

## ГОСУДАРСТВО И ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС: ОСОБЕННОСТИ КОНТРАКТАЦИИ

*А.В. ЕРМИШИНА*

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и предпринимательства экономического факультета, Ростовский государственный университет

---

Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант № 04-02-00214а.

---

© Ермишина А.В., 2004

**Ж**ИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ комплекс (ЖКК), т.е. совокупность предприятий, оказывающих жилищные и коммунальные услуги, — один из крупнейших отраслевых комплексов российской экономики. По численности занятых он уступает только промышленности, сельскому хозяйству, образованию и здравоохранению. С начала 1990-х гг., несмотря на все усилия по рыночному реформированию, ЖКК находится в состоянии перманентного кризиса. На дотации предприятиям комплекса из федерального и местных бюджетов в 1987—1990 гг. уходило 1,1—1,3% ВВП, в 1996 г. — 3—4%, в 1997 г. — 6%, в 2000-х гг. — около 7%. Доля дотаций ЖКК в ВВП превысила совокупные расходы не только на здравоохранение и образование, но и на национальную оборону и правоохранительные органы. Однако рост расходов сопровождается увеличением физического износа инженерных сетей и числа аварий, по-прежнему низким качеством жилищно-коммунальных услуг, обветшанием жилого фонда. По результатам детальной инвентаризации задолженностей в ЖКК по всем субъектам, проведенной Госстроем в 2003 г., банкротами можно считать почти 60% предприятий комплекса.

Неудачи реформирования жилищно-коммунального комплекса, как правило, связываются с зависимостью от предшествующего развития (path dependence) и неэффективностью использования имеющихся ресурсов, в том числе бюджетных средств. Действительно, остаточный принцип финансирования жилищно-коммунального хозяйства в советские времена привел к быстрому износу сооружений и оборудования, низкой производительности и отсутствию современных технологий в отрасли. Но реформирование продолжается уже более двенадцати лет. За этот период в

любой отрасли возможно произвести полное обновление основного капитала, а расходование выделяемых отрасли бюджетных средств осуществляется под контролем многочисленных государственных органов. Серьезным тормозом нормального развития жилищно-коммунального комплекса, по нашему мнению, оказываются деформированные контрактные отношения, одним из контрагентов которых является государство.

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

ЖКК относится к сфере жизнеобеспечения и имеет огромную общественную значимость. В силу своей социальной значимости, а также наличия особенностей организации производства и реализации продукции, ЖКК является объектом прямого государственного регулирования в большинстве стран мира. Однако существующая в настоящее время система государственного регулирования жилищно-коммунального комплекса России не позволяет обеспечить баланс интересов общества и предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, положительно повлиять на создание условий макро- и микроэкономической стабильности.

В решении данного комплекса проблем важнейшее значение имеет понимание природы государственного регулирования как контрактной по своей сущности. Вообще, теория контрактов была разработана для рыночного сектора, состоящего из сделок (или трансакций) по покупкам и продажам, где договорное право и его производные составляют основу легальных отношений участников трансакций. Но понятие контракта широко используется и в политологии, и в философии государственного управления. Одним из главных на-

правлений исторической политической теории была контрактная школа, господствовавшая до Канта свыше двухсот лет. Ее представители рассматривали конституцию как общественный договор, а выборы — как договор между политиком и избирателями. Несомненно, теория контрактов очень плодотворна и может быть использована очень широко, в том числе и для анализа проблем российского ЖКК.

Большое количество коммунальных услуг производится в условиях естественной монополии, типичный пример которой — производство услуг водоснабжения и водоотведения. Монополия здесь оказывается локальной, т.е. потребители услуг водоснабжения и водоотведения «привязаны» к предприятию, водопроводные сети которого расположены на определенной ограниченной территории. Предприятие-монополист в условиях свободного ценообразования может назначить потребителям такую цену, которую они в состоянии платить, т.е. максимальная цена, которую выгодно назначать монополисту, ограничена только платежеспособным спросом потребителей. Жизненная необходимость в таком благе, как вода, низкие возможности использования других ее источников помимо городских водопроводных сетей, относительная стабильность потребления вне зависимости от стоимости позволяют предположить, что свободная цена монополиста будет очень высокой. Следовательно, государство должно взять на себя функции регулирования производства коммунальных услуг, в том числе услуг водоснабжения и водоотведения.

При этом регулирование выступает формой общественного договора по поводу производства и потребления жилищно-коммунальных услуг. Посредством регулирующего контракта государство реализует общественный интерес: избыточная прибыль, которая может быть получена предприятиями в

силу естественных условий организации производства и распределения продукции, должна поступать потребителям в форме дохода от снижения цен; группы потребителей, которым данная продукция или услуги могут оказаться недоступными в силу экономических условий их предоставления, получают доступ к данным благам. А фирмы, в соответствии с регулирующим контрактом, получают гарантию соблюдения «правил игры» заинтересованными участниками данных рынков, доступ к специфическим ресурсам или монопольное право на некоторый вид деятельности, а главное — полную или частичную защиту от возможных конкурентов.

В порядке убывания государственного вмешательства в деятельность предприятий-монополистов можно выделить государственную компанию с управляющим — государственным служащим, государственную компанию с частным управляющим и частную регулируемую компанию. Этим трем формам соответствуют три формы контрактов: операционные (performance), управленческие (managerial) и регулирующие (regulatory). При этом государство может использовать или обширный набор краткосрочных контрактов, или ряд долгосрочных контрактов для того, чтобы обеспечить предоставление необходимых товаров и услуг. Обычно регулирующие контракты принимают форму долгосрочных соглашений, охватывая условия входа на рынок (например, лицензирование деятельности), количество и качество услуг, а также тарифы на услуги. Эффективность регулирования, понимаемая как достижение баланса интересов всех сторон регулирующего контракта, зависит от полноты и совершенства формальных и неформальных соглашений, а также от их временного аспекта.

В большинстве стран, обуздывая монопольную власть фирм-производителей, государство заключает регулирую-

щие контракты, оговаривая количество и условия предоставления коммунальных благ с частными компаниями (public utilities). В российском жилищно-коммунальном комплексе, где большая часть коммунальных услуг производится муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения, преобладают управленческие контракты, т.е. предприятия — объекты муниципальной собственности управляются директорами — частными менеджерами. В этом случае возникают отношения между государством как принципалом и менеджером как агентом.

В соответствии с законодательством директор унитарного предприятия имеет широкий круг полномочий в отношении государственного (муниципального) имущества, включая самостоятельное управление финансовыми потоками и использование прибыли [3]. При этом круг полномочий собственника определен исчерпывающим образом. Поэтому в нашем случае муниципальная собственность не отменяет проблемы регулирования и заключения регулирующего контракта, а, более того, дополняет ее новым комплексом проблем, связанных с отношениями принципала и агента и заключением агентского договора.

Контракты, существующие в сфере жилищно-коммунального комплекса и являющиеся эмпирической базой для теоретического анализа, могут быть по-разному классифицированы ввиду наличия множества характеристик. Предметом настоящего исследования являются контракты, одной из сторон которых выступает государство в лице представителей различных государственных органов. Объектом рассматриваемых контрактов, т.е. тем, по поводу чего возникают договорные отношения, является жилищно-коммунальная услуга, ее количественные и качественные характеристики, а также условия предоставления.

## ЖКУ КАК ОБЪЕКТ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Жилищно-коммунальную услугу (ЖКУ) как экономическое благо с точки зрения исключаемости и конкурентности в потреблении [7] можно охарактеризовать следующим образом. Теоретически ЖКУ является в значительной степени исключаемой, т.е. осуществляется в режиме условного доступа — при условии оплаты и выполнения соответствующих требований. В то же время практически порой трудно обеспечить исключаемость в сфере предоставления большинства коммунальных услуг. Издержки обеспечения исключительного доступа к таким благам, как, например, водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение и вывоз мусора в многоквартирных домах, оказываются выше, чем убытки в случае неоплаты отдельными потребителями данных услуг. Поэтому ЖКУ можно отнести к *условно исключаемым услугам*.

Конкурентность предполагает уменьшение количества товаров и услуг, доступных одному потребителю, в результате увеличения потребления этого товара или услуги другим индивидом или же общего увеличения количества потребителей. Большая часть ЖКУ являются относительно конкурентными, т.е. до определенных пределов объем потребления блага одного не влияет на условия доступности к данному благу других. Однако при значительных увеличениях объемов потребления возникает перегрузка мощностей, обеспечивающих производство данных благ, и благо оказывается конкурентным. Поэтому назовем данные услуги *условно неконкурентными*.

Кроме того, производство и потребление данных благ связано с большими положительными внешними эффектами, обеспечивая повышение качества рабочей силы, комфортность для жизни и бизнеса конкретных муниципальных об-

разований, имеющих развитую коммунальную инфраструктуру, инвестиционную привлекательность регионов, и, наконец, обеспечивая социальную стабильность и политические дивиденды тем или иным заинтересованным группам.

Если благо исключимо и конкурентно, то оно относится к категории *частных благ*, эффективным механизмом предоставления которых является рынок. Если благо конкурентно, но неисключимо, то такой товар или услуга используются в режиме *свободного доступа*. Чрезмерное потребление данного блага приводит к истощению его источников. В случае неконкурентности в потреблении, но при наличии исключимости товар или услуга оказываются *клубным (групповым) благом*. Если соблюдаются условия и неисключимости, и неконкурентности, то товар или услуга относятся к категории *чистых общественных благ*.

В силу обозначенных характеристик ЖКУ нельзя отнести ни к чистым частным, ни к чистым общественным благам. Условная исключаемость и условная неконкурентность, значительный положительный внешний эффект позволяют охарактеризовать ЖКУ как *социально значимое клубное благо*.

Особенности данного блага предполагают участие в договоре по его предоставлению как минимум четырех заинтересованных сторон — производителей, потребителей, органов федеральной и местной государственной власти.

Основными характеристиками ЖКУ как экономического блага являются ее качество, цена, набор, стандарт с точки зрения набора и качества и объем предоставляемых услуг. Центральным элементом в этом ряду является цена, так как все остальные элементы прямо или косвенно зависят от ее уровня. И действительно, именно цена или тариф на ЖКУ всегда оказывается главным предметом переговорного процесса при заключении соглашения.

Теоретически целью государственного регулирования естественных монополий в жилищно-коммунальном комплексе является установление таких тарифов, которые обеспечивают производство необходимого количества услуг приемлемого качества при оптимальном распределении ресурсов, направленных на их производство. Однако практически главная цель регулирования состоит в том, чтобы позволить предприятиям-монополистам иметь доход, достаточный для компенсации полных затрат на производство и реализацию их продукции и услуг и получения «справедливой» прибыли. Другими словами, главная цель состоит в том, чтобы соблюдать разумный баланс между интересами потребителей, которые не должны быть нарушены монополистической эксплуатацией, и интересами компаний, действующих в данных отраслях, которые не должны быть обмануты регулирующими органами.

Таким образом, регулируемые тарифы (цены) на продукцию (работы, услуги) предприятий жилищно-коммунального комплекса одновременно выступают в нескольких ипостасях:

- 1) с точки зрения производителя жилищно-коммунальных услуг, цена — инструмент, с помощью которого покрываются расходы предприятия и обеспечивается прибыль;
- 2) с точки зрения покупателя, цена — способ расчета за продукцию и услуги, расходы потребителя по приобретению ЖКУ;
- 3) с точки зрения органов федеральной государственной власти, цена ЖКУ — инструмент обеспечения социальной стабильности, повышения технико-экономической эффективности предприятий отрасли;
- 4) с точки зрения органов местной государственной власти, цена ЖКУ — инструмент реализации политических интересов отдель-

ных групп, оптимизации бюджетных отношений.

При этом уровень регулируемой цены (тарифа) оказывается результатом многостороннего договора, каждая из сторон которого имеет собственные интересы.

Для анализа тарифа как предмета контрактных отношений выделим релевантные стороны, прямо или косвенно влияющие на условия регулирующего контракта. Это менеджеры и работники предприятия, органы тарифного регулирования, муниципалитет как номинальный собственник имущества предприятия, выборные органы власти, потребители коммунальных услуг (население, бюджетные и коммерческие организации), поставщики ресурсов — субъекты конкурентных и монопольных рынков. Каждая из этих групп имеет свои краткосрочные и долгосрочные цели, отражающие векторы их интересов, различные как по направленности, так и по степени воздействия на деятельность регулируемого предприятия. Отношения данных экономических субъектов закрепляются в формальных и неформальных контрактах, т.е. наборах правил, определяющих взаимные ожидания контрагентов на основе обещаний, выполнение которых обеспечивается соответствующим механизмом принуждения [5, с. 80], а результирующая взаимодействия целей и интересов релевантных групп есть эффективность коммунального предприятия.

Каковы же интересы этих сторон и как они влияют на результат переговоров и предмет регулирующего контракта — цену (тариф) ЖКУ? В интересах всех сторон, представляющих предприятие-производитель ЖКУ, — максимально высокая цена. В условиях практически неэластичного спроса она позволяет предприятию покрыть все издержки и получить прибыль. Достаточное количество средств и обеспечит своевременную оплату по договорам поставки с

поставщиками предприятия, и позволит поддерживать на конкурентоспособном уровне заработную плату работников предприятия, шире использовать методы материального стимулирования труда.

Потребители, со своей стороны, заинтересованы в сокращении собственных расходов на приобретение ЖКУ. Их готовность платить за ЖКУ ту или иную цену определяется ценностью данных услуг для потребителей, их платежеспособностью, удовлетворенностью объемом и качеством ЖКУ.

Государство, выступающее через органы регулирования в качестве посредника между фирмой-монополистом и потребителями ее продукции, призвано найти разумный баланс между этими заинтересованными сторонами. Между тем проблему регулирования осложняет следующее. Органы власти имеют и свои собственные интересы, отличные от интересов как регулируемых фирм, так и потребителей их продукции. С одной стороны, они заинтересованы в сокращении бюджетных расходов, направляемых в ЖКК в российских городах. Высокий удельный вес данной статьи в консолидированных городских бюджетах (от 20 до 60%) не позволяет эффективно реализовывать социально-экономическую политику городов и требует перераспределения расходов на ЖКУ. С другой стороны, регулирование тарифов используется в реализации политических интересов тех или иных сторон. И чем более неустойчиво общество, тем более политизировано регулирование коммунального сектора. Региональные и федеральные лидеры активно манипулируют тарифами на ЖКУ в целях проведения избирательных кампаний. Обычно в выборный год тарифы просто замораживаются. Замороженные в 1999–2000 гг. тарифы на ЖКУ привели многие предприятия отрасли к финансовой несостоятельности, а в 2002 г. тарифы выросли почти на 40%. В 2003 г. также рост тарифов на ЖКУ существен-

но отставал от роста цен на электроэнергию и газ [2, с. 38–40].

Таким образом, регулируемый тариф на ЖКУ оказывается результатом трехстороннего договора между органами регулирования, используемыми в реализации политических интересов власть держащих и к власти стремящихся, регулируемые фирмами и потребителями. При этом векторы интересов сторон могут быть как однонаправленными, так и разнонаправленными в тех или иных ситуациях. Уровень регулируемого тарифа зависит от переговорной силы сторон, а заключаемые контракты имеют ряд особенностей.

### ОСОБЕННОСТИ КОНТРАКТОВ В ЖКК РОССИИ

Контракты между государством и регулируемыми предприятиями жилищно-коммунального комплекса большей частью представляются явными и формальными, т.е. договор принимает ту или иную форму письменного соглашения, а его стороны открыто принимают на себя обязательства по его исполнению. Так, явный контракт охватывает нормативное и методическое обеспечения государственного регулирования тарифов на продукцию и услуги регулируемых предприятий жилищно-коммунального комплекса, установление налогов и другие более или менее «цивилизованные» методы экономического взаимодействия между государством и хозяйствующим субъектом, позволяющие наполнять государственный бюджет и исполнять государственные функции.

Однако существующие в сфере ЖКК явные формальные контракты далеки от полноты и совершенства<sup>1</sup> [6, с. 556].

<sup>1</sup> Неполнота контрактов – следствие радикальной неопределенности, состоящей в невозможности учета всех возможных в будущем событий и структуризации на этой основе взаимоотношений между экономическими агентами.

В существующих условиях неопределенности агентские (т.е. трудовые договоры принципала и агента) и трансакционные (т.е. договоры поставки продукции и услуг) контракты в сфере ЖКК не могут быть полными. Кроме того, российская ситуация характеризуется низкой формализацией контрактных отношений между государством и регулируемыми предприятиями, что служит источником противоречивости государственного регулирования.

Так, с большинством руководителей муниципальных унитарных предприятий в сфере ЖКК контракты не заключены, а имеющиеся не предусматривают ответственности руководителей. При этом трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия. На практике широкие полномочия руководителей унитарных предприятий в отсутствие действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей приводят к переводу части финансовых потоков муниципальных унитарных предприятий в фирмы-спутники, заключению инсайдерских сделок в интересах руководителей, к недополучению доходов в федеральный и местные бюджеты. Не предусмотрено также обязательное проведение периодических аудиторских проверок муниципальных предприятий, что затрудняет контроль за их финансово-хозяйственной деятельностью.

При этом явные формальные контракты часто не выполняются ни одной из сторон. Поэтому возникает необходимость в имплицитных неформальных контрактах, исполнению которых контрагенты придают не меньшее, а порой даже большее значение. Наличие имплицитных контрактов подтверждается следующими фактами.

Несмотря на то, что убыточными можно считать порядка 30 тыс. пред-

приятий ЖКК России, до сих пор практически нет примеров банкротства предприятий. Размер кредиторской задолженности в отрасли составляет порядка 270 млрд руб., дебиторской — 189 млрд руб., около 30 млрд из этой суммы — пени и штрафы [4]. Разница между этими числами — 81 млрд руб. — это те неоплаченные бюджетом деньги, которые не подкреплены никакими договорами: льготы, дотации на разность тарифов; следствие несбалансированной тарифной политики, как в ситуации, когда стоимость электроэнергии повысилась, а стоимость воды не изменилась, и у водоканала нет средств, чтобы уплатить за электроэнергию.

Между тем в результате периодических аудиторских проверок предприятий сферы коммунального хозяйства выявляются такие нарушения, как завышение заработной платы и тарифной ставки рабочих первого разряда основной профессии, завышение эксплуатационных расходов, отнесение непроизводительных затрат на себестоимость реализованной продукции. В некоторых тарифах учитываются даже расходы на заграничные командировки руководителей предприятий.

Значительные резервы сокращения себестоимости вскрываются при проверке цепочки дочерних независимых фирм муниципальных предприятий ЖКК — «подрядчиков» и «субподрядчиков», рентабельность которых превышает порой 50% за счет увеличения тарифов на ремонтные работы в среднем на 20%. Через сеть подрядчиков часто втридорога закупаются сырье, материалы, оборудование.

Таким образом, налицо имплицитное неформальное соглашение между государством и предприятиями ЖКК. Государство позволяет коммунальным предприятиям оппортунистическое и рентоориентированное поведение, поддерживает их право на распоряжение монопольной рентой в обмен на системати-

ческое невыполнение государством своих бюджетных обязательств по отношению к самим предприятиям. Федеральное правительство в течение всего периода реформирования не платило в полной мере трансферты субъектам федерации, те недоплачивали местным властям, которые, в свою очередь, не могли в полной мере финансировать свои обязательства перед предприятиями ЖКК [1]. Неоплаченные государственные заказы, недофинансирование бюджетных организаций по статьям, предусматривающим оплату коммунальных услуг, и другие подобные ситуации, по сути, являются перекладыванием обязательств государства, которые оно не может выполнить явно, на те же коммунальные предприятия, только в другой форме, в то время когда достоверность обещаний и дисциплина выполнения обязательств со стороны государства, как субъекта, определяющего правила игры, имеет важнейшее значение для повышения эффективности контрактных отношений в бизнесе в целом.

Как проявление особенностей контрактных отношений можно рассматривать и внезапный интерес олигархов к ЖКХ. Создание компании «Российские коммунальные системы» (РКС) можно рассматривать как результат поручения центральной власти. Власть, озабоченная социальными последствиями развала коммунального хозяйства, решила переложить решение проблемы на РАО «ЕЭС» и «Газпром», ставших основными учредителями РКС, в обмен на ряд преференций могущественным монополистам.

Само наличие имплицитных контрактов не несет в себе каких-либо негативных последствий, а, наоборот, обычно способствует выполнению явных формальных контрактов и экономии на трансакционных издержках. Имплицитными контрактами поддерживаются эксплицитные, если их цели совпадают. Но если цели имплицитных контрактов про-

тиворечат декларируемым целям эксплицитных формальных соглашений, то такие контракты в конечном счете приводят к разрушению организации. Существующие имплицитные контракты в ЖКК и оказываются проявлением «провалов государства» в регулировании, препятствуют рыночно-ориентированному реформированию отрасли и развитию нормальных контрактных отношений.

### КАК «ОТРЕГУЛИРОВАТЬ» РЕГУЛИРУЮЩИЙ КОНТРАКТ

Оздоровление жилищно-коммунального комплекса в стране во многом связано с реформированием контрактных отношений между государством и коммунальными предприятиями. Необходимо пересмотреть формальные обязательства и отказаться от тех из них, которые невыполнимы и генерируют соответствующие неявные соглашения. Проблемы жилищно-коммунального комплекса не могут быть решены до тех пор, пока они рассматриваются совместно с выполнением повышенных социальных обязательств государства. В российской практике, формально являясь коммерческими организациями и неся все соответствующие этому статусу обязательства, коммунальные предприятия фактически оказывают социальную поддержку и используются для достижения социальных и политических целей в ущерб эффективности своей работы или техническим возможностям. Если эта ситуация соответствует современной экономической политике, то для ее закрепления необходимо придать коммунальным предприятиям статус некоммерческих организаций общественного сектора и освободить от ряда соответствующих налогов и сборов. Иными словами, необходим постепенный перевод реально существующего имплицитного контракта, связанного с социальной ролью ЖКК, в явный. Но в этом случае нет смысла в рыночном рефор-



мировании отрасли, а методы управления такими объектами имеют свою специфику.

Однако заинтересованность в повышении эффективности функционирования отрасли, высоком качестве и доступности жизнеобеспечивающих услуг, которые возможны на основе использования рыночных механизмов, требует признания абсолютным принципа, что коммунальные предприятия не являются социальными службами. Тарифы на коммунальные услуги имеют социальное значение, но проблемы низких доходов населения должны решаться за счет использования социально-экономических механизмов (например, адресных субсидий) и улучшения макроэкономической ситуации в стране, а не перекладываться на коммунальные предприятия. При этом рыночное реформирование отрасли невозможно без совершенствования механизма контрактации, обеспечивающего выполнение обязательств всех сторон, и прежде всего государства, а также без повышения формализации и полноты, временной оптимизации контрактных отношений, возникающих между заинтересованными экономическими субъектами — органами регулирования,

потребителями и регулируемыми фирмами, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги. Только в этом случае реформа жилищно-коммунального комплекса будет успешна.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Бежаев О.Г.* Проблемы финансового обеспечения реформы ЖКХ // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2002. Сент. Ч. II.
2. Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса: Аналитический доклад / Под общ. ред. С.Б. Сиваева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
3. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изменениями от 8 декабря 2003 г.). М., 2003.
4. *Шарунова А.* Угрозы вместо денег предлагает правительство для решения проблем ЖКХ // Газета. 2003. 26 сент.
5. *Шаститко А.* Неполные контракты: проблемы определения и моделирования // Вопросы экономики. 2001. № 6.
6. *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002.
7. *Ostrom E.* Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.