграции профессиональных навыков в текущие инициативы по наращиванию торгового потенциала различных стран.

Не столь прямыми, но не менее важными формами поддержки являются обмен знаниями и проведение новых исследований. Министерства, научные учреждения продолжают работу над трудноразрешимыми проблемами, для решения которых необходимы дополнительные инструменты прогнозирования, анализ принятых решений. К таким проблемам относится уход молодежи из школы и с работы, связь образования и профессионального обучения с расширением возможностей трудоустройства, позиционирование обучения в его связи с трудовой деятельностью в целях привлечения инвестиций и стимулирования прироста рабочих мест. В решении этих и других вопросов важную роль могут играть международные организации, оказывая помощь странам в разработке, реализации и оценке эффективности мер развития профессиональных навыков¹⁴.

В процессе постоянного сотрудничества в рамках Межучрежденческой рабочей группы ООН по вопросам ПТО, в частности между МОТ и ОЭСР, а также с другими ключевыми агентствами, может быть разработано методическое руководство по наиболее действенным методам и приемам перевода концептуальных принципов и положений в практическую плоскость и обеспечения действенного развития профессиональной подготовки в целях достижения интенсивного, устойчивого и сбалансированного роста.

¹⁴ По этому вопросу можно рекомендовать готовящиеся к печати на английском языке публикации ОЭСР «Jobs for Youth», а также «Learning for Jobs, Skills Beyond School» по вопросам высшего профессионального образования и обучения. В 2010 году МОТ выпускает доклады по вопросам профессиональной подготовки с учетом «зеленых» рабочих мест (совместно с Европейским центром развития профессионального обучения Cedefop) и по вопросам внедрения систем квалификационных характеристик (по результатам совместного исследования с Европейским фондом образования). В 2011 году готовится к выходу доклад МОТ о профессиональной подготовке кадров и новым технологиям.

Выводы

Говоря кратко, главными составными элементами любой стратегии в области профессиональной подготовки должны быть прочные базовые навыки и более тесная взаимосвязь между сферой образования и сферой труда.

Для этого требуется высокое качество школьного образования, адекватная информация об изменениях спроса на профессиональные навыки, оперативное реагирование системы образования и профессионального обучения на структурные изменения в экономике и обществе, признание профессиональных навыков и компетенций и их более полное применение на рабочем месте. Действенность стратегических инициатив в этих областях определяется степенью их взаимосвязи с задачами, на решение которых направлена осуществляемая экономическая и социальная политика.

ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

- CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training). 2007. *Building a European VET area*, Agora conference (Thessaloniki).
- . 2010. *Skills supply and demand in Europe: Medium-term forecast up to 2020*, Feb. (Thessaloniki).
- European Commission (EC). 2010. *New skills for new jobs: Action now*, report by the Expert Group, Feb. (Brussels).
- International Labour Office (ILO). 2000. *Conclusions concerning human resources training and development*, International Labour Conference, 88th session, Geneva, 2000 (Geneva).
- . 2008a. *Conclusions on skills for improved productivity, employment, growth and development*, International Labour Conference, 97th session, Geneva, 2008 (Geneva).
- . 2008b. *Skills for improved productivity, employment growth and development*, Report V, International Labour Conference, 97th Session, Geneva, 2008 (Geneva).
- . 2010a (forthcoming). *Skills for green jobs* (Geneva).
- . 2010b. *The implementation and impact of national qualifications frameworks in developing countries* (Geneva).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2008. OECD Information Technology Outlook 2008, Paris. http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33757_41892820_1_1_1_1,00.html
- . 2009. *Learning for jobs: OECD policy review of vocational education and training*, initial report, Oct. (Paris). Available at: <http://www.oecd.org/edu/learningforjobs>.
- . 2010a. *Learning for jobs: OECD policy review of vocational education and training* (Paris). Available at: <http://www.oecd.org/edu/learningforjobs>.
- . 2010b. *The high cost of low educational performance: The long-run economic impact of improving PISA outcomes* (Paris).
- . 2010c. *Creating effective teaching and learning environments: First results from TALIS* (Paris).
- . 2010d (forthcoming). *Jobs for Youth: Synthesis Report*, Paris.
- United Nations Environment Programme (UNEP), ILO, International Organization of Employers (IOE) and International Trade Union Confederation (ITUC). 2008. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Geneva).