

Экономическая теория в составе научных оснований государственного управления

Тамбовцев Виталий Леонидович

МГУ им. М.В. Ломоносова, Россия, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Рождественская Ирина Андреевна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия
e-mail: irozhdestv@gmail.com

Цитирование: Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2022). Экономическая теория в составе научных оснований государственного управления. *Terra Economicus* 20(2), 6–20. DOI: 10.18522/2073-6606-2022-20-2-6-20

Наука государственного управления широко признается как междисциплинарная, интегрирующая ряд других социальных наук. Отсутствует единство относительно того, какие именно из наук следует включить в состав источников знаний для изучения государственного управления. Наиболее часто в мировой литературе предлагаются политическая, управленческая, юридическая науки, а также социология. Иногда можно встретить упоминание экономической науки, но при этом не упоминаются такие ее составляющие (теории и модели), которые могут внести значимый вклад в улучшение нынешнего состояния изучения наукой государственного управления своего предмета. Для обоснования этого положения в статье детально разбирается получившая широкое распространение концепция нового государственного менеджмента. Показано, что в конструкцию этого направления реформирования системы государственного управления «вшиты» элементы, которые порождают негативные последствия при оказании ряда публичных услуг, таких как здравоохранение и образование. Эти последствия связаны с применением стимулирующих контрактов, в которых не могут быть использованы валидные измерители качества услуг, что подталкивает работников к оппортунистическому поведению в форме работы на показатель. Эти негативные последствия многие называют «непредусмотренными», хотя они являются таковыми только вследствие незнания реформаторами ряда положений модели принципала-агента и теории контрактов, которые были получены уже в начале применения и широкого распространения нового государственного менеджмента. В мировой литературе широко распространена точка зрения, согласно которой модель принципала-агента находится среди научных оснований нового государственного менеджмента, что далеко от действительности. В статье обосновывается целесообразность включения ряда экономических теорий в состав оснований науки государственного управления, что обеспечит более высокий уровень научных оснований этой теории и обучения этой специальности.

Ключевые слова: наука государственного управления; междисциплинарность; новый государственный менеджмент; модель принципала-агента; оппортунистическое поведение

Foundations of public administration: The role of economics

Vitaliy L. Tambovtsev

Lomonosov Moscow State University, Russia, e-mail: tambovtsev@econ.msu.ru

Irina A. Rozhdestvenskaya

Financial University, Moscow, Russia, e-mail: irozhdestv@gmail.com

Citation: Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2022). Foundations of public administration: The role of economics. *Terra Economicus* 20(2), 6–20 (in Russian). DOI: 10.18522/2073-6606-2022-20-2-6-20

The science of public administration is widely recognized as interdisciplinary, integrating a number of other social sciences. Although there is no unity about the sciences that should be included in the composition of the sources for the public administration's study, the most common in the world literature are suggestions about political, managerial, legal sciences, and sociology. Economics is also mentioned, however, the theories and models that can make a significant contribution to improving the current state of the public administration science are not discussed. This article analyzes a widespread concept of New Public Management. We show how the elements that generate negative consequences in the provision of a number of public services, such as healthcare and education, are "embedded" in the design of this approach to reform the public administration system. These consequences occur due to the use of incentive contracts in which the valid measures of quality of services cannot be implemented. This fact encourages employees to engage in opportunistic behavior in the form of gaming. Many people call these negative consequences "unintended", although they are such only because the reformers did not know a number of the principal-agent model and contract theory statements, which were already obtained at the beginning of the wide proliferation of the New Public Management. However, in the world literature there is a widespread point of view according to which the principal-agent model is among the scientific foundations of the New Public Management, which is far from reality. The article substantiates a number of economic theories to underpin public administration, to improve the quality of scientific foundation, as well as the level of education in this field.

Keywords: science of public administration; interdisciplinarity; New Public Management; principal-agent model; opportunistic behavior

JEL codes: D73, H61, O21, P11

Введение: государство и экономика

В последние десятилетия роль государств в мировой экономике ощутимо возрастает. Если в 1920 г., согласно оценкам (Li and Maskin, 2021: 2), доля общих государственных расходов в ВВП составляла 17,6%, то в 2015 г. она была уже 40,1%. Схожая динамика отмечается и другими исследователями: в 1960 г. правительства в среднем распоряжались 24,7% ВВП, а к 2003 г. эта доля возросла до 36,3% (de Witte and Moesen, 2010: 39); в 2017 г. она составляла 43,9% ВВП (Afonso et al., 2020: 27). Разумеется, в отдельных странах эти доли могут сильно варьировать, однако общая тенденция от этого не меняется.

При этом в общественном восприятии часто встречаются представления о том, что рост размеров государства может негативно сказываться на развитии экономики. Об этом говорит как исторический опыт полного огосударствления экономики СССР, приведшего ее к краху, так и убежденность в низкой эффективности использования ресурсов в государственном секторе по сравнению с частным сектором – в силу отсутствия ясных стимулов к их рациональному использованию. Эмпирический анализ связи размеров

государства и экономического роста не дает однозначного результата. Первоначальные исследования говорили как об отрицательном влиянии возрастания государства на экономику (Landau, 1983; Scully, 1989)¹, так и о положительном (Ram, 1986), а также об отсутствии значимой связи (Diamond, 1989). Причины таких расхождений в настоящее время вполне ясны: на экономический рост влияют многие другие факторы, поэтому поиск непосредственной связи вряд ли может дать четкий результат. Последующие исследования явственно свидетельствуют о том, что на развитие и рост национальных экономик влияют не только размеры государства, проводимая экономическая политика и создаваемая институциональная среда (Knack and Keefer, 1995; Fatás and Mihov, 2013), но и то, как организовано государственное управление, каковы характеристики его процессов (Evans and Rauch, 1999; Nistotskaya and Cingolani, 2016; Suzuki and Demircioglu, 2019; Suzuki and Hur, 2020)².

Представления о неэффективности использования ресурсов в госсекторе по сравнению с частным явились, очевидно, следствием непосредственных сопоставлений схожих по функциям организаций, сравнений напряженности в них труда, получаемых зарплат и т.п. Однако те или иные прямые наблюдения трудно обобщать: ведь отраслевые структуры этих секторов существенно различаются, часто бывают разными и институциональные среды. Как показало недавно проведенное сопоставление значительного числа эмпирических работ за последние двадцать лет, сравниваются обычно организации в отраслях образования и здравоохранения (Sant'Ana et al., 2020), так что полное сравнение госсектора с частным на основе какого-то одного индикатора провести практически невозможно (Van de Walle, 2008).

Что же касается убежденности в различиях стимулов в государственных и частных организациях, то здесь общественное мнение и научные исследования находятся в полном соответствии: стимулы к производственной деятельности в последних существенно сильнее (Dixit, 1997; Ali et al., 2021), и одним из немногих факторов, способных улучшить ситуацию в госсекторе, является прием в него на работу людей, имеющих мотивации служения обществу (*public service motivation*) (Perry and Wise, 1990), хотя адекватные практики менеджмента также способны сыграть здесь значимую роль (Honig, 2021).

Несмотря на все упомянутые сложности сравнения государственного и частного секторов, сами объемы используемых государствами ресурсов столь значительны, что вопрос о действенности и эффективности управления ими не может не возникать. Использование ресурсов зависит как от их распределения между различными организациями – ведомствами, учреждениями, предприятиями, – так и от тех, кто использует полученные ресурсы в этих организациях, т.е. от государственных служащих различных уровней. Чем более они профессионально подготовлены, чем более продумана организация их труда, тем, очевидно, выше вероятность того, что вся совокупность получаемых государством ресурсов будет применена наилучшим образом.

Это очевидное соображение приводит нас к вопросам о том, как готовятся государственные служащие, каковы научные основания их подготовки, результаты каких исследований составляют фундамент государственного управления как научно-учебной дисциплины?

В следующем разделе мы обсудим существующие в мировой литературе подходы к ответам на эти вопросы, затем – имеющиеся на сегодня представления о роли экономической теории в научных основах госуправления и последствия их некорректности на примере нового государственного менеджмента (НГМ), а в четвертом, заключительном разделе сформулируем выводы из проведенного анализа как для теории государственного управления, так и для сферы подготовки профессиональных государственных (и муниципальных) служащих.

Государственное управление как объект научного исследования

Как отмечается в (Holzer and Xu, 2018: 1), «Со времени призыва Вудро Вильсона в 1887 году к созданию науки государственного управления³ дискуссия о составе и содержании в этой области никогда не останавливалась». Разумеется, мы не ставим себе задачу завершить эту дискуссию,

¹ Интересно отметить, что, как показывают недавние исследования, негативное воздействие размеров правительства на экономический рост имеет место преимущественно для развитых стран, в то время как для менее развитых и развивающихся оно статистически не проявляется (Churchill et al., 2017).

² Способы социальной координации (*governance modes*), используемые в государственном управлении, как показывают исследования, также влияют на результаты использования ресурсов (Cavalcante and Lotta, 2021). Интересно, что выявлена также связь между свойствами государственной бюрократии и продуктивностью научных исследований (Fernández-Carro and Lapuente-Giné, 2016).

³ Имеется в виду статья (Wilson, 1887).

подвести ее хотя бы промежуточные итоги или детально проанализировать ее ход. Скорее, наоборот, такой задачей можно считать *расширение* данной дискуссии, включение в нее нового сюжета.

Дело в том, что в этой области достаточно широкое распространение получили представления о науке государственного управления (далее – НГУ) как о *междисциплинарной* теории, соединяющей знания нескольких наук, что обусловлено сложностью и масштабностью процессов государственного управления. Ведь междисциплинарное исследование – это «ответ на вопрос, решение проблемы или изучение темы, слишком обширных или сложных для того, чтобы адекватно иметь с ними дело в рамках одной дисциплины или профессии» (Klein and Newell, 1998: 3). Проблема, однако, заключается в том, какие именно науки или теории имеет смысл привлекать для того, чтобы найти или предложить адекватные решения анализируемых задач или изучаемых проблем. Обоснованность выбора соединяемых областей научных знаний определяется как минимум двумя факторами: содержанием и характером *предмета* НГУ, с одной стороны, и пониманием того, что считать *успешным* решением задачи или проблемы, с другой стороны.

Вопрос о предмете НГУ, казалось бы, не может иметь разноречивых ответов: это система и процессы государственного управления. Однако такое «естественное» определение сразу порождает вопросы: что означает «государственное управление»? Это управление государством как частью общества или управление обществом, осуществляемое государством, или и то и другое вместе? Исследователи выбирают разные ответы на эти вопросы, и согласие между ними на сегодня не достигнуто. Ситуация в этой области практически такая же, какой была более полувека тому назад: «К сожалению, никому не удалось дать единое определение государственного управления, по крайней мере такое, с которым согласно большинство и практиков, и исследователей» (Stillman, 1976:1).

С нашей точки зрения, непреодоленные различия связаны с неоднозначно понимаемым содержанием понятия государства: ведь обсуждать НГУ, не затрагивая это понятие, достаточно сложно (Rutgers, 1994)⁴. Варианты трактовки содержания понятия государства столь разнообразны (Wang, 2021), что их обсуждение как основ предмета НГУ требует специального анализа, выходящего за рамки этой статьи, однако без краткой характеристики обойтись нельзя. Анализ литературы позволяет выделить несколько групп исследовательских трактовок, среди которых выделяют, во-первых, марксистскую или классовую (государство – инструмент правления одним классом или социальной группой остальной частью общества), а во-вторых, веберовскую⁵ или организационную (государство – организация, обладающая монополией на легитимное насилие на территории, где она может взимать налоги с проживающих на ней индивидов).

Как представляется, в рамках НГУ веберовская организационная трактовка обладает безусловными преимуществами, давая явные методологические основания для исследования разнообразия интересов, мотиваций и механизмов взаимодействия людей, в той или иной форме включающихся в функционирование государства и его соотношения с внешней средой. Ведь именно среди этих взаимодействий и соотношений и «скрываются» процессы государственного управления. На практике, однако, веберовское понимание государства в научной и учебной литературе по НГУ в явном виде практически не встречается⁶. Между тем определение и понимание государства как организации дает основания естественным образом соединить три характеристики государственного управления, которые многими считаются противостоящими друг другу: (1) как деятельность *всех ветвей власти* государства по реализации тех или иных целей в различных сферах жизнедеятельности общества (или страны); (2) как деятельность органов и учреждений *исполнительной* власти; (3) как деятельность по координации действий *работников организации*, т.е. госслужащих. Нерациональность разграничения этих трактовок, в особенности вынесения третьей за пределы госуправления, объясняется тем, что осуществлять первый вид деятельности без параллельного и одновременного ведения второго и третьего ви-

⁴ Хотя такие попытки имели место, иначе политологам не было бы необходимости требовать возвращения государства в социальные науки (Evans et al., 1985).

⁵ В отечественной литературе схожее понимание государства было высказано в начале XX века Н.М. Коркуновым: «государство есть общественный союз свободных людей с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства» (Коркунов, 1909: 27).

⁶ Нужно заметить, что в отечественной литературе по ГМУ часто используется характеристика государства как *формы политической организации общества*, которая, если строго следовать содержанию понятия определения, *не является определением*, поскольку не дает возможности разграничить государства от других форм политической организации общества.

дов просто невозможно. Если, например, бездумно посчитать, что сам факт издания какого-то закона или принятия некоторого судебного решения *автоматически* приведет к тому, что жители страны мгновенно начнут его исполнять, и не ознакомить с этим законом или решением работников контролирующих органов, и не организовать их работу по контролю исполнения, то предписания, содержащиеся в этом законе или решении, вряд ли будут исполнены⁷.

Что же касается критериев успешности решения задач НГУ, то поскольку последняя общепризнанно является прикладной теорией (или, более точно, группой теорий), то это в первую очередь успешность для *практики* государственного управления, т.е. для достижения целей различных политик, формулируемых руководителями государств. Разумеется, здесь есть проблема расхождения декларируемых и реальных целей, однако она не снижает важности именно практических критериев. Чисто научные же критерии успешности заключаются, как представляется, в согласии с предлагаемыми решениями той части исследователей, которые разделяют некоторую исследовательскую программу в рамках НГУ. При этом вполне возможно, что сторонники другой исследовательской программы могут не считать предложенное решение научной задачи успешным.

Здесь важно отметить, что для междисциплинарных исследований основанием для критики и неприятия предлагаемых решений может выступить *неполнота* используемых некоторой исследовательской программой «заимствуемых» теорий и их результатов, оцениваемых с позиций другой исследовательской программы, опирающейся на иное множество интегрируемых теорий.

С начала 1980-х годов, когда в мировой НГУ начал постепенно распространяться междисциплинарный подход, в состав таких наук включались обычно политические, управленческие и юридические теории (Rosenbloom, 1983; Wright, 2011; Zalmanovitch, 2014; Yang, 2019). Первенство политической науки вполне понятно: именно политические процессы составляли и составляют основное содержание деятельности внутри тех государств, которые были сформированы на основе выбора жителей соответствующих территорий, передавших некоторые из своих возможностей принятия решений другим жителям. Как эти другие организуют свое взаимодействие для решения общих проблем и задач, интересовало избирателей в той мере, в какой решение избранных затрагивало интересы избирателей. Но самих избранных в первую очередь занимало, как распределятся их взаимодействия, т.е. власть внутри организации-государства, а уж затем – как эта организация будет решать общие проблемы. Все эти сложные взаимодействия (и не только они, разумеется) и составляют объект политических исследований.

Роль управленческих теорий в развитии НГУ также вполне понятна: именно они изучают взаимодействия индивидов внутри организаций и связь характера этих взаимодействий с тем, насколько успешно организации выполняют свои функции с точки зрения тех, кто оказывается вольным или невольным потребителем результатов исполнения этих функций. Что касается юридической теории, то «с момента своего рождения административное право заявляло о тесной связи с практиками государственного управления» (Metzger, 2015: 1518)⁸. Вместе с тем, по мнению многих исследователей, в сфере реформирования государственного управления менеджеризм и легализм фактически противостоят друг другу, поскольку для повышения уровня подотчетности первый опирается на инновации и эффективность, а второй – на установленные законом приоритеты и процедуры их реализации (Christensen et al., 2011).

Приведенная тройственная совокупность теорий, интегрируемых в НГУ, не является единственной. Например, в (Dahl, 1947; Denhardt, 1989) говорится о таких ее источниках, как управление организациями, политическая наука, психология и социология; в (Gibson and Stolcis, 2006) к ним добавлена история; в (Raadschelders, 2009) НГУ характеризуется как социальная наука, вбирающая все нужные ей для решения задач социальные знания, включая также психологию – для изучения когнитивных аспектов принятия решений – и экономическую науку в такой ее узкой части, как теория общественного выбора. В европейских странах к источникам НГУ относят политические науки (включая политическую социологию), бизнес-менеджмент, экономическую теорию и юридическую науку (Curry et al., 2014: 24). В (Ongaro, 2019) подчеркивается важность философии как основы всех

⁷ Если, конечно, они не таковы, что их исполнение *непосредственно повысит благосостояние* всех тех, кого они касаются. Примером может служить гипотетический закон, снижающий уровень налогообложения граждан или фирм: контролировать нужно будет только его исполнение государственными учреждениями налогообложения, т.е. самим государством, а вовсе не гражданами или фирмами.

⁸ В странах, где государства-организации возникли не в результате выборных политических процессов, а иными путями, именно юридические теории стали ведущими компонентами формирующихся НГУ.

других дисциплин, используемых НГУ. Важно отметить, что в отечественной научной и учебной литературе междисциплинарность является общепризнанной: «Теория государственного управления... носит комплексный междисциплинарный характер» (Охотский, 2015: 21).

Нельзя не отметить, что иногда трактовка междисциплинарности приобретает чрезмерную широту. Так, в (Raadschelders, 2010) к этой форме производства научных знаний отнесено также и методологическое многообразие, т.е. *отсутствие методологического единства*. В социальных науках, как известно, противостоят два принципа – методологического индивидуализма и методологического холизма, а также связанные с ними альтернативные понимания *научности* – позитивистский и интерпретативный. Компоненты упомянутых альтернатив *несовместимы логически*, что показано в (Тамбовцев, 2020), в силу чего соединение в исследованиях НГУ противоречивых методологий способно привести не к ее развитию, а, скорее, к самоликвидации. Такая возможность ясно демонстрируется в (Cairney, 2013), где проанализированы варианты взаимодействия нескольких теорий: синтез, т.е. создание одной на основе нескольких; комплементарность, т.е. формирование диапазона выводов или объяснений; противоречие, т.е. сравнение результатов разных теорий для выбора одной из них – той, которая производит наилучшие результаты или обеспечивает более научный подход. Легко видеть, что ситуация «методологического многообразия» соответствует третьей из упомянутых опций. Целесообразность потенциально «аннигилирующего» соединения методологий Дж. Раадшелдерс видит в том, что НГУ в силу особенностей своего объекта не может оставить вне сферы внимания вопросы решения сложных проблем развития общества, имеющих природу *нехороших* (wicked) проблем (Raadschelders, 2011). Однако природа таких проблем, понятие которых было введено в исследовательский оборот полвека тому назад в (Churchman, 1967; Rittel and Webber, 1973), заключается, как представляется, не столько в их сложности, сколько в отсутствии у них *научно обоснованного* решения. Практически все такие проблемы связаны с несовпадением интересов разных групп населения, и любое «наилучшее» – с точки зрения какого-то *рационального* критерия – оказывается неприемлемым для одной из таких групп. Из этого атрибута нехороших проблем ясно следует, что использование любой *научной* методологии вряд ли поможет государственно-му управлению справиться с подобными ситуациями. Ведь они решались и решаются (и будут решаться) двумя способами: либо заключением добровольных соглашений (которые с точки зрения той или иной науки вполне могут быть оценены как нерациональные), либо путем принуждения одной стороны жить дальше так, как решила другая (и это тоже может быть оценено как нерациональное решение). Оба эти способа широко применяются в политике, могут быть объектами научного изучения, но при этом наука не в состоянии предложить научный способ их решения, который будет реализован, если, конечно, одной стороне не удастся *убедить* другую, что так и надо поступать, или не принудить ее к согласию с этим решением. Несмотря на эти моменты, тематика «методологического плюрализма» продолжает обсуждаться в рамках НГУ (см., например: Schwartz-Shea, 2021).

Нельзя не отметить, что междисциплинарный подход к НГУ являлся также и объектом критики. Например, в (Mainzer, 1994) утверждалось, что, поскольку госуправление нацелено на реализацию различных политик, то единственной основой для его изучения должна быть признана политическая наука. С такой логикой трудно согласиться: ведь точно так же можно утверждать, что, поскольку действия машин скорой помощи нацелены на доставку людей в лечебные учреждения, основой для их проектирования должна быть медицина. Однако базой для проектирования любых автомашин являются совсем другие науки, хотя для машин скорой помощи, безусловно, *учитываются* и данные медицины.

Сложившуюся на настоящее время ситуацию в теоретических основаниях НГУ хорошо передает небольшая, но весьма значимая статья (Peters and Pierre, 2017)⁹. Авторы выделяют два ведущих направления исследований: одно посвящено преимущественно «чистой» теории и не обращает внимания на эмпирические детали, базируясь на теории общественного выбора и рассматривая госучреждения как арены взаимодействия госслужащих, максимизирующих свои функции полезности. Второе направление подчеркивает сложности и неясности (*ambiguities*) организаций и работников госсектора, что фактически делает невозможным использование какой-либо теории для анализа эмпирических данных и поиска их обобщенных характеристик, причем теории политической, несмотря на то что госучреждения укоренены именно в политическом контексте. «Огорчительным результатом такого положения дел является то, что ни одно из преобладающих направлений исследований не способствует пониманию реального мира

⁹ Кстати, процитирована она за прошедшие годы всего 25 раз, что много меньше, чем некоторые другие работы Петерса, опубликованные в том же году, где цитирование составляет более двухсот раз. Другими словами, исследователи НГУ не придали серьезного значения более чем критическим представлениям Петерса и Пьера о состоянии исследований в их сфере.

государственного управления ни в концептуальном, ни в эмпирическом плане» (ibid: 11). Эту печальную реальность авторы сопоставляют с ушедшим (по их мнению) «золотым веком» НГУ, когда «исследователи государственного управления работали, исходя из предположения, что государственные организации обладают ключевыми нормативными и институциональными чертами, отделяющими их от других организаций. Они были убеждены, что члены этих организаций были социализированы в нормы, роли, символы и идеалы, – то, что отражено понятием этоса общественного служения (*public service ethos*), – тем самым устанавливая и воспроизводя эти отличительные черты государственных учреждений» (ibid: 12). Легко видеть, что эти предположения суть не что иное, как известная гипотеза социологии о том, что социальные структуры определяют свободу действий (*agency*). На сегодняшний день эта гипотеза является эмпирически не подтвержденной, скорее даже отвергнутой, поскольку на действия индивидов влияет много различных факторов, среди которых могут быть и социальные структуры, что, конечно, не позволяет говорить о них как об *определяющих* поведение. Тем самым фактически «золотой век» НГУ являлся веком ошибочных предположений, отход от которых в наше время воспринимается авторами цитируемой статьи как упадок теории. Такой упадок действительно может наступить, если в НГУ начнут преобладать упомянутые выше интерпретивистские установки, фактически отрицающие возможность выявления регулярностей поведения, а ведь поиск таких общих закономерностей осуществляется человеческим мозгом автоматически (Turk-Browne et al., 2005) и составляет основу не только науки, но и всего эволюционного успеха человечества как биологического вида.

Однако авторы видят источник проблем НГУ не в сомнительных исходных предпосылках, а в «проникновении» в нее *теории принципала-агента*, при этом характеризуя последнюю достаточно далеко от ее реального состояния. Так, они утверждают, что эта теория предсказывает, что бюрократы будут отлынивать (*shirk*), как только увидят, что полезность этого выше, чем полезность от исполнения их обязанностей, и в качестве отрицания этого предсказания ссылаются на (Brehm and Gates, 1997: 43): «предположение, что подчиненные обязательно (*necessarily*) предпочитают отлынивание работе, является необязательно простейшим (*simplistic*)... Работники будут предпочитать производить одни результаты другим результатам; они не обязательно отлынивают в любых удобных случаях (*at every opportunity*)». Но для тех, кто знаком с принципал-агент теорией не понаслышке, ясно, что эта цитата как раз полностью *подтверждает* ее: при отсутствии наблюдения со стороны принципала за действиями работника и наличии нескольких разных заданий выбирается к исполнению то, которое оценивается как максимально полезное для агента (Holmstrom and Milgrom, 1991). Тем самым источником недостатков НГУ оказывается не принципал-агент теория, а незнание ее реального содержания, подмена его неким придуманным содержанием, что, вообще говоря, типично для институционалистов неэкономических наук.

Тем самым анализируемая статья Г. Петерса и Дж. Пьера фактически говорит о том, что в рамках НГУ современная экономическая теория используется неадекватно либо вообще не используется, что и приводит к части отмеченных в ней проблем. С точки зрения междисциплинарности, это означает *неполноту* того состава теорий, результаты которых интегрируются в НГУ: хотя некоторые компоненты экономической теории в ней присутствуют, существенные для НГУ части отсутствуют.

Что говорит экономическая теория и чего не хочет слышать наука государственного управления?

Вопросы использования экономической науки в НГУ в явном виде обсуждаются уже достаточно давно. С начала 1980-х годов, например, начались дебаты по поводу применения новой экономической теории организации (Мое, 1984), включая выводы из модели принципала-агента (Waterman and Meier, 1998). Теория общественного выбора стала предметом дискуссии еще в начале 1970-х годов (Ostrom and Ostrom, 1971; Wade, 1979; Scaff and Ingram, 1987), однако стала упоминаться значительно чаще в связи с реформами госуправления, получившими название «нового государственного менеджмента» (НГМ) (Hood, 1991; Lane, 2000).

Вопрос о значимости для НГУ экономической науки в целом был поставлен в конце 1990-х годов: «Фундаментальное изучение экономической теории существенно для действительно современного государственного управления. Без фундаментального понимания экономической теории “самодельная экономическая теория” (*“do-it-yourself-economics”*), применяемая в разработке политик, вносит свой вклад в ее ошибки» (Zorn, 1998: 1119). Невнимание к ней автор связывает с отсутствием у исследователей НГУ

понимания того, что экономическая теория может дать им в изучении их предмета, что, по его мнению, во многом обусловлено высокомерностью (*insolent demeanor*) многих экономистов. Однако реакция на эти положения со стороны его коллег свелась к тому, что экономическая теория изучает частные интересы, а госуправление – общественные интересы, поэтому изучение экономики может только повредить госуправлению (Wamsley, 1998). Мы же отметим, что далеко не все экономисты отказывали этим коллегам в доходчивом изложении своих результатов (Eisenhardt, 1989; Moe, 1990; North, 1990; Williamson, 1997; Williamson, 1999; Dixit, 2002). Все приведенные статьи не требуют от читателей глубоко знания математики для понимания приведенных в них положений, так что в том, что эти выводы не были восприняты профессионалами НГУ, сказалось, как представляется, их *нежелание понять* эти выводы.

Между тем опора на «самодельную экономическую теорию» не позволила исследователям НГУ не только развивать свои теории, но и адекватно прореагировать на начавшееся в конце 1980-х годов внедрение НГМ. Это направление реформирования госуправления с точки зрения экономической теории хорошо описано в отечественной литературе (Капогузов, 2012; 2016), поэтому мы сосредоточимся на его анализе и оценке, проведенных и проводимых зарубежными исследователями в сфере НГУ, чтобы продемонстрировать, как невнимание к экономической теории влияет на их суждения и выводы.

Одной из первых среди таких работ была статья (Hood, 1991), в которой выявлены доктрины НГМ и их оправдания (pp. 4–5), а также источники его происхождения (pp. 5–6). Первым из источников К. Худ называет новую институциональную экономическую теорию (НИЭТ), к которой относит теории общественного выбора, транзакционных издержек и модель принципала-агента. Самым удивительным в этой триаде является не теория общественного выбора, а модель принципала-агента. Ведь ко времени написания данной статьи в рамках изучения последней уже были опубликованы фундаментальные результаты, касающиеся оппортунизма (Williamson, 1975: 26; Williamson, 1979: 234) и деятельности по оказанию влияния в организациях (Milgrom, 1988; Milgrom and Roberts, 1988), а теоретическая работа, анализирующая поведения агентов в условиях множественности тех задач, которые они должны решать, вышла в том же году (Holmstrom and Milgrom, 1991), хотя эмпирическое качественное описание последствий множественности задач увидело свет гораздо раньше (Kerr, 1975).

В совокупности содержание всех этих работ вело к ясному выводу о том, что в сфере государственных учреждений, где неясность целей и заданий является повсеместным явлением (Drucker, 1980; Allison, 1983), введение управления по целям может привести к массовому распространению оппортунистического поведения как среди исполнителей, так и менеджеров. При наличии многих неясных заданий, одни из которых выражены количественными показателями, а другие – нет, у исполнителей возникает выбор, какому заданию уделять внимание, поэтому вероятно следование тем из них, где достижение количественного показателя связано с вознаграждением, в то время как уровень качества остается неизмеримым и неоцениваемым. Другими словами, возникают все условия для проявлений «работы на показатель» – феномена, получившего в мировой литературе наименование *гейминг* (gaming) (Pearce and Perry, 1983; Jackson, 2002). Оппортунизм менеджеров разных уровней может проявиться в выборе показателей, измеряющих задания: выбираются те из них, которые просто измерить, а не те, которые отражают требуемое содержание и качество тех результатов, которые должны произвести исполнители. Тем самым выбор неадекватных показателей фактически подталкивает исполнителей к оппортунистическому поведению, которое оказывается симметричным ответом на предшествующий оппортунизм менеджеров.

Разумеется, ничего похожего на сказанное выше в статье К. Худа нет, он указывал на такие аспекты критики этой концепции, как бюрократизация отчетности и отсутствие снижения издержек на предоставление госуслуг, переориентация с общественных на частные выгоды, усиление разрыва между эффективностью и равенством, посвятив почти половину всей статьи анализу ценностей в системе государственного управления.

Немаловажно отметить, что врожденные недостатки НГМ, приводящие к тому, что его применение вызывает большое число «непредвиденных» негативных последствий (мы берем это слово в кавычки, поскольку такие последствия были вполне предсказуемыми, если бы или инициаторы, или критики этой концепции реформ интересовались бы результатами исследований НИЭТ¹⁰), остались незамеченными и в более позднем исследовании, специально посвященном истокам и теоретическим основам НГМ (Gruening, 2001). Достаточно подробно очертив исторический фон, приведший к появлению широкой необходимости в реформировании госуправления экономически развитых

¹⁰ Нельзя не отметить, что корректные выводы из анализа экономической литературы были сделаны уже в начале 1990-х годов (Smith, 1993).

стран, автор называет в качестве научных основ концепции НГМ теорию общественного выбора и НИЭТ, отнеся к содержанию последней неонавстрийскую экономику, теорию прав собственности, модель принципала-агента и экономическую теорию трансакционных издержек. С этими «составными частями» он связывает далее различные элементы НГМ, например, с теорией прав собственности (а вовсе не с неолиберальными воззрениями Хайека и Бьюкенена) – приватизацию части производителей госуслуг; с теорией трансакционных издержек – разделение производства услуг и их предоставления, а также передачу работ по контракту (*contracting out*) и т.п. (*ibid*: 18). С моделью принципала-агента связывают возникновение НГМ в (Tolofari, 2005; Kalimullah et al., 2012) и других работах.

Разумеется, такого рода некорректные «связки» не повлияли на критические оценки использования и распространения НГМ в госуправлении и ряде отраслей госсектора. Ведь измененная система сочетала, по выражению Г. Бивана и К. Худа, установление «сверху» заданий «с элементами террора», что имело «очевидные параллели с советским режимом, который первоначально был успешен, но затем рухнул» (Bevan and Hood, 2006: 517). Действительно, эмпирические исследования показали, что практика работы на показатель, получив широкое распространение, оказывала негативное воздействие на различных получателей госуслуг (Mannion and Braithwaite, 2012; Gerrish, 2015). В обобщающей работе (Spekle and Verbeeten, 2014) в этой связи авторы совершенно верно говорят о том, что использование системы измерения функционирования (*performance measurement system*) для целей создания стимулов исполнения заданий тем менее негативно влияет работу организаций, чем выше уровень контрактности этих заданий¹¹. Но, как мы отметили выше, контрактность тем совершеннее, чем более измеримы желаемые результаты функционирования: отсутствие верифицируемого измерения не дает возможности заключить юридически защищаемый контракт. Соответственно, чем выше сложность госуслуги, чем ниже возможности адекватно измерить ее качество, тем менее продуктивно использование стимулирующих контрактов. Именно это обстоятельство, совершенно не принятое во внимание ни реформаторами, ни критиками НГМ в период его начального использования и последующего распространения по широкому кругу стран, привело в конце концов к пониманию необходимости ухода от него (по крайней мере, с точки зрения многих исследователей, заговоривших о «пост-НГМ», см., например: Dunleavy et al., 2006; Klenk and Reiter, 2019). Этот «встроенный» в НГМ генератор негативных последствий не принимается в расчет исследователями и сегодня. Так, в недавней статье, посвященной влиянию НГМ на качество публичных услуг, авторы пишут: «мы не обнаружили подтверждений ни катастрофическим, ни целебным влияниям реформ НГМ, однако успех (или провал) этих реформ зависит от административных и политических контекстов, в которых эти реформы имели место» (Lapiente and Van de Walle, 2020: 461). Зависимость негативных последствий от *содержания* услуг, которое и определяет возможности их адекватного измерения, авторами, как мы видим, не упоминается.

Нельзя не отметить, что возникновение «непредвиденных» негативных последствий НГМ получает в литературе не всегда корректное объяснение. Так, в (Ghobadian et al., 2009) в качестве причины изменения приоритетов работников в результате реформы названы теории стейкхолдеров и ресурсной зависимости (*resource dependency theory*): якобы именно поэтому работники в большей степени стали ориентироваться на выполнение заданий со стороны финансирующей организации правительства, а не на непосредственные нужды конечных потребителей. Однако и до проведения реформы НГМ организации финансировались не потребителями, поэтому упомянутая переориентация произошла в связи с введением «целевых показателей» заданий, в то время как *неизмеренные* нужды потребителей оказались вне сферы внимания работников.

Негативные последствия применения стимулирующих контрактов во всей системе госуправления были замечены сравнительно рано после начала использования НГМ. Почему же он так долго функционирует? С нашей точки зрения, советники правительств, рекомендовавшие перенести менеджерские практики бизнеса в управление госучреждениями, не слишком хорошо знали результаты исследований в экономической теории контрактов и, соответственно, риски роста оппортунистического поведения в связи с введением неадекватных измерителей требуемых результатов. Когда же «непредвиденные» негативные последствия стали проявляться, сработало обычное для политического поведения стремление к «избеганию осуждения» (*blame avoidance*) (см., например:

¹¹ Одновременно они совершенно резонно отмечают, что продуктивность использования той же системы измерения для целей анализа процесса производства услуг или товаров, направленного, в частности, на совершенствование этого процесса, не зависит от уровня контрактности производимой продукции.

Howlett, 2014; Howlett et al., 2015). В данном случае оно проявилось в форме объявления новых реформ, призванных достичь «еще более высоких» успехов, чем были достигнуты на базе НГМ, что позволило отказаться от его различных элементов, отнюдь не давая им негативных оценок. Новых направлений реформ достаточно много (Reiter and Klenk, 2019), так что широкой публике трудно понять, признали ли политики свои ошибки или же развивают далее ранее объявленную политику.

Рассмотренный пример масштабного эксперимента по *ухудшению* условий предоставления ряда государственных услуг, таких как здравоохранение и образование, исходя из провозглашенных задач их улучшения, с нашей точки зрения, ясно говорит о том, что область исследований НГУ явно нуждается в новых подходах, и одним из их источников может выступить новая институциональная экономическая теория.

Выводы для НГУ и образовательного процесса

Может показаться, что, поскольку изучению экономических аспектов государственного сектора посвящены специальные курсы (см., например, Stiglitz and Rosengard, 2015), затрагивать эти аспекты в курсах по государственному управлению нет особой нужды. Однако экономическая теория государственного сектора практически не затрагивает тематики организации и процессов управления органами государственного управления, в силу чего ожидать дублирования тематики нет каких-либо оснований.

Вместе с тем экономическая наука накопила много результатов, которые имеют значение именно для понимания и объяснения организации и процессов управления, в том числе и тех, которые связаны с особенностями и различиями управления в частном и государственном секторах. Считать, что экономическая наука не затрагивает этих вопросов – значит не представлять себе нынешний уровень ее развития, отождествлять ее теорию и методы либо с бухгалтером, либо с политэкономией марксистского толка. Ни то ни другое для современной экономической науки неверно.

Например, принятие организационной трактовки государства, восходящей к М. Веберу и развитой Д. Нормом, позволяет ввести четкое определение *предмета* НГУ: это процессы управления такой организацией, как государство. Понятно, что организаций этого типа на планете Земля в настоящее время около двухсот и каждая из них уникальна, однако других организаций на порядки больше, и это никак не мешает существовать теориям организации. Следовательно, для каждого государства как организации может существовать своя учебная дисциплина государственного управления. Она может содержать две части – общую и специфическую. Первая включает закономерности управления любой организацией и любым государством как разновидностью организаций, в то время как вторая, исходя из особенностей конкретной организации/государства, описывает (изучает), как управляется именно это государство, имеющее свое устройство, свое происхождение и т.п. Общие закономерности организационного поведения изучает экономическая теория, и в ней же – точнее в НИЭТ – в последние годы разработано разграничение государств на две группы: естественные государства, или государства ограниченного доступа, и государства свободного доступа (North et al., 2009). Их принципиальное различие связано с тем, что в государствах первого типа доступ к власти, т.е. монополии насилия (да и к другим значимым ресурсам), имеют лишь члены элит, а для большинства жителей страны он ограничен. В государствах свободного доступа таких ограничений нет. Соответственно, в первых государствах политические процессы протекают внутри элит, прочие жители в государственной политике участвовать реально не могут. В государствах второй группы в процессах государственной политики могут участвовать все желающие и т.д.

Значит ли это, что в курсах государственного управления, которые читаются в странах с государствами первой группы, освещать политические процессы нет смысла? С нашей точки зрения, не означает, поскольку политические процессы существуют не только в государствах, но и практически во всех других организациях. Ведь их прототипы возникли еще в группах животных, проживающих совместно, в форме возникновения иерархий, где самцы более высокого уровня влияют на поведение особей более низкого уровня и идет борьба за повышение своего уровня самыми различными способами. В современных производственных организациях формой политических взаимодействий является упоминавшаяся выше деятельность по оказанию влияния и т.д., так что негосударственные политические процессы – вполне достойный объект для изучения и преподавания, необходимый для понимания процессов управления в государственных организациях.

Поскольку в странах обеих групп работники государственных организаций общаются и взаимодействуют не только друг с другом, но и с окружающим миром, влияя на него и принимая его воздействия, изучение этих процессов также может войти в общую часть базового курса государственного управления. Важно подчеркнуть, что эти взаимодействия имеют свои негативные – с точки зрения функций, которые выполняют организации государственного сектора, – составляющие. Это, во-первых, феномен коррупции, а во-вторых – феномен административных барьеров. Разумеется, можно считать, что если не рассказывать студентам о проблемах и негативных чертах поведения работников в государственных организациях (ведомствах и учреждениях), то эти черты и проблемы в реальности и не появятся... Такая позиция была высказана четверть века назад С. Гхошалом и П. Мораном, которые всерьез написали о том, что НИЭТ вредна в ходе обучения менеджеров фирм, поскольку рассказывает об оппортунистическом поведении (Ghoshal and Moran, 1996). Многие учебники и учебные пособия действительно не затрагивают «теневые» составляющие работы госучреждений разных уровней, такие как борьба с коррупцией, административными барьерами, nepotизмом и т.п., поэтому их характеристика, основывающаяся на общей концепции оппортунистического поведения, разработанной О. Уильямсоном, позволила бы повысить качество обучения этой важной составной части работы управленцев госсектора.

Полное описание содержания общей части учебников по государственному управлению – это специальная задача, решение которой выходит за рамки данной статьи. Приведенные темы в этом плане являются лишь примерами того, как использование знаний, полученных в экономической науке, может внести ощутимый вклад в это содержание. Что же касается второй, «страновой» части такого учебника, то понятно, что она должна опираться в первую очередь на законодательство страны и другие особенности ее государственного сектора. Сочетание этих двух блоков позволит донести до учащихся базовое теоретическое и практическое знание, необходимое для их работы на госслужбе.

Итак, как показывает проведенный анализ, результаты исследований в современной экономической науке (прежде всего новой институциональной экономической теории) имеют самое непосредственное отношение к исследованиям процессов государственного управления. Соответственно, специалисты, которых готовят для непосредственного участия на разных уровнях последнего, не могут не быть ознакомлены с этими результатами для того, чтобы представлять себе и понимать условия, в которых они собираются работать. Эти представления и понимания важны для того, чтобы те все возрастающие ресурсы, которыми распоряжается государство, распределялись и использовались более производительно, результативно и эффективно.

В условиях растущего согласия с тем, что теоретические основы государственного управления имеют междисциплинарный характер, важно включение в состав интегрируемых дисциплин также и экономической теории. Способ или форма такого включения имеет значение: еще в начале нашего века исследователи отмечали, что «многие релевантные дисциплины (экономическая теория, финансы и бухгалтерский учет, информационные технологии и др.) не могут далее представляться студентам в блестящей изоляции (*in splendid isolation*) друг от друга. Эти дисциплины скорее должны быть интегрированы в учебные программы государственного управления так, чтобы включаться в умы студентов и, следовательно, в их практики. Педагогика государственного управления должна быть ориентирована на то, чтобы помочь студентам приобретать знания о государственных организациях, правительстве и социальной координации (*governance*), а также роли государственного сектора в смешанных (трехсекторных) обществе и экономике» (Jones et al., 2001: 19).

Действительно, если экономическая теория представляется студентам вузов, ведущих подготовку бакалавров и магистров по государственному и муниципальному управлению, на уровне *вводных курсов* и *отдельно* от базового курса по их будущей профессии, то те знания этой теории, которые важны для понимания процессов госуправления, вряд ли смогут быть получены и поняты учащимися самостоятельно. Ведь те научные результаты – прежде всего, в теории контрактов и агентской теории, – о которых упоминалось выше, выходят далеко за рамки вводных экономических курсов. Это означает, что соответствующие блоки, *содержательно интерпретирующие* эти результаты, должны быть встроены в базовый (начальный) курс государственного и муниципального управления, с тем чтобы те из студентов, которые заинтересовались этими вопросами, смогли их более детально изучить на последующих этапах обучения в форме тех или иных спецкурсов.

Литература / References

- Капогузов Е.А. (2012). *Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления*. Омск: изд-во ОмГУ. [Kapoguzov, E. (2012). *Institutional Structure of the Public Services Production: From Weberian Bureaucracy to Contemporary Reforms of Public Administration*. Omsk: Omsk State University Publ. (in Russian).]
- Капогузов Е.А. (2016). Дискретные институциональные альтернативы реформ государственного управления в странах с развитой и развивающейся институциональной средой. *Journal of Institutional Studies* 8(3), 102–115. [Kapoguzov, E. (2016). Discrete institutional alternatives of public administration reforms in countries with developed and developing institutional environment. *Journal of Institutional Studies* 8(3), 102–115 (in Russian).]
- Коркунов Н.М. (1909). *Русское государственное право*, Т. 1. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича. [Korkunov, N. (1909). *Russian State Law*, Vol. 1. Saint-Petersburg: M.M. Stasyulevich Printing House (in Russian).] <http://istmat.info/node/24926>
- Охотский Е.В. (2015). *Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 т. Т. 1: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры*. М.: Юрайт. [Okhotski, E. (2015). *Theory and mechanisms of the contemporary state administration: In 2 vols. Vol. 1: Textbook and Practicum for Baccalaureate and Master's Programs*. Moscow: Yurait Publ. (in Russian).]
- Тамбовцев В.Л. (2020). Непродуктивность попыток методологического синтеза. *Вопросы теоретической экономики* (3), 7–31. [Tambovtsev, V. (2020). Unproductivity of the methodological fusion's attempts. *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki (Theoretical Economics)* (3), 7–31 (in Russian).]
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2021). Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и ее последствия. *Terra Economicus* 19(1), 6–31. [Tambovtsev, V., Rozhdestvenskaya, I. (2021). Efficiency in public sector: Illusion of comprehension and its consequences. *Terra Economicus* 19(1), 6–31 (in Russian).]
- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2020). *The size of government*. Econ Pol Working Paper № 46. IFO Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich.
- Ali, A., Fuenzalida, J., Gómez, M., Williams, M. (2021). Four lenses on people management in the public sector: an evidence review and synthesis. *Oxford Review of Economic Policy* 37(2), 335–366.
- Allison, G. (1983). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? In: Perry, J., Kraemer, K. (eds.) *Public Management*. Palo Alto, CA: Mayfield, pp. 72–92.
- Bevan, G., Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration* 84(3), 517–538.
- Brehm, J., Gates, S. (1997). *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cairney, P. (2013). Standing on the shoulders of giants: How do we combine the insights of multiple theories in public policy studies? *Policy Studies Journal* 41(1), 1–21.
- Cavalcante, P., Lotta, G. (2021). Are governance modes alike? An analysis based on bureaucratic relationships and skills. *International Journal of Public Administration*, in press. DOI: 10.1080/01900692.2021.1874983
- Christensen, R., Goerdel, H., Nicholson-Crotty, S. (2011). Management, law, and the pursuit of the public good in public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (special issue), i125–i140.
- Churchill, S., Ugur, M., Yew, S. (2017). Does government size affect per-capita income growth? A hierarchical meta-regression analysis. *Economic Record* 93(300), 142–171.
- Churchman, C. (1967). Guest editorial: Wicked problems. *Management Science* 14(4), 141–142.
- Curry, D., Van de Walle, S., Gadella, S. (2014). *Public administration as an academic discipline: Trends and changes in the COCOPS academic survey of European Public Administration scholars*. COCOPS Report Work Package 8. <https://core.ac.uk/download/pdf/80802443.pdf>
- Dahl, R. (1947). The science of public administration: Three problems. *Public Administration Review* 7(1), 1–11.
- de Witte, K., Moesen, W. (2010). Sizing the government. *Public Choice* 145(1-2), 39–55.
- Denhardt, R. (1989). *Public Administration: An Action Orientation*. Dunfermline, UK: Wadsworth.
- Diamond, J. (1989). *Government expenditure and economic growth: An empirical investigation*. IFM Working Paper № 89/45.

- Dixit, A. (1997). Power of incentives in private versus public organizations. *American Economic Review* **87**(2), 378–382.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources* **37**(4), 696–727.
- Drucker, P. (1980). The deadly sins in public administration. *Public Administration Review* **40**(2), 103–106.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New public management is dead: Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* **16**(3), 467–494.
- Durant, B., Rosenbloom, D. (2017). The hollowing of American public administration. *American Review of Public Administration* **47**(7), 719–736.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review* **14**(1), 57–74.
- Evans, P., Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review* **64**(5), 748–765.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Fatás, A., Mihov, I. (2013). Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics* **95**(2), 362–376.
- Fernández-Carro, R., Lapuente-Giné, V. (2016). The emperor’s clothes and the pied piper: Bureaucracy and scientific productivity. *Science and Public Policy* **43**(4), 546–561.
- Gerrish, E. (2015). The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. *Public Administration Review* **76**(1), 48–66.
- Ghobadian, A., Viney, H., Redwood, J. (2009). Explaining the unintended consequences of public sector reform. *Management Decision* **47**(10), 1514–1535.
- Ghoshal, S., Moran, P. (1996). Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of Management Review* **21**(1), 13–47.
- Gibson, P., Stolcis, G. (2006). Reenacting, retracing, and rediscovering history: Making a connection in the public administration curriculum. *Journal of Public Affairs Education* **12**(1), 63–80i.
- Gulick, L. (1937). Science, values and public administration. In: Gulick, L., Urwick, L. (eds.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, pp. 189–193.
- Holmstrom, B., Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, & Organization* **7** (special issue), 24–52.
- Holzer, M., Xu, C. (2018). Introduction. In: Holzer, M., Flug, J., Meyer, S., Xu, C., McAuliffe, L. (eds.) *Research Resources in Public Administration: A Companion Guide to the Public Administration Gateway*. Washington, DC: American Society for Public Administration, pp. 1–6. <https://www.aspanet.org/ASPADocs/PAGateway/PAGatewayManual.pdf>
- Honig, D. (2021). Supportive management practice and intrinsic motivation go together in the public service. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* **118**(13), article e2015124118. DOI: 10.1073/pnas.2015124118
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* **69**(1), 3–19.
- Howlett, M. (2014). Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change* **29**, 395–403.
- Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration* **30**(3–4), 209–220.
- Jackson, A. (2002). Gaming of performance indicators: A classification related to impact. In: Neely, A., Walters, A. (eds.) *Performance Management Association 2002 conference proceedings*. Boston: PMA, pp. 723–727.
- Jones, L., Thompson, F., Zumeta, W. (2001). Public management for the new millennium: Developing relevant and integrated professional curricula? *International Public Management Review* **2**(2), 19–38.
- Kalimullah, N., Alam, K., Nour, A. (2012). New Public Management: Emergence and principles. *Bangladesh University of Professionals Journal* **1**(1), 1–22.
- Kerr, S. (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Journal* **18**(4), 769–783.
- Klein, J., Newell, W. (1998). Advancing interdisciplinary studies. In: Newell, W. (ed.) *Interdisciplinarity: Essays from the Literature*. New York: College Entrance Examination Board, pp. 3–22.
- Klenk, T., Reiter, R. (2019). Post-New Public Management: Reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences* **85**(1), 3–10.

- Knack, S., Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics and Politics* **7**(3), 207–227.
- Landau, D. (1983). Government expenditure and economic growth: A cross-country study. *Southern Economic Journal* **49**(3), 783–792.
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London and New York: Routledge.
- Lapiente, V., Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance* **33**(3), 461–475.
- Li, D., Maskin, E. (2021). Government and economics: An emerging field of study. *Journal of Government and Economics* **1**, article 100005. DOI: 10.1016/j.jge.2021.100005
- Mainzer, L. (1994). Public administration in search of a theory: The interdisciplinary delusion. *Administration & Society* **26**(3), 359–394.
- Mannion, R., Braithwaite, J. (2012). Unintended consequences of performance measurement in healthcare: 20 salutary lessons from the English National Health Service. *Internal Medicine Journal* **42**(5), 569–574.
- Metzger, G. (2015). Administrative law, public administration, and the administrative conference of the United States. *George Washington Law Review* **83**(4/5), 1517–1539.
- Milgrom, P. (1988). Employment contracts, influence activities, and efficient organization design. *Journal of Political Economy* **96**(1), 42–60.
- Milgrom, P., Roberts, J. (1988). An economic approach to influence activities in organizations. *American Journal of Sociology* **94**(supplement), S154–S179.
- Moe, T. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science* **28**(4), 739–777.
- Moe, T. (1990). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In: Williamson, O. (ed.) *Organizational Theory from Chester Bernard to the Present*. Oxford: Oxford University Press, pp. 116–153.
- Nistotskaya, M., Cingolani, L. (2016). Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: Cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* **26**(3), 519–534.
- North, D. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics* **2**(4), 355–367.
- North, D., Wallis, J., Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ongaro, E. (2019). The teaching of philosophy in public administration programmes. *Teaching Public Administration* **37**(2), 135–146.
- Ostrom, V., Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review* **31**(2), 203–216.
- Pearce, J., Perry, J. (1983). Federal merit pay: A longitudinal analysis. *Public Administration Review* **43**(4), 315–325.
- Perry, J., Wise, L. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review* **50**(3), 367–73.
- Peters, B., Pierre, J. (2017). Two roads to nowhere: Appraising 30 years of public administration research. *Governance* **30**(1), 11–16.
- Raadschelders, J. (2009). Trends in the American study of public administration: What could they mean for Korean public administration? *Korean Journal of Policy Studies* **23**(2), 1–24.
- Raadschelders, J. (2010). Identity without boundaries: Public administration's canon(s) of integration. *Administration & Society* **42**(2), 131–159.
- Raadschelders, J. (2011). The future of the study of public administration: Embedding research object and methodology in epistemology and ontology. *Public Administration Review* **71**(6), 916–924.
- Ram, R. (1986). Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data. *American Economic Review* **76**(1), 191–203.
- Reiter, R., Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management' – A systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences* **85**(1), 11–27.
- Rittel, H., Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* **4**(2), 155–169.
- Rosenbloom, D. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review* **43**(3), 219–227.
- Rosenbloom, D. (2017). Beyond efficiency: Value frameworks for public administration. *Chinese Public Administration Review* **8**(1), 37–46.
- Rutgers, M. (1994). Can the study of public administration do without a concept of the state? Reflections on the work of Lorenz von Stein. *Administration & Society* **26**(3), 395–412.

- Sant'Ana, T., Lopes, A., Miranda, R., Bermejo, P., Demo, G. (2020). Scientific research on the efficiency of public expenditures: How and where is it going? *International Journal of Public Administration* **43**(11), 926–936.
- Scaff, L., Ingram, H. (1987). Politics, policy, & public choice: A critique & a proposal. *Polity* **19**(4), 613–636.
- Schwartz-Shea, P. (2021). Under threat? Methodological pluralism in public administration. *Public Performance & Management Review* **44**(5), 975–1005.
- Scully, G. (1989). The size of the state, economic growth and the efficient utilization of national resources. *Public Choice* **63**(2), 149–164.
- Smith, P. (1993). Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector. *British Journal of Management* **4**(3), 135–151.
- Spekle, R., Verbeeten, F. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research* **25**(2), 131–146.
- Stiglitz, J., Rosengard, J. (2015). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton.
- Stillman, R. (1976). *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston and London: Houghton Mifflin Co.
- Suzuki, K., Demirci oglu, M. (2019). The association between administrative characteristics and national level innovative activity: Findings from a cross-national study. *Public Performance & Management Review* **42**(4), 755–782.
- Suzuki, K., Hur, H. (2020). Bureaucratic structures and organizational commitment: findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review* **22**(6), 877–907.
- Tolofari, S. (2005). New Public Management and education. *Policy Futures in Education* **3**(1), 75–89.
- Turk-Browne, N., Junge, J., Scholl, B. (2005). The automaticity of visual statistical learning. *Journal of Experimental Psychology: General* **134**(4), 552–564.
- Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: Conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management* **57**(4), 329–338.
- Wade, L. (1979). Public administration, public choice and the pathos of reform. *Review of Politics* **41**(3), 344–374.
- Wamsley, G. (1998). A response to C. Kurt Zorn: Unmasking economics: a critical perspective. *International Journal of Public Administration* **21**(6-8), 1137–1140.
- Wang, Y. (2021). State-in-society 2.0: Toward fourth-generation theories of the state. *Comparative Politics* **54**(1), 175–198.
- Waterman, R., Meier, K. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory* **8**(2), 173–202.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics* **22**(2), 233–261.
- Williamson, O. (1997). Transaction cost economics and public administration. In: Boorsma, P., Aarts, K., Steenge, A. (eds.) *Public Priority Setting: Rules and Costs*. Dordrecht: Springer, pp. 19–37.
- Williamson, O. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics & Organization* **15**(1), 306–342.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* **2**(2), 197–222.
- Wright, B. (2011). Public administration as an interdisciplinary field: Assessing its relationship with the fields of law, management, and political science. *Public Administration Review* **71**(1), 96–101.
- Yang, L. (2019). Public administration as a dynamic balance and integrative science across politics, management, and law: Rosenbloom's framework and Chinese experiences. *American Review of Public Administration* **49**(1), 79–97.
- Zalmanovitch, Y. (2014). Don't reinvent the wheel: The search for an identity for public administration. *International Review of Administrative Sciences* **80**(4), 808–826.