

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Израэл Маркес II, Андрей Яковлев

**ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ
В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ**

Препринт WP1/2017/04

Серия WP1

Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2017

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы российской экономики»
А.А. Яковлев

Маркес П. И., Яковлев, А. А.

Профессиональное образование и механизмы государственно-частных партнерств в российских регионах [Электронный ресурс]: препринт WP1/2017/04 / И. Маркес П, А. А. Яковлев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 Мб). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы экономики»). – 28 с.

Исследования по экономическому развитию показывают, что рост производительности является важным фактором для перехода в категорию стран с высокими доходами. Профессиональное образование рассматривается как одно из средств достижения данной цели. Однако для этого необходимо соответствие между содержанием образовательных программ и спросом на квалификации со стороны предприятий. С середины 2000-х годов руководители российских компаний регулярно отмечают нехватку квалифицированных рабочих и несоответствие квалификаций работников промышленного сектора. Российские ученые поразному оценивают это явление. Данная работа утверждает, что эта проблема действительно существует, и описывает институциональные факторы, приводящие к ее возникновению. Кроме того, в работе рассматриваются возможные пути улучшения взаимоотношений между фирмами и учреждениями среднего профессионального образования в России. В частности, освещаются недавние усилия федеральных и региональных властей в России по поощрению государственно-частного партнерства (ГЧП) между предприятиями и учреждениями профобразования – как одно из средств обеспечения такого соответствия. Тем не менее существует много различий между регионами в формах ГЧП и их внедрении. Данная статья описывает современные формы профессионального образования в России, используя оригинальные базы данных по ГЧП в регионах России, и пытается объяснить причины региональных различий в масштабах внедрения ГЧП в сфере профессионального образования.

Ключевые слова: нехватка квалифицированных рабочих кадров; среднее профессиональное образование; производительность труда; дуальное образование; государственно-частное партнерство; догоняющее развитие; Россия

Маркес П Израэл, доцент, НИУ ВШЭ, факультет социальных наук, департамент политической науки; научный сотрудник, НИУ ВШЭ, Институт анализа предприятий и рынков, Международный центр изучения институтов и развития.

Яковлев Андрей, директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ; профессор кафедры теории и практики государственного управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ.

Данная статья основана на результатах исследований, проведенных НИУ ВШЭ в рамках гранта РФФИ № 16-18-10425 «Частно-государственное партнерство в среднем профессиональном образовании: на примере фирм в России и Китае». Сокращенная версия данной статьи планируется к печати в Журнале Новой экономической ассоциации.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Маркес П И., 2017
© Яковлев А.А., 2017
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2017

1. Введение

Исследователи «ловушки среднего дохода» отмечают, что главным препятствием для дальнейшего развития стран, достигших среднего уровня доходов, становится замедление роста производительности труда [Doner, Schneider, 2016]. Такие страны оказываются «неспособны конкурировать в экспорте промышленных товаров со странами с низким уровнем дохода и заработной платы и неспособны конкурировать с передовыми экономиками в инновациях, требующих высокой квалификации...» [Kharas, Kohli, 2011, p. 282]. В России разрыв между квалификациями, которые нужны работодателям, и теми навыками, которыми обладают выпускники учебных заведений, представляется весьма глубоким. Этот разрыв может служить объяснением медленного роста экономики в последние годы. Опросы бизнес-сообщества регулярно показывают, что более 60% российских фирм в числе наиболее острых проблем называют нехватку квалифицированных кадров [ОПОРА, 2012; РСПП, 2014].

Одним из решений проблемы разрыва между спросом и предложением квалифицированных кадров является взаимодействие фирм и учебных заведений. Если предприятия имеют возможность влиять на формирование программ обучения, это минимизирует время и финансовые затраты на адаптацию выпускников. Взаимодействие фирм и учебных заведений создает стимулы для студентов к обучению востребованным специальностям с высокой квалификацией. Тем самым становится возможной подготовка новых кадров специалистов, способных конкурировать по производительности труда с работниками из развитых стран. Однако бизнес трудно вовлечь в этот процесс. Помимо стандартных рисков, связанных с инвестициями, предприятия опасаются переманивания квалифицированных работников фирмами-конкурентами. Также учебные заведения в рамках кооперации с предприятиями могут уклоняться от исполнения своих обязательств и выпускать специалистов с неадекватной или неполной квалификацией, что потребует от фирм новых затрат на их переобучение.

Российские власти в последние годы стали проявлять внимание к проблеме разрыва между спросом и предложением квалифицированных кадров. С середины 2000-х годов правительство РФ провело несколько волн конкурсов для выявления передовых механизмов взаимодействия между фирмами и учебными заведениями в российских регионах [Remington, Marques, 2017; Абанкина и др., 2017]. Одним из

предпочтительных решений оказались государственно-частные партнерства (ГЧП), в рамках которых предприятия сотрудничают с учебными заведениями с целью подготовки кадров. Однако характер и распространенность механизмов ГЧП в российских регионах все еще отличаются большой вариацией.

В следующем разделе мы кратко рассмотрим проблему дефицита квалифицированных рабочих кадров в России и литературу, посвященную этой теме. В третьем разделе дано краткое описание основных форм ГЧП, возникающих в российских регионах, и показано их соотношение с опытом советского периода. В четвертом разделе приводятся систематизированные данные о преобладании тех или иных форм ГЧП в различных регионах РФ. В пятом разделе на основе результатов последних исследований дается объяснение, почему некоторым регионам лучше, чем другим, удалось внедрить и простимулировать определенные формы ГЧП. В заключительном разделе представлены основные выводы работы.

2. Дефицит квалифицированных рабочих кадров в России

Уже с середины 2000-х годов дефицит квалифицированных рабочих кадров регулярно фиксировался как одна из острых проблем для российских промышленных предприятий [Голикова и др., 2007]. По данным мониторинга РЭБ, в среднем за 2007 г. 40% опрошенных менеджеров предприятий в промышленности отмечали недостаточную укомплектованность рабочей силой относительно спроса, ожидаемого через 12 месяцев [РЭБ, 2007].

Этому явлению давались разные интерпретации. Некоторые очень авторитетные эксперты считали данную проблему мнимой и объясняли результаты опросов тем, что в промышленности сохраняется большое число неэффективных предприятий, которые не могут или не хотят платить своим работникам конкурентную заработную плату и предпочитают предъявлять запрос к государству по подготовке рабочих кадров [Гимпельсон, 2004]. В более поздней статье представителей этой же исследовательской группы подчеркивалось, что жалобы руководителей фирм на дефицит рабочих кадров никак не соотносятся с растущими показателями выпуска специалистов учреждениями среднего и высшего профессионального образования, а также не подтверждаются публикуемыми данными о свободных вакансиях [Гимпельсон и др., 2007]. Более того, на фоне

заявлений о дефиците кадров численность работников в обрабатывающей промышленности в 2005–2008 гг. сократилась на 300 тыс. [ВШЭ, 2010, с. 58].

Особое внимание обращалось на нежелание или неготовность фирм нести расходы на обучение и переподготовку кадров. Так, по данным Росстата, в 2005 г. доля расходов на профессиональное обучение в составе общих затрат на рабочую силу в обрабатывающей промышленности составляла лишь 0,3%, тогда как в странах Евросоюза в 1990-е годы этот показатель был на уровне примерно 3%. Альтернативные оценки на основе данных опроса средних и крупных предприятий обрабатывающей промышленности, проведенного весной 2009 г., давали цифру в 0,7% [Гимпельсон, 2010, с. 48]. И хотя каждое второе промышленное предприятие заявляло об обучении своих работников, только на каждой пятой фирме программы переобучения охватывали свыше 10% персонала и лишь у 15% фирм сроки переобучения превышали один месяц [ВШЭ, 2010, с. 59].

Стоит отметить, что подобные оценки можно подтвердить цитатами из наших интервью, взятых весной 2017 г. в одном из регионов Центрального федерального округа. Первый респондент – бывший директор крупного завода, который сейчас занимает должность министра промышленности в этом регионе. Вот как он описывает типичный до недавнего времени процесс привлечения квалифицированных рабочих кадров:

«...Проходит конкурс “Золотые руки”, награждают специалиста авиационного завода... об этом пишут [региональные СМИ], снимают передачу, как его награждают и поздравляют. Затем кадровая служба одного из предприятий... звонит этому человеку и говорит: идите к нам на работу, у нас заработная плана на 5 тыс. рублей больше. Достаточно было потратить 50 тыс. рублей в год, чтобы получить высококлассного специалиста. И [это] даже в рамках одного и того же холдинга...».

А вот что второй респондент – проректор ведущего университета в том же регионе – говорит о взаимодействии с предприятиями-работодателями:

«Мы им возможности [влияния на разработку учебных программ] предоставляем... [Но] они ими не пользуются... Когда мы встречаемся, у нас возникает такого рода диалог. Я спрашиваю: “Друзья мои, сколько вам нужно [специалистов] и с какими компетенциями?..” Они говорят: “Ну какие у вас компетенции!..” – “Ну хорошо, давайте поговорим, кого и сколько вам нужно”.

– “Нам не до этого...” Вот такой разговор за круглым столом... Мы с работодателями здесь не находим общего языка».

На этом фоне многим покажется справедливым резюме В. Гимпельсона из его 45-страничной обобщающей статьи 2010 г. с характерным названием «Нужны ли нашей промышленности квалифицированные работники? История последнего десятилетия»:

«Спрос обрабатывающей промышленности на труд перестал определять спрос экономики по численности или по уровню оплаты. Более того, глубоко “провалившись” по зарплате по отношению к другим секторам, промышленность потеряла доступ к “сливкам” квалифицированного труда. Доступный же по цене профессиональный “отстой” ей самой не очень-то и нужен. “Сливки” же достаются секторам с более высокой относительной заработной платой, включающим организации финансового сектора и государственного управления, предприятия добывающей промышленности, энергетики, транспорта и связи... Действующие в российской экономике институты (включая институты рынка труда), ограничивая временной горизонт планирования и принятия решений, дестимулируя производство и ориентируя экономических агентов на поиск быстрой ренты, не поощряют ни накопление, ни эффективное использование квалификации и навыков. Что бы ни говорили чиновники и отдельные работодатели, похоже, в заданных сегодня институциональных условиях нашей промышленности в целом не очень-то и нужны квалифицированные работники» [Гимпельсон, 2010, с. 65–66].

Однако подобный диагноз, несмотря на детальность лежащего в его основе эмпирического анализа, на наш взгляд, отражает лишь часть российской реальности. В частности, он не учитывает в должной мере очень высокую неоднородность предприятий. Анализ ситуации на микроуровне показывает, что за низкими средними показателями скрываются громадные различия в уровне и динамике эффективности отдельных фирм. Из данных обследования ВШЭ и Всемирного банка в 2005 г. следовало, что разрывы в производительности труда по добавленной стоимости между 20% лучших и 20% худших фирм в крупных отраслях обрабатывающей промышленности в РФ составляли от 9 до 24 раз [Голикова и др., 2007, с. 8–9]. И хотя неконкурентоспособные предприятия действительно чаще жаловались на нехватку квалифицированных рабочих,

среди эффективных предприятий в обрабатывающей промышленности эту проблему отмечал 51% респондентов и в целом в ранжированном списке препятствий для развития бизнеса дефицит кадров занимал второе место из 20 возможных [Голикова и др., 2007, с. 25–26].

Следует подчеркнуть, что изменение экономической конъюнктуры в ходе кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг. не ослабило остроту обсуждаемой проблемы. Хотя весной 2009 г. на пике глобального кризиса в российской обрабатывающей промышленности практически сравнялись доли фирм, отмечавших недостаток персонала и избыточную занятость, дефицит квалифицированных рабочих в рамках очередного опроса ИАПР НИУ ВШЭ отмечали свыше 36% респондентов. Достаточно показательным также был доклад для ВЭФ от России в начале 2015 г., подготовленный на основе интервью с руководителями 54 успешных компаний из разных секторов экономики. Отвечая на вопрос о барьерах для ведения бизнеса, руководители этих фирм на первое место (выше административных барьеров, неэффективного регулирования и макроэкономической нестабильности) ставили нехватку квалифицированных работников [WEF, 2015, р. 9]. Говоря о факторах успеха, они с большим отрывом ставили на первое место компетентность и качество персонала [Ibid., р. 11–12].

Почему даже успешные фирмы не могут решить для себя проблему дефицита квалифицированных рабочих кадров? Потому что при всей специфике российского рынка труда в основе этой проблемы лежат более фундаментальные причины, обусловленные особенностями инвестиций в человеческий капитал, асимметрией информации и рисками оппортунистического поведения. Начиная с пионерных исследований Г. Беккера [Becker, 1962, 1964], эти проблемы многократно анализировались в литературе, их хороший обзор дан в работе [Leuven, 2005].

На конкурентном рынке фирма, инвестирующая свои средства в повышение квалификации своего работника, сталкивается с риском того, что фирмы-конкуренты предложат этому работнику более высокую зарплату, и он сменит место работы. Тем самым издержки на обучение, понесенные первой фирмой, превратятся в чистые потери. Уменьшить этот риск можно, если приобретенные навыки являются очень специальными и востребованы только данной фирмой либо если существуют ограничения на мобильность рабочей силы. Альтернативный

вариант (применявшийся в России крупными международными автомобильными концернами, которые в 2000-е годы строили свои сборочные заводы в Калуге или Ленинградской области) – сразу предлагать более высокую заработную плату работникам, прошедшим повышение квалификации. Такой подход решает проблему переманивания сотрудников конкурентами, но, по сути, он приемлем только для очень эффективных компаний (которые могут позволить себе нести двойные издержки). Важным следствием этого подхода (как и при ограничениях на мобильность рабочей силы) являются слабые общеэкономические эффекты от расходов на обучение работников – новые навыки и компетенции формируются на наиболее передовых предприятиях, усиливая их лидерство, но оказываются недоступны для остальных фирм.

В недавней статье [Doner, Schneider, 2016] было показано, что такие проблемы характерны для многих стран, оказавшихся в «ловушке среднего дохода». Запуская у себя экономический рост, эти страны могли успешно конкурировать на мировом рынке за счет низких издержек – причем не только в части зарплат работников. Дополнительными факторами снижения затрат для бизнеса на ранних стадиях экономического развития в этих странах были отсутствие системы социального страхования и соответствующих гарантий для работников, низкий уровень налогов и большие масштабы уклонения от их уплаты, отсутствие экологических стандартов. Но по мере экономического развития и роста уровня доходов возможности конкуренции за счет этих факторов снижаются: не только потому, что работники начинают требовать для себя большего уровня социальных гарантий, но в первую очередь потому, что на фоне выросших зарплат конкуренция с фирмами из развитых стран становится возможной только за счет роста производительности труда. В свою очередь рост производительности требует инвестиций не только в материальные активы (такие как оборудование), но также в человеческий капитал – с формированием у работников новых навыков и компетенций, позволяющих им осваивать новые технологии и использовать современное оборудование.

Как свидетельствуют многие исследования, эффективное решение этой проблемы возможно через координацию деятельности экономических агентов и их

кооперацию¹ – когда все фирмы тратят определенную долю своей выручки на обучение и повышение квалификации работников и существуют механизмы обратной связи между предприятиями (как работодателями) и системой образования (выступающей в качестве поставщика новых кадров). Однако сложившаяся институциональная среда в развивающихся странах (с высокой долей неформального сектора и острыми противоречиями между государством и бизнесом, работниками и работодателями, местными и иностранными фирмами) не способствует решению этой задачи.

Позитивную роль здесь может играть иностранный бизнес – как источник новых технологий и новых компетенций [Lall, 1992]. Их распространение в национальной экономике может происходить через переход в отечественные компании тех местных менеджеров, которые работали в офисах транснациональных компаний (ТНК). Однако это – медленный процесс и скорость такого «естественного распространения знаний» недостаточна для догоняющего развития. При этом специфика крупных ТНК заключается в том, что обычно у них существуют собственные корпоративные системы подготовки кадров и повышения квалификации и поэтому часто у них нет достаточных стимулов к тому, чтобы тратить усилия на изменение профессионального образования в странах присутствия [Doner, Schneider, 2016]. В свою очередь у средних ТНК для такой активности просто недостаточно ресурсов, и дефицит подготовленных кадров на национальном рынке для них может быть значимым барьером при принятии решений об инвестициях в данной стране.

Стоит отметить, что стремительное развитие технологий и связанные с ним динамичные изменения в необходимых навыках и квалификациях приводят к тому, что проблемы с неадекватной реакцией системы профессионального образования на спрос работодателей на квалифицированных работников возникают сегодня и в развитых странах. Косвенным подтверждением этому может быть интерес к внедрению элементов немецкой системы «дуального образования» в США (более подробно см. [Ремингтон, 2017]).

¹ Характерно, что известный эксперт по экономическому развитию Дэни Родрик в своей программной статье “Industrial policy for twenty-first century” выделял «провалы координации» как одну из двух центральных проблем для предлагаемой им «новой промышленной политики» [Rodrik, 2004].

Возвращаясь к обсуждению российской ситуации, следует признать, что экономика РФ в полной мере сталкивается с эффектами, характерными для «ловушки среднего дохода». При этом, начиная с Концепции долгосрочного развития 2008 г., правительство РФ во всех программных документах признавало необходимость перехода к новой модели экономического развития, предполагающей существенный рост производительности труда. Однако этот рост производительности невозможен без формирования адекватной системы постоянного обучения и освоения новых навыков и компетенций как на уровне фирм, так и на уровне работников.

В этом контексте недостаточно констатировать неэффективность российского рынка труда и отсутствие работающих механизмов воспроизводства кадров (которые можно охарактеризовать как еще один пример «институциональной ловушки» в терминах В. Полтеровича [Полтерович, 1999]). Более важно понять, какие объективные факторы могут способствовать выходу из этой «ловушки», а также какие экономические агенты и в силу каких причин могут стать драйверами этого процесса.

Важная особенность российской экономики в сравнении с другими развивающимися рынками заключается в том, что РФ унаследовала от СССР развитый сектор образования. В этой связи, несмотря на критические высказывания многих российских экспертов об ухудшении качества образования, по оценкам иностранных компаний, квалификация работников в России в среднем по-прежнему выше, чем на других развивающихся рынках, и это дает возможности для размещения здесь сложных производств [ИАПР, 2015].

Свои особенности также имеет позиционирование в России международного бизнеса. В 2000-е годы на волне политической стабилизации и нефтяного бума, сопровождавшегося бурным ростом внутреннего рынка, в российскую экономику пришло большое число иностранных инвесторов (как крупных, так и средних) – прежде всего из европейских стран и особенно из Германии. Несмотря на международные санкции, в России в конце 2016 г. продолжали работать около 6 тыс. немецких фирм. Большинство из этих компаний ориентировались на спрос со стороны российских потребителей. Однако девальвация рубля в конце 2014 г. существенно подорвала их конкурентные позиции на внутреннем рынке РФ и создала серьезные стимулы к локализации – не только в части производства

комплектующих, но и в части организации подготовки кадров «на местах». В этом контексте необходимо особо подчеркнуть инициативу Российско-Германской внешнеторговой палаты по внедрению в России немецкой модели «дуального образования»². Этот проект является частью более широкой программы, запущенной Союзом торгово-промышленных и внешнеторговых палат Германии (ДИНК) при поддержке Федерального министерства образования и научных исследований ФРГ. На наш взгляд, данная программа является стратегической реакцией правительства и бизнес-сообщества ФРГ на те вызовы в сфере кадрового обеспечения, с которыми немецкие фирмы-инвесторы сталкиваются в других странах.

Оба названных фактора – потенциал российской системы образования и конструктивный настрой иностранных инвесторов, работающих на рынке РФ, – можно использовать для совершенствования процессов подготовки квалифицированных кадров и выстраивания механизмов, способных адекватным образом транслировать в систему образования сигналы, идущие от работодателей. Однако очевидно, что такая реформа невозможна без активного участия российских акторов. Кто и почему может быть заинтересован в такой реформе? В следующем разделе мы кратко опишем развитие этих реформ на региональном уровне и отметим, что степень внедрения практик дуального образования и ГЧП с фирмами варьируется в зависимости от региона. Затем мы представим новые исследовательские гипотезы, которые могут объяснить эти различия.

3. Современные формы ГЧП в российских регионах

Для того чтобы изучить практику современных ГЧП в российских регионах, мы сформировали оригинальную базу данных на основе годовых отчетов 1654 российских учреждений среднего профессионального образования за 2013 г.³ Эти отчеты учебные заведения обязаны ежегодно предоставлять в Минобрнауки, а также публиковать на своих веб-сайтах. Хотя отчеты отличаются друг от друга по формату и составу, все учебные заведения должны включать туда данные о партнерствах с предприятиями и о содержании отношений с ними. В общей

² См.: <http://berufsbildung.ahk.de/projekt-vetnet/beschreibung/?L=39>

³ В целом в России имеется 2494 учреждения среднего профессионального образования. Наши данные охватывают все эти учебные заведения за исключением тех секторов (в основном культура и медицина), где очень мало частных работодателей.

сложности в этих отчетах за 2013 г. содержится информация о более чем 33 тыс. *специфических* взаимодействий предприятий с учебными заведениями.

На основе отчетов можно четко выделить несколько различающихся между собой кластеров совместной деятельности. Наибольший интерес представляют механизмы, которые требуют от фирм больших затрат времени и/или существенных финансовых ресурсов. Трудозатратными, как правило, являются такие механизмы взаимодействия, как разработка учебных планов и оценка квалификации выпускников. В отношении таких форм ГЧП учебные заведения отмечали, что предприятия тратили много времени на подробное изложение того, какие квалификации им нужны, на разработку и утверждение учебных планов, подготовку и проведение экзаменов, а также на актуализацию образовательных программ.

Некоторые формы ГЧП требовали также прямых финансовых затрат. Отчеты описывают много случаев, когда предприятия вкладывали средства в обновление материальной базы учебных заведений или предоставляли им современное оборудование. Помимо прямых инвестиций, фирмы также выплачивали отдельным студентам стипендии или принимали их на работу на неполный рабочий день в период их обучения. Многие фирмы также соглашались гарантировать лучшим выпускникам рабочие места. Во всех этих случаях подобные практики предназначались для того, чтобы приблизить обучение в учебных заведениях к реальной практике работы в фирмах, выявить лучших студентов и дать этим студентам стимулы для получения высококачественной квалификации.

Однако не все формы ГЧП, упоминавшиеся в отчетах, являлись затратными или стремились поощрить учащихся к приобретению высокой квалификации. Например, часть предприятий предлагали только ярмарки вакансий и короткие экскурсии на производство. Отчеты также содержали информацию о прохождении «производственной практики», когда учащихся отправляют в фирмы-партнеры на срок до одного месяца. Хотя проведение «производственной практики», традиционной для советского периода, требует затрат от тех фирм, которые подходят к ней серьезно, некоторые рассматривают ее лишь как источник дешевой, неквалифицированной рабочей силы. К сожалению, в большинстве отчетов учебных заведений было недостаточно информации, позволяющей отделить

подобную «производственную практику» от той, в ходе которой студенты приобретают новые навыки и знания.

Хотя многие описанные выше механизмы предназначены для сближения российских ГЧП с немецкой моделью «дуального образования», где фирмы и учебные заведения тесно связаны друг с другом, студенты проводят по крайней мере половину времени, обучаясь на производстве, а фирмы оказывают учебным заведениям материальную поддержку [Thelen, 2004], в действительности они поразительно похожи на практики советского периода. Как выразился директор одного из колледжей в ходе серии интервью, современные механизмы взаимодействия просто «шире и плотнее», чем в советскую эпоху. Однако если содержание совместной деятельности учебных заведений и предприятий было знакомым, поддерживающие ее институты и окружающие условия радикально изменились. Предприятия стали независимыми от государства. При этом наиболее важные изменения были связаны с теми гарантиями, которые теперь должны предоставлять учебные заведения и региональные власти для того, чтобы добиться сотрудничества от фирм.

4. ГЧП в российских регионах: стилизованные факты

Для демонстрации различий между регионами по масштабам использования ГЧП в СПО и идентификации конкретных типов ГЧП мы кодифицировали данные из годовых отчетов учебных заведений. Кодификация была проведена с использованием набора ключевых слов в описании каждого *специфического* взаимодействия с конкретным предприятием. Каждая пара «фирма – учебное заведение» могла быть кодифицирована как пользователь нескольких форм ГЧП.

На рис. 1 показана распространенность в регионах РФ затратных (с точки зрения потраченного времени и денег) форм ГЧП в СПО. Среди новых форм взаимодействия чаще всего встречались участие фирм в квалификационных экзаменах и в разработке стандартов – они наблюдались в 57 и 61 регионе. Наименее распространенными формами являлись прием учащихся на работу и выплата стипендий от предприятия – соответственно, в 24 и 35 регионах. По контрасту, «производственная практика» советского типа распространена широко, эту форму ГЧП используют фирмы и учебные заведения в 73 регионах.

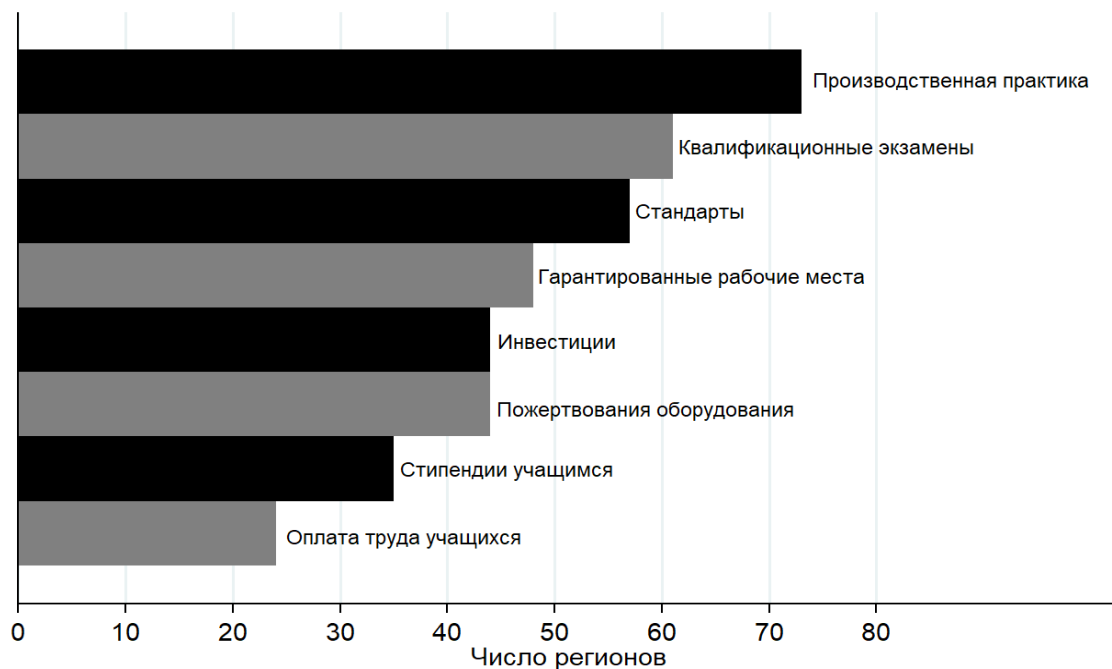


Рис. 1. Частота использования форм ГЧП в СПО в регионах РФ

Эти данные, однако, мало говорят нам о том, насколько всесторонним является профессиональное образование в регионах. Разные формы ГЧП в СПО воздействуют на разные параметры разрыва между программами обучения и реальными потребностями предприятий в навыках и квалификациях новых работников. Поэтому можно ожидать, что для наилучшего решения проблемы разрыва между спросом и предложением квалифицированных кадров регионы станут использовать несколько различных практик⁴.

На рис. 2 мы попытались отразить эту всесторонность СПО, показав, сколько регионов внедрило то или иное число разных новаторских затратных форм ГЧП. Как видно на графике, в 31 регионе имеется хотя бы одна пара «фирма – учебное заведение», где практикуются все новаторские затратные формы ГЧП. Эта группа по численности выше той группы регионов, где не внедрено ни одной затратной формы ГЧП (15 регионов) или используется лишь один из этих механизмов (4 региона). Таким образом, мы можем констатировать, что для преодоления разрыва между спросом и предложением квалифицированных кадров

⁴ Такой подход близок к понятию «глубины взаимодействия», используемому в статье [Ремингтон, 2017].

большинство регионов внедряет разные, накладывающиеся друг на друга формы взаимодействия между фирмами и учебными заведениями.

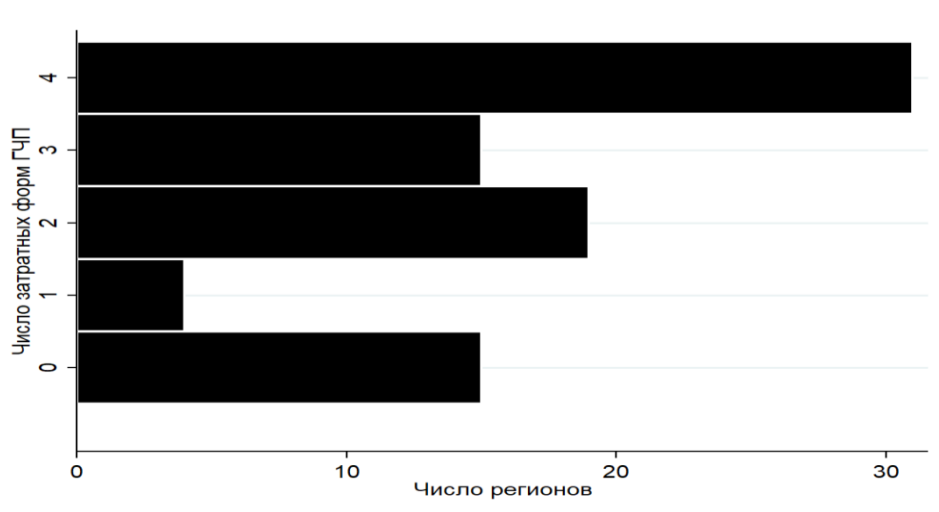


Рис. 2. Группировка регионов по числу используемых затратных механизмов взаимодействия между предприятиями и учебными заведениями

Хотя рис. 1 и 2 показывают, что многие регионы экспериментируют с новыми формами ГЧП, они не дают представления о том, насколько распространены эти формы на микроуровне – среди учебных заведений и фирм. Рисунки 3 и 4 демонстрируют различия в долях учебных заведений и фирм, которые внедрили разные формы ГЧП. Для упрощения визуализации различные формы ГЧП сгруппированы в четыре категории: квалификационные экзамены и разработка стандартов; предоставление гарантированных рабочих мест; стипендии и зарплаты для студентов; инвестиции или предоставление оборудования. На каждом из графиков «ящик» представляет диапазон с 25-й по 75-ю квартиль каждой переменной, а линией показано медианное значение. «Усы» показывают диапазон данных в пределах полутора межквартильных расстояний от медианы, а точки показывают выбросы.

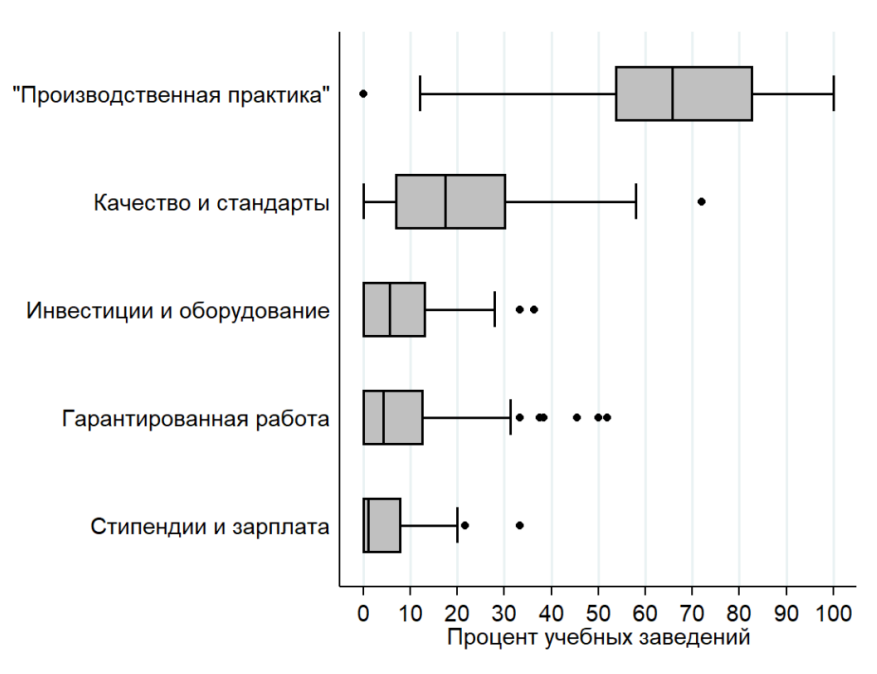


Рис. 3. Вариация доли учебных заведений, использующих не менее одного затратного механизма взаимодействия с предприятиями

Рисунок 3 свидетельствует о том, что участие предприятий в квалификационных экзаменах и разработке стандартов характерно для 17% учебных заведений в медианном регионе, в то время как только 6% учебных заведений в медианном регионе получают от фирм-партнеров инвестиции или оборудование и только у 4% есть гарантированные рабочие места для выпускников. Наименее распространены в регионах стипендии и зарплата – их предоставляет только 1% учебных заведений в медианном регионе. По контрасту с этим у 66% учебных заведений в медианном регионе есть партнеры, предлагающие «производственную практику». Однако, как видно на графике, все показатели отличаются большой вариацией. Например, в применении механизма стипендий и зарплат, регионы 25-й и 75-й перцентилей отличаются друг от друга на 8%, и это – наименьшее различие в графике. Тем не менее в целом эти данные говорят о том, что новаторские формы ГЧП внедрены в относительно немногих учебных заведениях.

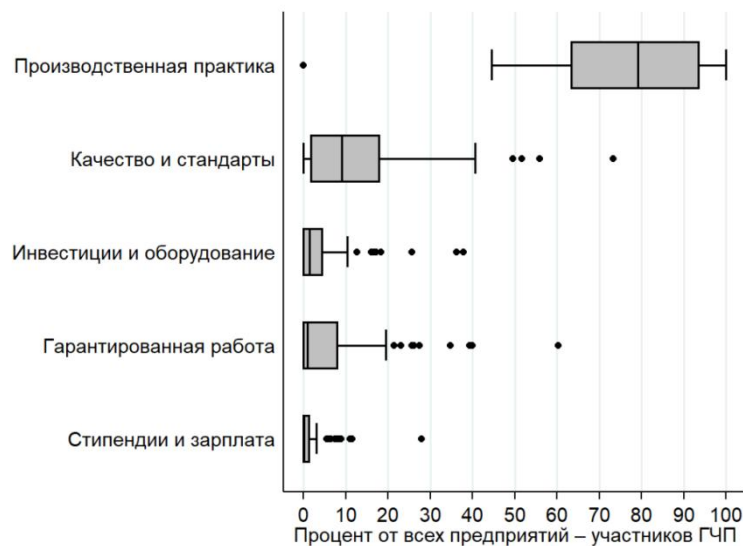


Рис. 4. Вариация доли предприятий, использующих не менее одного затратного механизма взаимодействия с учебными заведениями

Рисунок 4 показывает доли предприятий, участвующих в разных формах ГЧП. Цифры опять-таки невысоки. В медианном регионе почти нет фирм, которые предлагают студентам стипендии или зарплаты, только 1% фирм предлагает студентам гарантированные рабочие места, а 1,4% предлагают инвестиции и оборудование. Сотрудничество в области определения квалификаций и разработки стандартов, однако, более популярно – этим занимается 9% фирм в медианном регионе. Хотя эти цифры свидетельствуют, что затратные формы ГЧП использует весьма небольшое число предприятий, мы снова видим очень высокую вариацию.

5. Определяющие факторы внедрения и распространения ГЧП в регионах

Как отмечалось во введении, одну из ключевых проблем ГЧП в сфере СПО представляет необходимость убедить фирмы в том, что инвестированные ими время и деньги принесут отдачу. Для стран с развитой рыночной экономикой научная литература определяет две модели, которые решают центральную проблему ГЧП. Первая модель либеральной рыночной экономики (ЛРЭ) опирается

на эффективные рынки, дающие адекватные сигналы для экономических агентов, и суды, обеспечивающие правоприменение [Estevez-Abe et al., 2001]. Вторая модель координируемой рыночной экономики (КРЭ) опирается на комплекс формальных и неформальных институтов, предполагающих кооперацию между ассоциациями работодателей, профсоюзами и государством. Бизнес-ассоциации с обязательным членством предоставляют информацию, устанавливают контакты между фирмами и учебными заведениями, а также оказывают давление на правительство в целях мониторинга качества профессионального образования [Finegold, Soskice, 1988; Thelen, 2004]. К сожалению, в России отсутствуют предпосылки для обеих моделей: рынок труда неэффективен и непрозрачен [Гимпельсон, 2010], доверие к судам всегда было низким [Gans-Morse, 2017], а ассоциации работодателей – так же, как и гражданское общество в более широком смысле, – слабы [Duvanova, 2014].

В работе [Remington, Marques, 2017] предложена альтернативная модель, в которой региональные власти берут на себя главную роль гаранта ГЧП в сфере СПО – вместо того, чтобы рассчитывать на бизнес-ассоциации или рынок. Мы утверждаем, что многие функции, которые при КРЭ выполняют бизнес-ассоциации (сбор информации, контроль за переманиванием кадров и обеспечение того, чтобы учебные заведения готовили выпускников в соответствии со стандартами фирм), могут так же легко выполняться государством или созданными им специализированными органами. Однако там, где главную роль берет на себя государство, фирмы сталкиваются с парадоксом. С одной стороны, государство должно быть достаточно сильным и хорошо организованным, чтобы стимулировать связи между фирмами и учебными заведениями, осуществлять надзор за выполнением участниками ГЧП своих обязательств, а также принуждать к исполнению соглашений. То есть государство должно обладать высокой институциональной мощностью. С другой стороны, работы по политической экономии инвестиций заставляют предположить, что государство, обладающее столь сильным бюрократическим потенциалом, может также игнорировать интересы инвесторов [North et al., 2009]. При таких обстоятельствах у него будет мало стимулов для адекватного мониторинга результатов работы учебных заведений [Beazer, 2012; McNoll, Gast, 1987]. Таким образом, фирмам будут необходимы каналы доступа к государству для обеспечения его подотчетности.

Ряд недавних работ позволяет предположить, что даже при отсутствии свободных и честных выборов здесь может быть достаточно доступа бизнеса к законодательным органам [Gehlbach, Keefer, 2011].

На основе тщательного изучения кейсов трех регионов – Калуги, Белгорода и Перми, – отобранных правительством РФ в качестве победителей федерального конкурса проектов СПО, мы показываем, что, как и подразумевала наша модель, региональные власти сыграли ключевую роль в объединении фирм, нуждавшихся в высококвалифицированных кадрах, и в стимулировании их к заключению партнерств с местными учебными заведениями. Даже в тех немногих регионах, где традиционную координирующую роль брали на себя бизнес-ассоциации (как это происходит в условиях КРЭ), именно региональные власти убеждали предприятия в необходимости принять участие в СПО. Как сказал нам директор одного из учебных заведений в Перми – регионе с самым сильным участием бизнес-ассоциаций, «губернатор собрал ТПП, собрал все министерства и директоров, и сказал: “Каждое предприятие будет приписано к образовательному учреждению. И будет использоваться дуальная форма обучения”. И они все это исполняют».

Хотя толчок этим процессам во многом дали региональные власти, мы также видим определенную роль федеральных программ. В статье [Remington, Marques, 2014] прослеживается историческая последовательность реформ СПО и развития ГЧП в этих регионах и показано, что многие усилия уже предпринимались еще до того, как федеральное правительство начало проводить конкурсы на получение грантов. Наш анализ сроков проведения реформы СПО в трех изученных регионах – Калуге, Белгороде и Перми – позволяет предположить, что федеральные программы послужили для предприятий дополнительной гарантией, что их инвестиции в обучение будут защищаться региональными властями и что учебные заведения будут адекватно обучать выпускников. Сказанное подтверждается словами представителя АСИ о конкурсе федеральных грантов: «Ценность нашего эксперимента в том, что его реализация поддерживается первыми лицами регионов-победителей и находится под постоянным контролем Агентства стратегических инициатив и трех федеральных министерств»⁵.

⁵ Белков Борис, заместитель руководителя Департамента реализации и мониторинга «Национальной системы компетенций и квалификаций» направления «Молодые профессионалы» АСИ, 25/02/2014. Режим доступа: <http://asi.ru/news/16618/> (дата обращения: 22.11.2017).

Для проверки представленной выше модели в работе Marques et al. (2016) мы использовали количественные данные. Мы предположили, что в тех регионах, где потенциал государства для надзора за учебными заведениями выше, а у бизнеса шире доступ к власти (и тем самым он скорее может обеспечивать подотчетность властей при неисполнении учебными заведениями их обязательств по обучению), региональные власти будут способны к реформированию СПО с более широким использованием преимуществ ГЧП. Чтобы проверить данную гипотезу, мы провели серию регрессий на основе нашей базы данных о ГЧП в СПО с двумя различными зависимыми переменными. Первая – число затратных форм ГЧП, представленных на территории региона в целом, – характеризует всесторонность региональной системы СПО. Вторая зависимая переменная – это доля учебных заведений, которые внедрили по крайней мере одну затратную форму ГЧП, что отражает распространение подобных практик по регионам.

Результаты показали, что регионы с более высокой институциональной мощностью государства – измеряемой по их способности собирать налоги⁶ и по количеству чиновников в органах исполнительной власти – одновременно шире применяют затратные формы ГЧП и используют их в большей доле учебных заведений. Аналогичные эффекты наблюдаются для регионов, где в составе законодательных органов выше доля предпринимателей и где политическая конкуренция (измеряемая электорально) выше. Эти результаты устойчивы и сохраняются при контроле на большое число экономических, социально-политических и демографических показателей. Более того, эти институциональные характеристики, по-видимому, описывают распространение именно затратных форм ГЧП, поскольку в моделях с такими формами взаимодействий как «производственная практика» и ярмарки вакансий они оказываются незначимыми.

⁶ Доля государственных доходов, состоящая из налогов и других доходов, требующих активных усилий по сбору, повсеместно используется в научной литературе как приблизительный показатель потенциала государства. Поскольку для сбора налогов требуется масштабная бюрократия, способная осуществлять надзор за соблюдением налогового законодательства и обеспечивать его применение, государствам, которые от него зависят, требуется более значительный административный, бюрократический и силовой потенциал [Gehlbach, 2008].

6. Выводы

В данной работе сделана попытка описать несоответствия в спросе и предложении на рынке квалифицированных рабочих кадров. Мы также описали новые практики ГЧП в сфере СПО в России и конкретные способы взаимодействия между предприятиями и учебными заведениями и как средство преодоления этого разрыва. Эти новаторские формы включают возможность для фирм влиять на содержание учебных планов, предоставлять учебным заведениям современное оборудование или оказывать прямую поддержку учащимся. Хотя многие регионы начали экспериментировать с этими формами ГЧП, в большинстве регионов их все еще использует лишь малая часть фирм и учебных заведений. Но при этом существует высокая вариация в использовании различных форм ГЧП и в их распространении внутри регионов. Наши предварительные результаты свидетельствуют, что большая часть этой вариации объясняется тем, в какой степени региональные власти занимаются стимулированием ГЧП в СПО и способны предоставлять фирмам гарантии качества обучения.

Что могут сделать политики для дальнейшего распространения и повышения эффективности ГЧП в данной сфере? Одним из важных следствий нашего исследования для выработки политики является то, что региональным властям нужно более активно демонстрировать бизнесу свою приверженность ГЧП в СПО. Анализ кейсов показывает, что часто это делалось путем прямого участия губернаторов в реформировании профессионального образования. Наши данные, однако, также указывают на то, что для конечной эффективности таких усилий требуется административный потенциал не ниже определенного уровня. Активность губернаторов имеет значение только в случае, если нижестоящие чиновники в региональных администрациях способны и готовы пропагандировать ГЧП и вести дальнейшую работу по их практической реализации. Там, где административный потенциал низок, фирмы с большей вероятностью станут участвовать в ГЧП, если у них есть доступ к региональным властям. Предоставление фирмам механизмов влияния на политику в сфере СПО – либо за счет представительства в местных законодательных органах, либо за счет участия в органах, координирующих СПО – может дать им гарантии, необходимые для обеспечения их участия. Наконец, наше исследование показывает важную роль федеральных инициатив (хотя, по нашему мнению, федеральные власти уделяют

недостаточно внимания анализу различных форм ГЧП в СПО в разных регионах РФ и распространению «лучших практик»). Даже в тех регионах, где предприятия и учебные заведения уже сотрудничали, поддержка ГЧП посредством федеральных грантов стала для бизнеса важным сигналом о том, что региональные власти заслуживают доверия как партнеры в ГЧП и что фирмы получают выпускников обещанной квалификации. Тем самым федеральные программы ускорили движение в сторону ГЧП.

Источники

- Абанкина И.В., Дудырев Ф.Ф., Шабалин А.И. (2017) Управление системой СПО: от бюджетной зависимости к модели частно-государственного партнёрства // Журнал Новой экономической ассоциации. № 4 (36).
- Бюллетень РЭБ (2007) № 4. Режим доступа:
https://www.imemo.ru/files/File/magazines/REB_kvartal/2007/2007_04_reb_kvartal_ru.pdf (дата обращения: 20.11.2017).
- ВШЭ (2010) Предприятия и рынки в 2005–2009 годах: Итоги двух раундов обследования российской обрабатывающей промышленности: докл. ГУ ВШЭ. Москва.
- Гимпельсон В. (2004) Дефицит квалификации и навыков на рынке труда (недостаток предложения, ограничения спроса или ложные сигналы работодателей?) // Вопросы экономики. № 3. С. 76–94.
- Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Лукьянова А.Л. (2007) Спрос на труд и квалификацию в промышленности: между дефицитом и избытком // Экономический журнал Высшей школы экономики. Т. 11. № 2. С. 163–199.
- Гимпельсон В. (2010) Нужны ли нашей промышленности квалифицированные работники? История последнего десятилетия // Экономическая социология. Т. 11. № 4. С. 24–68.
- Голикова В., Гончар К., Кузнецов Б., Яковлев А. (2007) Российская промышленность на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными // Вопросы экономики. № 3. С. 4–34.
- ИАПР (2015) Иностраные деловые ассоциации в России: что, почему и насколько успешно они делают? Аналитическая записка по итогам проекта Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, декабрь 2015.
- Лазарева О., Денисова И., Цухло С. (2006) Наем или переобучение: опыт российских предприятий. Москва: ИЭПП (Научные труды, № 98).

- ОПОРА России (2012) Индекс ОПОРЫ-2012: дефицит кадров для малого бизнеса – на первом месте: Режим доступа: <http://opora.ru/news/opora/61230> (дата обращения: 20.11.2017).
- Полтерович В.М. (1999) Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. Т. 35. № 2. С. 3–20.
- Ремингтон Т. (2017) Государственно-частные партнерства в сфере СПО: адаптация немецкой модели дуального образования. № 4 (36).
- РСПП (2014). Доклад о состоянии делового климата в России в 2010–2013 годах. Москва: РСПП.
- Acemoglu D., Pischke J. (1998) Why Do Firms Train? Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics* 113 (1): 79–119.
- Beazer Q. (2012) Bureaucratic Discretion, Business Investment, and Uncertainty. *The Journal of Politics* 74.
- Becker G.S. (1962) Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of Political Economy* 70: 9–49.
- Becker G.S. (1964) *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York and London, Columbia University Press.
- Doner R.F., Schneider B.R. (2016) The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics* 68:4.
- Duvanova D. (2014) *Building Business in Post-Communist Russia, Eastern Europe, and Eurasia: Collective Goods, Selective Incentives, and Predatory States*. Cambridge: Cambridge UP.
- Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D. (2001) Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in P. Hall and D, Soskice, eds. *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford.
- Finegold D., Soskice D. (1988) The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription. *Oxford Review of Economic Policy* 4 (3).
- Gans-Morse J. (2017) Demand for Law and the Security of Property Rights: The Case of Post-Soviet Russia. *American Political Science Review* 111: 2.

- Gehlbach S. (2008) *Representation Through Taxation: Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States*. New York: Cambridge University Press.
- Gehlbach S., Keefer P. (2011) Investment without democracy: ruling-party institutionalization and credible commitment in autocracies. *Journal of Comparative Economics* 39.
- Kharas H., Kohli H. (2011) What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies* 3 (3).
- Lall S. (1992) Technological Capabilities and Industrialization. *World Development*, 20 (2): 165–186.
- McCubbins M., Noll R., Weingast B. (1987) Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization* 3 (2): 243–277.
- Marques II I., Remington T.F., Bazavluk V. (2016) The Adoption of Costly VET Practices in Russia’s Regions. *NRU – Higher School of Economics. Series WPI “Institutional Problems of Russian Economy”*. No. 5.
- Remington T.F., Marques II I. (2017). The Reform of Skill Formation in Russia: Regional Responses. *Mimeo*.
- Rodrik D. (2004) Industrial Policy for the Twenty-First Century. KSG Working Paper No. RWP04-047.
- Thelen K. (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge UP.
- WEF (2015) Unknown Russia: Powered by Entrepreneurs. Produced by the World Economic Forum’s Global Agenda Council on Russia. January 2015. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Unkown_Russia_2015.pdf (accessed 21.11.2017).

Marques II, I., Yakovlev, A.

Vocational Education and Mechanisms of Public-Private Partnerships in Russia's Regions [Electronic resource]: Working paper WP1/2017/04 / I. Marques II, A. Yakovlev ; National Research University Higher School of Economics. – Electronic text data (1 MB). – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2017. – (Series WP1 “Institutional Problems of Russian Economy”). – 28 p.

Recent work on economic development has pointed to productivity growth as an important factor in enabling countries to transition to the ranks of high-income economies. Vocational education is widely seen as one means of achieving this, although it requires a close match between the high-quality skills that firms demand and those skills actually taught. Since the mid-2000s, however, Russian managers have regularly declared a shortage of skilled labor and a mismatch in skill in the manufacturing industry, particularly. Russian scholars provided different assessments of this phenomenon. This paper argues that this shortage is real, shows institutional factors creating it, and discusses the opportunities to improve interrelations between firms and schools of vocational education and training in Russia. In particular, it highlights recent efforts by the federal and regional governments in Russia have encouraged the spread of Public-Private Partnerships (PPP) between firms and vocational education institutions as one means to ensure such a match. It also highlights the fact that there is a great deal of variation across regions in the forms of PPP and their adoption, however. This paper seeks to describe the forms of contemporary vocational education in Russia using a novel database of PPP in Russia's regions. Summarizing recent work, it also attempts to explain why regions vary in their adoption and spread.

Key words: shortages of skilled labor; training and vocational education; labor productivity; Dual Education; Public Private partnerships; catch-up development, Russia

JEL Codes: D22, H44, I28, I25, J24

Препринт WP1/2017/04
Серия WP1
Институциональные проблемы российской экономики

Маркес П Израэл, Яковлев Андрей Александрович

**Профессиональное образование и механизмы государственно-частных
партнерств в российских регионах**

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Изд. № 2063