

*В. ТАМБОВЦЕВ,
доктор экономических наук,
профессор экономического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова*

РЕФОРМЫ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Осуществляемая в последние годы в России реформа системы образования сочетает ряд как *содержательных и методических* (педагогических) изменений, так и *организационно-экономических* преобразований. Первые — такие, как введение системы профильных классов в средней школе, акцент на самостоятельной работе студентов в высшей школе и др., — по-видимому, в состоянии положительно повлиять на качество предоставляемых образовательных услуг. Вторые же, общей идеологией которых является *усиление конкуренции* между различными участниками образовательного процесса на разных уровнях организации системы образования, в этом плане не могут не вызывать серьезных сомнений.

Обсуждением вопросов содержания и методики образования должны, естественно, заниматься специалисты — “предметники” и методисты¹. Что же касается организационно-экономических вопросов, то при их обсуждении весьма полезны современная экономическая теория, а также анализ с ее позиций зарубежной практики реформирования образовательных систем, базирующейся на упомянутой идеологии усиления конкуренции между участниками образовательной системы. Именно эта группа компонентов реформы российского образования в части реформирования *средней школы* и составляет предмет данной статьи.

¹ Строго говоря, поскольку реформирование содержательно-методической стороны образования представляет собой в значительной мере изменение правил, в соответствии с которыми осуществляется образовательный процесс, в этой сфере также неизбежны определенные экономические последствия. Дело в том, что изменения любых правил влекут за собой изменения (1) в ограничениях на используемые ресурсы, (2) в издержках координации действий индивидов, а также связаны (3) с распределительными последствиями. Эта сторона реформы образования — экономические результаты изменения правил, в соответствии с которыми осуществляется педагогический процесс, будучи практически неисследованной, не рассматривается в рамках данной статьи и заслуживает специального изучения.

Организационно-экономические компоненты русской реформы системы образования

Организационно-экономические составляющие реформы образования зафиксированы в ряде официальных документов², обсуждаются общественностью³, поэтому выделить основные компоненты среди них достаточно просто. К таковым можно отнести следующие.

1. Обеспечение конкуренции между общеобразовательными школами за привлечение учащихся путем введения системы нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений, в рамках которой бюджетное финансирование текущих расходов школы определяется в соответствии с численностью учащихся в ней (Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, раздел 2.4: "введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса")⁴.

2. Установление связи (в той или иной форме) между качеством работы учителя и уровнем оплаты его труда (Концепция..., раздел 2.5, п. 2: "введение финансирования расходов по оплате труда работников общеобразовательных учреждений из бюджетов субъектов Российской Федерации; при этом за счет введения нормативного финансирования должен быть зафиксирован обязательный надтарифный фонд, дающий образовательному учреждению гибко устанавливать надбавки и доплаты в целях стимулирования качества работы и привлечения кадров, пользующихся повышенным спросом на рынке труда")⁴.

3. Введение независимой оценки уровня и качества знаний выпускников средних школ в форме единого государственного экзамена (ЕГЭ), результаты которого должны служить основанием для выбора родителями образовательного учреждения для своих детей (Концепция..., раздел 2.2: "создать независимую от органов управления образованием государственную систему оценки качества образования, которая должна стать действенным и надежным инструментом повышения эффективности образовательной деятельности")⁴.

² Федеральная программа развития образования на 2001–2005 годы. Утверждена Федеральным законом № 51–ФЗ от 10 апреля 2000 г.; Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства РФ № 1756-р от 29 декабря 2001 г.

³ См., например: www.school.edu.ru; www.ecsocman.edu.ru; intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/index.cgi?action=obrazovanie и др.

⁴ В тексте Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года неоднократно упоминается также намерение государства существенно повысить уровень финансирования системы образования в целом, а также уровень оплаты труда преподавателей и стипендии студентам в частности. Поскольку, однако, практические действия, предпринимаемые до настоящего времени в данном направлении, фактически лишь в определенной степени компенсируют потери соответствующих слоев населения от инфляции, такой экономический механизм улучшения качества образовательных услуг, как "повышение уровня бюджетного финансирования производства образовательных услуг" в России в рамках реформирования образования, в отличие от перечисленных выше не действует.

Легко увидеть, что базовые экономические идеи образовательной реформы связаны с целевой задачей *усиления конкуренции в образовательной системе*. Эту позицию очень ясно и четко выразил один из сторонников аналогичной реформы в США: “Поскольку выбор потребителя является движущей силой рыночной экономики для всех видов товаров и услуг, выбор школы стал наиболее общей мерой в реформировании стимулов. Основанием фундаментальной экономической теории является способность потребителя выбирать один продукт вместо другого в соответствии с его собственными ценностями и предпочтениями. Естественно, что родители предпочитают для своих детей школы высокого качества по сравнению с менее эффективно работающими школами. Прикрепление детей к школам на основании места их проживания лишает родителей свободы в использовании их собственных ценностей и приоритетов при выборе школы, а также лишает школы обратной связи с рынком и стимулов к непрерывному улучшению качества. Как свидетельствуют рыночные стимулы в других отраслях, государственная политика предоставления родителям права выбирать наилучшее образование для своих детей в конечном счете улучшит все школы, как государственные, так и частные. Кроме улучшения качества образования, более высокий уровень конкуренции должен дополнительно повлиять и на снижение издержек. Негативные последствия игнорирования роли стимулов на рынке образования могут быть весьма значительными”⁵.

Схожие формулировки используют и отечественные авторы: “Персонализация бюджетного финансирования (вместо сметного финансирования учреждений) меняет ситуацию на образовательном рынке: учебные заведения теряют гарантированность финансирования, вынуждены бороться за учащегося. Тем самым увеличивается заинтересованность учебных заведений в повышении качества образовательных программ, в соответствии их структуры текущему и перспективному спросу общества”⁶. Полностью согласуясь с этим, приведенные организационно-экономические направления российской реформы образуют вполне логичную и завершенную систему: родители, ориентируясь на данные ЕГЭ (п. 3), выбирают школу, обеспечивая рост объемов ее финансирования (п. 1), а учителя, стимулируемые согласно (п. 2), обеспечивают высокие показатели, фиксируемые ЕГЭ (п. 3).

В этой связи обсудим более детально проблематику конкуренции на рынке образовательных услуг. Для этого необходимо (а) описать природу образовательных услуг как товаров и (б) определить характер и последствия конкуренции на рынке товаров соответствующего типа.

⁵ Brouillette M. School Choice in Michigan: A Primer for Freedom in Education. Mackinac Center for Public Policy, Midland, Michigan, 1999, p. 18 (<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=2027>).

⁶ Кузьминов Я. Реформа образования: причины и цели. — Отечественные записки, 2002, № 1, с. 95.

Образовательные услуги как экономические блага

Образовательные услуги в литературе (не только отечественной) часто характеризуются как *общественные блага*. Однако такая их трактовка неверна. Как известно, в экономической теории (чистыми) общественными называют такие блага, закрыть доступ к которым невозможно (признак *неисключаемости* из потребления) и для которых потребление их одним субъектом не препятствует потреблению другими (признак *неконкурентности* в потреблении).

Нетрудно убедиться, что для образовательных услуг первый признак просто не выполняется (весьма несложно исключить индивида из доступа к услугам образования), а второй справедлив до определенных пределов: при превышении числом потребителей той или иной образовательной услуги некоторого порога качество образовательного процесса резко падает. Недаром “размер класса” (или отношение числа учащихся к числу преподавателей) считается одной из важных характеристик качества и отдельного учебного заведения, и образовательной системы страны в целом. В терминах экономической теории это означает, что услуги образования относятся к числу так называемых *перегружаемых* благ: в процессе их потребления возможна перегрузка, то есть превышение “пропускной способности”. Такое свойство присуще, например, автодорогам: до определенной величины плотности потока автомобилей дорога может использоваться (“потребляться”) многими водителями. Однако при превышении пороговой величины ее потребительские качества резко ухудшаются: начинают возникать пробки, заторы, повышается аварийность и т.п.

Вместе с тем услуги образования *действительно* обладают определенной спецификой по сравнению со многими другими видами услуг. Она состоит в том, что последствия от потребления образовательных услуг оказываются благом не только для непосредственного потребителя (повышая уровень и качество его человеческого капитала), но и для экономики и общества в целом. Экономика, в которой работники имеют высокий уровень образования (квалификации), соответствующий используемым в ней технологиям, обладает очевидными преимуществами перед экономикой, использующей более отсталые технологии, “оживляемые” низкоквалифицированными работниками. Другими словами, услуги образования, будучи по характеру потребления скорее частными благами, вызывают *значительный положительный внешний эффект*. Такие блага принято называть *социально значимыми или достойными* (merit goods).

Наличие у таких благ сопряженных с ними внешних эффектов сближает их с общественными благами в том плане, что подобно последним они могут производиться в *общественно неоптимальных* масштабах. Действительно, принимая решение об объеме потребления социально значимого блага, индивид учитывает его ценность лишь *для себя*, оплачивая тот масштаб потребления, который максимизирует *его* персональную полезность. Соответственно полезные *для других* последствия

могут проявиться в недостаточных масштабах, ограниченных решениями частных покупателей и потребителей подобных услуг.

Таким образом, перед обществом (экономикой, государством) возникает проблема обеспечения оптимального объема производства тех благ, которые для социально значимых частных благ оказываются лишь *сопутствующим внешним эффектом*. Возможны различные стратегии ее решения. Во-первых, если “сопутствующее благо” может производиться в желаемых объемах *само по себе*, а не только как побочный эффект от производства и потребления некоего социально значимого блага, общество может начать такое независимое производство. Во-вторых, если “сопутствующее благо” существует не как отдельный продукт, а лишь как следствие потребления “базового” социально значимого блага, можно:

(а) *стимулировать* частное потребление последнего, предоставляя его бесплатно или по цене ниже издержек и компенсируя потери частных производителей из средств бюджета или полностью финансируя государственное предоставление такого блага;

(б) *законодательно обязать* граждан потреблять соответствующее частное благо под угрозой тех или санкций;

(в) сочетать в тех или иных комбинациях стратегии (а) и (б).

В сфере *услуг образования* в нашей стране, как легко видеть, реализуется стратегия (в): получение среднего образования является *обязанностью* граждан (впрочем, без каких-либо серьезных санкций за нарушение этого требования), причем часть издержек государство берет на себя (бесплатность соответствующего образования в основном при необходимости оплаты некоторых учебников и расходных материалов родителями школьников); получение высшего образования необязательно, однако частично бесплатно; дополнительное образование полностью платное.

Важной особенностью социально значимых благ является зависимость их социальной значимости, то есть масштаба создаваемых (положительных) внешних эффектов, от характеристик той *среды*, в которой они производятся и потребляются. Если общество (государство, бизнес) *не в состоянии интернализировать* внешние эффекты, создаваемые производством и потреблением некоторого частного, но (потенциально) социально значимого блага, то есть получать прямую выгоду от этих процессов, у него *не возникнут стимулы* как-то влиять на масштабы производства и потребления этого блага.

Ситуация с образовательными услугами в ряде государств — хорошая иллюстрация данного тезиса. Так, во многих развивающихся странах, технологическая структура экономик которых не отличается высокой наукоемкостью, всеобщим и бесплатным (то есть поощряемым к потреблению) является только *начальное* образование. Напротив, в ряде развитых стран, технологическая структура экономик которых характеризуется как постиндустриальная, фактически бесплатным и всеобщим является даже *высшее* образование. Причина этого ясна: стимулирование (оплата из бюджета) *высшего* образования в первой группе стран оказывается для соответствующих государств чистой *потерей* финансовых средств, отнюдь не возмещаемой

ростом налоговых поступлений, зачастую лишь от экспорта добываемых полезных ископаемых. Для второй же группы стран высокая квалификация основной массы работников приносит в казну доход, существенно превышающий ее затраты на финансирование бесплатного (для учащихся) высшего образования.

Специфичность услуг образования как экономических благ не исчерпывается указанными характеристиками. Другая ее сторона связана с *информационными свойствами ситуации принятия решения* потребителем о приобретении этих услуг, об их желаемом объеме и качестве. В экономической теории всю совокупность обращающихся на рынке благ — товаров и услуг — с точки зрения возможности потребителя получать информацию об их качестве принято подразделять на три основных типа: исследуемые, опытные и доверительные блага⁷. Знания о существенных для потребителя свойствах *исследуемых* благ покупатель может получить без специальных издержек до момента покупки; знания об *опытных* благах приобретаются до их покупки только с определенными *издержками* (без издержек их можно получить лишь *в ходе приобретения опыта* использования таких благ); достоверные сведения о *доверительных* благах становятся доступными обычно лишь спустя значительное время после их получения (потребления)⁸.

На рынках *исследуемых благ* продавец и покупатель обладают *одинаковой информацией* (строго говоря, продавец знает также об *издержках производства* этих благ, однако такие знания не влияют на поведение покупателей). В то же время рынки *опытных* и *доверительных* благ характеризуются значительной *информационной асимметрией*.

Образовательные услуги, как следует из приведенных определений, представляют собой типичное доверительное благо. Действительно, их *качество*, проявляющееся в изменившемся уровне знаний, умений и навыков учащегося, может быть реально оценено экономически только на *рынке труда* — в форме того дохода, который будет получен работником после занятия того или иного рабочего места. При этом низкая величина дохода (ниже, чем ожидал учащийся, принимая решение о приобретении тех или иных образовательных услуг) может определяться как *низким качеством* этих услуг, так и множеством *других* причин начиная от общей конъюнктуры рынка (например, вступлением на рынок труда в условиях спада или стагнации экономики) и кончая сугубо личностными характеристиками работника, не связанными с его квалификацией, однако препятствующими его найму на адекватную работу.

Очевидно, принимая решение о приобретении определенных услуг образования, покупатель в силу своей ограниченной рациональности не в состоянии надежно прогнозировать ситуацию на рынке

⁷Nelson P. Information and Consumer Behaviour. — Journal of Political Economy, 1970, vol. 78, p. 311–329; Darby M., Karni E. Free Competition and the Optimal Amount of Fraud. — Journal of Law and Economics, 1973, vol. 16, p. 67–88.

⁸Приведенные характеристики относятся к благам как некоторым целостностям, однако правомерно анализировать исследуемые, опытные и доверительные свойства, присущие в различных сочетаниях различным конкретным благам. Далее для простоты мы будем говорить только о соответствующих благах, а не об упомянутых свойствах.

труда. Поэтому его ожидания относительно качества получаемых образовательных услуг оказываются неизбежно размытыми: он не может точно определить для себя, какое именно знание он хотел бы получить, особенно если речь идет о достаточно долгосрочном участии в образовательном процессе, то есть о получении общего или профессионального образования. В случае выбора краткосрочных курсов повышения квалификации или переподготовки уровень неопределенности, разумеется, существенно ниже: потребитель точно знает, какие именно знания ему нужны, и неопределенность остается лишь по отношению к *субъекту* оказания образовательной услуги.

Информационная асимметрия, то есть отсутствие у покупателя знаний о свойствах товара, имеющихся у продавца, начиная с классического исследования Дж. Акерлофа⁹ рассматривается как одна из важнейших характеристик рынков, обуславливающая возникновение несостоятельности, или “провалов” рынков, устранение которых требует государственного вмешательства¹⁰. Механизм возникновения “провала” рынка товара, качество которого неизвестно покупателю, заключается в следующем: покупатель знает, что на рынке присутствуют не отличимые “на глаз” товары с существенно отличным качеством и разной ценой, назначаемой продавцом, но не уверен, что более высокая цена назначается на товары более высокого качества. Поэтому покупатель готов заплатить за единицу товара лишь среднюю (средневзвешенную) цену, величину которой он оценивает исходя из своих представлений о распределении единиц товара на рынке по параметру качества. Такая цена покрывает издержки производства товара низкого качества, но не товара высокого качества. Поскольку продавец не может убедить покупателя в своей правдивости, у него не будет стимулов производить высококачественные товары вообще, так что на рынке останутся только низкокачественные товары, спрос на которые может снизиться до нуля, что и означает исчезновение соответствующего рынка.

Средством решения очерченных проблем стали, как известно, *гарантии качества*, добровольно вводимые *продавцом* предлагаемого опытного товара, то есть достоверное обещание *бесплатно* устранить выявившиеся поломки в течение определенного периода после покупки. Чем выше было скрытое от покупателя (но известное продавцу) качество “лимона” (подержанного автомобиля), тем выше устанавливалась его цена и тем продолжительнее были соответствующие гарантии. При этом продавец, естественно, гарантировал устранение лишь тех недостатков, которые были присущи собственно товару, но не тех последствий, которые были вызваны *неправильной эксплуатацией* автомобиля.

⁹ Akerlof G. The Market for “Lemons”: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. — Quarterly Journal of Economics, 1970, vol. 84, p. 488–500 (рус. пер.: Акерлоф Дж. Рынок “лимонов”: неопределенность качества и рыночный механизм. — ТHESIS, 1994, № 5, с. 91–104).

¹⁰ Hirshleifer J., Riley J. The Analytics of Uncertainty and Information. — Journal of Economic Literature, 1979, vol. 17, p. 1375–1421; Stiglitz J. Information and Economic Analysis. In: Parkin J., Nobay A. (eds.). Current Economic Problems. Cambridge, Cambridge University Press, 1975, p. 27–52.

В этой связи возникает другая проблема — выявление *причины негативной оценки качества* приобретенного блага. Для опытных и доверительных благ она очевидным образом связана опять-таки с информационной асимметрией и величиной издержек мониторинга как составной части трансакционных издержек. Например, для продавца образовательных услуг выяснение причин того, почему покупатель его услуг не смог получить высокооплачиваемую работу, является практически неразрешимой задачей. Поэтому на данном рынке институт гарантий практически отсутствует.

Исключения составляют те производители образовательных услуг, которые работают на *определенный сектор* рынка труда, например, готовят работников для определенной фирмы, испытывающей устойчивую потребность в работниках соответствующей квалификации. Иными словами, предоставление образовательной услуги фактически служит компонентом заключаемого трудового контракта. Однако и в этом случае гарантии занятости *на данной фирме* отнюдь не являются гарантиями занятости и заработка *вообще*.

Особенности конкуренции на рынке доверительных благ

Стимулы к самостоятельному преодолению рынками проблем, связанных с асимметрией информации, создает, очевидно, *конкуренция* между продавцами. Однако неверно было бы считать, что конкуренция на рынке формирует стимулы только к “*позитивному*” преодолению трудностей в обеспечении товарообмена, то есть к изобретению и внедрению инноваций, содействующих созданию стоимости. Массово распространена и *недобросовестная* конкуренция, представляющая собой разновидность *оппортунистического поведения* конкурентов, то есть использование ими ложной информации, хитрости и коварства для достижения своих экономических интересов¹¹.

Оппортунистическое поведение экономических агентов в целом ведет к *перераспределению* создаваемой стоимости, а не к ее производству. Издержки соответствующих недобросовестных действий оказываются прямым вычетом из доступных ресурсов, так что с точки зрения *максимизации общественного благосостояния* оппортунистическое поведение оказывается *неэффективным*. Вместе с тем, с позиции экономического агента, осуществляющего оппортунистические действия, последние *для него* чаще всего оказываются *наиболее эффективными* (по крайней мере, в краткосрочном периоде). Поэтому, чем сильнее стимулы, создаваемые той или иной формой координации действий и взаимодействия экономических агентов, тем более вероятно именно оппортунистическое поведение как способ достижения экономических интересов. Одновременно, чем выше уровень информационной асимметрии в упомянутых взаимодействиях, тем шире возможности для стратегического сокрытия и/или искажения информа-

¹¹ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996, с. 97.

ции, то есть для недобросовестной конкуренции и других форм оппортунистического поведения более информированной стороны.

Детальный анализ относительной силы стимулов (в том числе и стимулов к оппортунистическому поведению у наемных работников) на рынке, в фирмах и государственных учреждениях¹² показал, что целесообразность использования перечисленных форм координации, рассматриваемых как формы организации производства и предоставления различных благ, существенно зависит от типа производимого блага. Чем выше *издержки измерения качества* блага, тем в большей степени стимулы к эффективному использованию ресурсов трансформируются в стимулы к *оппортунистическому поведению*, прежде всего в форме сигнализации, то есть создания *видимости* высокого качества¹³.

Поскольку наиболее мощные стимулы создаются рынком, а наименее мощные действуют в государственных учреждениях, последние могут получать сравнительные преимущества (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) даже при производстве некоторых *частных* благ, в то время как при производстве некоторых *общественных* благ такие преимущества могут быть присущи частным фирмам, действующим на рынке. Включение в анализ такого аспекта, как *транзакционные издержки измерения качества* производимых благ, позволило Д. Асемоглу, М. Кремеру и А. Миану по-новому объяснить “нарушения” в традиционной логике, связывающей производство общественных благ с государством, и показать, что в определенных условиях коммерциализация (то есть использование рыночного механизма) может позитивно сказаться на процессах производства общественных благ.

Одновременно их исследование содержит убедительные аргументы в пользу того, что коммерциализация *не должна* (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) осуществляться в секторах, где издержки измерения качества запретительно высоки, то есть прежде всего при производстве *доверительных* благ, таких, как образование и здравоохранение. Дело в том, что мощные стимулы, создаваемые рынком, могут легко сместить усилия производителей этих благ в сигнальную сферу, ухудшая при этом реальное качество соответствующих услуг.

Разумеется, недобросовестная конкуренция в форме производства дезинформирующих сигналов не может продолжаться долго: выявление реального качества произведенных доверительных товаров, пусть даже спустя достаточно длительное время, в конечном счете скажется на *репутации* производителя. Именно репутация школ, тесно связанная с их *качеством*, как показывают многочисленные исследования¹⁴,

¹² Acemoglu D., Kremer M., Mian A. Incentives in Markets, Firms and Governments. — NBER Working Paper 9802, June 2003.

¹³ Spence M. Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1974.

¹⁴ См., например: Bast J., Walberg H. Can Parents Choose the Best Schools for Their Children? — Economics of Education Review, 2004, vol. 23, p. 431–440; Schneider M. et al. Shopping for Schools: In the Land of the Blind, The One-Eyed Parent May Be Enough. — American Journal of Political Science, 1998, vol. 42, No 3, p. 769–793; Peterson P., Hassel B. (eds.). Learning from School Choice. Washington, DC, Brookings Institution Press, 1998; Howe K. Understanding Equal Educational Opportunity: Social Justice, Democracy and Schooling. New York, Teachers College Press, 1997.

служит для родителей наиболее значимым фактором, определяющим выбор ими школы для своих детей. Поэтому, несмотря на то что образовательные услуги являются доверительными благами, конкуренция между школами оказывает слабое, не всегда статистически значимое, но в целом *положительное* влияние на рост качества школ и успехи учащихся, измеряемые уровнем выполнения тестовых заданий¹⁵.

Для анализа влияния конкуренции на функционирование сектора образовательных учреждений и прежде всего общеобразовательных школ важным представляется тот факт, что в данной сфере существуют серьезные *ограничения* на рост “производственной мощности” каждого отдельного учреждения. Ведь выигрыш в конкурентной борьбе фирмы, производящей товары (вещи, изделия), ведет к тому, что увеличивается ее *доля на рынке* соответствующих благ — за счет роста ее производственной мощности. Каких-либо ограничений на такой рост (кроме емкости соответствующего рынка) нет: необходимые ресурсы приобретаются на других рынках, в случае превышения спроса над предложением ценовой механизм определяет оптимальные (для фирмы-победителя) масштабы производства.

Иная ситуация складывается на рынке образовательных услуг (по крайней мере, в России). Приток учеников в школу, предпочтительную для многих родителей, то есть характеризующуюся высоким качеством образовательных услуг, ограничен как площадью ее “производственных помещений”, так и наличием квалифицированных преподавателей, возможности высококачественной педагогической деятельности которых, в свою очередь, ограничены размерами класса (числом учеников в классе). Поскольку норматив бюджетного финансирования, согласно действующим нормативным документам, охватывает только *текущие расходы* на реализацию образовательной программы, но не капитальные и коммунальные затраты, стремление прийти в хорошую школу большего числа учащихся *не может* в таких условиях трансформироваться в аренду дополнительных учебных помещений и наем дополнительных преподавателей высокой квалификации.

Для школы-победителя в конкурентной борьбе за учащихся невозможность (в кратко- и среднесрочной перспективе) увеличить свою долю рынка образовательных услуг в соответствии со спросом означает, что она вынуждена осуществлять *отбор* учащихся среди всех, изъявивших соответствующее желание. Поскольку школа выбирает

¹⁵ См., например: Holmes G., DeSimone J., Rupp N. Does School Choice Increase School Quality? East Carolina University, Department of Economics, Working Paper, 2003, March 4; Geller C., Sjoquist D., Walker M. The Effect of Private School Competition on Public School Performance. Georgia State University, June 2003; Sandstrom F., Bergstrom F. School Vouchers in Practice: Competition Won't Hurt You! The Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Working Paper No 578, 2002; Chan W. Competition and Public School Performance: An Empirical Analysis Using Data from Ontario. University of Toronto, November 2003 (mimeo); Millimet D., Collier T. Efficiency in Public Schools: Does Competition Matter? Southern Methodist University, Dallas, February 2004 (mimeo); Levacic R. An Analysis of Competition and Its Impact on Secondary School Examination Performance in England. Teacher College, Columbia University, Occasional Paper No 34, September 2001.

ся в основном исходя из результатов, демонстрируемых ее выпускниками, естественно, что она будет отбирать лучших среди тех, кто стремится в нее перейти, ибо только такой подход позволит ей удерживать и повысить ранее продемонстрированные показатели успеха ее выпускников. Иными словами, здесь действует механизм *положительной обратной связи*, результатом которого станет *усиление стратификации* среди школ. Хорошие школы будут повышать качество своих услуг (по крайней мере, те его составные части, которые выглядят наиболее эффективно в глазах родителей, выбирающих школу), привлекая лучших учителей (путем замены ими тех, кто обладает худшими педагогическими способностями) и лучших учеников. В то время школы, проигрывающие в конкурентной борьбе, будут вынуждены работать с худшими ресурсами (с более слабыми учителями и учениками, не принятыми ни в одну из лучших школ).

Таким образом, если в секторах, производящих товары, конкурентная борьба приводит к *росту качества* во всем секторе рынка (“плохие” производители просто вытесняются с рынка), то в сфере образовательных услуг школ она будет способствовать *росту дифференциации качества* услуг. Этот общий вывод подтверждается анализом конкуренции между школами в Чили¹⁶: если эмпирических подтверждений положительного влияния конкуренции между школами на конечные результаты обучения обнаружено не было, то свидетельства того, что ваучерная программа привела к росту стратификации, напротив, имеются — лучшие учащиеся государственных школ перешли в частные школы.

Что при этом будет происходить со *средним* качеством, *a priori* оценить невозможно: результат будет зависеть от качества предложения на *рынке труда учителей*. Если на этот рынок будут выходить все более и более подготовленные преподаватели, среднее качество будет расти, если предложение будет иным — среднее качество может даже снизиться¹⁷. Поэтому введение (или усиление) конкуренции на рынке образовательных услуг внутри государственного (муниципального) сектора способно обусловить позитивные результаты, то есть повышение качества образования, только в том случае, когда реформы реально приведут к росту качества ключевого ресурса производства этих услуг — преподавателей средних школ.

Поскольку использование рыночных или квазирыночных¹⁸ стимулов при производстве любых, даже доверительных благ содействует экономии ресурсов, естественным представляется обращение к ме-

¹⁶ Chang-Tai H., Urquiola M. When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program. NBER Working Paper 10008, September 2003.

¹⁷ Подчеркнем, что сформулированные положения относятся именно к сектору государственного (муниципального) школьного образования. Для рынка образовательных услуг по повышению квалификации конкуренция будет столь же плодотворна, как и для любого рынка товаров.

¹⁸ О понятии квазирынка и его приложении к решению различных проблем социальной политики государства (образование, здравоохранение и т.д.) см., например: Le Grand J., Bartlett W. (eds.). Quasi-Markets and Social Policy. Houndmills, Macmillan, 1993.

ханизмам, которые ликвидировали бы (или хотя бы уменьшали) информационную асимметрию между производителем (продавцом) и покупателем, сохранив при этом выгоды от экономии ресурсов.

Механизмом, к которому часто обращается государство для устранения упомянутой асимметрии, является введение минимальных *стандартов качества*, контроль выполнения которых поручается специализированным ведомствам, способным в отличие от непосредственных потребителей осуществить необходимые оценочные действия. В сфере образования этот механизм действует посредством *лицензирования* учебных заведений, то есть проверки соответствия фактических условий предоставления образовательных услуг требованиям стандарта. Для обеспечения *действенности* лицензии — в смысле достижения приемлемого качества образовательной услуги — принципиально важно содержание стандарта. Предполагает ли он установление требований к *содержанию* учебного процесса (к содержанию образовательной услуги) и к педагогическим качествам учителей, а также *проверку* этих требований “на месте”, или же ограничивается характеристикой *условий* предоставления услуги, предполагая, что ее достаточное качество будет обеспечено “автоматически”, если фактические условия удовлетворяют требованиям?

Стимулирование по целевым показателям

Конкуренция обеспечивает повышение эффективности использования ресурсов, создавая соответствующие стимулы для экономических агентов. Если субъектом конкуренции выступает организация, состоящая из владельца и наемных работников, усилий одного владельца обычно оказывается недостаточно для успешной конкуренции. Адекватные стимулы должны быть созданы и для наемных работников. Основой для их формирования может служить установление специфических *целевых показателей* деятельности работников: их усилия оплачиваются в зависимости от степени достижения установленных значений.

Стимулирование работников организаций в соответствии со значениями показателей, характеризующих результаты работы, сталкивается, однако, с несколькими проблемами.

Во-первых, это *валидность* показателя, то есть соответствие его задаче, которая поручена работнику. Если целевой показатель лишь *косвенно* отражает содержание задачи, велика вероятность возникновения феномена “*работы на показатель*”. Суть его известна: ведя себя оппортунистически, работник (или подразделение фирмы) не столько решает задачу, сколько добивается требуемого (установленного сверху) значения показателя способом, который представляется ему наиболее простым, экономящим его время и усилия (для того чтобы использовать сэкономленное для своих собственных целей).

Работа на показатель представляет собой разновидность сигнализации (см. выше) с той особенностью, что основные издержки при

такой ее форме несет не непосредственно работник¹⁹, а фирма (организация), чьи средства и расходуются работником, стремящимся произвести не то или иное рыночное или нерыночное благо, а лишь сигнал, то есть *впечатление* о благе.

Во-вторых, это проблема измерения *непосредственных* (output) и *конечных* (outcome) результатов деятельности работника. Например, для менеджера фирмы *непосредственные результаты* его действий могут быть количественно измерены такими показателями, как число отданных приказаний, количество улаженных конфликтов между подчиненными, число часов фактического рабочего времени в неделю (месяц, год) и т.п. Конечные же результаты, *гораздо более значимые для фирмы*, могут быть выражены в совокупных доходах, полученных от деятельности соответствующего подразделения (или же в его издержках). Однако *непосредственные результаты*, как правило, *зависят только от усилий работника*, в то время как *конечные результаты зависят и от действий работника, и от внешних* (случайных для работника) *факторов*.

Хотя риски использования рыночных стимулов при производстве доверительных благ²⁰ в значительной мере компенсируются ориентацией родителей на выбор школы в соответствии с ее качеством, те же мощные рыночные стимулы могут внести существенные искажения в поведение школьных *учителей*. Ведь внутри школы возможности выбора конкретного преподавателя крайне ограничены, и при низком уровне предложения на рынке труда учителей отказ школы от услуг одного из них может привести просто к тому, что соответствующий предмет не будет изучаться в течение длительного времени. Поэтому при использовании стимулирующей оплаты труда, чреватом возникновением работы на показателе, качество образовательных услуг может фактически не повыситься (если не снизится²¹).

Действительно, проведенные эмпирические исследования²² показали, что 4–5 % учителей в школах США подсказывали учащимся ответы на тестовые задания. Такие цифры были получены в результате прямого измерения; при этом, по данным других исследований, на практике доля учителей, ведущих себя “стратегически” — специально “натаскивающих” школьников на выполнение тестов и пренебрегающих не отраженными в тестах темами, — может быть выше и достигать 10%²³.

¹⁹ Как, например, в случае, когда сигналом о высоком качестве человеческого капитала работника выступает диплом о повышении им квалификации, на получение которого он затратил свои усилия, средства и время.

²⁰ Acemoglu D., Kremer M., Mian A. Incentives in Markets, Firms and Governments. См. также: Dixit A. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. — Journal of Human Resources, 2002, vol. 37, No 4, p. 696–727.

²¹ Eberts R., Hollenbeck K., Stone J. Teacher Performance Incentives and Student Outcomes. — Journal of Human Resources, 2002, vol. 37, No 4, p. 913–927.

²² Levitt S. Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating. University of California, Berkeley Olin Program in Law and Economics. Working Paper No 79, 2002; Jacob B., Levitt S. Catching Cheating Teacher: The Results of an Unusual Experiment in Implementing Theory. NBER Working Paper 9414, December 2002.

²³ Shepard L., Dougherty K. Effect of High-Stakes Testing on Instruction. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Chicago, IL, April 1991; Jacob B. Accountability, Incentives and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in Chicago Public Schools. NBER Working Paper 8968, June 2002.

Поскольку результаты эмпирического анализа влияния конкуренции между школами на успехи учащихся показывают, что при конкуренции между школами достижения учащихся в США увеличиваются на несколько процентов²⁴, в свете приведенных данных неясно, обеспечивается ли это увеличение за счет *роста качества* образовательных услуг или “благодаря” *стратегическому поведению* учителей, движимых мощными денежными стимулами.

Еще один важный момент, связанный с установлением зависимости оплаты труда учителей от достижений учащихся, заключается в том, что успехи последних определяются не только качеством преподавания, но и способностями, а также усилиями самих школьников. Это означает, что высокие достижения какого-то класса по определенному предмету могут быть следствием не работы учителя, а соответствующего *подбора учеников*. Поэтому в связи с введением стимулирующей оплаты труда особую важность приобретает проблема выявления *эффективности работы преподавателя* — его способности обеспечить требуемый уровень знаний и навыков у максимально широкого круга учащихся. К сожалению, эти вопросы на эмпирическом уровне исследованы крайне недостаточно, имеющиеся попытки увязать эффективность с теми или иными наблюдаемыми и измеримыми параметрами учителей (например, уровень их образования, стаж работы и т.п.) не выглядят убедительными²⁵.

В этой связи особый интерес представляет работа Г. Бонесроннинга, специально посвященная анализу влияния действий учителя — его стратегии выставления оценок — на успехи учеников²⁶. Исходя из теоретических положений о том, что *усилия учащегося* по освоению материала определяют его образовательные достижения в неменьшей степени, чем *усилия учителя*²⁷, автор обращает внимание на то, что в зависимости от того, как учитель выставляет оценки, они могут или стимулировать, или подавлять усилия учащегося. Одним из результатов проведенного им эмпирического эконометрического исследования, использовавшего, в частности, данные о поведении учителя в классе, стал вывод о том, что школьники, к которым применялась стратегия “жесткого” выставления текущих оценок, демонстрировали значительно лучшие успехи, чем те, учителя которых практиковали “мягкое” оценивание, то есть завышали оценки.

Одновременно это исследование показало, что стратегии “жесткого” оценивания применяются тем *реже*, чем *выше уровень конкуренции* между школами: “Родители и учащиеся всегда и везде имеют стимулы к тому, чтобы оказывать давление на учителя в пользу “мягкого” оценивания, но их возможности осуществлять его зависят от

²⁴ См. сноску 14.

²⁵ См. обзор и оценку таких исследований в работе: Hanushek E., Rivkin S., Kain J. Teachers, Schools and Academic Achievement. NBER Working Paper No 6691, 2001.

²⁶ Bonesronning H. Can Effective Teacher Behavior Be Identified? — *Economics of Education Review*, 2004, vol. 23, p. 237–247.

²⁷ Correa H., Gruver G. Teacher–Student Interaction: A Game-Theoretic Extension of the Economic Theory of Education. — *Mathematical Social Science*, 1987, vol. 13, p. 19–47.

степени конкуренции между школами. В школьных округах с большим числом школ у родителей есть реальная возможность ухода в другую школу, так что школьное руководство и учителя могут быть, следовательно, более отзывчивы к давлению родителей”²⁸.

* *
*

Приведенные эмпирические данные о связи конкуренции между школами и динамики образовательных успехов учащихся отражают преимущественно процессы проведения реформы среднего образования в США, известной под кратким наименованием “School Choice”. Суть этой реформы заключается в следующем: учащимся государственных школ с помощью лотереи или других механизмов предоставляются гранты (ваучеры), позволяющие им поступить в платную частную школу или же в так называемую “уставную школу” (charter school), обладающую значительной свободой в области определения структуры и форм образовательного процесса, обеспечивающую углубленное изучение отдельных предметов и т.п. Кроме того, такие школы, оставаясь государственными, получают возможность привлекать денежные средства родителей для развития учебного процесса. Именно широкое распространение “уставных школ” наряду с существовавшими ранее частными школами обеспечивает разнообразие выбора образовательных учреждений для родителей.

Идея школьных ваучеров — бюджетных средств, выделяемых семьям, доходы которых не позволяют им учить детей в частных школах, — восходит к М. Фридмену²⁹, видевшему в них оптимальную форму участия государства в образовании. Легко понять, что только отсутствие такого института отличает *уже существующую ситуацию* в России от того состояния, которое в США стремятся *достичь* в результате проведения реформы “School Choice”. Действительно, сочетание различных специализированных школ (гимназий, лицеев, “авторских” школ, школ — экспериментальных площадок и т.п.) с “обычными” общеобразовательными, а также с частными школами, имеющее место фактически с начала экономических реформ, *теоретически* предоставляет родителям весьма широкие возможности для реализации своих предпочтений в выборе конкретного места учебы детей. Практическим же ограничением выбора служит, с одной стороны, наличие “нестандартных” школ в радиусе разумной временной доступности, а с другой — уровень доходов родителей. В пределах же этих ограничений ситуация с выбором школы в России практически ничем *не отличается* от ситуации выбора в США.

Это означает, что те резервы повышения качества образовательных услуг, которые связаны с конкуренцией между школами, *уже реализованы* в отечественной практике. Следующий шаг в использова-

²⁸ Bonesronning H. Can Effective Teacher Behavior be Identified?, p. 240.

²⁹ Friedman M. The Role of Government in Education. In: Friedman M. (ed.). Capitalism and Freedom (Ch. VI). Chicago, University of Chicago Press, 1962.

нии этих резервов может быть сделан только на пути *резкого увеличения финансирования* системы образования с тем, чтобы на рынок труда учителей начали приходить не те, кто не может трудоустроиться на более высокооплачиваемую работу, а те, кто при равной (высокой) оплате труда склонен к преподавательской деятельности. Использование же нормативов бюджетного финансирования, как это предполагается в рамках российской образовательной реформы, вовсе не эквивалентно практике образовательных ваучеров в США, поскольку размер такого норматива отнюдь не дает возможности малообеспеченным родителям оплатить учебу своего ребенка в частной школе.

Приведенные в статье положения экономической теории вполне соответствуют упомянутым эмпирическим наблюдениям. Если конкуренция между школами ориентирует их *руководителей* на повышение качества школы, то стимулирующая оплата труда учителей (так называемая *merit payment system*), напротив, ориентирует их в значительной мере на оппортунистическое поведение (“мягкое” выставление оценок, подсказки на экзаменах, “натаскивание” на сдачу тестов и т.п.). Дело в том, что их *действия* практически ненаблюдаемы для руководителей школ, а потенциальные личные выгоды могут оказаться весьма существенными. Что же касается негативных последствий такого поведения для *репутации* школы (ее качества) и соответственно финансового положения, то для отдельного учителя они выступают как долгосрочные и весьма неопределенные с точки зрения их влияния на его личное благосостояние. Поэтому по экономическим причинам подобные последствия учитель вряд ли будет принимать во внимание при выборе им линии поведения в классе.

Итак, обобщая теоретические положения и эмпирические наблюдения, можно утверждать, что оптимизм по отношению к благоприятному воздействию конкуренции между школами на качество образовательных услуг основывается скорее на *вере и незнании*, чем на научном доказательстве данного влияния. Это означает, что официально принятая идеология реформы образования в России в части модернизации экономического механизма *среднего образования* нуждается как минимум в более серьезном обсуждении с привлечением как положений современной экономической теории, так и практики стран, уже продвинувшихся по пути аналогичных преобразований.