

## НОВЫЕ ПЕРЕВОДЫ

В. Долфсма

# Провалы государства. Общество, рынки и правила



**ДОЛФСМА Вилфред (Dolfsma, Wilfred)** — профессор в области инноваций и предпринимательства, директор Глендонбрукского института развития предпринимательства Университета Лафборо в Лондоне. Адрес: Великобритания, E15 2GZ, Лондон, Лесни-авеню, д. 3.

**Email:** [W.A.Dolfsma@lboro.ac.uk](mailto:W.A.Dolfsma@lboro.ac.uk)

Перевод с английского Юрия Каптуревского.

Научный редактор — Денис Кадочников.

Публикуется с разрешения Института им. Е.Т. Гайдара

*В данной книге рассматриваются провалы государства, под которыми понимается невозможность последнего исполнять свою обязанность, связанную с формулированием правил. Представляя интересы общества, органы власти формулируют правила, в рамках которых должны действовать рыночные игроки. Если провалы рынка и бизнеса широко обсуждаются в экономической литературе, то провалы государства зачастую остаются без внимания. Автор книги восполняет этот недостаток, подробно рассматривая, когда эти последние случаются и в чём они состоят.*

*Журнал «Экономическая социология» публикует первую и вторую главы — «Введение в проблему провалов государства» и «Соотношение рынка и общества». В первой главе автор ставит проблему своего исследования и описывает структуру книги. Во второй главе поднимается вопрос о соотношении рынка и общества, для чего рассматриваются три подхода к тому, как они взаимосвязаны: модель автономных сфер, укоренённая модель и «примесная» модель. Также проблематизируется вопрос о том, каким образом рынок и государство способствуют увеличению благосостояния общества; в качестве примера приводятся реформы здравоохранения.*

**Ключевые слова:** государство; рынки; общество; правила; здравоохранение; благосостояние.

### Глава 1. Введение в проблему провалов государства

Государство, каким бы оно ни было, обязано серьёзно относиться к интересам всех членов общества. Основной посыл Великой хартии вольностей (составлена в 1215 г.) в некотором смысле заключался в ограничении власти короля и установлении того, что в своём правлении он должен руководствоваться не только собственным благом. Тем не менее Томас Гоббс в «Левиафане» (1651 г.) утверждал, что только государство способно избавить человека от постоянных терзаний под страхом смерти, бедности или другого бедствия, от одинокой, бедной, беспросветной, тупой и кратковременной жизни. Левиафан — это библейское морское чудовище, часто воспринимаемое как сам дьявол. Может показаться, что Гоббс выступал за деспотическое правление, но, обращаясь к «Государству» Платона (268 г. до н. э.), мы убеждаемся, что многие видели способность Левиафана оказывать благо-

<sup>1</sup> *Источник:* Долфсма В. (готовится к изданию) *Провалы государства. Общество, рынки и правила*. М.: Изд-во Института им. Е. Т. Гайдара; перев. с англ.: Dolfsma W. (2013) *Government Failure. Society, Markets and Rules*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

творное влияние на общество. Государство или некий воплощающий его (в понимании Никколо Макиавелли) «Государь» (1513 г.) служат интересам определённого общества и имеют право использовать любые средства в отношении как его членов, так и внешних лиц.

Томас Мор, описывая в «Утопии» (1516 г.) идеальное общество, по-видимому, расходится с Т. Гоббсом в том, что следует приветствовать любое государство, устанавливающее определённые правила, до тех пор, пока они применяются ко всем и каждому. Мор, почитаемый Римско-католической церковью, в коммунистических странах и либертарианцами, был предтечей Карла Поппера с его «Открытым обществом» (1945 г.). Сходным с Мором образом Дж. С. Милль в статье «О свободе» (1859 г.) высказывал мнение, согласно которому государство, представляя интересы общества, может оказаться неэффективным, потерпеть неудачу и не оправдать наших ожиданий. В соответствии с утилитарным подходом, на котором основывается аргументация Милля, вероятность такого рода события гораздо ниже, чем возможный провал государства, опирающегося на индивидуальные (естественные) права, о чём рассуждает Джон Локк во «Втором трактате о правлении» (1689 г.).

Утверждение, что государства и правительства время от времени могут терпеть неудачи и провалы, в значительной степени основывается на доводе об их неминуемой неэффективности, приведённом Фридрихом фон Хайеком в «Дороге к рабству» (1944 г.). В этой книге содержится предупреждение об опасности тирании, которая является неизбежным результатом государственного контроля над экономическими решениями посредством централизованного планирования. Страшные события Второй мировой войны были восприняты как предвестие ужасов мирного времени, поэтому обсуждение экономических выгод централизованного планирования привело к широким дебатам. Хайек и его коллега, австрийский экономист Людвиг фон Мизес, настаивали на том, что государство, его правительство *per se*<sup>2</sup>, не способно организовать сбор и обработку всей информации, используемой для централизованной разработки различных планов, на основе которых функционирует коммунистическое народное хозяйство (одновременно были сделаны первые шаги к созданию такой научной области, как информационная экономика). Эта точка зрения значительно отличалась от позиции наиболее авторитетной в то время национальной экономической ассоциации.

1. Мы рассматриваем государство как институт, положительная помощь которого является одним из необходимых условий прогресса человеческого общества [Article III... 1886].

Несмотря на то что в соответствии с первым пунктом первого устава Американской экономической ассоциации государство исполняет благотворные, с точки зрения общества, функции, в наши дни экономисты весьма скептически оценивают его роль в народном хозяйстве. Помимо экономической теории и политической философии либертарианства, важную роль в широком распространении этой точки зрения сыграла Айн Рэнд с её романом «Атлант расправил плечи», опубликованным в 1957 г., а впоследствии — правительства Рональда Рейгана и Маргарет Тэтчер. Если обратиться к современному обществу, не может ли государство занять в нем роль, позволяющую представлять общественные интересы перед лицом экономической реальности?

Беды и напасти, обрушившиеся в последние годы на экономику, отрицательные результаты и последствия которых до сих пор не преодолены в самых разных странах мира [McCarthy, Dolfma 2009], показали, что роль государства в обществе должна состоять, по крайней мере, в установлении правил, которым следовали бы игроки. Без этих правил, ввести которые способно только государство, экономика впадает в амок, или, проще говоря, «съезжает с катушек».

<sup>2</sup> В чистом виде (лат.). — Примеч. ред.

Следовательно, государство необходимо, но его начинания могут провалиться. В то же время в политико-философских по своему характеру дискуссиях довольно редко обсуждаются вопросы, когда государство терпит провал и в чём этот провал состоит. Если же такие вопросы задают, то обсуждение вращается вокруг уровней государственных расходов [Tanzi 2011]: чем крупнее доля общественных расходов в валовом внутреннем продукте, тем заметнее провалы правительства. Данный подход к изучению вопроса о надлежащем месте и роли государства в обществе представляется приблизительным, едва ли не примитивным. Наиболее наглядно простота (которая хуже воровства) этой позиции, или, если пойти от обратного, фундаментальный характер дискуссии о возможных провалах государства, проявляется в случаях, когда такая дискуссия ведётся по вопросам здравоохранения, а также стимулирования инноваций и технологического развития. В этих обстоятельствах преследуются более долгосрочные цели, с монетизацией которых могут возникнуть значительные трудности. Более того, такого рода монетизация нередко наталкивается на сопротивление.

Довольно простая идея оценки провалов государства с использованием показателей общественных расходов или долга может быть вполне корректной, но только при условии, что мы рассматриваем государство как представителя общества, имеющего непосредственное отношение к экономике. В социальных науках вопрос о соотношении рынка и общества является предметом горячих дебатов (см. подробнее главу 2). На уровне теории этот дискурс восходит к изучению социального порядка (уклада) и идеям Томаса Гоббса, Адама Смита и Давида Юма. В рассматриваемой нами дискуссии присутствуют множество важных идеологических «обертонов», связанных с относительной значимостью рынка для благосостояния и благополучия. Как правило, благосостояние концептуализируется в понятиях, сопряжённых с материальными благами, и мы предполагаем, что и рынок, и общество способствуют повышению благосостояния и благополучия. Однако область рынка «соседствует» с другими различными сферами. Определённое рыночное достижение может поэтому способствовать повышению благополучия, которое не «захватывается» благосостоянием — в этой главе данное положение отнюдь не отрицается. В процессе концептуализации соотношения рынка и общества мы уделяем более пристальное внимание периодам реформ, рассматривая в качестве примера преобразования в сфере здравоохранения.

Глава 3, в которой представлено эмпирическое исследование Киллиана Маккарти и Тао Чжу, показывает, насколько влиятельным может быть государство. Знакомство с результатами данного исследования позволяет осознать громадность «Г-фактора» (то есть фактора государства), с учётом того, что часто при описании связи государства с происходящим на рынке используется концепция «невидимой руки». Однако во многих случаях увидеть реальные последствия действий государства ещё труднее, чем разглядеть причины и следствия чисто рыночных событий. Правительство, полагающееся на использование монетарных стимулов, затрагивающих внешние мотивы граждан, может функционировать отнюдь не так, как ожидают экономисты, даже такие просвещённые, как лауреат Нобелевской премии Амартия Сен.

Экономисты рассматривают рынок как принимаемую по умолчанию основу общественного порядка, обращая взгляд на роль государства только в случаях провала рынка. В то же время убедительный анализ роли правительства в экономических процессах должен начинаться с рассмотрения провалов государства как таковых. Опираясь на научные достижения институциональной экономики, экономического анализа права, а также на философию права и делая особый акцент на необходимости правил ведения хозяйственной деятельности, мы развиваем в главе 5 понятие «провалы государства», выделяя четыре их основных типа. Правительство имеет возможность создавать для хозяйственных процессов и акторов институциональные структуры или устанавливать правила<sup>3</sup>, которые могут быть

<sup>3</sup> Понятия «правила» и «институты» будут использоваться нами как взаимозаменяемые. Под институтами обычно, пусть и неофициально, понимается установка на определённое поведение людей в определённых обстоятельствах [Dolfsma 2009]. Кто-то из них может сделать выбор в пользу иного поведения, не предписываемого институтом или правилом; в то же время этот человек способен демонстрировать институциональное, «правильное» поведение в других отношении-

(1) слишком подробными, (2) слишком общими, (3) волюнтаристскими или (4) вступающими в конфликт с иными правилами, действующими в отношении других взаимосвязанных вопросов (например, носят и неэкономический характер). Провал государства иллюстрируется в контексте закона о правах на интеллектуальную собственность (ИС) и в его связи с антимонопольным законодательством. В главе 6 рассматривается провал государства четвёртого типа — политический конфликт — в контексте здравоохранения, а в главе 7 мы показываем, что политический конфликт, внутренне присущий для политического поля прав на ИС, оказывает реальное динамическое воздействие на технологическое и экономическое развитие.

В главе 8 на примере Голландии прослеживаются попытки правительства восстановить систему предоставления услуг в системе здравоохранения, в которой «рынок» играет более значимую роль. Несмотря на высокое качество здравоохранения в этой стране и относительно низкие издержки оказания соответствующих услуг, нам видится, что данное обстоятельство никак не связано с недавними попытками государства по возрождению этой системы. В результате внедрения в систему медицинской помощи правил, подобных рыночным, возник рынок «без руля и без ветрил». «Заслуга» в этом целиком и полностью принадлежит государству, которое так и не пришло к пониманию того, что рынки должны быть обеспечены адекватными правилами. Вместо этого оно «свалило в кучу» правила из различных областей или систем, не озаботившись проверкой их соответствия друг другу, вследствие чего возникла ситуация, когда поддержка правил и их воспроизводство так и не стали эндемичными (что изначально было отнюдь не очевидно). С самого начала правила оказались весьма уязвимыми. Концептуальному обсуждению институциональной уязвимости посвящена глава 9. Эта уязвимость возникает в процессе коммуникаций между акторами, разговаривающими друг с другом на одном языке. Для того чтобы воспринять данное положение, требуется знание аргумента Джона Сёрла о языке как о фундаментальном институте [Searle 1995; 2005]. Язык обозначает и очерчивает границы сообщества. В отсутствие общего языка сообщество никак не способно функционировать. Язык, в свою очередь, задаёт границы сообщества, позволяя ему осуществлять целенаправленные внутренние коммуникации. Но языковые коммуникации сопряжены с неоднозначностью, поэтому институциональное воспроизводство при посредстве языка представляет собой процесс с неопределённым результатом [Luhmann 1995].

Динамика народного хозяйства во всё большей степени зависит от знаний, поэтому статическая экономическая теория благосостояния по Вильфредо Парето является неадекватной и нуждается в дополнении, которым может выступить динамическая (шумпетерианская) теория благосостояния, признающая роль знаний и коммуникаций. В главе 10 предлагаются идеи, которые могут использоваться для ответов на вопросы о том, в какой степени вводимые и поддерживаемые государством правила позволили добиться успеха или привели к неудаче. Кумулятивный характер приращения знаний в социальной среде нередко затрудняет их распространение или обмен. Мы рассмотрим различные издержки коммуникаций, от которых зависит приращение новых знаний. Оценка изменений в законодательстве, связанном с правами на интеллектуальную собственность, позволит определить степень их воздействия на коммуникативные издержки, а значит, и на экономическое благосостояние в будущем — добьётся ли государство желанного успеха или в очередной раз потерпит провал?

## Глава 2. Соотношение рынка и общества<sup>4</sup>

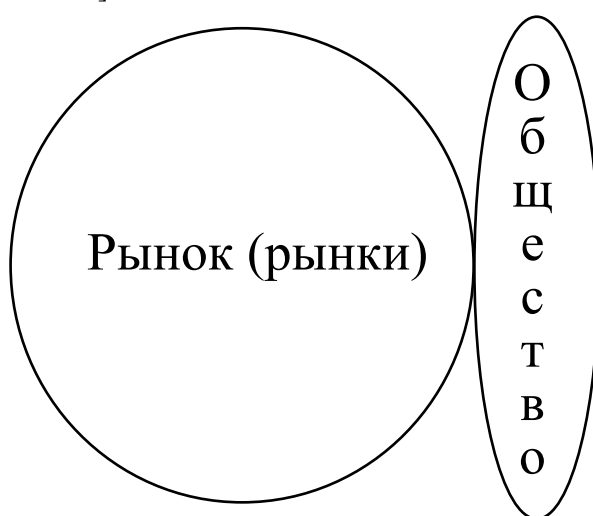
Одна из классификаций соотношения рынка и общества представлена на рис. 2.1–2.3, отображающих три возможных широких способа его восприятия. На рис. 2.1 рынок (или рынки) представлен как две отдельные области. Очевидно, что примером данной трактовки является неоклассическая экономи-

---

ях [Dolfsma 2009: Ch. 4]. Кроме того, любая отдельная область или метод практической деятельности может включать несколько правил или институтов.

<sup>4</sup> Данная глава основывается на нашей совместной с Джоном Финчем и Робертом Макмастером работе.

ческая теория, а именно вальрасианский подход<sup>5</sup>. Рынок и общество остаются разделёнными во все времена. Безусловно, точка зрения на рынок, которая содержится в литературе, является в высшей степени абстрактной, — по словам Фрэнка Хана, рынки всего лишь «придуманы» — вследствие чего ее реалистический характер может быть поставлен под сомнение. Посвяительство рынка на общество приводит к возникновению — по крайней мере, у кого-то — чувства отчуждения в том самом смысле, в котором мог бы начать изложение своей теории Карл Маркс. Появление этого чувства может быть вызвано различиями в мотивах, которые движут людьми в обеих сферах, их различным видением мира в те моменты, когда они воспринимают себя пребывающими в одной и в другой сферах [Staveren 2001; Le Grand 2003]. Кроме того, рис. 2.1 представляет ещё одну точку зрения на соотношение рынка (рынков) и общества. Имеется в виду позиция Талкотта Парсонса и Нейла Смелзера [Parsons, Smelser 1956]. По мнению этих исследователей, различные рынки, зарождающиеся и развивающиеся на границах различных сфер, такие как политика и другие подсферы общества, фактически изолируют данные сферы друг от друга [Finch 2007].



**Рис. 2.1.** «Сепаратистская» точка зрения: отдельные друг от друга рынок и общество

Второй подход к концептуализации рынка по отношению к обществу наиболее последовательно представлен в трудах Карла Поланьи [Polanyi 1944] и Марка Грановеттера [Granovetter 1985]. Рынок воспринимается ими как неизбежно и глубоко встроенный в общество в целом, в том числе в такие рыночные институты как деньги и фирма. В данном случае рост сферы рыночных отношений может интерпретироваться как расширяющийся эллипс в рамках более широких социальных границ, отображённых на рис. 2.2. Растущий рынок взаимодействует с обществом, в процессе чего изменяются и рынок и общество, даже тогда, когда рынок концептуально имеет генерализованные черты [Rosenbaum 2000]. Установление воздействий растущего рынка на общество неоднозначно. Действительно, проведение границ между рынком и обществом носит бессистемный характер, что признают специалисты и по социальной, и по институциональной экономической теории [Dolfsma, Dannreuther 2003; Waller 2004]. Отсюда последствия расширения сферы рыночных отношений далеко неочевидны даже в тех случаях, когда повышение материального благосостояния не вызывает сомнений. Институциональные и социальные экономисты должны задать вопрос: «Какой ценой?» Поскольку расширение сферы рыночных отношений вызывает изменения в обществе, сравнение возникшей ситуации с предшествующим по-

<sup>5</sup> По мнению многих представителей экономической теории, экономика (хозяйство) и общество представляют собой две отдельные материальные сферы. После Лайонела Роббинса (1932) (см.: [Robbins 1952]) возникла тенденция определять экономику с точки зрения не сферы, но метода, применяемого для ее идентификации, вследствие чего сократилось и влияние этой дисциплины. В наши дни хозяйство и общество разделяют точки зрения мотивов, поскольку в соответствии с определением экономики как науки социологические или психологические элементы, например, рассматриваются как нерелевантные.

ложением представляет собой сложную задачу. Очевидно, что проведение такого сравнения с точки зрения благосостояния по Вильфредо Парето невозможно, поскольку его структура основана на подходе, согласно которому рынок и общество — две отдельные сферы (см. рис. 2.1)<sup>6</sup>.



**Рис. 2.2.** «Укоренённая» точка зрения: рынок встроен в общество

Согласно точке зрения, на которой основываются кейнсианские концепции государства всеобщего благосостояния, рынок рассматривается как регулируемый господствующими социальными или социетальными ценностями, такими как нормы распределительной справедливости, и как являющийся элементом этой системы ценностей (см. рис. 2.2) [O'Hara 2000; Fine 2002]. С точки зрения справедливости распределения процесс либерализации и приватизации («реформа») сводится к ослаблению роли государства, что расценивается как сдвиг в системе ценностей в направлении отдельной личности, а также в направлении негативной свободы. В этой перспективе государство рассматривается как аппарат насилия, а рынок — как область свободы [Staveren 2001].

Однако рынок можно рассматривать не как монолитный, но как гетерогенный феномен [Hodgson 1999]<sup>7</sup>. На рис. 2.3 мы видим результат размывания границ между экономической и социальной областями, зафиксированных в пакте Парсонса — Роббинса. В рамках позиции размывания границ утверждается, что условием функционирования рыночной системы является присутствие в рыночном контексте нерыночных элементов. Это не означает, что «социетальные» элементы рождаются рынком, а общество всецело подчинено рынку или находится в его тени. Данная точка зрения в значительной степени зависит от того, как определяется рынок, и, думается, требует применения строгого определения, согласующегося с «контрактным» (договорным) подходом, предполагающим повсеместное распространение

<sup>6</sup> При внимательном рассмотрении становится очевидным, что рынок время от времени предпринимает попытки посягнуть на общество, влияя определённым образом если не на благосостояние, то на благополучие. В частности, в работах Джульет Шор показано, что современное потребительское общество оказывает на людей очень сильное давление, под воздействием которого даже в тех случаях, когда индивиды становятся богаче, они склонны к увеличению своего рабочего времени в ущерб социальной и семейной жизни [Schor 1992; 1998]. По мнению Шор, данный процесс ведёт к снижению уровня благополучия. Роберт Франк добавляет, что в этом случае падает и благосостояние [Frank 2000].

<sup>7</sup> Ирен ван Ставерен различает три ценностные области (свобода, справедливость и забота), которые, как представляется, относятся к трём «местоположениям» (рынок, государство и обслуживание) [Staveren 2001], что во многом напоминает позицию М. Грановеттера, отражённую в рис. 2.2. Вероятно, рассматриваемые области следует отделить от «местоположений», так как в каждой из них можно обнаружить все ценности. Данная позиция в большей степени соответствует положению, представленному на рис. 2.3, то есть существенно отличной точке зрения.

отношений рыночного типа между агентами [Hodgson 1999]<sup>8</sup>. По сравнению с двумя предыдущими подходами в данном случае имеет место принципиально иной взгляд на природу роста рынка. Используемые аргументы относятся не только к вторжению конкретных рынков в другие области общества, но к тому, как на них распространяется процесс формирования суждений рыночного типа и связанные с ним способы мышления и восприятия. По Джеффри Ходжсону и согласно другим авторам, такого рода экспансия возможна, но она ни в одном из случаев не способна полностью «затенить» все элементы общества в пределах рынка, не подвергая опасности саму себя. Даже тогда, когда Ходжсон не даёт точного определения «примесного состояния» и не указывает явным образом, к чему оно относится, мы понимаем, что присутствие «примесей» связано с мотивами акторов и их отношениями друг с другом. Как представляется, это соответствует точке зрения Ходжсона [Hodgson 1999].



**Рис. 2.3.** «Примесная» точка зрения: общество в границах рынка

Таким образом, взгляд на вклад рынков в благосостояние зависит от концептуализации соотношения рынка и общества. Восприятие экономики как сферы экономических отношений, существующей отдельно от общества, сопровождается убеждением о том, что рынки с необходимостью вносят вклад в благосостояние. Учитывая, что в соответствии с мейнстримом экономической теории рыночные отношения имеют самое широкое распространение, мы утверждаем, что вышеизложенное корректно отображает экономическую ортодоксию. В экономической теории преобладают функциональные концепции рынка — в надлежащих условиях рынок является проводником эффективности; отсюда следует, что он порождает благосостояние, а также благополучие. Создание этих условий задаёт направления политики. В то же время «сепаратистская» точка зрения отнюдь не единственная возможная перспектива рассмотрения соотношения общества и экономики. Имеются ещё по крайней мере две точки зрения, которые приняты и развиваются в институциональной и социальной экономической теории, а также в других научных дисциплинах. Три точки зрения на соотношение экономики и общества могут использоваться для уточнения взаимодействий между рынком и обществом.

<sup>8</sup> Дж. Ходжсон определяет рынки как «институционализированные обмены, в рамках которых может быть установлен консенсус относительно цен и другой информации» [Hodgson 1999: 269]. Он отмечает, что на рынках осуществляются далеко не все обмены. В числе важных исключений такого рода Ходжсон называет реляционный обмен, основывающийся «не на конкурентных сделках открытого рынка, а на текущих связях лояльности».

## 2.1. Изменение отношений между рынком и обществом

Мы признаём, что функционирование рынков способно привести к увеличению благосостояния и благополучия. Данное положение получило различные теоретические обоснования и было подтверждено эмпирически. В этой главе мы отнюдь не пытаемся поставить его под сомнение, но указываем на «тёмные стороны» рынков. В процессе изменения или реформы существует реальный способ представления отношений между рынком и обществом и стороной «защиты», и стороной «обвинения». Мы разделяем позицию тех, кто защищает изменения. Для того чтобы чётко и наглядно показать её, обратимся как к примеру к реформам в сфере здравоохранения.

В стабильных условиях акторы, участвующие в той или иной деятельности, признают, что её экономические аспекты «вложены» в более широкий социальный контекст (данную точку зрения отображает рис. 2.2). Признают они и то, что мотивы, направляющие их действия, как и действия других людей, отражают ряд соображений, часть из которых материально ориентированная, в то время как другая часть носит в большей степени реляционный, связанный с отношениями, характер (см. рис. 2.3). В условиях изменения «защитники» ссылаются на «чистую» ситуацию, как на рис. 2.1, на котором рынок и общество представлены двумя отдельными сущностями — с точки зрения и сфер, и мотивов. При этом её сторонники указывают на предполагаемые социально-культурные ценности, лежащие в основе рынка, — транспарентность, ответственность и эффективность. Эти ценности служат ориентиром для тех, кто находится в поиске новых институциональных условий (см.: [Dolfsma 2004]). Возникновение новой стабильной ситуации означает, что изменившаяся деятельность с необходимостью вступает в отношения с окружающим её обществом в целом, в результате чего возникают «примеси», «загрязнения». Тем не менее бифуркация между обществом и рынками (некоторыми) является достаточно серьёзным (с нелиберальной точки зрения) основанием для проникновения этого первого в сферу последних. Даже в случае отсутствия убедительных свидетельств в пользу реформы, когда утверждения о её влиянии вызывают только растерянность, могут раздаваться голоса, настаивающие на том, что отсутствие желаемых результатов вызвано тем, что пока были осуществлены лишь частичные преобразования. Политические следствия данной точки зрения очевидны: расширение рыночной области на эти неэкономические и (или) рыночные области необходимо для создания «надлежащих условий». Следствием же возникновения этих последних становится повышение эффективности, а значит и благосостояния (понимаемого согласно паретианской и (или) утилитарной структуре). Так и произошло в случае реформ в здравоохранении [Light 2001a], подробный разбор которых приводится ниже.

## 2.2. Здравоохранение

В последние годы во многих странах сфера здравоохранения является объектом непрерывных реформ, подразумевающих возрастающую роль рынка [McMaster 2002]. Их экономическое обоснование по большей части базируется на предположении, что здоровье и здравоохранение могут рассматриваться как товары<sup>9</sup>. Действительно, любая реформа, ориентированная на рынок, требует всё более частого обращения к контрактализации отношений между сторонами, расширению договорной сферы, идёт ли речь о пациенте и враче или, как в Великобритании, о вертикально дезинтегрированных частях системы. Учитывая стремление подвести все действия под рубрику эффективности, расширенная кодификация сопровождается апелляцией к множеству количественных показателей. Более того, такого рода шаги вращаются вокруг выработки монетизированных показателей ценности и технических приёмов

<sup>9</sup> Взяв любой стандартный учебник по экономике здравоохранения, вы убедитесь в том, что здоровье и здравоохранение рассматриваются как «особые товары» (см., например: [McGuire, Henderson, Mooney 1988; Folland, Goodman, Stano 1997]).



экономической оценки, что указывает на превращение здравоохранения в товар<sup>10</sup>. Ценность деятельности концентрируется в меновой ценности в противоположность потребительской ценности; отсюда требование измеримости, поддерживающее сосредоточенность на результатах через такие показатели, как индикаторы деятельности. Так поощряется тенденция к установке на консеквенционализм.

В сущности, всё происходящее включает «рынок» и ссылки на рынок, которые приобретают больший вес, нежели ссылки на другие организационные механизмы. Размышляя о наблюдаемых изменениях, можно прийти к такому выводу: они указывают на то, что рассмотренные нами три точки зрения на отношения между рынком и обществом помогают лучше понять процесс. Кроме того, бросается в глаза, что способ защиты и осуществления изменений, по крайней мере, в случае здравоохранения, предполагает удаление из системы в попытке создания чистого рынка *de novo*<sup>11</sup> ряда элементов, рассматриваемых как неэкономические [Light 2001a; 2001b]. Для специалистов по институциональной и социальной экономической теории очевидно, что такого рода попытки обречены на провал. В новой конфигурации подсистеме придётся поддерживать отношения с другими подсистемами и обществом в целом [Light 2001a], между которыми никогда не существует чётких и ясных границ — они изменчивы и проницаемы. Кроме того, «примеси» (мотивы) — при условии, конечно, что перед этим от них удалось избавиться — вновь проникают и в саму подсистему, которая, как полагали, нуждалась в «очистке».

Мы рассматриваем возможность того, как неизбежность возвращения к ситуации «инфицированности», существующей лишь в головах теоретиков чистого рынка, может быть показана с точки зрения индикаторов, введённых самими такого рода адвокатами в поисках способа переделки системы. Поскольку ожидания «адвокатов» так и не сбылись, пришлось предлагать новые программы реформ [Hendrikse, Schut 2004], повторно принимать меры и встраивать механизмы. Такого рода меры и механизмы не позволяют предусмотреть все возможные в будущем обстоятельства, неизбежно дополняют друг друга во взаимосвязанных областях, поэтому ограниченное влияние новых программ реформ было ожидаемым. В экономической теории эти два довода являются общепризнанными [Milgrom, Roberts 1990]. Например, занятые в секторе люди изменяют своё поведение так, чтобы действовать согласно условиям введённых рыночных механизмов и мероприятий, но на самом деле они способны «перехитрить» их, что отрицательно сказывается на эффективности. В некоторых случаях это является прямым нарушением условий, как в Великобритании, где участники сектора проводят встречи с целью координации деятельности, что прямо запрещено государственными нормами и правилами, а также договорами. В данном случае используются установленные в прошлом «социетальные» связи — отношения с людьми, которым можно доверять [Light 2001a; 2001b].

В то же время в здравоохранении всё большее значение придаётся управлению предоставлением услуг, в частности, методами, усиливающими воздействие финансовых стимулов (на врачей), а также предусматривающими использование ценообразования. Самое пристальное внимание уделяется вопросам отчётности, а также применению экономической риторики (используемой представителями мейнстрима) и дискурсу (см., например: [Fitzgerald 2004]) (см. подробнее главу 8). По мере изменения риторики и дискурса здравоохранения новые метрики, новые показатели приобретают все большее распространение. Как теоретически обосновал и продемонстрировал на большом количестве примеров из разных сфер жизни Витольд Кула, вновь введённые меры и показатели быстро «встраиваются» в существующие методы и практические приёмы [Kula 1986], отчасти подрывая область своего применения (см.:

<sup>10</sup> Исходя из идеи К. Поланьи о «товарной фантазии» [Polanyi 1944] и известного «товарного фетишизма» К. Маркса [Marx 1990] товар определяется как потенциально монетизируемая вещь, которая может быть продана за деньги, что позволяет определить и передавать права собственности на этот объект [Polanyi 1944; Fine 2002].

<sup>11</sup> Вновь, с самого начала (*лат.*). — Примеч. ред.

[Light 2001a]). Как утверждают Джон Дэвис и Роберт Макмастер, реформа здравоохранения и обосновывающая её экономическая теория, по всей видимости, поощряют изменения характера медицинской помощи, предоставляемой системой здравоохранения [Davis, McMaster 2004]. На образ действий и поведение врача в какой-то степени влияют социальные обязательства, обусловленные членством и принадлежностью к профессиональной группе, принёсшей клятву Гиппократу. Пристальное внимание к измеримости и эффективности «разъедает», разрушает доверие, которое лежит в основе кооперации в рамках системы здравоохранения, необходимой для оказания (эффективной) медицинской помощи [Hunter 1996]. Обстановка высокого доверия замещается обстановкой низкого доверия, когда рычаги контроля оказываются в руках разных людей с различными воззрениями на «должную помощь» [Fitzgerald 2004] (см. подробнее главу 8). Происходит маргинализация профессионального мнения. Вопрос о том, целиком ли это противоречит социальным отношениям, ассоциирующимся со всё более частыми обращениями к шагам рыночного типа, таким как измерение результатов деятельности, монетизация стимулов и контрактualизация взаимодействий, является спорным. Тем не менее в некоторых недавних антропологических и этнографических научных трудах высказывается предположение о том, что изменения в механизмах управления предоставлением медицинской помощи приводят к изменению её сущности, её природы (см., например: [Geest, Finkler 2004; Fitzgerald 2004]). Ориентация на рынок поощряет поэтому менеджеров службы здравоохранения к принятию более абстрактной и обезличенной точки зрения на процесс оказания помощи, близкой к декартовскому подходу [Davis, McMaster 2007]<sup>12</sup>. Это контрастирует с более личностным фокусом части клинических услуг, что может привести к конфликту и дезориентации агента [Fitzgerald 2004], а также к более узкой и редуционистской точке зрения на медицинскую помощь.

Концептуализация рынков как отдельных сфер, на которой основывались реформы, носила чрезмерно ограничительный характер, не соответствовавший концептуализации потенциального влияния рынков на общество, благосостояние и благополучие. Научные достижения К. Поланьи, М. Грановеттера и Дж. Ходжсона в первую очередь сделали возможной иную, более реалистичную концептуализацию соотношения рынка и общества. Этот подход расширяет представление о благосостоянии за пределы монетизированных параметров экономической ортодоксии и проникает в политические дебаты благодаря признанию того, что функционалистская интерпретация рынка основывается на специфическом рассмотрении его связей с обществом.

### **2.3. Заключение: рынки, общество и благосостояние**

В этой главе мы представили различные точки зрения на соотношение рынка и общества: рынок как отдельная сфера, рынок как вложенная область и «примесный» рынок. Представляется, что использование этих характеристик предполагает возможность проведения границ между различными областями. Но здесь не исключены проблемы. Рассматривая в этой главе растущую роль рынка, мы, как и в случае с реформой систем здравоохранения во многих развитых странах, говорим не об увеличивающемся в количественном смысле рынке, а о качественном расширении рыночной сферы, которая проникает в другие, смежные с ней области.

В процессе изменений, направленных на расширение роли рынка, на первый план выходит одна из рассмотренных нами точек зрения — экономика как отдельная от общества сфера. Она превращается в движущую силу институциональных изменений. Применительно к здравоохранению мы утверждали, что введение любых новых показателей такого рода отнюдь не привносит предполагаемый контекст чистого рынка. Эти новые показатели с необходимостью должны вновь встраиваться в общество, по-

<sup>12</sup> На возможность изменения природы помощи (ухода) в результате институциональных перемен указывается и в ряде источников феминистской направленности (см., например: [Folbre, Nelson 2000]).

сколькx к системе в целом добавляются «примеси», то есть (вновь) возникающие «другие» неэкономические мотивы. Внедрение в «гибридный» контекст элементов чистого рынка совсем не обязательно приводит к росту благосостояния, не говоря уже о благополучии.

Представление о благосостоянии, в первую очередь с паретианской точки зрения, зависит от понимания рынка как отдельной от общества сферы. Имеется в виду, что «рынок» рассматривается одновременно как (необходимое) понятие, позволяющее достичь понимания благосостояния, и как требование об агрегировании индивидов, исполнение которого делает возможным содержательное рассуждение об общественном благосостоянии. Казалось бы, в интересах измерения благосостояния мы должны принять формулу «общество = экономика». Для возникновения понимания, в соответствии с которым общество в целом вносит вклад в повышение благосостояния, необходимо распространить идею рынка на пока свободные от неё сферы. В то же время мы утверждаем, что эта концептуализация рынка, а также интерпретация его соотношения с обществом должны быть гораздо более сложными, допускающими изменение границ между двумя сферами, что позволило бы «вступить в игру» различным мотивам, а также приблизить понятие «благосостояние» к «благополучию». Предлагаемый подход противоречит положениям мейнстрима экономической теории, паретианской перспективы благосостояния (см. [Dolfsma 2005]), а также точке зрения на экономику как на отдельную сферу. Благополучие более свободно связано с рынками и в ещё меньшей степени подвержено их влиянию — положительному или отрицательному — и зависит от развития рынков, их расширения, а также от поступления в них «примесей» или процессов их очистки. Делать выводы о степени благополучия мы можем, конечно же, только после того, как «осядет пыль», поднятая изменением границ между рынком и обществом.

## Литература

- Article III (Statement of Principles) of the Constitution By-Laws and Resolutions of the American Economic Association. 1886. *Publications of the American Economic Association*. 1 (1). March: 35–46.
- Davis J. B. 2004. The Conception of the Individual in Non-Cooperative Game Theory. *Mimeograph*. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/85931/1/03095.pdf>
- Davis J., McMaster R. 2004. The Individual in Mainstream Health Economics: A Case of Persona Non-Grata? *Paper Presented at the 2004 EAEPE Conference, University of Crete*.
- Davis J. B., McMaster R. 2007. The Individual in Mainstream Health Economics: A Case of Persona Non-Grata. *Health Care Analysis*. 15: 195–210.
- Dolfsma W. 2004. *Institutional Economics and the Formation of Preference*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Dolfsma W. 2005. Towards a Dynamic (Schumpeterian), Welfare Economics. *Research Policy*. 34 (1): 69–82.
- Dolfsma W., Dannreuther C. 2003. Subjects and Boundaries: Contesting Social Capital-Based Policies. *Journal of Economic Issues*. 37 (2): 405–413.
- Finch J. H. 2007. Economic Sociology as a Strange Other to Both Sociology and Economics. *History of the Human Sciences*. 20 (2): 123–140.
- Fine B. 2002. *The World of Consumption: The Material and Cultural Revisited*, 2nd ed. London: Routledge.

- Fitzgerald R. 2004. The New Zealand Health Reforms: Dividing the Labour of Care. *Social Science and Medicine*. 58: 331–341.
- Folbre N., Nelson J. 2000. For Love or Money — or Both? *Journal of Economic Perspectives*. 14 (4): 123–140.
- Folland S., Goodman A. C., Stano M. 1997. *The Economics of Health and Health Care*. 2nd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Frank R. H. 2000. *Luxury Fever*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Geest S. van der, Finkler K. 2004. Hospital Ethnography: Introduction. *Social Science and Medicine*. 59 (10): 1995–2001.
- Granovetter M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. 91 (3): 481–510; см. также: Грановеттер М. 2014. Экономическое действие и социальная структура: проблема укоренённости. В кн.: Радаев В. В., Юдин Г. Б. (отв. ред.) *Классика новой экономической социологии*. М.: Изд. дом. ВШЭ; 345–378.
- Hendrikse G. W. J., Schut F. T. 2004. Towards New Governance Structures in Dutch Health Care. *Acta Hospitalis*. 44 (1): 5–20 (in Dutch).
- Hodgson G. M. 1999. *Economics and Utopia*. London; New York: Routledge.
- Hunter D. J. 1996 The Changing Roles of Health Care Personnel in Health and Health Care Management. *Social Science & Medicine*. 43 (5): 799–808.
- Kula W. 1986. *Measure and Men*. Translated by R. Szepter. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LeGrand J. 2003. *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. New York: Oxford University Press.
- Light D. W. 2001a. Comparative Institutional Response to Economic Policy Managed Competition and Governmentality. *Social Science & Medicine*. 52 (8): 1151–1166.
- Light D. W. 2001b. Managed Competition, Governmentality and Institutional Response in the United Kingdom. *Social Science & Medicine*. 52 (8): 1167–1181.
- Luhmann N. 1995 (1984). *Social Systems*. Transl. by J. Bednarz, Jr., D. Baecker. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Marx K. 1990 (1887). *Capital*. Berlin: Dietz; см. также: Маркс К. 1960. Капитал. В изд.: Маркс К., Энгельс Ф. *Сочинения*, 2-е изд. Т. 23. М.: Издательство политической литературы.
- McCarthy K. J., Dolfsma W. 2009. What's in a Name? Understanding the Language of the Credit Crunch. *Journal of Economic Issues*. 43 (2): 531–548.
- McGuire A., Henderson J., Mooney G. 1988. *The Economics of Health Care: An Introductory Text*. London: Routledge & Keegan Paul.

- McMaster R. 2002. A Socio-Institutionalist Critique of the 1990s' Reforms of the UK's National Health Service. *Review of Social Economy*. 60 (3): 403–433.
- Milgrom P., Roberts J. 1990. The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy, and Organization. *American Economic Review*. 80 (3): 511–528.
- O'Hara P. A. 2000. *Marx, Veblen, and Contemporary Institutional Political Economy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Parsons T., Smelser N. J. 1956. *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Polanyi K. 1944. *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Hill; см. также: Полаanyi К. 2002. *Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени*. СПб.: Алетейя.
- Robbins L. 1952 (1932). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan.
- Rosenbaum E. F. 2000. What is a Market? On the Methodology of a Contested Concept. *Review of Social Economy*. 58 (4): 455–482.
- Schor J. 1992. *The Overworked American*. New York: Basic Books.
- Schor J. 1998. *The Overspent American*. New York: Basic Books.
- Searle J.R. 1995. *The Construction of Social Reality*. London: Penguin.
- Searle J. R. 2005. What is an Institution? *Journal of Institutional Economics*. 1 (1): 1–22.
- Staveren I. van. 2001. *The Values of Economics*. London: Routledge.
- Tanzi V. 2011. *Government versus Market: The Changing Economic Role of the State*. New York: Cambridge University Press.
- Waller W. 2004. *Institutions as Boundaries and Valuational Metrics*. Paper Presented at the Association for Evolutionary Economics Meeting, 3–5 January, San Diego, CA.

## NEW TRANSLATIONS

Wilfred Dolfsma

# Government Failure. Society, Markets and Rules (excerpts)

**DOLFSMA, Wilfred** — Professor of Innovation and Entrepreneurship, Director of the Glendonbrook Institute for Enterprise Development, Loughborough University London. Address: 3 Lesney Avenue, London, E15 2GZ, United Kingdom.

**Email:** [W.A.Dolfsma@lboro.ac.uk](mailto:W.A.Dolfsma@lboro.ac.uk)

Publication is authorized by T. Gaidar Publishing House

### Abstract

This book is devoted to government failures, which imply that the government cannot fulfil its key obligations related to formulating rules. Representing the interests of society, the government establishes rules as frameworks within which market actors should act. However, while market failures have been discussed intensively in the economic literature, government failures are often neglected by scholars. In this book, the author tries to fill this gap through detailed consideration of the meanings of and reasons for government failures.

The Journal of Economic Sociology publishes the first chapter, “Introducing Government Failure”, and the second chapter, “How Market and Society Relate”. In the first chapter, the author formulates the research problem and describes the structure of the book. The second chapter investigates how market and society are interrelated from three theoretical perspectives, as follows: society and markets as separate entities, markets embedded in society, and society within the market. The author also explores how markets and governments may contribute to social welfare. The case of healthcare reforms is used for this purpose.

**Keywords:** government; market; society; rules; healthcare; welfare.

### References

- Article III (Statement of Principles) of the Constitution By-Laws and Resolutions of the American Economic Association. (1886) *Publications of the American Economic Association*, vol. 1, no 1 (March), pp. 35–46.
- Davis J. B. (2004) The Conception of The Individual in Non-Cooperative Game Theory. *Mimeograph*. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/85931/1/03095.pdf> (accessed 24 April 2017).
- Davis J., McMaster R. (2004) The Individual in Mainstream Health Economics: A Case of Persona Non-Grata? *Paper presented at the 2004 EAEPE Conference, University of Crete*.
- Davis J. B., McMaster R. (2007) The Individual in Mainstream Health Economics: A Case of Persona Non-Grata. *Health Care Analysis*, no 15, pp. 195–210.
- Dolfsma W. (2004) *Institutional Economics and the Formation of Preferences*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Dolfsma W. (2005) Towards a Dynamic (Schumpeterian), Welfare Economics. *Research Policy*, vol. 34, no 1, pp. 69–82.

- Dolfsma W., Dannreuther C. (2003) Subjects and Boundaries: Contesting Social Capital-Based Policies. *Journal of Economic Issues*, vol. 37, no 2, pp. 405–413.
- Finch J. H. (2007) Economic Sociology as a Strange Other to Both Sociology and Economics. *History of the Human Sciences*, vol. 20, no 2, pp. 123–140.
- Fine B. (2002) *The World of Consumption: The Material and Cultural Revisited*, 2nd ed., London: Routledge.
- Fitzgerald R. (2004) The New Zealand Health Reforms: Dividing the Labour of Care. *Social Science and Medicine*, no 58, pp. 331–341.
- Folbre N., Nelson J. (2000) For Love or Money — or Both? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no 4, pp. 123–140.
- Folland S., Goodman A. C., Stano M. (1997) *The Economics of Health and Health Care*, 2nd ed., Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Frank R. H. (2000) *Luxury Fever*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Granovetter M. (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem Of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91, no 3, pp. 481–510.
- Hendrikse G. W. J., Schut F. T. (2004) Towards New Governance Structures in Dutch Health Care. *Acta Hospitalis*, vol. 44, no 1, pp. 5–20 (in Dutch).
- Hodgson G. M. (1999) *Economics and Utopia*, London; New York: Routledge.
- Hunter D. J. (1996) The Changing Roles of Health Care Personnel in Health and Health Care Management. *Social Science & Medicine*, vol. 43, no 5, pp. 799–808.
- Kula W. (1986) *Measure and Men* (transl. by R. Szepter), Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LeGrand J. (2003) *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, New York: Oxford University Press.
- Light D. W. (2001a) Comparative Institutional Response to Economic Policy Managed Competition and Governmentality. *Social Science & Medicine*, vol. 52, no 8, pp. 1151–1166.
- Light D. W. (2001b) Managed Competition, Governmentality and Institutional Response in the United Kingdom. *Social Science & Medicine*, vol. 52, no 8, pp. 1167–1181.
- Luhmann N. (1995 [1984]) *Social Systems* (transl. by J. Bednarz, Jr., with D. Baecker), Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Marx K. (1990 [1887]) *Capital*, Berlin: Dietz.
- McCarthy K. J., Dolfsma W. (2009) What's in a Name? Understanding the Language of the Credit Crunch. *Journal of Economic Issues*, vol. 43, no 2, pp. 531–548.

- McGuire A., Henderson J., Mooney G. (1988) *The Economics of Health Care: An Introductory Text*, London: Routledge & Keegan Paul.
- McMaster R. (2002) A Socio-Institutionalist Critique of the 1990s' Reforms of the UK's National Health Service. *Review of Social Economy*, vol. 60, no 3, pp. 403–433.
- Milgrom P., Roberts J. (1990) The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy, and Organization. *American Economic Review*, vol. 80, no 3, pp. 511–528.
- O'Hara P. A. (2000) *Marx, Veblen, and Contemporary Institutional Political Economy*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Parsons T., Smelser N. J. (1956) *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Polanyi K. (1944) *The Great Transformation*, Boston, MA: Beacon Hill.
- Robbins L. (1952 [1932]) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London: Macmillan.
- Rosenbaum E. F. (2000) What is a Market? On the Methodology of a Contested Concept. *Review of Social Economy*, vol. 58, no 4, pp. 455–482.
- Schor J. (1992) *The Overworked American*, New York: Basic Books.
- Schor J. (1998) *The Overspent American*, New York: Basic Books.
- Searle J. R. (2005) What is an Institution? *Journal of Institutional Economics*, vol. 1, no 1, pp. 1–22.
- Searle J. R. (1995) *The Construction of Social Reality*, London: Penguin.
- Tanzi V. (2011) *Government versus Market: The Changing Economic Role of the State*, New York: Cambridge University Press.
- Van der Geest S., Finkler K. (2004) Hospital Ethnography: Introduction. *Social Science and Medicine*, vol. 59, no 10, pp. 1995–2001.
- Van Staveren I. (2001) *The Values of Economics*, London: Routledge.
- Waller W. (2004) *Institutions as Boundaries and Valuational Metrics*. Paper Presented at the Association for Evolutionary Economics Meeting, 3–5 January, San Diego, CA.

**Received:** March 14, 2017.

**Citation:** Dolfsma W. (2017) Provaly gosudarstva. Obshchestvo, rynki i pravila [Government Failure. Society, Markets and Rules] (excerpts). *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 18, no 3, pp. 54–69. Available at: <https://ecsoc.hse.ru/2017-18-3.html> (in Russian).