

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ В НЕКОММЕРЧЕСКОМ СЕКТОРЕ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Е. Борисова^{*}, Л. Полищук^{**}

Некоммерческие организации (НКО) отличаются от частных фирм отсутствием собственников и условием нераспределения прибыли. Данная особенность лишает НКО естественного критерия эффективности, вытекающего из цели таких организаций, и значительно осложняет анализ эффективности НКО. Между тем такой анализ важен как с практической точки зрения при оценке деятельности индивидуальных НКО, так и для того, чтобы судить о том, насколько сектор НКО в целом или его отдельные сегменты справляются со стоящими перед ними задачами. В оценках эффективности НКО нуждаются доноры, потребители благ и услуг НКО, менеджеры некоммерческих организаций, а также государственные органы.

В докладе анализируются известные из литературы подходы к измерению эффективности НКО и формулируются требования к методу измерения, который был бы адекватен природе сектора и реализуем на практике. В частности, такой метод должен учитывать множественность и вероятную несоизмеримость задач, стоящих перед НКО, а также трудности подбора количественных индикаторов для некоторых из этих задач. Показано, что природе некоммерческого сектора отвечает оценка его эффективности методом аппроксимации границы производственных возможностей, при использовании которого, в частности, преодолеваются названные трудности.

Обсуждаются возможности применения предлагаемого метода к решению ряда прикладных задач, в том числе анализу эффективности некоммерческих организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

^{*} ГУ-ВШЭ, ekaterina.i.borisova@gmail.com

^{**} Университет Мэриленда, ГУ-ВШЭ, leonid.polishchuk@gmail.com

1. Проблема оценки эффективности НКО

Сектор некоммерческих организаций играет важную роль в экономике и обществе. В этой связи нужно иметь возможность оценивать эффективность функционирования как отдельных некоммерческих организаций, так и «третьего сектора» в целом. Подобные оценки необходимы для анализа государственной политики в отношении НКО, выявления факторов, способствующих либо препятствующих реализации этими организациями своего потенциала, а также при принятии решений о государственном и частном финансировании НКО. Эти оценки адресованы донорам, экспертному сообществу, персоналу некоммерческих организаций и прочим стейкхолдерам «третьего сектора».

Оценка эффективности НКО осложняется множественностью и нечеткостью целей некоммерческих организаций, а также отсутствием операциональных и поддающихся измерению формулировок их миссий. В отношении коммерческих предприятий задача оценки их эффективности значительно проще ввиду ясности цели и наличия рыночных индикаторов ее достижения, таких как прибыль, капитализация, доля рынка и пр. В расчете таких индикаторов в свою очередь используется возможность *рыночной оценки* результатов деятельности и ресурсов, затрачиваемых частными фирмами. «Продукция» НКО, напротив, редко котируется на конкурентных рынках, а ее количество и качество с трудом поддается измерению.

Настоятельная потребность в оценке эффективности НКО и отсутствие ясных подходов к решению этой нечетко определенной и недостаточно структурированной задачи породили поток многочисленных методов и приемов, в котором удается выделить несколько преобладающих типов (Herman, Renz, 1997; Forbes, 1998). Один из подходов - goal attainment (Price, 1972) - предполагает, что НКО ставит перед собой набор более или менее ясно сформулированных целей, и задача сводится к тому, чтобы найти для этих целей подходящие индикаторы и, если это необходимо, должным образом составить из них интегральный показатель. Последняя задача обычно решается назначением частным индикаторам определенных весов, выбираемых более или менее произвольным образом. Еще один подход отражает наличие нескольких групп стейкхолдеров, заинтересованных в данной НКО, когда каждая из этих групп имеет собственные представления о целях и эффективности организации - multiple constituency model (Connolly, Conlon, Deutsh, 1980). Третий подход - social constructivism (Herman, Renz. 1997) - исходит из того, что представления стейкхолдеров о целях организации не заданы априори в достаточно четкой и операциональной форме, а вырабатываются и согласовываются в процессе функционирования НКО. Наконец, четвертый взгляд на эффективность - system resource approach (Yuchtman, Seashore, 1967) - соизмеряет затраты с достигнутыми результатами и обращает внимание на то, насколько эффективно организация использует имеющиеся в ее распоряжении ресурсы.

Изложенная классификация не исчерпывает известных из литературы методов оценки НКО, и уже само многообразие предлагаемых подходов свидетельствует о сложности задачи и отсутствии удовлетворительных

общепринятых подходов к ее решению. Ни один из названных подходов не может претендовать на универсальность, и с каждым из них связаны серьезные и трудно разрешимые на практике проблемы

Неудача предпринимавшихся попыток получить универсальные модели и методы оценки эффективности НКО привели к возникновению мнения о бесперспективности поиска подобных моделей (Cameron, Whetten, 1983) и необходимости выбора подхода к оценке эффективности в каждом конкретном случае. К сожалению, такой реалистический взгляд оставляет исследователя без достаточных ориентиров о том, чем руководствоваться в поисках методов оценки эффективности в конкретных ситуациях, следствием чего является растущее число работ, где преобладает подход *ad hoc* и авторы не приводят достаточно убедительных аргументов в пользу выбора применяемого ими метода. Неясность в вопросах методологии заставляет сомневаться в уместности сделанного авторами той или иной работы выбора и обоснованности полученных результатов. Еще одна прагматическая реакция на сложность задачи оценки эффективности НКО состоит в том, что авторы «занижают амбиции» и вместо исчерпывающих и внятно интерпретируемых оценок предлагают «информацию к размышлению» либо в виде набора частных показателей (оставляя читателя работы наедине с проблемой их агрегирования), либо в виде кластеров оцениваемых организаций, либо в иной промежуточной форме. Характерно и то, что дискуссия об оценке НКО нередко ведется в чрезмерно абстрактной форме и замыкается в пределах различных социальных и философских теорий, не дающих удовлетворительных практических рекомендаций.

Авторам представляется, что более конструктивной реакцией на невозможность предложить универсальный подход к оценке эффективности НКО должна быть разработка таких методов для *определенных типов* некоммерческих организаций, достаточно однородных и в то же время достаточно массовых, чтобы оправдать разработку и применение стандартной методики, которая позволит с достаточной определенностью судить об эффективности организаций некоммерческого сектора.

2. Эмпирические исследования эффективности НКО

Эмпирических работ, посвященных оценке эффективности тех или иных некоммерческих организаций, не менее сотни. Проводятся попытки систематизировать эти работы, выделить теоретические подходы, на которых базируются эти работы (Forbes, 1998) и критерии эффективности, которые они задействуют (Baguch, Ramalho, 2006, Cameron, 1978). Подобные обобщающие работы свидетельствуют, что, как уже упоминалось выше, исследования часто предлагают методы, удовлетворяющие задаче оценки эффективности в конкретно взятом случае, и часто в недостаточной степени следуют за теоретическими моделями эффективности, что в свою очередь вызывает сомнения в обоснованности применяемых методов. Сами обобщающие работы также не дают достаточных ориентиров и указаний, какие методы следует применять и потому, вероятно, не до конца выполняют свою функцию обобщения имеющихся исследований.

В виду отсутствия статистических данных, с помощью которых можно было бы оценивать эффективность НКО, исследователями широко используется метод анкетирования заинтересованных в получении оценок эффективности организаций людей или экспертов, владеющих знаниями относительно оцениваемых организаций, с целью получения наборов показателей и/или весов, отражающих их значимость. Несмотря на очевидную субъективность подобного метода получения критериев эффективности, при оценке эффективности НКО она неизбежна и вряд ли разрешима. Но оправданность получения весов методом опросов уже спорна.

Среди различных типов некоммерческих организаций наиболее распространена оценка эффективности организаций социальной сферы (см. напр., Knox, Blankmeyer, Stutzman, 2006, Balser, McClusky, 2005, Glisson, Martin, 1980, Herman, Heimovics, 1994), здравоохранения (см. напр., Frohloff, 2007, Hofler, Folland, 1995), образования (см. напр., Cameron, 1978, Cameron, 1981, Lillis, Shaffer, 1977), что связано с необходимостью понимания эффективности работы организаций прежде всего в этих высоко значимых для уровня и качества жизни людей секторах. Распространено сравнение эффективности НКО с эффективностью действующих в тех же секторах коммерческих и государственных организаций (см. напр., Rushing, 1974, Farsi, Filippini, 2004, Frohloff, 2007, Hofler, Folland, 1995).

Часто эффективность некоммерческих организаций исследуется в совокупности с факторами, оказывающими на нее влияние, распространенным среди которых является эффективность работы совета директоров (см., напр., Brown, 2005, Jackson, Holland, 1998). Другими факторами могут выступать размер, возраст организации (см. напр., Glisson, Martin, 1980).

Важно заметить, что нахождение показателя общей эффективности организации, необходимое для сравнения эффективности различных организаций часто осуществляется путем агрегирования результатов ответов на прямой вопрос об общей эффективности организации, а не агрегирования получаемых в результате опросов частных критериев. Таким образом, в определении общей эффективности авторы полагаются исключительно на мнения сторонних экспертов, находимые ими частные критерии никак не подвергаются дальнейшему агрегированию. Между тем более логичным, хотя и более сложным путем видится агрегирование частных критериев, предполагающее поиск подходящего метода агрегирования.

Имеем смысл остановиться на нескольких работах, посвященных оценке эффективности НКО, которые дают представление о типичных исследованиях в этой области и их результатах. Это работы, предлагающие разные способы получения общей эффективности (с агрегированием и без него) и поиск взаимосвязи между эффективностью НКО в зависимости от эффективности совета директоров.

В работе (Herman, Heimovics, 1994), посвященной исследованию эффективности организаций помощи бездомным в США и Великобритании, авторы предлагают весьма спорные методы получения частных критериев

эффективности и их агрегирования. На основе серии опросов менеджеров НКО и студентов формируются свертки критериев эффективности с определенными весами каждого критерия. При постулируемой ориентации на определенную теоретическую концепцию - *social constructivism* – авторы сами же говорят о спорности выделенных ими критериев, о невозможности утверждать, что они являются обычно используемыми или вообще важными при оценке эффективности НКО.

Работа (Balsler, McClusky, 2005) предлагает 5 частных критериев эффективности, а также оценку общей эффективности, полученные с помощью опросов стейкхолдеров организаций социальной сферы. При этом целью анализа является выяснение зависимости эффективности организаций от их взаимодействия со стейкхолдерами, для чего из выборки отбираются три организации. Однако остается неясным выбор критериев эффективности и отказ авторов от общей оценки эффективности методом агрегирования.

Одной из теоретически обоснованных работ можно назвать исследование (Brown, 2005), опирающееся на теоретические концепции эффективности организации и совета директоров, и в части эффективности организации использующее концепцию *social constructivism* и модификацию критериев Хермана и Ренза (Herman, Renz, 1997). Однако и в нем авторы не предлагают адекватного метода агрегирования критериев эффективности, общая эффективность в их работе опять же найдена как ответ на соответствующий прямой вопрос.

Таким образом, эмпирические работы по оценке эффективности НКО демонстрируют разнообразие подходов, большинство из которых не может считаться в полной мере решающими задачу и неуязвимыми для критики.

3. Об одном классе задач оценки эффективности в некоммерческом секторе

При выполнении ряда предпосылок задача оценки эффективности НКО представляется не столь безнадежной. Первое условие заключается в *массовости* соответствующего типа организаций, действующих в сопоставимых условиях и решающих одни и те же задачи. Это дает возможность получить необходимую базу для сравнения эффективности, сопоставляя результаты, достигнутые данной организацией, с достижениями других аналогичных НКО. Такой *сравнительный подход (benchmarking)* в известной мере имитирует использование рыночной информации при оценке коммерческих фирм и таким образом отчасти компенсирует отсутствие в некоммерческом секторе такой информации в прямой форме.

Второе предположение требует достаточной *определенности и измеримости целей* рассматриваемых НКО. Данное требование выполняется, например, для НКО, занятых представлением услуг для населения и аналогичных с этой точки зрения «многопродуктовым» коммерческим фирмам. Аналогия с коммерческими фирмами состоит и в том, что организация располагает

определенными производственными фондами и затрачивает для своей деятельности главным образом финансовые ресурсы.

Третье условие состоит в том, что НКО создается в интересах своих членов и создает для них «клубные блага» коллективного пользования, и что право принятия решений относительно деятельности организации принадлежит ее членам и реализуется при помощи подходящей демократической процедуры.

4. Метод аппроксимации множества производственных возможностей

При выполнении перечисленных требований в основу оценки эффективности НКО может быть положен один из методов аппроксимации *множества производственных возможностей*, который рассматривает отдельно взятые НКО как реализации различных точек данного множества, представленные затратами ресурсов и достигнутыми результатами. Суть метода заключается в восстановлении тем или иным способом по имеющимся точкам границы множества производственных возможностей (см., напр., Murillo-Zamorano, 2004), после чего для оценки эффективности данного НКО («наблюдения» из рассматриваемой совокупности) используется должным образом определенная отдаленность от такой границы, на которой производственные возможности НКО реализуются в полной мере.

При этом под эффективностью НКО в данном случае, очевидно, подразумевается так называемая Х-эффективность (Leibenstein, 1966), характеризующая полноту использования производственной единицей своих возможностей в рамках имеющихся технологий и ресурсов. Х-эффективность отражает уровень организации производства, качество менеджмента и иные внутренние для организации факторы. Организация, которая находится на границе множества производственных возможностей и исчерпывает таким образом потенциал использования имеющихся ресурсов, признается максимально эффективной. Данная концепция хорошо согласуется с мерой эффективности, возникающей в методе аппроксимации границы производственного множества.

Аппроксимация множества производственных возможностей может быть построена в детерминистском и стохастическом вариантах. В первом случае (data envelopment method) данное множество аппроксимируется «выпуклой оболочкой» наблюдений (см., напр., Charnes, Cooper, Rhodes, 1978), тогда как во втором (stochastic possibility frontier) предполагается определенная параметрическая форма уравнения границы множества производственных возможностей, которая эконометрически оценивается по результатам наблюдений (Aigner, Lovell and Schmidt, 1977; Meeusen, van den Broeck, 1977 и др.). На практике преобладает второй из названных подходов – это связано во-первых с неизбежностью ошибок измерения, во-вторых, с тем, что применение data envelopment method требует достаточно большой выборки, многократно превышающей количество используемых индикаторов затрат и выпуска, и наконец в-третьих с наличием развитого программного обеспечения.

Располагая так или иначе полученным описанием производственной границы, можно измерить эффективность данного НКО, рассмотрев луч в пространстве затрат ресурсов и целевых показателей, исходящий из должным образом выбранной точки отсчета и проходящий через подлежащее оценке наблюдение. Расстояние от начала отсчета до наблюдения относится к расстоянию от начала до границы, *измеренное вдоль того же луча*, и полученное отношение рассматривается как мера эффективности данного НКО; наивысшее значение данного индекса эффективности оказывается таким образом равным единице (Рис. 1).

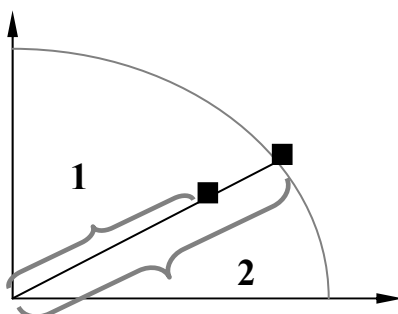


Рис.1. Метод аппроксимации множества производственных возможностей (эконометрическая оценка отношения расстояния 1 к 2 представляет содержание метода)

Изложенный метод получил достаточно широкое распространение в анализе эффективности некоммерческих организаций, в частности, медицинских и образовательных учреждений (Hofler, Folland, 1995; Frohloff, 2007); характерно, что пионерная работа (Charnes, Cooper, Rhodes, 1978), где были заложены основы данного метода, была посвящена оценке эффективности именно некоммерческих организаций. Привлекательность метода «реконструкции» производственного множества для оценки эффективности в некоммерческом секторе связана в первую очередь с «многомерностью» данной задачи, причем при этом не возникает необходимость назначения «весов» тех или иных показателей, когда трудно избежать произвольных решений исследователя. Метод оказался весьма востребованным и при анализе эффективности коммерческих фирм, в частности банков, и в настоящее время масштабы его применения в частном секторе намного превосходят использование этого метода при оценке эффективности НКО.

5. Обоснование использования метода

Основным мотивом применения метода аппроксимации множества производственных возможностей до сих пор была его операциональность, высоко ценящаяся при решении подобных задач, а также отсутствие необходимости назначать веса отдельным показателям эффективности НКО на основе субъективных суждений об относительной приоритетности соответствующих целей. Данные соображения, однако же, касаются главным образом удобства применения рассматриваемого метода, никак не аргументируя его адекватность решаемой задаче. Между тем при выполнении перечисленных условий в пользу применения метода аппроксимации может

быть выдвинут ряд содержательных и прямо относящихся к сути дела соображений.

В самом деле, однотипность исследуемых НКО дает основания ожидать, что все они оперируют с одним и тем же множеством производственных возможностей, включающим всевозможные комбинации затрат и выпуска (в случае необходимости исследуемые НКО могут быть поделены на кластеры, в пределах которых есть большая уверенность в однородности производственных условий), но по тем или иным причинам в различной мере используют открываемые технологией возможности, что сказывается на эффективности организации.

При этом ни «пропорции», в которых организация стремится достигнуть свои цели, ни назначаемые этим целям «веса» не фиксируются априори, поскольку являются результатом коллективного выбора членов организации и определяются эндогенно. Точнее, такие пропорции представляют собой результат согласования предпочтений членов организации при принятии коллективных решений относительно предоставляемых организацией «клубных благ». Разумеется, относительная приоритетность отдельных целей может отличаться от одной единицы наблюдения к другой, и фиксация таких пропорций или весов априори была бы неуместной. Более того, выбор организации зависит от процедуры коллективного принятия решений; например в случае единственного целевого показателя результативности организации, соизмеряемого с общими финансовыми затратами, такой выбор может определяться предпочтениями «медианного избирателя». Предпочтения «медианного избирателя» априори неизвестны и скорее всего меняются от одной НКО к другой, вследствие чего априорная фиксация этих предпочтений была бы неуместной и приводила бы к искажению оценок эффективности вследствие навязывания исследователем своих представлений о том, как члены и бенефициары НКО соизмеряют затраты и результаты. Метод оценки эффективности на основе аппроксимации границы производственных возможностей обладает необходимой гибкостью и в этом смысле адекватен решаемой задаче.

Наконец, построение границы производственных возможностей на основе обработки достаточно большого массива наблюдений позволяет выявить «стандарты рынка», и, как уже указывалось, скомпенсировать таким образом отсутствие в некоммерческом секторе реальной рыночной информации. Объективность и информативность получаемых оценок обеспечивается их *сравнительным* характером, посредством сопоставления с потенциальными возможностями НКО, выявляемыми анализом кластеров однотипных организаций.

6. Реализация метода

Применение данного метода предполагает анкетирование членов некоммерческих организаций для выявления их мнений относительно предоставляемых услуг. При этом целесообразно использовать балльные шкалы для различных аспектов деятельности организации. Индивидуальные

оценки членов организации усредняются для получения общего для организации индикатора достижения той или иной цели. Значения подобных индикаторов в совокупности с величиной материальных затрат образуют *наблюдение*, по совокупности которых производится аппроксимация множества производственных возможностей, и последнее согласно изложенной выше процедуре используется для расчета оценок эффективности отдельных организаций.

Предлагаемый метод синтезирует элементы существующих методик оценки эффективности НКО. Здесь так же, как и в подходе *goal attainment*, используется набор целей НКО, допускающих количественную оценку и используемых для получения интегральной оценки эффективности. Аналогия с *multiple constituency model* состоит в том, что в оценке учитываются мнения членов организации, являющихся одновременно потребителями оказываемых ею услуг. Из подхода *social constructivism* заимствуется идея согласования представлений членов организации о ее целях в процессе согласования и принятия коллективных решений. Наконец, в соответствии с *system resource approach* результаты при оценке эффективности соизмеряются с понесенными издержками.

После получения оценок эффективности образующих выборку НКО открывается возможность анализа влияния на эффективность различного рода экзогенных факторов, не учтенных явным образом на стадии расчета эффективности. Для этого могут быть использованы эконометрические методы, позволяющие дать количественную оценку воздействия на эффективность подобных факторов и установить характер и значимость их влияния на деятельность НКО. Аналогичный двухступенчатый подход был реализован в частности в анализе эффективности государственных учреждений и служб с использованием метода аппроксимации множества производственных возможностей (Afonso, Schuknecht, Tanzi, 2006).

7. Проблема коллективных действий и роль социального капитала

Необходимость активного участия членов НКО в работе организации, в том числе в ее финансировании и принятии решений, дает основания ожидать, что способность членов организации к совместным действиям в общих интересах оказывается одной из критически важных предпосылок эффективности организации в целом. Такая способность в свою очередь обеспечивается наличием «социального капитала» понимаемого как взаимное уважение, доверие, готовность учитывать интересы других, способность к сотрудничеству и самоорганизации во имя общего блага.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что социальный капитал является важной предпосылкой и ресурсом экономического развития (Putnam, 1993; Knack, Keefer, 1997, 2005) и по очевидным причинам должен особенно высоко цениться в НКО рассматриваемого нами типа.

Считая социальный капитал *ресурсом*, затрачиваемым НКО, его следовало бы включить в изложенный выше анализ эффективности как один из факторов

производства, наряду с финансовыми издержками НКО. Два обстоятельства заставляют усомниться в целесообразности такого подхода. Во-первых, социальный капитал с трудом поддается прямому измерению, и известные из литературы косвенные индикаторы (proxies) обладают рядом серьезных недостатков (Durlauf, 2002). Во-вторых, социальный капитал выступает по отношению к НКО в двойственной роли ресурса и продукта, поскольку участие в деятельности некоммерческих организаций способствует приращению социального капитала (Putnam, 1993).

С этой точки зрения более предпочтительным представляется включить индикаторы социального капитала на второй стадии анализа эффективности НКО с использованием мер эффективности, полученных на первом этапе без прямого учета общественного капитала как одного из ресурсов, с тем чтобы частично объяснить с помощью общественного капитала наблюдаемую вариацию таких мер. Еще одна возможность состоит в том, чтобы оценить социальный капитал при помощи регрессионных уравнений, в которые включены прочие экзогенные факторы, на затрагивающие социальный капитал. В таком случае не объясняемую подобными факторами вариацию эффективности можно отнести на счет социального капитала, и размер необъясняемой вариации использовать как расчетную оценку социального капитала. Разумеется, достоинства и недостатки различных вариантов учета социального капитала в анализе эффективности НКО в полной мере выявляются на практике.

8. Приложение метода: анализ эффективности товариществ собственников жилья

В последние годы в России быстрыми темпами идет процесс создания товариществ собственников жилья (ТСЖ). ТСЖ – это некоммерческие организации, которые представляют собой ассоциации жильцов-собственников квартир, создаваемых для совместной эксплуатации и развития общей инфраструктуры жилых домов (как многоквартирных, так и нет) и прилегающей территории. Потребность в ТСЖ связана с тем, что локальная инфраструктура находится в общей собственности жильцов, и НКО представляет собой естественную организационную форму для реализации подобных коллективных прав собственности. При этом ТСЖ, как правило, не берет на себя непосредственную эксплуатацию, ремонт и развитие инфраструктуры (внутридомовые сети коммунальных услуг, уход за подъездами, лифтами, уборка и развитие придомовой территории, вывоз мусора и пр.), а поручает эти функции на контрактной основе различным организациям, предоставляющим соответствующие услуги, которые чаще всего представляют собой коммерческие предприятия. При этом посредником между ТСЖ и обслуживающими организациями может выступать специально выбранная жильцами управляющая компания. Основные функции и обязанности членов ТСЖ заключаются в обсуждении и принятии коллективных решений о сборе средств в бюджет ТСЖ и расходовании этих средств, в выборе управляющей компании и должном мониторинге ее деятельности, в решении текущих вопросов ТСЖ и участии в организуемых ТСЖ коллективных мероприятиях. Помимо этих возможностей ТСЖ может также самостоятельно

выступать в виде организации, предоставляющей жилищные услуги жителям других домов. Наконец, ТСЖ открывает потенциальную возможность строительства членами товарищества новых домов для себя от имени и под управлением ТСЖ.

ТСЖ представляет собой, таким образом, типичный пример некоммерческой организации, создаваемой для предоставления клубных благ – в данном случае локальной инфраструктуры – свои членам. Вклад участников НКО, которые являются одновременно потребителями предоставляемых клубных благ, заключается в совместном финансировании ТСЖ, а также затратах времени и сил на принятие коллективных решений, контроле деятельности управляющих органов ТСЖ и работы управляющей компании (которая находится с ТСЖ в отношении principal-agent). Основные проблемы в такого рода НКО связаны с трудностями мобилизации средств и усилий участников-бенефициаров ввиду возможности «бесплатного проезда» (free riding), т.е. использования предоставляемых ТСЖ благ без участия в издержках.

Следует заметить, что отказ от уплаты взносов в ТСЖ может иметь и иные причины, включая бедность отдельных жильцов, которые просто не могут позволить себе соответствующие платежи, установленные на одном и том же уровне (в расчете на квадратный метр жилья) для всех членов товарищества). Такая ситуация наиболее характерна для домов с высокой степенью неоднородности жильцов по материальному положению, в которых наиболее обеспеченные жильцы финансируют предоставление желаемых услуг. Данная коллизия проливает свет на еще одну проблему функционирования ТСЖ, связанную с необходимостью достижения согласия в сообществе жильцов о ставке платежей и приоритетных направлениях расходования имеющихся средств. Пассивность членов ТСЖ и/или неспособность достигнуть согласия по ключевым вопросам деятельности организации чревата ее «захватом» узкой группой инсайдеров или ее подчинения внешним для жильцов дома интересам и силам.

ТСЖ является сравнительно новым для России институтом, естественно возникшим на нынешнем этапе жилищной и коммунальной реформ. ТСЖ принадлежит ключевая роль в поддержании и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры в стране, в которой ее состояние в настоящее время вызывает значительную озабоченность вследствие глубокого износа и неудовлетворительной эксплуатации существующих мощностей и сетей и быстрого роста нагрузки на них вследствие массового строительства жилья. ТСЖ позволяют создать у жильцов необходимые стимулы для восстановления и эффективной эксплуатации находящихся в их ведении объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры. В стране предстоит создать десятки тысяч такого рода организаций, которые, несомненно, столкнутся в своей деятельности с многочисленными экономическими, юридическими и социальными проблемами. В этой связи задача оценки эффективности ТСЖ, несомненно, является высоко актуальной.

В то же время совокупность товариществ собственников жилья отвечает перечисленным в начале доклада условиям применимости метода границы

производственных возможностей, вследствие чего именно этот метод будет применен авторами к оценке эффективности ТСЖ.

9. ТСЖ: история института в России

Товарищества собственников жилья – это пример массовой «низовой» самоорганизации в российском обществе, а также шаг к укреплению реальных прав собственности на жилье. Подобные инновации не могут не столкнуться с серьезными препятствиями ввиду дефицита гражданской активности населения России и отсутствия у преобладающего большинства населения традиций и навыков управления частной собственностью в коммунальном секторе.

Формирование ТСЖ в России идет с середины 90-х годов, и в настоящее время такими организациями охвачено по оценке экспертов не более 3-5% от городского жилищного фонда страны (Шомина, 2007) (более достоверной статистики о количестве ТСЖ нет). Но процесс создания ТСЖ наиболее активно идет в последние годы, поэтому имеющиеся экспертные оценки быстро устаревают. Это новый, быстро развивающийся и эволюционирующий институт – в крупных городах уже действуют тысячи ТСЖ – что создает потенциально достаточный для оценки эффективности массив данных.

Процесс образования ТСЖ весьма противоречив. С одной стороны ТСЖ пропагандируется властями, оказывается помощь в создании ТСЖ, проводятся кампании обучения жильцов, и пр. В то же время есть примеры, когда созданию ТСЖ чинят препятствия муниципальные органы власти и предприятия, не желающие терять контроль над значительными финансовыми потоками и ценными активами. Нередки случаи навязывания вновь создаваемому товариществу собственников жилья управляющей компании, сформированной на базе прежнего ДЭЗа. Сообщается о разного рода злоупотреблениях, которые могут сформировать в массовом сознании устойчивый негативный стереотип и как следствие нежелание создавать ТСЖ.

Наблюдаются также примеры принудительного создания ТСЖ, что противоречит самой природе этого института как добровольного объединения граждан. Остаются неотрегулированными вопросы об обязательствах членов ТСЖ относительно капитального ремонта жилья и передачи земли в собственность жильцов. Встречаются также примеры манипулирования институтом ТСЖ для извлечения частной выгоды на высокодоходном рынке недвижимости.

Перечисленные препятствия в совокупности с неготовностью многих жильцов к восприятию рыночных механизмов взаимодействия в секторе жилищно-коммунального хозяйства создают отсутствие спроса на институт ТСЖ со стороны населения. Это создает препятствия на пути массового создания товариществ и порождает дополнительный вопрос об эффективности создаваемых таким образом ТСЖ, который является частью общего вопроса эффективности институтов, образованных при отсутствии в обществе спроса на них.

Однако известны и примеры вполне дееспособных ТСЖ, созданных по инициативе жильцов для реализации этими институтами их прямой функции. Такое разнообразие делает задачу анализа эффективности данной формы некоммерческих организаций особенно актуальной. «Молодость», быстрая эволюция и важность данного института являются дополнительными аргументами в пользу нашего выбора объекта исследования.

10. Инструментарий исследования

Для применения изложенного выше метода оценки эффективности НКО к товариществам собственников жилья предстоит провести анкетирование жильцов для выяснения их мнений о качестве предоставляемых ТСЖ услуг (по перечню решаемых ТСЖ задач, таких как содержание общей собственности, поддержание в исправном состоянии внутридомовых коммуникаций и сетей, уборка, охрана, развитие придомовой территории и пр.), а также о затратах на ТСЖ. Сопоставление выраженной в балльных шкалах удовлетворенности жильцов по этим и иным показателям с затратами ресурсов станет основой для эконометрического оценивания стохастической границы множества производственных возможностей ТСЖ. Одновременно методами анкетирования либо из иных источников будет собрана информация о факторах, имеющих возможное отношение к эффективности и способных объяснить ее колебания, в том числе о степени доверия и готовности к коллективным действиям членом ТСЖ, о социально-экономической дифференциации в сообществе жильцов и пр.

Гипотезы исследования состоят в том, что эффективность ТСЖ очень сильно варьируется в зависимости от ряда факторов, таких как размер этих организаций и их характеристики (тип дома, способ образования ТСЖ), их прозрачность и подотчетность членам ТСЖ, наличие общественного капитала, (при анализе которого включаются в частности показатели однородности состава жильцов по их социально-экономическим характеристикам), а также организационных, институциональных, социальных и экономических факторов внешней среды. Определять эффективность ТСЖ может также наличие инициативной группы жильцов или лидера, не обязательно входящих в официальную структуру правления товарищества.

Конкретизируя вышесказанное, назовем базовые гипотезы исследования.

1. Эффективность ТСЖ связана с активностью участия жителей (хотя не исключено, что повышенная активность жильцов свидетельствует о нерешенных проблемах, поэтому эта гипотеза нуждается в тщательной проверке).
2. Более эффективно работает ТСЖ с более однородным составом жильцов, имеющих в виду этого сходные мнения по ряду вопросов, что делает возможным более быстрое принятие решений (можно заметить, что это предположение идет вразрез с рядом эмпирических исследований, указывающих на большие положительные экстерналии для членов групп в

более гетерогенных группах (Grootaert, 1999, Grootaert et al., 1999), что авторы объясняют обменом знаниями и информацией между членами групп)

3. Более эффективно ТСЖ с меньшим количеством членов, что следует логике Мансура Олсона (Olson, 1965) о решении проблемы коллективных действий в малых группах.

4. Более эффективно ТСЖ в новых домах с относительно однородным составом жильцов.

5. Более эффективно ТСЖ, подотчетное перед своими жильцами.

6. Более эффективно ТСЖ, в котором жильцам проще (быстрее) договориться на собраниях и меньше конфликтов между жильцами.

7. Более эффективно ТСЖ, создание которого не связано с разрешением различных конфликтных ситуаций («захвата» ТСЖ, борьбой против сноса жилого дома и т.п.).

8. Более эффективно ТСЖ, созданное по инициативе жителей дома, а не навязанное каким-либо образом «сверху».

9. Эффективность ТСЖ может повышать наличие инициативной группы жильцов или лидера, не обязательно входящих в правление ТСЖ, но активно принимающих участие в решении вопросов ТСЖ.

В качестве пилотных территорий для опросов выбраны Пермь, Тверь и Нижний Новгород, значительно различающиеся по социально-экономическому положению, что позволяет учесть региональный «фон» в качестве еще одного потенциально значимого фактора эффективности ТСЖ. Первоначально предполагается опросить по 300-350 жильцов в каждом из городов; такое исследование будет носить пилотный характер и позволит отладить методику сбора информации. В дальнейшем масштабы анкетирования будут расширены для получения значительно большей выборки, которая охватит разнообразную совокупность объектов наблюдений и позволит получить статистически достоверные выводы об эффективности ТСЖ и влияющих на нее факторах.

Литература

1. Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне. Отчет о научно-исследовательской работе. Лаборатория исследования гражданского общества ГУ-ВШЭ, 2007.
2. Afonso A., L. Schuknecht, and V. Tanzi. Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. European Central Bank Working Paper No.581, 2006.
3. Aigner D, Lovell K, Schmidt P. Formulation and estimation of Stochastic Frontier. Production Function Models. *Journal of Econometrics*, Vol. 6, No. 1, pp. 21–37, 1977.

4. Balser D., McClusky J. Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness. *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 15., No. 3, pp. 295-315, 2005.
5. Baruch Y., Ramalho N. Communalities and Distinctions in the Measurement of Organizational Performance and Effectiveness Across For-Profit and Nonprofit Sectors. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 35, No.1, pp. 39-65. 2006.
6. Brown W. A. Exploring the Association Between Board and Organizational Performance. *Nonprofit Management and Leadership*, 15(3), pp. 317–339, 2005.
7. Cameron K. Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 23, No. 4, pp. 604-632, 1978.
8. Cameron K. Domains of Organizational Effectiveness in Colleges and Universities. *The Academy of Management Journal*, Vol. 24, No. 1, pp. 25-47, 1981.
9. Cameron K., Whetten D. (Eds.). *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. New York: Academic Press, 1983.
10. Charnes A., W. Cooper, and E. Rhodes. Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, pp. 429-444, 1978.
11. Connolly, T., Conlon, E., Deutsh, S. Organizational Effectiveness: A Multiple-Constituency Approach. *Academy of Management Review*, Vol. 5, pp. 211-217, 1980.
12. Durlauf, S. On the Empirics of Social Capital, *Economic Journal*, Vol. 112, No. 483, pp. 459-479, 2002.
13. Durlauf S., M. Fafchamps. Social Capital. In: Philippe Aghion & Steven Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, pp. 1639-1699, 2005.
14. Farsi M., Filippini M. An empirical analysis of cost efficiency in non-profit and public nursing homes. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 75, No. 3, pp. 339–365, 2004.
15. Forbes D.P. Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of Nonprofit Organization Effectiveness from 1977 to 1997. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 183-202, 1998.
16. Frohloff A. Cost and Technical Efficiency of German Hospitals: A Stochastic Frontier Analysis. Ruhr Economic Paper No. 2, 2007.
17. Glisson C., Martin P. Productivity and efficiency in human service organizations as related to structure, size and age. *The Academy of Management Journal*, Vol. 23, No. 1, pp. 21-37, 1980.
18. Grootaert C. Social Capital, Household Welfare, and Poverty in Indonesia// Local Level Institutions Working Paper 6. World Bank, Social Development Department, Washington, D.C. Processed, 1999.
19. Grootaert C., Gi-Taik Oh, Swamy A. Social Capital and Development Outcomes in Burkina Faso. Working Paper 7. World Bank, Social Development Department, Washington, D.C. Processed, 1999.
20. Herman R.D., Heimovics R.D. A cross-national study of a method for researching non-profit organisational effectiveness. *Voluntas*, Vol. 5, No. 1, pp. 86-100, 1994.

21. Herman R., D. Renz. Multiple Constituencies and the Social Construction of Nonprofit Organization Effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 26, 185–206, 1997.
22. Hofler R., S. Folland. On the Technical and Allocative Efficiency of United States Hospitals: a Stochastic Frontier Approach. Working Paper 9501, Economics Department, College of Business and Administration, University of Central Florida, 1995.
23. Jackson D. K., Holland T. P. Measuring the Effectiveness of Nonprofit Boards. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 27(2), pp. 159–182, 1998.
24. Keefer P., S. Knack. 2005. Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics. In: C. Menard and M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, pp. 701-725, 2005.
25. Knack, S., Ph. Keefer. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4. pp. 1251-1288, 1997.
26. Knox K., Blankmeyer E., Stutzman J. Comparative Performance and Quality Among Nonprofit Nursing Facilities in Texas. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.35, No. 4, pp. 631-667, 2006.
27. Leibenstein H.. Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency". *American Economic Review*, Vol. 56, pp. 392-415, 1966.
28. Lillis C., Shaffer P. Economic output as an organizational effectiveness measure for universities. *The Academy of Management Journal*, Vol. 20, No. 3, pp. 476-482, 1977.
29. Meeusen W, van den Broeck J. Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error. *International Economic Review*, Vol. 18, No. 2, pp. 435–444, 1977
30. Murillo-Zamorano L., Economic Efficiency and Frontier Techniques. *Journal of Economic Surveys*, Vol.18, pp. 33-77, 2004.
31. Olson M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965.
32. Putnam R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
33. Price J. The Study of Organizational Effectiveness. *Sociological Quarterly*, Vol.13, pp. 3-15, 1972.
34. Rushing W. Differences in Profit and Nonprofit Organizations: A Study of Effectiveness and Efficiency in General Short-Stay Hospitals. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4, pp. 474-484, 1974.
35. Yuchtman, E., Seashore, S. A System Resource Approach to Organizational Effectiveness. *American Sociological Review*, Vol. 32, pp. 891-903, 1967.