

ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО КВАЛІФІКАЦІЙ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Тетяна Семигіна

ORCID ID: 0000-0001-5677-1785

доктор політичних наук, професор
Національне агентство кваліфікацій, Україна

Ігор Гайдук

ORCID ID: 0000-0001-9280-6543

Національне агентство кваліфікацій, Україна

В Україні відбувається формування системи професійних кваліфікацій і спостерігається розвиток відповідної державної політики [3; 4]. За Законом України «По освіту» (ухваленим у 2017 році) ключовим суб'єктом реалізації заходів цієї політики визначено Національне агентство кваліфікацій, котре є колегіальним органом. У 2022 році було внесено зміни до основних повноважень цього органу і встановлено, що він, зокрема, має займатися проведенням аналізу та оцінки ефективності державної політики у сфері кваліфікацій. Встановлення нових повноважень породжує низку питань методологічного та інституційного характеру щодо організації такого оцінювання. У цій публікації вміщено частину дискусійних матеріалів, спрямованих на пошук відповідей на окреслені проблемні питання.

Насамперед зауважимо, що оцінювання державної політики – багатовимірний конструкт. У науковій літературі з державного управління, політології, соціології можна знайти чимало порад щодо того, як оцінювати дієвість та наслідки політики, який інструментарій при цьому слід застосовувати, якими теоретичними моделями послуговуватися.

Оцінювання державної політики може бути в кількох формах: (1) моніторинг (постійне накопичення інформації та відстеження змін з метою коригування наявної політики); (2) формативне оцінювання (оцінювання ситуації перед впровадженням певної політики); (3) проміжне оцінювання (регулярне оцінювання через певний проміжок часу); (4) підсумкове оцінювання (наприклад, визначення дієвості певних державних програм, розрахованих на певний проміжок часу) [2].

Для оцінювання політики важливо знати:

- Якими є цілі політики? (Що саме має бути досягнуто? Це, як правило визначається в певних Стратегіях політики)

- Якими є цінності політики? (Чому щось має бути досягнуто? Яка в цьому вбачається суспільна користь чи перевага? Що станеться, якщо політика не буде впроваджена?)

- Якими є стратегічні напрями політики? Чим вони визначені?

- Якими є показники ефективності/дієвості певної політики?

- Якими є джерела даних для визначення головних показників ефективності?

- Що має бути зроблене в разі виявлення неефективності політики?

Для аналізу та оцінювання державної політики розробляють систему показників, які засвідчують ефективність механізмів її реалізації та дієвість політики в цілому. Ці показники для оцінювання політики класифікують за різними ознаками. Показники можуть бути: кількісними (статистичними, числовими) або якісними (нечисловими, наприклад – експертні оцінки). Науковці також обговорюють різні типи ефективності (технічна; економічного масштабування, державних витрат тощо)

[5; 8-10], для оцінювання кожної з яких властиві свої показники і методи збору інформації.

Однією з найбільш поширених типологій є та, яка визначає показники політики за цільовим призначенням оцінювання і, яка містить: (1) показники внеску; (2) показники процесу; (3) показники результатів; (4) показники наслідків; (5) показники впливу [2]. Останні показники в цій класифікації найважче виміряти, адже виникає ефект атрибуції (співвіднесення змін у певній сфері з політичними діями може мати нелінійний характер; і зміни можуть бути зумовлені не політикою, яка оцінюється, а вторинними ефектами інших галузей або іншим чинниками).

Для оцінювання політики і визначення її дієвості важливо знати:

1. Якими є бажані показники політики? (Тобто, яких цілей планувалось досягнути?)

2. Якими є початкові показники? (Тобто, якими були показники на момент початку впровадження політики?)

3. Якими є показники на момент проведення оцінки? Співставлення цих показників демонструє успіх чи провал певної державної політики, виявляє прогалини в її реалізації.

Якщо йдеться про політику щодо кваліфікацій, то аналіз державної політики в цьому випадку можна розуміти як процедуру, що має на меті вироблення рекомендацій органам державної влади, іншим зацікавленим стейкхолдерам на підставі оцінки стану та перспективи розвитку сфери кваліфікацій в Україні.

Специфіка державної політики у сфері кваліфікацій полягає в тому, що суспільні відносини, пов'язані із формуванням та розвитком кваліфікацій в Україні, характеристики структури і функціонування Національної системи кваліфікацій не спираються на єдиний спеціальний закон. До нормативної бази в цій сфері можна віднести такі акти, як Конституція України, Закон України «Про освіту», Закон України «Про фахову передвищу освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», Закон України «Про професійний розвиток працівників», Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про оплату праці», Закон України «Про охорону праці», інші акти законодавства та міжнародні договори України, укладені в установленому законом порядку.

При цьому немає ані стратегії розвитку Національної системи кваліфікацій, ані нормативно закріплених стратегічних напрямів політики щодо кваліфікацій, ані завдань Національної системи кваліфікацій.

До інституцій Національної системи кваліфікацій можна віднести:

- Кабінет Міністрів України як центральний орган виконавчої влади, який відповідає за формування та реалізацію державної політики, зокрема у сфері кваліфікацій (хоча у повноваженнях Кабміну теж не визначено безпосередньо, що він відповідальний за формування та реалізацію державної політики у сфері кваліфікацій, утім, така відповідальність опосередковано впливає з нормативних актів);

- Міністерство освіти і науки України; Міністерство економіки України; інші центральні органи виконавчої влади, відповідальні за професійну освіту (зокрема, вищу) та оцінювання персоналу;

- Національне агентство кваліфікацій;

- заклади освіти та інші суб'єкти освітньої діяльності, які присвоюють освітні та професійні кваліфікації;

- кваліфікаційні центри, акредитовані для присвоєння професійних кваліфікацій;

- галузеві заклади (установи) оцінювання та присвоєння кваліфікацій, зокрема: Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО); центр тестування професійної компетентності фахівців з вищою освітою напрямів підготовки «Медицина» і «Фармація» при Міністерстві охорони здоров'я України.

Активну роль у Національній системі кваліфікацій також відіграють: галузеві ради з розвитку професійних кваліфікацій; фізичні особи, які претендують на отримання кваліфікації; інші зацікавлені суб'єкти, що діють у сфері формування, оцінювання та присвоєння кваліфікацій [1].

Наразі чинним законодавством також не визначено державний орган (органи), на якого було б покладено законом повноваження формування і реалізації державної політики у сфері кваліфікацій. Таким чином, з формального погляду, відсутні суб'єкти для проведення аналізу та оцінки ефективності державної політики у сфері кваліфікацій.

Немає й виразно окресленої моделі державної політики щодо кваліфікацій: чи вона спирається на урядове регулювання й передбачає пряме державне втручання у сферу кваліфікацій, чи вона має у своїй основі саморегулювання і відповідно держава здійснює лише нагляд за процесами в цій сфері. Відтак не визначено завдань, проблем, цілей та інструментів державної політики у сфері кваліфікацій.

З урахуванням поточної діяльності Національного агентства кваліфікацій, визначеної його Статутом, можна запропонувати низку показників для оцінювання політики щодо кваліфікацій (таблиця 1).

Таблиця 1

Показники оцінювання державної політики щодо кваліфікацій

Цільове призначення оцінювання	Можливі показники для оцінки державної політики у сфері кваліфікацій
Показники внеску	1. Розроблені нові нормативно-правові акти (НПА) з питань кваліфікацій: <ul style="list-style-type: none"> - кількість; - якісна характеристика. 2. Внесені зміни до НПА з питань кваліфікацій: <ul style="list-style-type: none"> - кількість; - якісна характеристика. 3. Розроблені методичні рекомендації та інші довідкові матеріали з питань кваліфікацій: <ul style="list-style-type: none"> - кількість; - якісна характеристика. 4. Фінансування цільових програм щодо кваліфікацій
Показники процесу	5. Проведено заходів з питань кваліфікацій (у т.ч. інформаційних, навчальних): <ul style="list-style-type: none"> - кількість; - якісна характеристика. 6. Кількість кандидатів у експерти з акредитації кваліфікаційних центрів, які пройшли відповідне навчання 7. Кількість зареєстрованих заяв на проходження акредитації кваліфікаційного центру 8. Кількість зареєстрованих заявок на розроблення професійних стандартів 9. Кількість схвалених висновків щодо проєктів професійних стандартів (усіма суб'єктами перевірки) 10. Аналітичні розробки з питань прогнозування потреб у кваліфікаціях: <ul style="list-style-type: none"> - кількість; - якісна характеристика.

Продовження табл. 1

Цільове призначення оцінювання	Можливі показники для оцінки державної політики у сфері кваліфікацій
Показники результатів	11. Кількість кваліфікаційних центрів, які пройшли акредитацію та внесені до Реєстру кваліфікацій, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> - розподіл за професійними кваліфікаціями; - розподіл за регіонами. 11а. Кількість центрів, які набули статус кваліфікаційного за декларацією: <ul style="list-style-type: none"> - розподіл за професійними кваліфікаціями; - розподіл за регіонами. 12. Кількість експертів з акредитації кваліфікаційних центрів, які внесені до Реєстру кваліфікацій, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> - розподіл за регіонами; - розподіл за гендерною ознакою. 13. Кількість професійних стандартів, внесених до Реєстру кваліфікацій
Показники наслідків	14. Кількість сертифікатів про присвоєння професійних кваліфікацій, виданих кваліфікаційними центрами: <ul style="list-style-type: none"> - розподіл за професійними кваліфікаціями; - розподіл за регіонами; - розподіл за гендерною ознакою. 15. Кількість сертифікатів про визнання професійних кваліфікацій, присвоєних у інших країнах, виданих кваліфікаційними центрами: <ul style="list-style-type: none"> - розподіл за професійними кваліфікаціями; - розподіл за регіонами; - розподіл за гендерною ознакою. 16. Кількість скарг на якість присвоєних кваліфікацій та оскаржень рішень кваліфікаційних центрів
Показники внеску	17. Характеристика змін, які відбулись у системі кваліфікацій (експертна оцінка щодо досягнення поставлених цілей політики)

Водночас слід взяти до уваги, що представлені в таблиці 1 показники мають інструментальний характер і не можуть належним чином свідчити про досягнення стратегічних цілей політики, вони дають уявлення лише про технічну ефективність. Наприклад, якщо стратегічним пріоритетом державної політики є забезпечення відповідності затребуваних кваліфікацій вимогам ринку праці, то як це перевірити, хто має це робити, і за які кошти, хто встановлюватиме адекватність методик і валідність результатів, як зважити при цьому на реалії платформної економіки, тіньовий сектор ринку праці, прекаризацію трудових відносин, і нерегульовану трудову міграцію [11].

Проблемним можна вважати й питання оцінки якості кваліфікацій, підвищення компетентності трудових ресурсів, зростання ефективності підприємств, оцінка ефективності державних витрат на систему кваліфікацій. Також важливим видається офіційне затвердження переліку галузей та секторів економіки країни, як елементів єдиної системи класифікації і кодування техніко-економічної та статистичної інформації.

Оцінювання політики щодо кваліфікацій і збір відповідних показників мають бути узгодженими з тими вимогами, які всуваються Єврокомісією щодо подання даних, котрі засвідчують виконання загальноєвропейських пріоритетів. Наприклад, яким чином отримати достовірну інформацію про людей працездатного віку, які проходять навчання впродовж життя (у ЄС встановлено показник, що 50% людей віком 25-64 років мають брати участь у програмах підвищення кваліфікації чи перекваліфікації, інших освітніх програмах протягом останнього року [6]). Як

правило, таке навчання має неформальний характер, відбувається на виробництві й може завершитися присвоєнням нової мікрокваліфікації, часткової або повної професійної кваліфікації). Європейські документи звертають увагу на зіставлення прагнень, умінь і навичок людей з можливостями на ринку праці, особливо для переходу на зелені та цифрові технології та економічного відновлення, при цьому особлива увага приділяється активізації більшої кількості людей на ринку праці, зокрема, жінок і молоді, особливо тих, хто не залучений ні до процесу навчання, ні до праці [7]. Такий загальноєвропейський підхід ставить нові завдання перед вітчизняною політикою щодо кваліфікацій і забезпечення її оцінювання з метою формування рекомендацій на коротко- та довгострокову перспективу.

Висновки. Проведений аналіз засвідчує необхідність розроблення методики для оцінки ефективності державної політики у сфері кваліфікацій (визначення надійних показників результативності політики, критеріїв досягнення цілей, інструментів оцінки, методів збору інформації тощо) та вибору типу оцінювання (проміжне чи кінцеве, проведення формативної оцінки і т.ін.).

Найголовніше завдання полягає у виборі моделі державного регулювання системи кваліфікацій в Україні, визначенні цілей та стратегічних напрямів державної політики щодо кваліфікацій з урахуванням євроінтеграційних перспектив. Це можливо досягнути через розроблення та ухвалення закону про Національну систему кваліфікацій в Україні, який повинен унормувати питання формування та реалізації державної політики у сфері кваліфікацій, та підзаконних нормативно-правових актів щодо порядку проведення, методичного забезпечення її аналізу та оцінки.

Список використаних джерел:

1. Ковтунець, В.В., Семигіна Т.В., ред. (2021). *Посібник для експертів з акредитації кваліфікаційних центрів*. Київ: Національне агентство кваліфікацій. Доступно з: <https://nqa.gov.ua/resource-center/posibnik-dla-ekspertiv-z-akreditacii-kvalifikacijnih-centriv>
2. Семигіна, Т. В. (2012). *Аналіз політики охорони здоров'я*. Київ: ВПЦ НаУКМА.
3. Семигіна, Т. В., Баланюк, Ю. В. (2020). Розвиток в Україні механізмів державного регулювання системи професійних кваліфікацій. *The system of public administration in the context of decentralization of power* (с. 129-146): Riga : Izdevnieciba «Baltija Publishing».
4. Семигіна, Т. В., Баланюк, Ю. В. (2021). Формування політики щодо професійних кваліфікацій у контексті глобальної освітньої та трудової мобільності. *Модернізація публічного управління в умовах глобальних змін світового простору* (с. 109-136). Львів-Торунь : Ліга-Прес.
5. Avkiran, N. K. (2001). Investigating technical and scale efficiencies of Australian universities through data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, 35(1), 5.
6. European Commission (2020). Commission presents European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1196
7. European Commission (2022). *Commission kick-starts work on the European Year of Skills*. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26148&langId=en>
8. Herrera, S., Pang, G. (2005). *Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach*. Retrieved from: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3645>
9. Kurkalova, L. A., Jensen, H. H. (2000). Technical efficiency of grain production in Ukraine. *CARD Working Papers*. Retrieved from: http://lib.dr.iastate.edu/card_workingpapers/273
10. Liu, F., Xu, H. (2017). Effects of Educational Efficiency on National Competitiveness Based on Cross-National Data. *Education Sciences*, 7(4), 81. Retrieved from: <https://doi.org/10.3390/educsci7040081>
11. Zemlianska, N.G., Semigina, T.V. (2019). International online platforms and their impact on labour relations. *Science, Technology and Innovations: Collection of scientific articles* (pp. 126-131). Lisbon: Pegasus Publishing.