

Повышение качества человеческого капитала в Республике Беларусь

Аналитическая записка

Авторы:

Боброва Анастасия,

к.э.н., заведующая сектором
социально-демографической политики
Института экономики Национальной академии наук

Бокун Наталья,

к.э.н., доцент кафедры БГЭУ

Лаврухин Андрей,

к.ф.н., доцент НИУ ВШЭ

Автушко-Сикорский Александр,

магистр политологии, научный сотрудник
Белорусского института стратегических
исследований

Артеменко Елена,

магистр социологии, научный
сотрудник Белорусского института
стратегических исследований

Можейко Вадим,

магистр управления, научный
сотрудник ОО «Либеральный клуб»

Документ «**Как предотвратить деградацию человеческого капитала в условиях системного кризиса в Беларуси: образование, рынок труда, миграция**» является частью проекта в поддержку «**Европейского диалога о модернизации**» (ЕДМ). **Цель работы** – определить рамочные условия и основные векторы реформирования сферы образования, рынка труда и миграции для повышения эффективности формирования, развития и использования национального человеческого капитала Республики Беларусь.¹ Означенная цель достигается по мере решения следующих **задач**: **1)** определить круг наиболее существенных проблем в сфере образования, рынка труда и миграции, снижающих эффективность формирования, развития и использования человеческого капитала Республики Беларусь; **2)** определить рамочные условия и основные векторы реформирования сферы образования, рынка труда и миграции с целью **3)** повышения эффективности формирования, развития и использования человеческого капитала, являющегося ключевым интенсивным фактором развития личности, экономики, общества и государства Республики Беларусь. **Документ состоит из** Введения («Человеческий капитал и устойчивое развитие»), трех соответствующих задачам разделов («Трансформация системы образования», «Корректировка дефектов рынка труда», «Эффективное регулирование миграционных процессов») и Заключения. В каждом из разделов определены ключевые понятия, дана характеристика status quo и выявлены проблемы, препятствующие формированию, развитию и использованию человеческого капитала, предложены рамочные условия, необходимые для разработки рекомендаций и конкретных мер, призванных повысить эффективность инвестиций в человеческий капитал Беларуси. **В заключении даны рамочные рекомендации и список неотложных мер**, необходимых для повышения эффективности инвестиций в человеческий капитал как интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государства Республики Беларусь.

ПРОБЛЕМЫ

В Беларуси имеет место дисбаланс между номинально высокими показателями уровня человеческого развития и низким качеством жизни, низким уровнем душевого ВВП: в рейтинге по индексу уровня образования в странах мира (Education Index, комбинированному показателю Программы развития ООН (ПРООН)) Беларусь находится на 21 месте, а по номинальному ВВП на душу населения Республика Беларусь занимала 81 место в 2013г. (по данным ООН²) и 84 место в 2015г. (по данным Всемирного банка³). *Сочетание высоких показателей по запасам человеческого капитала с низкими*

¹ Некоторые эксперты проводят также различие между «индивидуальным», «корпоративным» и «национальным» человеческим капиталом. Например, Корчагин Ю.А. даёт следующие определения этим понятиям. «Индивидуальный человеческий капитал — это накопленный запас особенных и специальных знаний, профессиональных навыков индивидуума, позволяющие ему получать дополнительные доходы и другие блага по сравнению с человеком без оных.» «Корпоративный человеческий капитал — накопленный фирмой специальный и особенный по сравнению с конкурентами индивидуальный человеческий капитал, ноу-хау, интеллектуальный капитал и особенные управленческие и иные интеллектуальные технологии, включая компьютерные и информационные технологии, повышающие ее конкурентоспособность.» «Национальный человеческий капитал — это часть инновационных (креативных) трудовых ресурсов, накопленные конкурентоспособные и высокопроизводительные знания, инновационная система, интеллектуальный капитал и инновационные технологии во всех сферах жизнедеятельности и экономики, а также качество жизни, обеспечивающие в совокупности конкурентоспособность экономики страны и государства на мировых рынках в условиях глобализации.» Источник: Корчагин Ю.А. Человеческий капитал - интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. М., 2011. Ст. 3-4.

² Источник: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>

³ Источник: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

показателями уровня ВВП на душу населения свидетельствует, прежде всего, о неэффективности инвестиций в человеческий капитал, а также о наличии серьёзных проблем в его формировании, развитии и использовании.

Ниже перечислены наиболее существенные из них по трём рассматриваемым сферам:

В сфере образования

1. Выпадение белорусской системы образования из международного контекста (во всех развитых странах мира минимальный срок обучения общему среднему образованию – 12 лет), сокращение и упрощение учебных программ, а также снижение уровня образованности школьников в силу 11-летнего обучения (с 2008г.).

2. Ресурсоёмкость, экономическая неэффективность и низкая адаптивность к изменяющимся социальным условиям системы общеобразовательных учреждений.

3. Сметная система финансирования общеобразовательных учреждений транжирит средства, демотивирует и порождает безответственность администрации.

4. Низкая зарплата учителей и институт распределения инициируют отток высококвалифицированных кадров и способствуют “текучке” кадров.

5. Отсутствие регулярного мониторинга результатов образования на основе релевантных международным стандартам инструментов и процедур измерения качества (например, таких, как PISA).

6. *В сфере актуальной политики в сфере среднего образования (МСКО 1-3):* низкие целевые показатели; несбалансированные задачи в области оптимизации системы учреждений среднего образования; отсутствие качественной методологии и методики проведения оценки качества среднего образования; низкая релевантность применяемых мер и ожидаемых результатов.

7. Отсутствие Национальной системы квалификаций (НСК), Национальной рамки квалификаций (НРК) и дефицит компетентностного подхода как рамочных условий, необходимых для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда.

8. Низкий удельный вес обучающихся в учреждениях 4-го и 5-го уровней образования МСКО (среднее специальное и профессионально-техническое образование).

9. Выпадение уровня среднего специального образования (ССО) из системы высшего образования и искусственное занижение статуса (престижа) ССО в обществе.

10. Перегруженность общеобразовательными предметами, неэффективное использование ресурсов, отток высококвалифицированных педагогических работников в учреждениях профессионально-технического образования (ПТО) и ССО.

11. Фундаментальное недоверие к человеческому капиталу как фактору успеха инноваций в производственной сфере.

12. *В сфере актуальной политики в сфере ССО и ПТО (МСКО 4-5):* крайне низкие темпы развития НСК и НРК Республики Беларусь как рамочного условия, необходимого для полноценного согласования образовательных и профессиональных

стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-технического и среднего специального образования; дефицит понимания и необходимых организационных мер по согласованию ССО с Международной стандартной классификации образования (МСКО) в направлении придания ССО статуса короткого высшего образования; дефицит мер по созданию соответствующих НСК инструментов оценки эффективности и качества образования; дефицит организационных мер по созданию научно-исследовательской и информационной базы с независимым органом, осуществляющим диагностику эффективности взаимосвязи рынка образования и рынка труда, сбору и анализу данных о перспективе трудоустройства выпускников ПТО и ССО, прогнозированию и форсайт-исследованиям перспективных профессий ближайшего и более отдалённого будущего; дефицит организационных мер по привлечению основных социальных партнёров (работодателей и профсоюзных работников) к участию в формировании образовательной политики в сфере ПТО и ССО, в процесс образования и оценке его результатов; актуальная политика в сфере профессионально-технического и специального образования не содержат мер, способствующих расширению частных образовательных учреждений ПТО и ССО с участием всех заинтересованных социальных партнёров; дефицит стратегического видения за конкретными мерами по оптимизации численности учреждений ПТО и ССО.

13. Недостаточный объем финансирования высшего образования (МСКО 6-8).

14. Несоответствие терминологии методик расчёта трудоустраиваемости выпускников международным стандартам.

15. Неэффективность и непрозрачность моделей прогнозирования потребности в трудовых ресурсах и формирования контрольных цифр приёма в учреждениях ССО, ПТО и высшего образования.

16. Квалификационное (вертикальное) несоответствие (несоответствие между уровнем образования или навыков выпускников и уровнем образования или навыков, требуемых от них на работе).

17. Диктат образовательных стандартов, дефицит институциональной автономии и неразвитость социального партнёрства.

18. Неэффективность работы института профессиональной ориентации.

19. Дефицит практикоориентированных учебных программ и программ обучения на рабочем месте.

20. Несоответствие современной философии высшего образования lifelong learning (образование на протяжении всей жизни).

21. Неразвитость инклюзивного образования.

22. Деградация исследовательской компоненты высшего образования и вузовской науки, дефицит инновационных образовательных технологий.

23. Неравномерное территориальное распределение образовательных и научных учреждений, затруднённая академическая и научная миграция.

24. Отрицательное сальдо академической миграции.

В сфере рынка труда

1. Государственное регулирование рынка труда в Беларуси реализуется на основе комплекса правовых, экономических и институциональных условий,

направлена на содействие занятости, превалирование активных мер политики занятости, совершенствование оплаты труда. Тем не менее, существующая система регулирования не основана на комплексном анализе динамики спроса-предложения рабочей силы, занятости, безработицы; отсутствует эффективная модель рынка труда (РТ), позволяющая увязать качество труда, спрос на высококвалифицированную рабочую силу и его цену, уровень занятости и уровень доходов, уровень занятости и стимулирование производства конкурентоспособной продукции.

2. Рынок труда не является эффективным, в определенной мере деформирован, о чем свидетельствуют процессы сверхзанятости, заниженная величина заработной платы, наличие неэффективных рабочих мест, дисбаланс спроса – предложения рабочей силы, снижение мотивации к труду, отток квалифицированных кадров в ближнее и дальнее зарубежье и т.д.⁴ Поэтому совершенствование регулирования рынка труда выступает одним из условий обеспечения конкурентоспособности страны, ее устойчивого социально-экономического развития.

3. Заработная плата, как основной экономический регулятор спроса-предложения рабочей силы, не действует: несмотря на постоянный рост реальной заработной платы, ее уровень низкий – в течение 2014–2016 гг. составлял около 300 долл. США⁵. При этом величина заработной платы слабо дифференцирована по сферам приложения рабочей силы.

4. Уровень пособия по безработице чрезвычайно низкий (25% бюджета прожиточного минимума), объемы финансирования системы защиты от безработицы недостаточны (в 2015 г. - 0,04% от ВВП), что требует поиска дополнительных источников финансирования, развития программ добровольного страхования от безработицы, использования показателей фактической безработицы, скрытой занятости при планировании мероприятий политики занятости⁶.

В сфере регулирования миграционных процессов

1. Низкий уровень дохода главный фактор выталкивания кадров из страны.

2. Действующие нормативно-правовые акты не имеют общей концептуальной основы, что не позволяет корректно расставить акценты в

⁴ См., например: Вашенвич Е., Зайцева, О. Сущность, формы, масштабы и регулирование// Экономический журнал. 2015 № 3. С. 129-14; Акулова, М., Кирхнер, Р., Штманович Г. Тенденции и текущие вызовы на рынке труда. Доступно через: http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/PP_17_rus_Akulava.pdf

⁵ Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2016: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с.21-29; Труд и занятость в Республике Беларусь: стат. сб.; Нац. стат. ком. Республики Беларусь. – Мн.: Нац. стат. ком. Республики Беларусь, 2016, с. 248-249.

⁶ Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2015 год: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 февр. 2015 г., №77 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; О налогообложении и утверждении бюджета прожиточного минимума: Указ Президента Республики Беларусь, 25 марта 2016 г., №111 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016; Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Минск, 2012. – Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/ru>. – Дата доступа: 20.03.2016.

отношении миграционной политики с учетом стадий миграционного процесса (формирование миграционного намерения, само перемещение, адаптация на новом месте) и дифференциации политики по категориям населения.

3. Низкий уровень дифференциации заработной платы по уровням образования, профессиям, квалификации, видам деятельности выступает антистимулом для роста мобильности внутри страны и между сферами и видами деятельности, но вместе с тем является стимулом для выезда за рубеж в поисках более высокой оплаты труда наиболее активных, квалифицированных и образованных граждан.

4. Территориальная
неравномерность размещения трудовых ресурсов в стране и их низкая мобильность выступают основными факторами трудоизбыточности в одних регионах и дефицита кадров в других, а также дисбаланса профессионально-квалификационной структуры локальных рынков труда.

5. Несовершенство политики в отношении молодых специалистов, которые только занимаются поиском работы или работают всего несколько лет после учебы, наряду с активным привлечением таковых из-за рубежа, приводит к оттоку перспективных врачей, ученых, инженеров, программистов и т.д.

6. В миграционной политике делается упор на привлечение иностранных граждан и слабо разработан механизм удержания молодых, образованных и активных граждан Беларуси. При этом отсутствуют меры, направленные на использование позитивных следствий миграции.

7. Не определены размеры реальных потребностей в привлечении иностранной рабочей силы, увязанные с перспективами социально-экономического развития страны.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Означенные выше проблемы заставляют критически переосмыслить унаследованную Республикой Беларусь советскую модель инвестиций в человеческий капитал и командно-административную систему управления в контексте проводимого рядом исследователей различия между т.н. «отрицательным», «пассивным» и «положительным человеческим» капиталом.⁷

Решить актуальные проблемы и предотвратить новые возможно благодаря существенному повышению *положительного человеческого капитала. Именно поэтому первоочередной задачей является разработка комплекса согласованных мер, направленных на создание условий, стимулирующих аккумуляцию положительного человеческого капитала и благоприятствующих его наиболее эффективному*

⁷ Российский исследователь Ю.А. Корчагин даёт следующие определения этих терминов. «Отрицательный человеческий капитал» - «это часть накопленного ЧК, не дающая какой-либо полезной отдачи от инвестиций в него для общества, экономики и препятствующая росту качества жизни населения, развитию общества и личности». «Пассивный человеческий капитал» - «это доля низко конкурентоспособного и некреативного ЧК любого уровня, которая в основном направлена на самовыживание и самовоспроизводство и не участвует в инновационных процессах развития.» «Положительный человеческий капитал определяется как накопленный ЧК, обеспечивающий полезную отдачу от инвестиций в него в процессы развития и роста. В частности, от инвестиций в повышение и поддержание качества жизни населения, в рост инновационного и институционального потенциалов.» Источник: Корчагин Ю.А. Человеческий капитал - интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. Воронеж-Москва, 2011. Сс. 9-10.

использованию во благо личности, корпораций, общества и государства. Прделанный в данном документе анализ делает важный шаг в этом направлении и предлагает следующий ряд мер.

Для «синхронизации» рынка труда и образовательных услуг необходимы:

- 1. Гармонизация терминологии в сфере образования и труда по безработице, занятости и трудоустраиваемости населения с международными стандартами** (в контексте вступления в Болонский процесс и требований Дорожной карты).
- 2. Увеличение сроков получения общего среднего образования (уровень МСКО 1-3) до 12 лет.**
- 3. Рациональная оптимизация численности общеобразовательных учреждений**, повышение их экономической эффективности и адаптивности к изменяющимся социальным условиям путём расширения финансовой автономии, введения новых моделей финансирования, позитивной мотивации высококвалифицированных кадров
- 4. Разработка Дорожной карты вхождения Беларуси в Programme for International Student Assessment (PISA) к 2018**, на основе которой станет возможен регулярный мониторинг результатов образования релевантными международным стандартам инструментами и процедурами измерения качества полученного образования.
- 5. Создание Дорожной карты процесса подготовки, апробации и внедрения новых профессиональных профилей и квалификаций для НСК и НРК** как необходимых рамочных условий для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда.
- 6. Рациональная, стратегически продуманная оптимизация численности учреждений ПТО и ССО**, подготовка программы развития частного сектора профессионально-технического и специального образования, интенсификации международного сотрудничества ПТО и ССО с целью ознакомления, заимствования и внедрения в белорусскую систему профессионально-технического и специального образования лучших мировых практик в этой сфере.
- 7. Разработка модели интеграции ССО в систему высшего образования** путём создания образовательных учреждений нового типа («**Корпоративный вуз**»), осуществляющих образование по прикладным, практикоориентированным (дуальным) программам, с короткими сроками обучения и разной формой финансирования (государственной, частной, частно-государственной).
- 8. Разработка модели мониторинга доходов и карьерных траекторий выпускников учреждений образования**, подготовка проекта **независимого рейтингового агентства**, осуществляющего регулярный мониторинг, анализ и рейтингование учреждений образования на основе опросов работодателей и студентов.
- 9. Модернизация системы непрерывной профессиональной ориентации** как ключевого инструмента образовательной политики в сфере трудоустраиваемости выпускников.

10. **Внесение правок в Кодекс об образовании, расширяющих права и возможности работодателей**, содействующих более активному и широкому их вовлечению в процесс формирования образовательной политики на всех стадиях (от дескрипций квалификаций, до выпускных экзаменов, практик и трудоустройства).

11. Подготовка пакета мер и инструментов по развитию исследовательской компоненты высшего образования и развития инновационного кластера образования и науки: университеты нового типа («**Исследовательский вуз**»), исследовательские подразделения вузов (Центры, Лаборатории и др.), «**Центры трансфера инноваций**», **Центры дистанционных образовательных программ** и др.

12. Совершенствование социального измерения образования на основе **современной философии lifelong learning, интеграции инклюзивного образования и реализации Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса.**

13. Разработка **Программы развития региональных центров образования и науки**, а также пакета инструментов и мер, позволяющих повысить привлекательность образовательной и научно-исследовательской работы в регионах, поощряющих внутристрановую академическую и научную мобильность, развивающих внутристрановую конкуренцию академических и научных учреждений и сообществ.

14. Предоставление рекомендаций для согласования действий в рамках выполнения требований **Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса** и реализации реформ в национальной системе образования Республики Беларусь.

15. Разработать **концепцию эффективного регулирования рынка труда**, сочетающую влияние внешних факторов с программами социально-экономического развития, демографической и миграционной политики, что подразумевает:

✓ анализ состояния и тенденций развития рынка труда с учетом демографических, социальных, микро-, мезо- и макроэкономических факторов; оценку факторов, как стимулирующих развитие, так и препятствующих ему;

✓ прогноз потребности в рабочей силе по видам деятельности, профессиям, специальностям, сопряженное с прогнозами планов приема в высшие и средние специальные учебные заведения;

✓ анализ имеющихся и потенциальных ресурсов для реализации политики регулирования;

✓ цели и задачи регулирования на основе выявления и структурирования возникающих на национальном рынке актуальных проблем и с учетом долгосрочных целей развития;

✓ комплекс мер, направленных на решение наиболее значимых проблем рынка труда (например, таких, как: низкая мотивация к труду среди молодежи, высокие объемы структурной и скрытой безработицы, профессионально-квалификационный дисбаланс спроса-предложения);

✓ систему показателей мониторинга и оценки эффективности реализации регулирующих мер, включая как общие параметры эффективности, так и субъективные оценки степени удовлетворенности системой

государственного регулирования по результатам опросов участников рыночного процесса (работники, наниматели, эксперты и т.д.);

✓ закрепление и разделение сфер ответственности между всеми участниками процесса (законодательные органы и органы государственного управления, бизнес, некоммерческие, исследовательские, учебные организации).

16. Разработка **эффективной модели трудовых отношений**, ориентированной на развитие человеческого капитала и тесно связанной с программами социально-экономического развития, демографической безопасности, миграционной политикой, совершенствованием системы образования. Такая модель должна, как минимум:

✓ учитывать баланс интересов «работник - социально уязвимые слои - производство»,

✓ основываться на результатах фундаментальных исследований национального рынка, согласованном категориальном аппарате и инструментах оценки,

✓ базироваться на результатах прикладных разработок в области реструктуризации экономики с учетом плавного перехода высвобождаемых в сектор малого и среднего предпринимательства, увеличения доли лиц, охваченных подготовкой и переподготовкой, специальных обследований рынка труда (опросы нанимателей, экспертов, безработных, мигрантов),

✓ координироваться с мерами регулирования национального рынка труда в рамках Евразийской системы и мирового экономического пространства.

Рамочные основы реформирования политики в отношении миграции в контексте активизации положительного национального человеческого капитала, включают разработку рекомендаций для:

1) создания специализированного органа, обеспечивающего информационно-аналитическую и мониторинговую поддержку регулирования трудовой мобильности;

2) построения модели комплексного аудита миграционной политики;

3) формирования концептуальных основ политики в отношении внутренней и внешней трудовой миграции, которая должна, как минимум:

основываться на понимании того, что глобальный миграционный обмен является источником экономического роста как на макро, мезо и микроуровнях;

концентрироваться на минимизации незаконной миграции и развитии различных видов миграции;

ориентироваться на развитие человеческого потенциала;

связываться с мерами политики в отношении регулирования рынка труда и совершенствования системы образования;

фокусироваться на балансе интересов мигрант- политика- права человека, а не на достижении положительного сальдо внешней миграции;

учитывать внешнюю и внутреннюю миграции, а также фазы реэмиграционного цикла: отъезд работника из страны, пребывание за границей и возвращение на родину;

□ координироваться с мерами регулирования в рамках Евразийской миграционной системы и глобальной экономической миграции и рекомендациями Европейской Комиссии относительно глобальных подходов к миграции и мобильности (*The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*).

Пакет рекомендаций, предложенных по трем направлениям реформирования позволит выработать комплекс мер, которые будут способствовать формированию, развитию и использованию положительного национального человеческого капитала.

Масштаб и сложность задачи требует вовлечения всех заинтересованных участников, а также представителей широкой общественности к профессиональному диалогу и сотрудничеству на основе общественно-государственной диалоговой платформы, способной эффективно осуществлять координацию интересов всех заинтересованных сторон и выработать на основе складывающегося экспертного и общественного консенсуса стратегии и тактики успешного развития и использования национального человеческого капитала Республики Беларусь.