

ISSN 2409-5532

**INTERNATIONAL
JOURNAL OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB

Vol.3, No 2, September 2018



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

*ЖУРНАЛ АСТАНИНСКОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

www.astanahubjournal.org

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

**Vol. 3, No. 2
September 2018**

Astana, Kazakhstan

EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief

Panayiotis Liverakos

Assistant

Tolkyn Omarova

Editorial Board

Alikhan Baimenov (Kazakhstan)

Neil Collins (Kazakhstan)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Rex Facer (USA)

Akira Nakamura (Japan)

Pan Suk Kim (South Korea)

William Shields (USA)

Song Shiming (China)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Astana Civil Service Hub (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anticorruption, etc. are welcome.

Paper guidelines

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, end notes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

*Manuscripts should
be submitted electronically to
journal.acsh@undp.org*

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

Панаиотис Ливеракос

Помощник редактора

Толкын Омарова

Редакционный совет

Алихан Байменов (Казахстан)

Нил Коллинз (Казахстан)

Макс Эверест-Филлипс (Сингапур)

Рекс Фейсер (США)

Акира Накамура (Япония)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Вильям Шилдс (США)

Сонг Шиминг (Китай)

Шолпан Есимова (Казахстан)

ПРИГЛАШЕНИЕ

К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран – участниц Астанинского хаба и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются статьи по вопросам развития госслужбы, управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т. д.

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объём статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объёмом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются
в электронном виде на адрес
journal.acsh@undp.org*

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE
VOL. 3, NO. 2, SEPTEMBER 2018**

ARTICLES

- Reforming national leadership & the rise of a new politico-administrative interface in Japan: entrenching a cabinet centered model of government* 9
Akira Nakamura, Wataru Nishimura
- Public administration in small and very small states: how does smallness affect governance?* 27
Max Everest-Phillips & Samuel Henry
- Research and development reform: the case of Kazakhstan and Uzbekistan* 60
Alisher Suyunov, Bakhrom Mirkasimov and Komiljon Karimov

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,
ТОМ 3, № 2, СЕНТЯБРЬ 2018

СТАТЬИ

*Реформирование национального лидерства и подъем нового
политико-административного взаимодействия в Японии:
укрепление кабинетной модели правительства 87*
Акира Накамура и Ватару Нишимура

*Государственное управление в малых и очень малых государствах: как
малоразмерность влияет на управление? 110*
Макс Эверест-Филлипс и Сэмюэль Генри

*Реформа в области научных исследований и разработок: примеры
Казахстана и Узбекистана..... 149*
Алишер Суюнов, Бахром Миркасимов и Комилжон Каримов

Notes from the Editor's Desk

Dear Reader,

We are pleased to present you with the 10th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub.

The current edition begins with the article of Professor Akira Nakamura and Assistant Professor Wataru Nishimura, both at Meiji University in Tokyo, Japan. The authors explore and provide some answers to the troublesome question of why Japanese governments have often failed to produce effective and enduring leadership in government affairs and policy making.

The next article is written by Max Everest-Phillips and Samuel Henry from UNDP's Global Centre for Public Service Excellence in Singapore examines the question whether the capacity of public administration differs according to a country's size by looking at the governance capacity constraints of small and very small states, concluding that even in small states achieving the SDGs is primarily a political and not a capacity challenge, like it is in other states.

This issue concludes with the article of Alisher Suyunov, Bakhrom Mirkasimov and Komiljon Karimov from the Westminster

International University in Tashkent, Uzbekistan, which focuses on Research and Development (R&D) in Uzbekistan and Kazakhstan. By using evidence from both countries, the article demonstrates that despite the higher R&D capacity Uzbekistan possesses compared to Kazakhstan, scientists of the latter are significantly ahead in the number of publications they produce and patents they register. The authors also argue that the low productivity of researchers in Uzbekistan is due to low incentives provided for R&D, lack of private investments and inefficiency of research processes, relative to Kazakhstan. They conclude by proposing three policy options to improve the quality of R&D in Uzbekistan.

We hope that the content of this issue of the Journal will be of value to scholars, practitioners and other readers interested in acquiring a deeper understanding of the topics considered by the above authors.

Yours sincerely,
Editorial Team.

От редакционной коллегии

Уважаемый читатель,

Представляем Вашему вниманию 10-й номер Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским хабом в сфере государственной службы.

Настоящий номер журнала открывает статья профессора Акира Накамура, и ассистент-профессора Ватару Нишимура, оба из Университета Мэйдзи в Токио, Япония. Авторы исследуют и находят некоторые ответы на острый вопрос о том, почему правительства Японии часто не могут добиться эффективного и устойчивого лидерства в государственных делах и разработке политики.

Следующая статья, предоставленная Максом Эверест-Филлипсом и Сэмюэлем Генри из Глобального центра ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре, изучает вопрос о том, отличается ли потенциал государственного управления в зависимости от величины страны, анализируя ограничения в потенциале управления малыми и очень маленькими государствами и подытоживая тем, что даже в малых странах, также как и в других государствах, достижение ЦУР – это, в первую очередь, политическая проблема, нежели проблема, связанная с потенциалом.

Номер завершает статья Алишера Суюнова, Бахрома Миркасимова и Комилжона Каримова из Вестминстерского международного университета в Ташкенте, Узбекистан, которая рассматривает вопросы исследований и разработок (НИОКР) в Узбекистане и Казахстане. Основываясь на данных обеих стран, статья демонстрирует, что, несмотря на более высокий потенциал исследований и разработок Узбекистана в сравнении с Казахстаном, ученые последнего значительно опережают по числу публикаций и зарегистрированных патентов. Авторы также утверждают, что низкая производительность исследователей в Узбекистане объясняется слабыми стимулами в сфере НИОКР, отсутствием частных инвестиций и неэффективностью исследовательских процессов в сравнении с Казахстаном. В заключение они предлагают три варианта политики для улучшения качества НИОКР в Узбекистане.

Мы надеемся, что содержание данного издания нашего журнала будет полезным для ученых, практиков и всех остальных читателей, заинтересованных в развитии глубокого понимания вопросов, затронутых авторами статей.

С уважением,
Редакционная коллегия

REFORMING NATIONAL LEADERSHIP & THE RISE OF A NEW POLITICO-ADMINISTRATIVE INTERFACE IN JAPAN: ENTRENCHING A CABINET CENTRED MODEL OF GOVERNMENT

Akira Nakamura¹ & Wataru Nishimura²

Abstract

Leadership is one of the most intensively researched topics in political science as well as in public administration. It has also been a popular theme in business administration. Substantial research data have helped enhance public understanding of this complex issue. This essay may therefore provide only a small addendum to the current large quantity of research. Nevertheless, the paper attempts to look at leadership in a different light. The main purpose of this manuscript is to explore and find answers to the troublesome question of why Japanese governments have often failed to produce effective and enduring leadership. The paper attempts to describe several impediments to reform efforts for “Party Centred” or “Cabinet Focused” government becoming established in Japan’s politics.

Keywords: *Leadership, Japan, Party-centred politics, Cabinet-focused government.*

Introduction

The paper starts with a description of six essentials that should be considered critical for model leadership. These are: perspective, patience, persuasion, perseverance and prescriptive and proactive measures. These six requisites represent the essence of what an ideal leader ought to possess. On this issue, this paper examines these attributes in relation to the distressful experiences that the leadership of the then-governing Democratic Party of Japan (DPJ), had to meet at the time of the Great East Japan Earthquake in March 2011.

Secondly, the paper focuses exclusively on the Japanese government, in an attempt to disclose several obstacles that have often led to the lack of strong leadership. The paper points to the importance of a high level of factionalism in the Liberal Democratic Party (LDP), which inhibited proficient and long-tenured leadership. The political situation has been changing, however. Since 1994, when a single member electoral system was introduced, Japan’s political outlook has undergone a qualitative change. Factionalism within LDP has been in decline, while the political status of the prime minister has been on the rise. Now, the chief government executive frequently takes a command position over critical national issues, primarily as a result of the 1994 reform in the House of Representatives.

1. Professor Emeritus, Meiji University, Tokyo, Japan. Email: nakamura@meiji.ac.jp

2. Associate Professor, Meiji University, Tokyo, Japan. Email: wataru@meiji.ac.jp

In addition to factionalism, the paper explores the government's structural arrangements that may hinder chief executives from having an active leadership role at the centre. In this respect, the subtle relationships between party members and elite bureaucrats may be noted. Many observers have highlighted the traditional "Bureaucrats Supreme Model" in Japanese politics, a consolidation of bureaucratic power that appeared so firmly established that no one else would be able to take over its role. However, this long-standing tradition of elite public officials influencing critical policies formulation and implementation has gradually been eroding, as successive LDP governments have tried to curtail the power of bureaucracy. Instead, the Party has been working to consolidate a "Party Centred" or "Cabinet Focused" national government.

Model Leadership: The Need of Six Critical Requisites

When Richard Neustadt first published his classic, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* in 1960, and a revised version in 1990, he listed several functions that U.S. presidents should be able to perform. Out of those, he stated that the power of persuasion is the most important feature for any chief executive to possess. In a similar manner, this paper also contends that a national leader should possess several political attributes to serve as a capable head of government (Neustadt, 1991).

The first concerns "Perspective". A leader should be able to examine an issue from a broad point of view and avoid a narrow focus. This issue was highlighted when Japan was hit by a big earthquake on 11 March 2011. The terrible tremor generated a gigantic tsunami which killed more than 20,000 residents in the northern part of the country. In addition, the same tsunami damaged nuclear power plants and the Fukushima plant began leaking contaminated water into the sea. The unexpected devastation immediately created serious concerns within Japan, as well as in neighbouring countries.

When the accident occurred, the Democratic Party of Japan (DPJ) was in power. DPJ had never held office and had formed the Government only two years previously. The inexperienced party did not seem to be well equipped to run conventional government, let alone dealing with wrecked nuclear facilities. At the time of the incident, Kan Naoto was the prime minister, a politician notoriously known as "Impatient Kan", for his irritable behaviour. Added to this trait was his lack of governing experience: Kan was too immersed and narrowly focused on domestic concerns following the nuclear accident, failing to acknowledge international anxieties. China and the Republic of Korea particularly were extremely alarmed by the lack of crisis information from the Japanese government. Such international apprehensions could have been avoided had the prime minister been able to view the issue from a broad perspective and extend diplomatic consideration to the neighbouring countries

- an essential attribute of Perspective (Nakamura & Kikuchi, 2011: 893-800; Asahi Shimbun, 12.03.2011).

Similarly, competent leaders should espouse a philosophy or principle, which guides their political conduct constantly. A leader's code of conduct ought not to fluctuate: it must be consistent and clear to followers. In some cases, a leader would instruct deputies to implement the policy that s/he holds dear. However, by the end of the day, the same leader would change one's mind and request the assistants to take an entirely different policy option, which would have little or no resemblance to the previous agenda. If the leader continues to such erratic behaviour, confusion and discontent would surface among the subordinates. Eventually, the followers would begin to lose faith in their boss and discredit her/his leadership quality. Unfortunately, some officials in the DPJ government at the time of the Fukushima accident looked capricious. One such example was an announcement the chief cabinet secretary, a young lawyer and rising star in the party, made on television ten days after the disaster. He suggested that parents avoid using tap water to make up infant formula, thus implying that tap water, especially in the Tokyo metropolitan region, might be contaminated by radioactive fallout. He recommended that families with infants use bottled water to mix formula.

Immediately after this announcement, bottled water disappeared from stores in the metropolitan region. Families with infants became extremely alarmed and frantic in their quest to get safe water, which was no longer available anywhere in the area. Made aware of the mounting panic, the secretary once again appeared on television and said: "Any family which is unable to obtain bottled water should use tap water to make formula for the baby. There should be no harm to the infant at least for the time being" (As quoted in Asahi Shimbun, 23.03.2011).

This remark was mind boggling for many Japanese, since it completely contradicted his original statement. The inconsistent instruction the DPJ official made naturally aroused public discontent; many families with babies were agitated and angry. This contributed to a sharp decline of public trust in the DPJ government. A large number of Japanese criticised harshly the DPJ government and its unclear policies, through the mass media. This anger was clearly reflected in the survey taken right after the disaster, which showed that fewer than 2% of Japanese trusted the incumbent government. In retrospect, this low popularity probably marked the beginning of the end of the DPJ rule in December 2012 - an essential attribute of Patience (Kikuchi, 2012).

The third attribute that a model leader should possess is the power of "Perseverance". An ideal leader should be able to control anxiety, remain patient and calm in dealing with subordinates, and realise that a host of critical issues must be delegated to deputies. When taking this approach, the leader should remain patient, devolve authority, and allow deputies to manage

important policy mandates by themselves. In this regard, Prime Minister Kan's behaviour during the fiasco seemed highly restive. One day after the disaster, not only did he take an impulsive helicopter flight to view the Fukushima accident site, but also abruptly entered the headquarters of the Tokyo Electric and Power Company, shouted at the executives of the firm, and demanded immediate action. This erratic behaviour caused mayhem and delayed responses to the disaster - the quality of Perseverance (National Diet of Japan, Fukushima Nuclear Accident, Independent Investigation Commission, 2012: 290-295).

The ability to take a proactive rather than a reactive stance is another important leadership quality. A good leader should stay put in office, considering alternative options in the event that the ongoing course of action proves unproductive. A proactive leader always remains ready to suggest an alternative course, should the previous one be ineffective - the attribute of Proactiveness. This attribute was nowhere to be seen when the DPJ was overwhelmed by the nuclear accident in March 2011.

The party had won control of government in 2009 mainly because of its popular slogan, "Reducing bureaucratic control and enlarging party power". Remaining firm in this doctrine, the DPJ did not trust public officials, even in the aftermath of the Fukushima disaster. The party failed to seek professional advice and opinions in dealing with the nuclear accident. Although they were non-professional amateurs, party members thought they could surmount the terrible nuclear crisis, alone. This was of course a gross mistake as the accident grew out of control. Becoming frantic, the government reluctantly solicited technical help from the U.S. military forces, as well as expert assistance from within and without - the attribute of Prescriptiveness (Hrebear & Haraguchi, 2015: 174-188).

Finally, an ideal leader requires rhetorical or oratorial skills to convince others - the power of "Persuasion". As Neustadt suggested, the power of persuasion might be one of the most important qualities for any leader. Unless the leader can convince subordinates, they may not produce the results necessary to help alleviate problems, particularly in a crisis situation. In order to be persuasive, the top of an organisation ought always to be equipped with objective and statistical data. The competent leader should keep the fundamental posture of "let statistics speak for themselves". Statistical and objective data, if they are at hand, would substantially help the leader to improve the power and quality of persuasion. In this respect, Japan was unfortunate not to have an eminent leader with both oratorial and command skills.

Fragile National Leadership in Japan: Factionalism and Electoral Reform

Traditionally, Japanese politics has often failed to provide a stable and strong executive leader. The political reality of the country seems to have been

quite different from the ideal model of leadership. A number of reasons may account for this lack of continuity in Japan's leadership. Political culture is one of them: a high incidence of factionalism within the governing party has been responsible for the short tenure of government leaders. In addition, structural arrangements may also explain the existence of fragile leaders in Japanese politics. As expounded later, by both custom and tradition, the agenda setting of cabinet meetings was for many years left in the hands of top-ranking bureaucrats. Once the agenda was set, not even the prime minister was allowed to amend or add other items for discussion in the cabinet meeting. For these and other reasons, electorates more often observe discontinuity in central leadership; in fact, they frequently witness national governments to change hands every year, contributing to volatile administrations probably unforeseen in other democracies. The friable and discontinued executive leadership produce several disadvantages for the country. This paper tries to shed some light on these issues from a number of perspectives.

A Japanese leader's short tenure in office poses two questions. Domestically, whenever a head of government has a brief stay in office, it creates untoward effects on the country's economic performance. Recent history makes this point clear: when a prime minister remains in office more than five years, the country's business outlook becomes robust and prosperous.³

Under the Sato government, Japan experienced unprecedented economic expansion that by 1966, it became the second largest economy in the world. The Nakasone administration brought about a trade war with the U.S. over auto sales. During his administration, the country's economy became bullish: Japan began to enjoy a short boom period of a "bubble economy", in addition to skyrocketing property values. Under the current Abe government, the country has moved out of a prolonged depression, and his pet theory of "Abenomics" seems to have helped resuscitate the country's business slump.

Similarly, in international relationships, a short tenured leadership often produces severe consequences. When a group of countries meet to discuss a host of issues, as in the G-7 annual conference, Japan is often the only country to send a new and different prime minister to each meeting. Foreign delegations, baffled by the frequent turnover of leaders, see the situation as unstable, and often do not give credence to Japan's leadership. The lack of stability in this respect denotes a decline in Japan's credibility among the G-7 members.

The puzzling question is why Japan produces short-tenured unstable leadership in government. Changing national governments in a short span of time diminishes public confidence and does harm to various dimensions

3. Examples include: Sato Eisaku (November 1964 - July 1972), Nakasone Yasuhiro (November 1982 - November 1987), Koizumi Junichiro (April 2001 - September 2006) and current Abe Shinzo (July 2006 - present).

of Japanese politics and society. One answer to this query is found in the factional nature and internal politics of the Liberal Democratic Party (LDP).

For many years, the political landscape and government of Japan was characterised by the dominance of the LDP. Several other mini-parties gyrated around this giant with little or no prospect of replacing it. For approximately six decades, from 1955 to 2009, the LDP single-handedly controlled Japanese politics except for a short period of time from 1993 to 1996 when an anti-LDP coalition took control of government. In the non-socialist domain, the longevity of LDP in government was regarded as an exception. Many pointed to the long tenure of the LDP as a major factor for the country's political stability, also contributing to Japan's post-war economic expansion.

This perception, however interesting, can be misleading. Most importantly, the Liberal Democratic Party has not been a unified and coherent whole. Since the party came into being in 1955, it has been made up of several factions: even at this day, the party is comprised of eight factions. Of these eight, the Hosoda faction, to which the incumbent prime minister belongs to, is the largest, with 94 members in the national legislature (The Diet). It is followed by the faction led by the current Treasury minister, Aso Taro, with 59 members; the former Foreign Affairs minister, Kishida Fumio, also leads another major group.⁴

Each faction in the LDP has an office with several secretarial staff. The factions meet at regular intervals to discuss policy and personnel affairs, often clashing with each other over party or cabinet posts as well as pork-barrel issues. Being a rank and file member of a faction brings an important monetary benefit: especially at election times, faction leaders distribute money, donated by big business and by followers, to help finance their campaigns for the coming contest. As these cases indicate, factionalism in the LDP is firmly rooted and institutionalised as one of the most critical components of organisation.

In such a case, if one wants to become leader of the party and thus prime minister of the country, the first step is to form a coalition of several factions. As long as these friendly factions remain attached to and are supportive of the candidate, he can sit in the driver's seat and lead the country's politics. However, when the winning coalition collapses, so does the tenure of the leader. The prime minister of Japan must therefore sit on a precarious coalition of different factions, which could collapse into disarray at any time (Richardson, 1997: 49-73).

As a result of this factionalism, the duration of Japan's leadership terms has been unstable and often extremely short. Administration turnover has been frequent, with an average stay in government of two years and eight months. At one point, the country had a different prime minister every year, creating

4. On the latest configuration of factions in LDP, see <http://home.a07.itscom.net/kazoo/>
Regarding the importance of factionalism in the LDP politics, see Stockwin, 2008: 139-142.

confusion and dismay in the Japanese electorate. As previously indicated, there are several exceptions: for example, Sato Eisaku stayed in office for seven years and eight months, the longest tenured leader in Japanese political history. This record is followed by the current Prime Minister, Abe Shinzo. He has been in power for six years and five months (as of February 2018). Chances are that Abe could surpass Sato's record and become the longest tenured head of government in the country's history (Krauss & Pekkanen, 2011: 128-153).

Short and fragile leadership tenure in Japanese government has also been closely associated with the prevalent culture. Unlike countries where individualism is highly valued, group cohesion has been a critical social norm in Japanese society. Japanese specialists in the U.S. and the U.K. have noted that in Japan, decisions are often made by a group for the sake of the group. In their view, "Groupism" is one of the most conspicuous features in the country's policy process. Unfortunately, this group orientation proved ineffective during national emergencies; in fact, it became a liability when the country faced disasters such as the Fukushima nuclear plant damage in March 2011. The traditional practice impeded quick decisions, as it first called for prolonged group discussions to reach a consensus (Stockwin, 2008: 28-47).

A note of caution is in order at this point. In recent years, the traditional convention of seemingly rock-solid factionalism has gradually been plummeting, although it has not been totally eradicated. An important factor for this change was the introduction of a new electoral system in 1994. At that time, the system of the Japanese House of Representatives elections was altered to a single member constituency system, as noted earlier. This system also introduced election by proportional representation for a number of seats in the House. Under this new arrangement, of the total of 465 seats in the House of Representatives, 289 seats are elected through the single member district system, while 176 elected through proportional representation. For better or worse, this change hit a nerve in one of the most important aspects of LDP politics: party endorsement of the candidates.

Previously, party endorsement was taken care of by various faction leaders. Under the old system, each constituency could elect multiple representatives. For example, the Gunma Third District was eligible to elect four winning candidates, in an organised plan classified as a "Medium Sized Constituency System". In ordinary circumstances, LDP candidates won three seats and the Socialists one, while the fifth candidate, a Communist, had always been the loser. The LDP winners, although each wore the same party hat, were rivals and fought hard among themselves in the constituency, in order to maximise their votes.

In doing this, each LDP candidate in the Gunma district formed a separate support group independent of the local LDP chapter. In the eyes of the

conservative candidates, the local chapter was often partial, supporting one specific candidate at the expense of others. In fact, the Gunma Fourth was the home district for Nakasone, Obuchi and Fukuda, each becoming prime ministers of the country at different times. These influential party members tried hard to cultivate their own supporters and attempted to be the first winner among the three LPD candidates in the district.

Aside from being party politicians in Gunma, they played another important nationwide role. As the leaders of different factions, each was responsible to recruit national legislators and encourage them to become members of their faction. One of the effective tools to expand factional power was party endorsement. Utilising this method, faction leaders could expand their sphere of influence, since a candidate endorsed by LDP would appeal to voters as a reliable party politician. On different occasions, prospective candidates visited one of the party big wigs, soliciting a party endorsement. Nakasone kept a firm grip on this mechanism, as did other contending faction leaders. Primarily for these reasons, LDP politics maintained a high level of factionalism.

The new electoral system produced radical modifications to the old system. Party endorsement has increasingly become centralised: instead of faction leaders, LDP headquarters has expanded, so that party leaders now endorse LDP prospective candidates. The party endorses those candidates with personal appeal and achievements. The party even assigns new candidates to different constituencies, which may or may not be their place of birth. The powerful endorsement function has thus been moving away from factions and into party headquarters in Tokyo. The loci of LDP political power have definitely been altered, with party leadership looming large in Japan's recent political landscape (Christensen, 2015: 22-55; Nakakita, 2017).

The elections for the House of Representatives in 2005 seemed to have reflected the change in the electoral system. The major issue in this election was the privatisation of 25,000 post offices in the country. Prime Minister Koizumi Junichiro was an ardent proponent of this idea. However, because many post office personnel had been supporting the LDP, there was a vehement opposition to the idea, even within the party. In fact, the House of Councillors had already nullified the bill, and chances of approving Koizumi's preference were substantially lowered in the House of Representatives.

Prime Minister Koizumi responded to this situation with several surprising strategies. He first dissolved the House of Representatives and called for an election. Koizumi then began to send "assassin" candidates to constituencies where anti-Koizumi candidates were contesting the election, some of which were LDP candidates. These "assassins" included popular athletes, TV personalities and young female figures, and they all received LDP endorsement. Their primary mission was to stand against the old guard, who opposed privatising the national postal units. At the end of the day, Koizumi

overwhelmingly won the election and succeeded in privatising the national postal service. This astonishing outcome would not have happened, had the prime minister did not hold the power of party endorsement. Thus, factionalism in the LDP seems to have been substantially diminished, although on such few occasions as reshuffling the cabinet, factionalism again makes headlines in the daily papers (Krauss & Pekkanen, 2011: 235-259).

Power of Bureaucrats and Structural Arrangement of the Policy System

Many observers of the Japanese government point to the political prominence of bureaucracy and maintain that the Japanese political system appears to have a “Bureaucracy Dominated Model” of government. They believe that a “Cabinet or Party Focused Model” of government is difficult to establish in Japan.

To state the matter briefly, bureaucratic power began to rise in the aftermath of WWII. Prior to 1945, Japanese politics was split into four important groups: party members, the military, monopoly-capitalists and bureaucrats. Often, the military collaborated with monopoly capitalists and tried to expand Japan’s sphere of interests in China and the South East Asian region. At the same time, party members coordinated their efforts with bureaucrats, who, together, attempted to capture the mantle of national power.

However, once the war was over, the Allied Forces began to demilitarise Japan and abolished the entire military establishment. The U.S. led occupation forces attempted to democratise Japanese politics and the economy. Consequently, they purged party members and demolished monopoly capitalism. This American-initiated democratisation left only Japanese bureaucracy untouched, as the Americans needed Japanese public officials to run the country even under occupation.

Until 1952, when Japan regained independence, bureaucrats were the only players able to manage the different national affairs. During the immediate post-war period, the country saw former liberal diplomats lead Japan’s central government, which clearly demonstrates the rising power of public officials in the political landscape of that time. Without competition, bureaucrats dominated the government and created a host of rules and regulations required for managing the country. Thus, bureaucratic dominance started in the mid-1940s, and remained important into the 1960s and beyond (Konish, 1997: 67-104).

During these decades, the power of bureaucrats extended even to cabinet affairs. According to rules set by public officials, administrative vice ministers of different ministries were to convene meetings bi-weekly, on Mondays and Thursdays. These highest ranked public officials met twice each week and decided the agendas for cabinet meetings to be held on Tuesdays and Fridays. The administrative vice-ministers’ conferences frequently became a platform

where they could resolve and iron out diverse interests and conflicts among different national agencies.

After all contested issues were sorted out, the meeting agendas would be sent to the cabinet. Convention dictated that ministers, during the cabinet meetings, would not raise any issues other than those which had been discussed and approved by the administrative vice ministers' meeting convened a day earlier. This unwritten code of conduct was rigid and applied even to the chair of the cabinet meeting, the prime minister of the country. It would not be unusual for some important issues to arise, which would require the immediate attention of the cabinet. However, according to the customary practice, no member of the cabinet - not even the prime minister - would be allowed to place new issues on the table without prior consent of the administrative vice ministers. Thus, any extemporaneous issue would not be allowed to be included in the agenda for cabinet discussion (Nakamura, 2001: 169-179). This is a lucid example demonstrating the power of bureaucrats and showing the weakness of the executive leadership in government. Another example that highlights the fragile position of the chief executive is that the prime minister would be unable to engage in the affairs of different ministries, including personnel matters. All such issues could only be taken care of by the minister responsible for an agency. On this score, the prime minister is limited to giving advice and guidance to the specific minister in charge. This long-standing tradition, once again, often enfeebled prime ministers.

Against this background, civil service reform has been on the country's political agenda for some time, and in the mid-1980s, public calls for reform intensified, primarily for partisan political reasons. The out-of-power Democratic Party claimed that the ruling Liberal Democrats had long been the puppets of central bureaucrats, and as a result, possessed neither the ability nor the knowledge to formulate their own policy agenda, relying instead on central bureaucrats for policy initiation, implementation and programmes' organisation. The Democratic Party demanded that the LDP government substantially alter the existing civil service system, claiming that total reform of the civil service structure was essential to improve the quality of Japanese politics. They argued that only under a new power configuration would politicians, rather than bureaucrats, be able to assume a leading position in the country's political and social management.

Civil Service Reform and the Declining Power of Public Officials

The Hashimoto administration (1996-1998) of the Liberal Democratic Party was the first to produce an explicit plan to reform Japan's bureaucracy. Unfortunately, many objections surfaced from opposition parties, as well as bureaucrats. It was not until 2015 when the Abe-led LDP government finally succeeded in starting a new personnel management bureau which would come under the direct jurisdiction of the prime minister. For a number of years, the

Abe cabinet tried to solidify the “Executive or Cabinet Centred” model of government in Japan’s political environment, but the effort eventually ran its course with only limited achievements.

Over the years, even LDP members felt that Japan’s civil service system needed substantial reorganisation. The former minister in charge of administrative reform and stalwart party member Watanabe Yoshimi was a major proponent of this view, arguing strongly for the overhaul of Japan’s central bureaucracy. His position probably echoed the growing public sentiment against elite government officials. In fact, over the last few decades, Japanese voter dissatisfaction with both public officials and central government has grown substantially (Higuchi, 1998: 263-285).⁵

There are several reasons for the rise of distrust in government among the Japanese public, including a series of exposes of mismanagement. In 2004, the Social Insurance Agency, an administrative arm of the Ministry of Health and Labour, disclosed several gross oversights in their policy management. The Agency mishandled individual records and mistakenly disqualified a large number of retirees from social security benefits. Some media accounts speculated that the Agency intentionally rigged or left erroneous information in the payment records of at least 69,000 individuals, and that some Agency officials did so for years simply to avoid tedious work and to save time. Naturally, such irresponsibility generated much anxiety among the affected retirees, who feared the loss of their social security benefits. At the end of the day, the national government liquidated the agency altogether and created a new one, the Japan Pension Service, in 2010, to look after social welfare issues (Kosei Rodo Sho & Nihon Nenkin Kiko, 2012; Asahi Shimbun, 2007).

In Japanese public administration, small incidents of corruption are extremely rare. Generally, central bureaucrats and local government officials are well-disciplined and resistant to bribery and graft. On average, about a hundred cases of misconduct among national and local government officials are annually reported. Cases of suspension or discharge are more often related to either psychological or mental health problems of individual officials. Occasionally, however, there will be a case of corruption on a grand scale, particularly among top ranking public servants. In one example, the Defence Ministry disclosed that the wife of the highest-ranked Administrative Vice Minister played golf several times a week, while playing fees and meals were routinely covered by a leading Japanese arms dealer. In the same incident, it was revealed that the daughter of this Vice Minister studied in a U.S. college,

5. A survey conducted in 2011 indicated that 72.1% of respondents showed distrust of government, and 68.7% perceived a lack of professional pride among central public servants. In different research, the World Values Survey showed the same trend: the rate of public distrust in government reached 68.2% in Japan, the second highest (after Germany’s 77.4%) among OECD member states. See Meiji University, Centre for Crisis Management, 2012).

where her tuition was paid by the same private firm.⁶

In the post-war history of Japan, these misdemeanours among public officials usually create public uproar and often provide a political catalyst for the reform of the country's civil service system. Indeed, several exposés led the central government to initiate civil service reform packages in 1999 and again in 2008. In this regard, a new law enacted in 2008 was significant. This legislation, titled the "Basic Law for the Reform of National Personnel Management", (Kokka Komuin Seido Kaikaku Kihon Ho), introduced a substantial change to the personnel management system in the central government. In principle, it projected reform of the current personnel management administration over a three-year period. Once the Act was passed by the national legislature, the government established the Office for the Promotion of Personnel Management Reform, in July 2008, to implement the reforms envisaged in the Act.

The new law had six major reform components. First, it tried to establish the Personnel Policy and Management Bureau in the Office of the Cabinet Secretary in order to strengthen uniform management of the senior civil service. Second, the law attempted to introduce a National Strategy for Staff Policy, which would strengthen the cabinet coordination capacity and weaken the ministerial sectionalism in the national policy making process. Third, the law aimed to introduce a new wage system based on performance beyond seniority and class systems. Fourth, it attempted to eradicate the post-retirement job scheme for restricted numbers of national public officials with the extension of retirement and a more transparent reemployment rule. Fifth, it proposed to change the recruitment system of public officials. The basic idea was to eliminate the current discrimination between the elite first track and other general staff members at the entry point. Finally, the law requested to consider the possible deregulation of limited labour rights of public officials, which included a different collective labour agreement for public officials (Ito, 2013: 27-46).

Many hoped that once these major changes became active, the reform would have a significant impact on the traditional Japanese style of civil service management. However, once the reform plan was made public, there was immediate severe resistance from different interests. The new bureau plan was virtually deadlocked due to delayed functional arrangements with the existing National Personnel Agency, Administrative Management Bureau and Personnel and Pension Bureau in the Ministry of Internal Affairs and Communications.

Moreover, the change of government from LDP to DPJ in 2009 made the reform plan less certain, as the DPJ criticized the LDP reform plan in their political manifesto. The civil service reform contrived by the Hashimoto

6. The record among local government officials shows: during FY2015, a total of 4248 incidents of wrong-doings were reported. Of that total, bribe-takings marked 104 cases. The rest were batteries, traffic accidents, etc. (Soumu Sho, 2018).

administration therefore had to wait for several years until another LDP government with a solid number of seats in both Houses came to power. It was not until 2012 when the conservative Abe government took control of the government that the reform plan received serious attention (Tanaka, 2006: 1-19).

A Rise of New Politico-Administrative Landscape

From this vantage point, Abe made a huge mistake with his first cabinet, formed in September 2006. As with other chief executives, he was a fragile leader, weakened without dependable logistic supports. He remained in office only a year and resigned in August 2007. It seems that he learned a lot from this experience and fiasco, including solidifying his leading position over other party members and public officials. In his second cabinet in 2012, the prime minister determined to consolidate his executive position by recruiting competent and confident staff. One example is Chief Cabinet Secretary Suga Yoshihide, who has kept both the LDPers and public officials in check. Suga appears to be a loyal follower of Abe as well as an excellent protector.

The LDP government put forth several reform ideas before the government changed to DPJ in 2009. One proposal was to create a Senior Vice Minister (Fuku Daijin) and a Parliamentary Vice Minister (Seimukan), two new offices designed to monitor and check the Administrative Vice Minister's activities. In addition, the prime minister would be allowed a number of Special Assistants, some members of the Diet, others public officials. These personnel expansions in and around the prime minister were intended to enhance the power of the chief executive vis-à-vis the opposition parties and bureaucrats.

When Abe Shinzo came into the office the second time in 2012, he seemed to have more clout than any of his predecessors as he had many assistant staff backing him, including Senior Vice Ministers and Parliamentary Vice Ministers, in addition to several Special Assistants. As of 2018, the administration has five special assistants: three LDP legislators and two public officials. Each has a specific assignment: one is accountable for national security including relationships with the U.S., another monitors the growth of rural regions, and still another is in charge of education and declining population. Two assistants with bureaucratic backgrounds are assigned to policy innovation and public affairs, respectively.

One of Abe's major achievements in civil service reform was to create a new Bureau of Personnel Affairs in the Cabinet Office. The prime minister expedited the establishment of this bureau despite open opposition, especially from the National Personnel Authority. Previously, this office, being independent of government, had been responsible for managing all staff members of government, including some elite and first track public officials. Besides, the office has been highly important because since it possessed the authority for carrying out various national civil service examinations (Ida, 2013: 125-135).

Under the new arrangement, the Bureau in the Cabinet Office controls job transfers and promotions of high-ranking personnel. The bureau is liable for the personnel management of approximately 600 elite persons in different agencies of government. The concept holds that the bureau ought to centralise personnel management of those elite officials; so that, the human capacity of government increases. The Office assigns these personnel to different ministers as executive directors or senior managers, in hope that they eventually develop to be all round players. On this score, the Chief of the Cabinet Office has disclosed that the management of senior staff be carried out without regard to which agencies had originally hired them and where they had worked. A guiding principle would be “the right man for the right post”, according to the Secretary.

The new structural arrangement has already generated several unexpected results. Under the renewed set-up, if an elite bureaucrat wishes to move upward in the hierarchical ladder of government, s/he should first and foremost court the support of the prime minister and the chief cabinet secretary. The prospective candidate for a high-ranking position ought to read countenance of these leading political figures of LDP. The enlarging power of party members has contrasted well to the situation a few years back, when both promotions and job transfers of elite personnel came under the control of different ministries and not, under the National Personnel Authority.

At the time of this writing in May 2018, Prime Minister Abe is facing a nagging political issue over licensing and approval powers of government. Abe Shinzo has been under fire from the critical voices of opposing parties. The central issue revolves around an opening of new veterinary college in the rural town remote from the capital. A total of 12 veterinary schools have already existed in the country. In the view of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), there should be no or little demand for an additional school. The ministry therefore was negative extending approval of an additional college of veterinary sciences.

However, a close friend of Abe who owns a number of private schools in different parts of the country intended to open a new veterinary college in one of the municipalities of Shikoku Island. To this request, MEXT initially remained reluctant, the reason being that a new school would not be able to survive due to the lack of demand. To everyone’s surprise, nevertheless, in November 2017, the ministry suddenly amended the previous policy stand and approved the proposed college of veterinary sciences. This abrupt change of MEXT aroused suspicion of a political intervention, while an idea of “Anticipated Reactions” (Sontaku) among the elite bureaucrats began to circulate and receive wide public attention. The concept coined by Carl J. Friedrich suggests the importance of potential and latent power. In some occasions, power would not become open and overt; nevertheless, it would generate commanding influence. The prime minister, for instance, would emit strong effect on his subordinates, simply because he is the chief executive

of government. The deputies would initiate certain policy action without his instruction or him knowing it (Ford & Zelditch, 1986).

Media suspected that Abe's friendship with the owner of the school might have been an important ingredient of the change on MEXT's policy orientation. Many media have rumoured that the public officials close to the prime minister put pressure upon MEXT and forced the agency to alter their policy position. From the view of the media, the public officials took these actions for the sake of the prime minister perhaps because they would want to gain confidence of their boss. In the eyes of the critiques, a growing indication has been pointing to the fact that the MEXT officials surmised the prime minister's friendship with the school owner's and facilitated the approval of the newly planned college. The mass media contended that "Anticipated Reaction" worked and helped the MEXT to license the new school, although the prospect of the school remains dubious. The series of events around the new veterinary school seem to demonstrate the rising power of cabinet members and the declining stature of high ranking officials (Mainichi Shimbun, 14.11.2017).

The Abe Shinzo government has been in office for over five years. For all intents and purposes, his tenure should stretch for another several years making him the longest tenured chief executive in Japanese history. The prime minister has been tenacious on some foreign issues. He has been critically concerned to maintain a close relationship with the U.S. Similarly, he is also insistent on a constitutional amendment and changing the status of the Self-Defence Force perhaps to a full-fledged military. On several scores, Abe seems different from his predecessors: he appears to be a strong executive leader, which Japanese politics has not seen in a recent memory. However, it is perhaps too early to assess Abe's contribution to institutionalise a strong chief executive. Despite his efforts, at any given moment, his leadership could once again become weakened. Should he be implicated in any political scandal such as the one described above, political fortune could turn against him, and the systemisation of a strong prime minister could once again disappear. This is a subtle issue and needs close observation.

Conclusion

This paper has presupposed that at this point in history, the study of leadership calls for a new approach and a renewed attention. In many countries including the U.S.A. and France, in addition to a host of developing economies such as Malaysia and Thailand, the issue of leadership has often become the central loci of political debate and discussion. Especially in America, for better or worse, the election of President Trump seems to have evolved a new concept of presidency. For some, his behaviour looks unpredictable and unstable, while for others, he is the champion of good cause that his predecessors have for long overlooked. Similarly, in many countries in the South-Eastern Asian region, the government leaders look often fragile and unsteady, but in others, they appear strong but dictatorial.

Taking these volatile situations into consideration, the paper has first tried to delineate six important ingredients of model leadership. They are: perspective, patience, persuasion, perseverance, prescription and proactivity. These essential requisites sketch the outline of ideal leaders. However, as the Japanese case demonstrates, personality often hinders producing effective leadership, while culture would likewise impinge greatly on the production of stable leader. In some regions, collectivism or group consensus would stay as a social norm. If this is the case, a domineering leader is more often socially unacceptable and avoided. Institutional arrangements, too, induce a major discrepancy. In a country where a parliamentary system of government is the basic format, the leader should often share power with members of parliament. Under the presidential system, chances loom large that the president tends to initiate actions irrespective of the will of congress.

This paper has taken Japan as one of the cases to examine the various hypotheses. The country has traditionally produced a large number of prime ministers who did not command strong executive powers. The average tenure of Japanese prime minister has been less than three years. The paper has highlighted the importance of factionalism within the governing party that has been the root cause for a short tenure of Japanese prime minister. Japan's prime minister has historically presided over a precarious coalition of different cliques. As result, as soon as factional alignments would collapse, so did the post of prime minister.

Nevertheless, the wind of change has been in the making in Japan's factional nature of politics. Since the new election system of single member district was introduced in 1994, LDP's factionalism has been in demise; instead, the party endorsement has become centralised around the prime minister. This has helped increase the power of the chief executive in the LDP politics. Likewise, the conservative party has worked to initiate several measures to reduce the political influence of high-ranking public officials. Out of many attempts, one of the most significant has been the establishment of a new Bureau of Personnel Affairs in the Cabinet Office. This arrangement has contributed to centralise the power of government around the prime minister and the chief cabinet secretary. Due mostly to the inducement of the new Bureau, the power configuration between party members and elite bureaucrats has increasingly helped to shift to the "Cabinet Centered Model" of government.

Although the political stature once appeared entrenched, the incumbent Abe government has been exposing weaknesses in recent years as one mismanagement after another has come to surface. The case of a new veterinary college is one of them. Under the current circumstances, the future prospect of the incumbent Abe government has remained uncertain. However, Prime Minister Abe and his courtiers in LDP might be remembered as a group of political leaders who intended to reduce the power of bureaucrats and foster the "Party Dominant Model" of politics. This is one of the major achievements that the Abe cabinet has so far scored.

References

- Christensen, Ray. The Roles of the Election Game in Japan. In Ronald J. Hrebenar and Akira Nakamura, (Eds.). *Party Politics in Japan*. London: Routledge.
- Ford, Joan Butler and Zelditch, Morris Jr. (1986). *A Test of the Law of Anticipated Reactions*. Working Paper No. 86-2. Stanford University.
- Higuchi, Michiko. (1998). Hashimoto Seiken to Gyosei Kaikaku (The Hashimoto Administration and Government Reform). *Toyo Hogaku*, 41 (2).
- Hrebenar, Ronald J. and Haraguchi, Koji. (2015). The Fall of the DPJ and Return of the LDP for Power. In Ronald J. Hrebenar and Akira Nakamura, (Eds.). *Party Politics in Japan*. London: Routledge.
- Ida, Atsuhiko. (2013). Naikaku Jinjikyoku wo meguru Keii to Ronten (The Background of the Emergence and Controversies of the Bureau of Personnel Affairs in the Cabinet Office). *Refarance*. The October Issue.
- Ito, Nobuhiro. (2013). Waga Kuni no Kokka Komuin Seido (Japan's Central Bureaucracy). *Refarance*. The December Issue.
- Kikuchi, Masao. (2012). Trust in Government in Difficult Times: Performance Assessment of Government Activities in the Post March 11 Earthquake. The power point data to have been utilized in the International Congress of IIAS, in Merida, Mexico, on June 9, 2012.
- Konishi, Tokuo. (1997). *Kanryosei to Nihon no Seiji* (Bureaucracy and Japanese Politics). Tokyo: Ashi Shobo.
- Kousei Rodo Sho (Ministry of Health, Labor and Welfare Ministry), Nihon Nenkin Kiko (Japan Pension Service). *Nenkin Kiroku Mondai no Koremade no Torikumi to Kongo no Taio* (Problems of Japan Pension Service and Future Measures to Deal with the Past Mistakes).
- Krauss, Eris and Pekkanen, Robert J. (2011). *The Rise and Fall of Japan's LDP*. Ithaca: Cornell University Press.
- Meiji University, Center for Crisis Management. (2012). *Jumin Ishiki no Doko to Chiiki no Gyoseitaio ni taisuru Kenkyu* (Survey Report: Local Residents and Their Reaction to Government Services).
- Nakakita, Koji. (2017). *Jiminto-Ikkyo no Jitsuzo* (Liberal Democratic Party: Real Image of One Dominant Party). Tokyo: Chuko Shinsho.
- Nakamura, Akira. (2001). Party Members, Elite Bureaucrats and Government Reform in Japan's Changing Political Landscape. In B. Guy Peters and Jon Pierre. (Eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

Nakamura, Akira and Kikuchi, Masao. (2011). What We Know, and What We Have Not Yet Learned: Triple Disasters and the Fukushima Nuclear Fiasco in Japan. *Public Administration Review*, 71(6), 893-899.

Nakamura, Akira. (2013). Public Administration in Japan: The Need for Reform. In Krishna K. Tummala (Ed.). *Comparative Bureaucratic Systems*. 143-163. Lanham: Lexington Books.

The National Diet of Japan, Fukushima Nuclear Accident, Independent Investigation Commission. (2012). *Kokkai Jiko Cho Hokokusho (Investigation Commission Report)*. Tokyo: The National Diet of Japan, Fukushima Nuclear Accident, Independent Investigation Commission

Neustadt, Richard. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.

Richardson, Bradley. (1997). *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance*. New Heaven: Yale University Press.

Soumu Sho (Ministry of Internal Affairs and Communications). (2015). *Chokai Shobun Sha Oyobi Bungen Shobun Sha ni tuite (The Cases of Reprimands and Dismissals among Local Government Officials for the Fiscal Year of 2015)*. Soumu Sho.

Tanaka, Issho. (2006). Nakasone Gyokaku, Hashimoto Gyokaku, Koizumi Gyokaku no Teikenteki Hikaku (The Nakasone Reform, Hashimoto Reform and Koizumi Reform: Personal Reflections as an Insider). *Nenppo Gyosei Gakkai*, No. 41.

Asahi Shimbun, March 12, March 23, 2011.

Mainichi Shimbun, November 14, 2017.

PUBLIC ADMINISTRATION IN SMALL AND VERY SMALL STATES: HOW DOES SMALLNESS AFFECT GOVERNANCE?

Max Everest-Phillips¹ & Samuel Henry²

Abstract

How far does the capacity of public administration differ according to a country's size? This paper examines the differences between small and very small states for insights in miniature into the capacity constraints in all states with weak governance. Smallness is only one dimension of statehood. But the challenges that 'micro-states' face appear particularly difficult and intractable. 'Extreme' smallness creates exacerbated and disproportionate resource constraints. Achieving public service delivery of the SDGs will therefore differ between small and very small states.

Keywords: *SIDS, Smallness, Public Service, Governance, Insularity, Remoteness*

Introduction: Learning Small Lessons in Development

International development has only ever had limited interest in small states. Their insignificant population size is coupled with the sense that they are often "exotic" (such as holiday destinations like the Seychelles and the Maldives in the Indian Ocean) or city-states including Singapore, Dubai, the Vatican and the mountainous European micro-states: Andorra, Monaco, and San Marino. Such countries might appear not to be confronting problems of wider relevance, and the absence of data for many of the world's smallest countries has resulted in few efforts to study these states for transferable lessons. Yet, in governance and public administration at least, this is unfortunate. The nature of public service in the small (SDSs) and very small developing states (VSDSs) such as Belize and the (SIDSs) and very small island developing states (VSIDSs) of the Caribbean

1. Max Everest-Phillips was the Director of the United Nations Development Programme's Global Centre for Public Service Excellence in Singapore. He previously worked as Director of Governance at the Commonwealth Secretariat in London. He started his career in the British Diplomatic Service, serving in Finland, Japan and Washington; and was Senior Governance Adviser at the UK's Department for International Development. He holds a BA (Hons, 1st Class) from Oxford University, an MA from the University of Pennsylvania, and a MSc from Johns Hopkins. He has been a research fellow at the Overseas Development Institute in London.

2. Samuel Henry worked as an intern at the United Nations Development Programme's Global Centre for Public Service Excellence in Singapore. He holds a MSc in Politics and International Cooperation from the University of the West Indies (Kingston, Jamaica), a MSc in Political Science from the Université des Antilles (Martinique, French West Indies) and a MSc in International Politics from the Bordeaux School of Politics (Sciences Po Bordeaux, France). He is a specialist in Small Island Developing States studies.

and the Pacific, Cape Verde and São Tomé and Príncipe in Africa offer rich insight in variation of development dynamics.

I. Typology of Smallness: Small and Very Small States

The Smallness of Small States³

Size is a defining characteristic of nations, in both the developed and developing world (Katzenstein, 2003). Ever since the different achievements of the city states in ancient Greece, there has been a debate about the optimal size for a country. Plato, Montesquieu and Rousseau suggested that citizen empowerment, good governance and democracy would flourish in states with, by modern standards, tiny populations of 5,000 and 20,000 respectively (Alesina & Spolaore, 2005). However, 19th Century colonisation and nationalist movements for unification swept away most small nations, because of their limited military capacity. Decolonisation in the second half of the 20th Century saw independence for many small countries, but their long-term survival at first seemed in doubt (Fox, 1959; Robinson, 1960; Vital, 1967; Blair, 1968; Vital, 1971; Plischke, 1977). Nevertheless, by the 21st Century, small states were apparently thriving: for example, all the top ten countries in the “Change Readiness Index” had populations of less than ten million people (Everest-Phillips, 2015). Singapore’s extraordinarily fast rate of sustained economic growth from self-rule in 1959 showed that size need not hold back development. For many, geographical isolation remains a challenge. Mauritius in the middle of the Indian Ocean has thrived; but the physical proximity of the Caribbean to the world’s biggest economy, the USA, has not enabled them to prosper.

More than half of low-income democracies are small states and tacit assumptions about de-centralisation, devolution, federalism and subsidiarity are based on an ideology that the ideal size for a democratic polity is small (Dahl & Tufte 1973; Newton 1981; Diamond 1999; Ankar 1999; Ott 2000; Smith 2009). However, size is only relevant when coupled with adequate political and administrative leadership.

Small countries have long been recognised as having distinctive characteristics (UNITAR, 1969). These are not, however, homogenous but divide into three basic types: [i] islands in the Caribbean, Indian Ocean and the Pacific, with the image of tourist paradises blessed with glorious sunshine and magical beaches; [ii] Europe’s remnants of a world before the nation state; and [iii] non-European, non-island states - Belize and Brunei.

3. This article looks only at independent sovereign states, internationally recognised as such through membership of the UN.

The United Nations (UN), the World Bank (WB), the European Union (EU), the Commonwealth Secretariat, the Alliance for Small Island States (AOSIS), the Small States Forum (SSF), regional bodies such as the Pacific Islands Forum Secretariat (PIFS) and the Caribbean Community (CARICOM) and the countries themselves accord international recognition to small countries as being different. Small States, Small Developing States (SDSs), Small Island Developing States (SIDSs)⁴, Very Small Island Developing States (VSIDSs), and mini- or micro-states are internationally used as categories of country classifications.⁵

Smallness – defined and perceived

Despite a sizeable literature on the topic, there is no universally agreed definition of “micro” “very small” or “small” - or indeed of “medium” or “large” (Maass, 2009). Dividing the UN’s member-countries into thirds by population, the “large” category are countries ranging from China and India, to Kazakhstan and Malawi with 17.5 million; “medium” sized countries from 17 to 4.25 million; and “small” those with under 4 million. Similarly, definitions by size and GDP can distinguish ‘large’, ‘medium’ and small countries, but these categories do not seem to define quality of governance. But ‘very small’ may be distinct in this regard.

As argued by the UN, in 1993, “small” is a comparative rather than as an absolute term (Bouayad-Agha & and Hernandez, 1993). Scholars and organizations have suggested categorizing “small” as:

- Countries with a population of under 1.5 million (WB & Commonwealth Secretariat);
- Countries with a population under 10 million (EU, Small States Forum and International Economics Association).

But exactly how significant is the degree of smallness?

The willingness of UN member countries to be classified as being “small” hints at some benefit accruing to such a status.⁶ Taglioni (2005) argues that “Insularism” has become a strategic stance in international politics for small island states to

4. *The Barbados Programme of Action (1994), the Mauritius Strategy of Implementation (2005) and the Samoa Pathway (2014) recognised that SIDS have their own unique characteristics.*

5. *At the UN Conference on Environment and Development in 1992, the UN now recognised 52 SIDSs in Africa, Asia and the Pacific and Latin America and the Caribbean.*

6. *The World Bank (WB) ranks countries by per capita income, as “Low income countries” (LICs), “middle income countries” (MICs), and “high income countries” (HICs). The United Nations Development Programme (UNDP) Human Development Index (HDI) provides a composite categorisation by Low, Medium or High human development. The World Trade Organisation (WTO) recognises “Small and Vulnerable economies” for smallest shares of world trade.*

access trade and diplomatic benefits. Crowards (2002) pointed out the arbitrary nature of any definition of “small”, especially if smallness is based on only one parameter. Yet, his and other suggestions of composite alternative definitions have proved too complex to gain traction. For the concept of smallness is derived from the interplay of many factors affecting the characteristics of the state, including: military resources and alliances, economic weight, a minimum useable arable land area, remoteness, a narrow export base and exposure to environmental challenges and external economic shocks.

Geography and history shape perceptions of smallness. In addition, the phenomenon of the number of islands that make up the state affects its politics, economy, society and public administration.

Table 1: Geographic typology of Very Small Island States

Single islands	Pairs of Islands	Small consolidated groups of islands	Large Archipelagos	Regional Locality
Nauru, Dominica, St. Lucia	Antigua & Barbuda, St. Kitts & Nevis	Grenada & St. Vincent, the Grenadines	Seychelles (115 islands), Kiribati (3.5 million km ² , 33 atolls). Such distances between islands affect their capacity to provide services in all areas, especially remote territories.	Caribbean: Greater & Lesser Antilles, and the West Indies. Indian Ocean: widely dispersed with Mauritius in the middle, the Seychelles, and the Maldives. Pacific: including the most remote islands in the world.

Likewise, constitutions have proved problematic. The Westminster political tradition has proven its inadequacy in Caribbean SIDS, resulting in partisan divide, executive domination and entrenched one party rule (Ryan 1999; Duncan & Woods 2007; Clegg 2014). In the Pacific, formal institutions are newer and political parties less prominent (Rich 2008), resulting in executive instability (Meller 1990; Reilly 2001) and legislative weakness (Morgan & Hegarty, 2003). Yet in both regions, patronage, clientelism and money politics have thrived under political and economic elites rooted in the colonial era (Duncan & Woods, 2007; Duncan & Hassall, 2011). Geographical isolation has resulted in political leadership integrated with citizens (Dahl & Tufte, 1973). European small states have a much longer tradition of statehood, thanks to their

lasting independence and to permanent interactions with neighbours as regards law-making and public administration. Monaco, whose public service strongly resembles that of France, has allowed French citizens in its public service since 1930 to overcome the shortage of human resources (Gondeau, 2005).

On the other hand, the perception of smallness reflects beliefs: whether “small is beautiful”, “weak” and dependant on larger allies for security (in international relations) or “vulnerable” (in international development). Yet, extant small states are self-evidently “survivors” and often prove, individually or collectively, remarkably adept at exploiting the international arena for their own benefit (Taglioni, 2010). Internationally, small states achieve surprisingly strong influence through effective advocacy networks (Jaschik, 2014). One example is AOSIS: with a membership of 39 States, it was set up in 1991 as “a coalition of small island and low-lying coastal countries that share similar development challenges and concerns about the environment, especially their vulnerability to the adverse effects of global climate change”.

The Smallest States

The smallest countries, or “micro-states” may be ranked by smallness of territory, population or GDP. ‘Very small’ may be conveniently classified as having a population of under half million, a landmass of under 1,000 square kms, or an economy with a GDP less than USD 1 billion. The countries that fall into these categories are listed in Table 2, below.

In part reflecting rapid population growth, the defining demographic size of a “micro-state” expanded over time. Originally argued to mean countries with less than 150,000 (de Smith, 1970), the threshold grew to 300,000 (Plischke, 1977; Murray, 1981), while Ross (1997) identified three scales: [i] “small states” (between one and five million); [ii] “mini-states” between 100,000 and one million; and [iii] “micro-states” (below 100,000).

Other characteristics appear in Table 2. The nine countries under all three definitions of smallness are all islands: Grenada, Kiribati, Marshall Islands, Palau, Saint Kitts and Nevis, Samoa, São Tomé and Príncipe, Tonga and Tuvalu. All the very small countries defined by the smallest GDPs and by landmass are also islands, except San Marino and Liechtenstein. 29 states, representing about 15 per cent of the UN’s membership have a population of less than half million.

There are 24 sovereign nations in the world with a landmass area less than 1,000 km² (386 square miles) of which 22 are also the smallest by population (with the exceptions being Bahrain and Singapore).⁷ The 24 smallest countries by territory are home to around 0.013 per cent of the world’s population. By

7. World Bank 2013 figures.

Table 2: Smallest Countries by: Population (under half million); Landmass (under 1,000 square kms); and Economy (GDP less than USD 1 billion)

Country	Population	Country	Landmass	Country	GDP (USD million)
Vaticano	842 (2015)	Vaticano	0.40	Vaticano	23
Nauru	11,288 (2015)	Monaco	0.78	Tuvalu	39.73
Tuvalu	11,052 (2017)	Nauru	8.11	Nauru,	113.88
Palau	17,899 (2017)	Tuvalu	10.04	Kiribati	196.15
San Marino	33,344 (2018)	San Marino	23.56	Marshall Islands	199.40
Liechtenstein	37,810 (2016)	Liechtenstein	61.80	Palau	291.00
Monaco	38,400 (2015)	Marshall islands	69.91	Micronesia Federated States	336.43
Saint Kitts & Nevis	52,715 (2017)	Saint Kitts & Nevis	100.81	São Tomé & Príncipe	390.47
Marshall Islands	54,880 (2015)	Maldives	115.87	Tonga	426.06
Dominica	71,293 (2011)	Malta	122.05	Dominica	562.00
Andorra	77,794 (2017)	Grenada	132.87	St Vincent & Grenadines	789.63
Antigua & Barbuda	86,295 (2011)	Saint Vincent & Grenadines	150.25	Samoa	856.20
Seychelles	91,400 (2014)	Barbados	166.47	Vanuatu	862.88
Micronesia Federated States	102,800 (2015)	Antigua & Barbuda	170.72	Grenada	1,118.82
Tonga	103,252 (2011)	Seychelles	175.74	Seychelles,	1,485.99
Grenada	103,328 (2011)	Palau	177.29	Antigua & Barbuda	1,532.40
Saint Vincent & Grenadines	109,991 (2012)	Andorra	468.00	San Marino	1,658.78
Kiribati	113,400 (2015)	Saint Lucia	234.07	Saint Lucia	1,712.00
Saint Lucia	186,000 (2016)	Singapore	265.35	Belize	1,838.00
São Tomé & Príncipe	187,356 (2012)	Micronesia Federated States	271.15	Andorra	3,012.91
Samoa	194,899 (2016)	Tonga	747.00	Maldives	4,597.08
Vanuatu	277,500 (2015)	Dominica	751.00	Barbados	4,796.00
Barbados	285,000 (2016)	Bahrain	765.00	Bahamas	12,162.10
Iceland	334,300 (2016)	Kiribati	811.00	Iceland	23,909.29
Maldives	344,023 (2014)	São Tomé & Príncipe	964.00	Total GDP	62,910.20
Belize	370,300 (2015)	Total land area	4,506.00		
Malta	425,384 (2013)				
Total population	4,652,161				

territorial waters as “Blue Ocean” states, however, many of these countries, particularly in the Pacific, are enormous.

II. Why Extreme Smallness Does Matter in Governance

How different are “Very Small” States from “Small” States?

For the world’s fourth smallest state (by population), the Pacific atoll country of Tuvalu lays claim to a remarkably big ambition. Its Constitution declares that: *“the guiding principles of Tuvalu are agreement, courtesy and the search for consensus, in accordance with traditional Tuvaluan procedures, rather than alien ideas of confrontation and divisiveness”*. When Tuvalu gained independence in 1978, its civil service employed a grand total of 387 officials. With such limited human resources, many observers doubted that the country was viable. To run the functions of a sovereign state, such as a diplomatic service or defence agencies, inevitably implies disproportionately large public sectors and political establishments (Hughes & Gosarevski, 2004; Feeny & Rogers, 2008).

Size may be a mixed blessing (Veenendaal & Corbett 2015; Veenendaal 2014; Baldacchino 2012). Gondeau (2005) argued that European micro-states have relatively similar needs in terms of civil service human resources, representing approximately 15 per cent of their total population, close to the average percentage of civil servants in VSIDS (see Annex B). The smaller the state, the proportionately larger its public service (with the exception of Iceland, and Barbados, respectively 16 and 9 per cent), because of diseconomies of scale in the provision of public goods. A larger government sector also results from a general history of dependency on foreign aid and the smaller private sector given a limited domestic demand for labour.

Some VSIDSs in the Pacific ranked among the “poor performers” on the MDGs (Roberts & Ibitote, 2012). The common characteristics of VSIDSs have long been thought to pose specific development challenges (UNEP, 2014). These inevitably include extremely limited economies of scale and diversification, often with resultantly high dependence on foreign aid, a narrow resource base and exceptionally high need for international trade. Remoteness from large markets may be compounded by considerable communication, energy and transportation costs, creating volatility in national accounts and difficulties in changing world trade contexts. “Islandness” brought specific problems (Selwyn, 1978), while micro-

states “*unilaterally depute certain attributes of sovereignty to larger powers in exchange for benign protection of their political and economic viability*” (Dumienski, 2014).

In VSIDSs, effective political leadership, political stability and legitimacy are particularly critical for economic growth and for withstanding external shocks. Limited capacity in the public and private sectors can constrain the ability to capitalise effectively on the goodwill of larger states, while the populations in very small states may disproportionately lack skills and employment opportunities. Environmentally, these countries may be particularly vulnerable to climate change, natural disasters and other external shocks. Combinations of these factors put very small states at further risk of marginalisation.

Government effectiveness and regulatory quality in very small states seems to be broadly associated with income per capita (Curmi, 2009). For example, Kiribati and Tuvalu, which have the lowest GDP per capita among the VSIDSs, perform the worst in government effectiveness and regulatory quality. However, there are also interesting outliers. Despite their significantly higher per capita incomes, the Maldives and Nauru have similar scores as Kiribati and Tuvalu on these dimensions.

Since independence, often comparatively late, regardless of scale politically contentious and administratively complex reforms, similar to the “Washington Consensus” sought to improve the investment climate, strengthen human resources and enhance regional cooperation (Briguglio et al, 2006; Chitto, 2011). Irrespective of size, normative “fundamentalism” overrode concern for whether administrative institutions, skills and processes to undertake basic functions – such as raising revenues, delivering services and developing policies – might differ by country smallness.

Research has offered a variety of models: Bertram and Watters’ “MIRAB” (2005), based on Migration, Remittances, Aid and Bureaucracy, Baldacchino’s “PROFIT” (2006), on People considerations, Resource management, Overseas engagement, Finance and Transportation and McElroy’s “STID” or “SITE” stressing the role of labour-intensive tourism development with a prominent role of government. Similarly, Guthunz and von Krosigh (1996) pointed out the weight of tourism and aid in the “TOURAB” model. Pavlov and Sugden (2006) argue that

funding a large public sector wage and salary bills at the expense of basic service provision is evidence of “capture” by elites. But this literature has not clarified whether very small states present a distinct category of development challenge.

Politics, political competition and public service in micro-states are inevitably strongly personalised and officials have little choice but to collaborate and co-create. Village mindsets can aggravate conflicts of interest, clientelism and nepotism. Informality in a context of close personal ties between citizens and their politicians might make it seem easier to demand accountability. Extreme smallness enhances citizens' political awareness and informal practices ensure broad participation in local decision making, with even the highest officials in the government made accessible and inequalities may be less extreme. But smallness also often ostracises discontent. Daniel (2015) emphasised how voters usually remained loyal to parties rarely rooted in substantive political policies but rather function as vehicles for politicians. Voting in exchange for work is common, as public sector jobs are sought after for secure employment. In micro-states, the independence and neutrality of media is questionable as strong personal ties span the media and government worlds lead to bias in coverage.

Small and Very Small Governance

Governance is critical for development outcomes, but is the art of governing very small countries different from that of the small and other larger nations? If so, does public administration also differ and in what ways? Very small countries may be subject to extremes, good or bad, in their governance characteristics. According to the World Bank's World Governance Indicators (WGI), small states, on average, perform well, notably on political stability, regulatory quality and rule of law. In 2015, small states scored a positive average (of 0.190 against 0.050, and -0.290 for medium and large states respectively). Countries with small populations appear, in general, to be better governed than larger countries (Curmi, 2009). The smallest countries have been declared to enjoy a more effective direct democracy than larger countries (Anckar, 2010). But the “micro-democratic miracle” of size and democracy is based on the Freedom House index, the only dataset that includes the world's smallest states. But the index over-emphasises formal aspects of democracy while failing to capture the informal aspects of real power relations (Erk &

Veenendaal, 2014).

Smallness has undoubtedly positive attributes. Thaman (1995) argues that smallness and isolation offer great potential. AOSIS's 52 and FOSS's 107 members wield an influence and gain trade and other concessions out of proportion to their total population. Kiribati is notably self-reliant at a community level precisely because it is so small and isolated. As Baldacchino et al (2009) conclude: "*The citizens of small states tend to enjoy above average levels of Gross National Income per capita, as well as high levels of literacy, health and life expectancy. But they also enjoy what typically remains unmeasured: high stocks of social capital; family and community bonding; a disposition toward economies of scope and multi-functionality; vibrant democratic participation; a dynamic diaspora; political stability; and relatively large public sectors which promote more egalitarian societies*". Perhaps for such reasons, small island states are nearly 40 per cent richer than other countries (Easterley & Kray, 2000), although small states have posted weaker economic growth relative to larger states between 1990 and 2015 (World Bank, 2016).

Size, geographical location and colonial legacy inter-weave; and some VSIDSs have had long tradition of formal public institutions (Barbados has had a parliament since 1639) while VSIDSs in the Pacific were colonised late (Tuvalu and Kiribati, as the Ellice Islands, in 1892). Smallness can foster either [i] strong social cohesion, albeit highly informal and lack of confidentiality needed to undertake difficult reforms; or [ii] deep political fragmentation, creating bitter ethno-linguistic divides and partisan politics, accompanied by widespread corruption. The smallest states may suffer less ethno-linguistic fragmentation, and bigger government not merely due to economies of scale in the provision of public goods, but because politicians in very small states have greater personal difficulty resisting pressures for public spending (UNDP GCPSE, 2014).

Furthermore, lack of data remains a major problem: for example, the World Bank only started covering the smallest Commonwealth state, Nauru, in 2016 when it finally became a member. In recent years, the Bank has tried to address this gap by bringing out a special report which covers the smallest states (eg. World Bank, 2011). The UN Human Development Index does not yet cover Nauru and Tuvalu.

Some contradictions existing in VSIDSs include the following:

Table 3: Contradictions in VSDSs/VSIDSS

Governance dimension	Benign potential of VSDSs/VSIDSS status on public administration	Malign potential of VSDSs/VSIDSS status on public administration
Sense of common national purpose	Easier co-ordination (on unitary island)	Limited institutional capacity to overcome social/ethno-linguistic divides; little co-ordination on scattered islands
State legitimacy	No 'irrational' colonial borders; too small to be contested	Stronger pressures for conformity to collective norms
Citizen participation	Highly democratic, closest to citizen	Power inequalities more exaggerated; stronger traditional social values favour gender inequalities
Security and order	Easier territorial control, more voluntary compliance, less coercion	Informality facilitates more infringement of civil liberties and intimidation
Leadership	Impact immediate and significant.	Quickly distorting as not enough checks and balances.
Political commitment	Party system less significant Greater freedom of opinion	Highly personalised; constantly revolving governments undermines long-term planning
Effective public authority	Stronger impact of social media as a tool for civil society	Too small to have independent media or civil society, so weak accountability oversight
Public administration	Highly motivated by proximity to problems; highly versatile, flexible;	Low skills; low morale; recruitment and promotion by social connections
Human Resources	High ratio of civil servants per capita	Low salaries and low incentives for skilled personnel
Public services	Highly responsive	Inadequate: high fixed costs / small scale
"Exaggerated personalism"	Public service responsive to ministers and senior public officials	Corruption, favouritism, and patronage flourish
Emigration	Political safety-valve; source of remittances	Brain drain of skilled personnel; foreign consultants implement inappropriate "scale-insensitive" practices

Despite limited capacity, small societies create varieties of government, inevitably shaped as much by personal relationships as by formal bureaucratic rules. As a result, VSIDS may on average enjoy a variety of strengths (Wace, 1980). Participatory democracy⁸, accountability, transparency and trust are all potentially easier in smaller countries; and even more so in a clearly distinct and isolated political unit. There are two possible reasons for this: one would be the lack of opportunity for undertaking corrupt activities in the smallest countries and the other, the operation of informal networks helping keep people honest (Barcham, 2007). More effective democracy may be possible than in larger states through greater legitimacy from perceived fairness and equity. Smaller states may enjoy more political freedom.⁹ Public services can build on strong social cohesion and community solidarity (Campbell & Hall, 2009). Public administration may be more responsive and faster to change and more flexible in policy-making. Co-ordination may be easier in the homogenous populations of some small island nations like Tonga. Smallness and “Islandness” may foster a collectivist ideal of community solidarity.

Being an island with a small population seems to be significantly associated with every measure of political democracy (Srebniak, 2004). The VSIDSs are predominantly parliamentary systems. The institutional quality of democracy then matters for the capacity “to achieve and sustain national consensus around a particular development strategy”. In very small societies, proximity with the government improves scrutiny and public authority accountability. Yet that is far from saying that political stability always predominates in the VSIDSs. The proximity due to social or family ties can also impede action and create conflicts of interest. For instance, in St. Vincent and the Grenadines, anti-government protests in 2000 shut down the capital of Kingstown, forcing CARICOM¹⁰, to broker early elections that brought the opposition to power. Political rioting occurred in the Maldives in 2004 and in the Seychelles and Tonga in 2006. Yet VSIDSs have relatively little history of armed conflict. Average scores for VSIDS on the History of Armed Conflict Index is 1.35 (CIPF Conflict Database, 2000-2004)¹¹, far below the average for all states (Carment et al, 2004).

However, this also raises concerns regarding stretching the governance capacity of individual leaders, the concentration of power, creating a

8. However, “smallness” could go both ways, with accountability lines either becoming blurred, or contributing to more openness as argued by Corbett (2013).

9. The political rights index (Freedom House, 2005) for small states was 3.5 against 4.3 for large African states (decreasing numbers show greater rights in this index).

10. Formed in 1973, the Caribbean Community brings together 15 states in the Caribbean.

11. <https://carleton.ca/cifp/conflict-risk-assessment/>

democratic tyranny. As Sir Arthur Lewis, a Nobel Prize economist from St. Lucia, observed:

“In a small island of 50,000 to 100,000 people dominated by a single party, it is difficult to prevent abuse. Everybody depends on the government for something, however small. The civil servants live in fear; the police avoid unpleasantness; the trade unions are tied to the party; the newspaper depends on government advertisements; and so on” (Benn & Hall, 2000).

Such democratic absolutism can allow officials to circumvent laws and use public resources for their personal gain: the party elected to power hampers the opposition through patronage, control of the media and legislative action.

How the legislature interacts with the executive is critical. In many of the VSIDSs, parliament’s accountability mechanisms such as the Public Accounts Committee (PAC), can be ineffectual because their parliaments lack a critical mass of experienced, independently minded MPs. For example, in Samoa, the 1994 audit report of the Controller and Chief Auditor (CCA) found rampant corruption within government departments. The report was shelved, the CCA sacked, and the constitution was changed to restrict the independence of the CCA. Vanuatu’s former Ombudsman Marie-Noelle Ferrieux-Patterson said in May 2001 when referring to her many recommendations for action against alleged corruption among politicians: *“Nothing happens, no one resigns, no one was listening, no one was arrested except the rioters. No one was charged, no one was prosecuted ... The lack of consequences for wrongdoing is corroding our society”*.

The smaller the state, the more domestic politics seems characterised by governmental pervasiveness, “imposed” social harmony and pragmatic conservatism (Sutton, 1987). While the phenomenon is not restricted to VSIDSs, it is common in these states for a few political leaders to remain in office for a long time, ironically gaining legitimacy in the process. This “exaggerated personalism” is often in contrast to the high turnover in the remaining seats.

Many small states suffer from aspects of state “fragility” which would doubtlessly be labelled “state failure” in large States. For example, rampant political corruption in areas such as fisheries, mining and illegal logging can worsen environmental vulnerability drastically in smaller states without attracting the deserved international attention, embodied by the Nauruan phosphate crisis and bankruptcy (Coornaert, 2014).

Differences Within Very Small States

Distinguishing factors between VSIDSs can shape public administration. Difference in characteristics may affect all countries in the region, regardless of their size. For example, a Commonwealth study on the Caribbean concluded:

“Lack of political will is a recurrent and underlying theme of all studies and evaluations of reform and institutional development in the Caribbean. ... Linked to this is the absence, in most Caribbean jurisdictions, of consensus on the role of the state and, by extension, a clear vision of the kind of public sector that is “fit for purpose”. Indeed, there is seldom any meaningful discussion on the role of the state at all in political and bureaucratic circles; Caribbean governments pride themselves on being “pragmatic”. The upshot of this is that ... there is no demand for good governance from within Caribbean societies themselves” (Brown, 2009).

History also matters. Of the 14 VSIDSs, five are parliamentary regimes and two presidential; nine recognise the Queen as head of state. VSIDSs decolonised late at the end of the 1970s inherited public administration probably better prepared for independence than the larger countries decolonised during the first “winds of change” era of the late 1950s/early 1960s. Countries such as Samoa or Tonga, a monarchy still consolidating its recent democratisation, has succeeded in maintaining a strong national identity. Samoa has had universal suffrage only since 1990 and only allows traditional chiefs (matai) to contest for the elections.

There are other countries where tradition and history pose dilemmas. “Exaggerated politics” have been striking in the case of Nauru. Mismanagement, corruption and the exhaustion of phosphate reserves resulted in economic collapse in 2003. In recent years, income from Australia’s Regional Processing Centre located there for refugee resettlement, and fishing license fees have allowed Nauru to bounce back. However, the government must establish a comprehensive fiscal framework to ensure that it can keep consumption expenditure sustainable, and invest in human capital and infrastructure, to prevent repeating history (ADB, 2016).

III. Challenges and opportunities in Very Small States’ Civil Service

Very small public administration

In politics and administration, size does matter, probably both in its own right and in influencing other factors that shape the governance of small developing

states. Today, the quality of public service is the decisive factor determining national competitiveness in the 21st Century. This is exemplified by city-states like Monaco, demographically small states like Finland, small island states like Malta, and the only small island city-state, Singapore. There, Lee Kuan Yew was determined to stamp out corruption, which enabled him to foster the politics of practical pragmatism and encourage merit-based bureaucracy.

The issue of optimal size for capacity in public administration is of practical significance. At what threshold in size can countries function effectively? Many governments have decentralised power, in an attempt to get closer to their citizens. But such politically-motivated reform lacks a theoretical underpinning on size: villages differ from towns or cities not just in smallness and capacity, but in potential and expectations. If size is a weakness, only good policy and effective planning can overcome the related challenges, but the smaller the country, the less able it will be to develop good policy and effective planning. This is the essence of the distinction between “small” and “very small” – the latter do not make policy and mostly borrow from others. Instead very small states may function effectively and efficiently by relying on regional or international political organisations or major donors (e.g. the judicial system in Nauru is dependent on magistrates and judges from Australia). But policy is the public administration key to development: public administration without policy formulation and implementation cannot deliver sustained growth and poverty reduction (Booth et al, 2015), only political posturing.

Small and very small states operate disproportionately through personal connections and participative decision making, which may promote inclusiveness and trust, while also being susceptible to delays in decision making and capture by vested interests (Chitto, 2011). The degree of smallness thus hinders public administration capacity in developing new and innovative responses to emerging complexities. Effective public administration requires effective leadership by the cabinet. In VSIDSs formal constitutional theory and political reality often diverge, and experimentation is needed to scale down. Small effective cabinets may overcome the danger of feuding as one leader may hold several roles. It also helps that the small size pre-empts the rise of clientelist politics as it is more likely in societies where the transaction costs of organizing voters is high, where the ideological differences between parties is slight, and where it is difficult to provide credibility for the promises made to potential voters. Immediate vicinity offers greater understanding of the citizen’s preoccupation and favours accountability.

The Professional Civil Service

Given its size relative to the total population (Annex B), the public service is frequently the largest employer in the very smallest states and public expenditure rises faster than its revenue. Simultaneously, salary levels and productivity remain low. The lack of alternative employment and appropriate training hinders public service motivation and creates a culture of merely following orders, lack of dedication, low job satisfaction and frequent absenteeism.

Many VSIDSs struggle to modernise an outdated public service, handicapped by rules and procedures that were inherited at independence. Reforms come at a higher political cost in VSIDSs, thus slowing down the process of streamlining its methods. This requires new attitudes and behaviours towards the citizen, interaction with business and transparency of information and accountability.

The high degree of informality in very small states - by which social connections override professional government process - is the opposite to Weberian bureaucracy. State size can be in inverse proportion to the professionalism of the civil servant. Distinguishing between the domains of private and public life is difficult, if public officials operate professionally within a hierarchy of people, with whom they are all also socially connected. Professionalism is also challenging where public officials are personally identified with the consequences of their decisions. With so few skills a government of national unity works better than fragmentation by an official opposition. Fragmented politics makes civil service leadership difficult in contexts of constantly revolving governments.

Professional skills in the VSIDSs are always lacking, so the civil service often has over-extended personnel, small spare or reserve capacity, limited technical expertise, inappropriate training and low job satisfaction. Public sector human resource management in the VSIDSs confronts major challenges. A serious shortage of skilled, experienced, educated staff and "brain drain" is compounded by the difficulty of applying modern human resource development practices. Specialisms are difficult to acquire as key personnel must perform a broad range of functions.

Smallness may affect probity. An analysis of the ranking of ten VSIDSs in the Transparency International Corruption Perception Index 2011¹² shows that three of the five VSIDSs which had a rank above 50 (the larger the rank, the higher the perception of corruption) were also the most populous ones. The only

12. 2011 results are the latest available data for the countries in question. For a country to be included in the ranking, it must be included in a minimum of three of the CPI's data sources.

exception to this trend was St. Lucia which had the best rank despite being the fourth most populous country in the group.

For too long and in too many countries has the public sector been hampered by poor leadership and management, long-term under-investment, widespread corruption and flagrant political interference. This has resulted in inadequate public services in a manner that make little contribution towards progress to achieving the SDGs and generates a poor investment climate resulting in weak economic growth and insufficient job creation.

It is therefore essential that the UNDP facilitate building effective public administration and responsive and efficient public services in the VSIDSs. Reform is often politically sensitive, but the UNDP is well placed to make strategic and transformational efforts based on the special combination of highest-level access and the trust and confidence of member countries in the UNDP Secretariat.

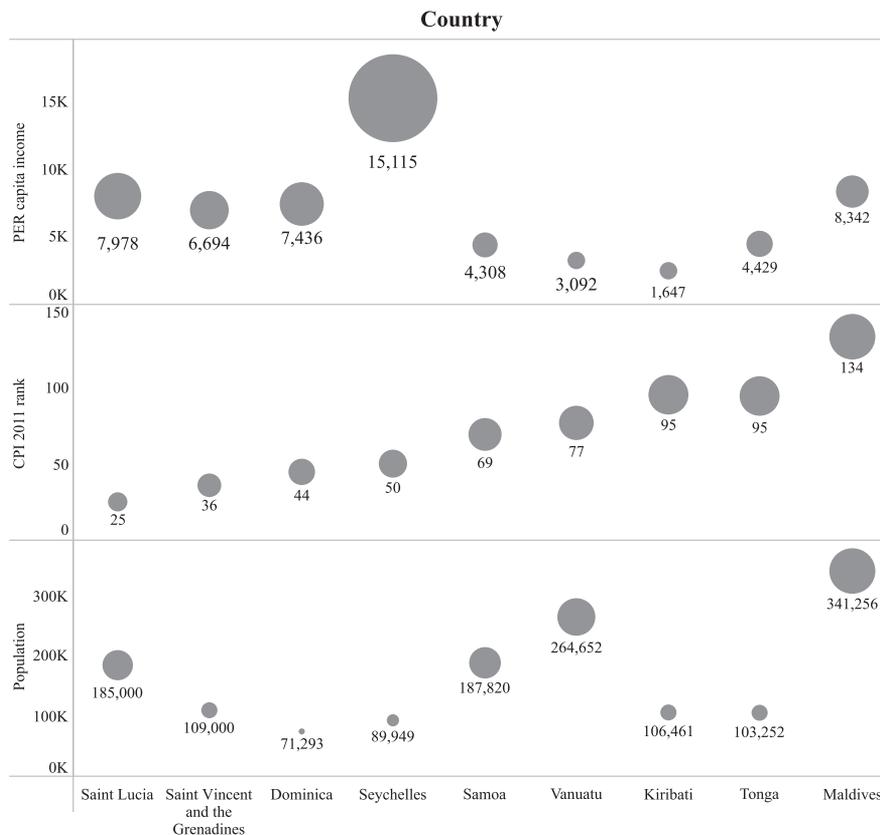
Developing country contexts often work in ways that are significantly different from those of Western democracies, underlining the need to identify appropriate “international best practices” in governance and public administration for the smallest states.

A comprehensive review by the WTO (2002) secretariat on SIDSs observed: “conclusions in the empirical literature tend to be somewhat contradictory and inconclusive on a number of important points” not least because “each small economy is unique”. It was added that “small states do not perform badly in terms of GDP levels, growth rates, social, health and educational indicators, cohesion variables and greater flexibility in the decision-making process”. However, the review failed to lay out the importance of public administration in SIDSs to the economy and social development.

The rational-legal process of effective institutions impartially applying laws and processes is undermined in this context by obvious potential constraints. Personality trumps policy, as nepotism and patronage politics flourish, creating deep political fragmentation often along ethnic lines. This has led to a situation where, politicians and, especially, members of parliament are under pressure to cater for the needs of their respective groups (family, community, church) rather than those of the entire population.

One example of a “*democracy surfeit*” is Nauru where there is one MP for every five hundred people (compared to one MP for every ninety-two thousand people in the UK). Another example is Palau (population of 20,000) which has a bicameral parliament with 25 MPs in total, while each of its 16 states also has

Figure 1: Relation between per capita income, population and perception of corruption



a state legislature and a Council of Chiefs. One of Palau’s states, Hatohobei (or Tobu), has approximately 100 voters who elect a 9-member legislature.

In countries with small legislatures with a few MPs, most government MPs become ministers leading to conflicts of interest, difficulties with succession and preserving institutional memory. Even in very small states, cabinets often contain many ministerial posts to consolidate the support of elected representatives for government.

Public service excellence in very small country contexts

While all small states have limited institutional capacity, very small states experience exceptional pressures, a consequence of the tiny total size of their public sectors, lessens their resilience to shocks and sustainability. A small-scale public sector serving an often widely scattered and small population

raises costs (Maignan, 2001), results in the under-provision of core services (health and education) yet still translates into a large public sector.

In many VSIDSs, post-independence public administration moved away from traditional bureaucratic procedures to “de-neutralise” public servants in an attempt to hasten change. Political advisers were inducted to provide alternative advice and the lines between politics and administration began to blur. Politicians felt that the bureaucracy was too powerful and independent and not focused on political needs. Public resources became controlled by politics rather than public policy. Politicians began involving themselves in administration, project management and senior appointments, frustrated by the proneness of colonial bureaucracy to conservatism.

Ethical standards in public life are challenged by localised loyalties and personality politics undermine the consolidation of trust in the impartiality of the national-level bureaucracies (Corbett, 2013). This undue political interference was due in part to the imprecise demarcation of political and administrative roles, but also to an unhealthy quest by some politicians for excessive administrative involvement or power. Costly and heavy bureaucratic structures of government were sometimes adopted. For example, prior to the restructuring of its government in 1997, Vanuatu had 34 ministries. The situation has improved since the late 1990s when, after severe fiscal crises, there have been serious attempts to professionalise the public service.

Many public administrations in VSIDSs still suffer from bureau-pathology, or the condition of anxiety and insecurity due to alienation, limited promotion prospects, less-than-adequate pay and conditions of work, pessimism, sense of powerlessness and the apathy of “muted frustration” over the erosion of its independence and professionalism with the blurring of roles between politics and bureaucracy.

New graduates can feel they “know it all”, wanting to be at the top without learning procedures and systems. Within departments, lines of authority and discipline may collapse, due to frequent changes in leadership, lack of direction on priorities and an increasing lack of accountability and transparency in the public administration system. As service delivery has been adversely affected, qualities such as honesty, trust, passionate dedication and the ethics of public service are no longer upheld. Policy development can be difficult to achieve in the face of the short-term concerns on close-knit communities.

Extreme smallness may generate the “Aid Curse”: For example, Nauru has the highest ratio of aid to GDP, at 116 per cent.¹³ In Nauru, aid dependency risks

13. OECD data 2009, for 2007: the average for all developing countries is 0.9%.

replacing phosphate as a source of a long-term resource curse, since states funded by aid rather than taxation are less accountable to their citizens and under less pressure to maintain legitimacy. They are therefore less likely to invest in effective public institutions (Everest-Phillips, 2011).

VSIDS politics revolves around the control of the nation's capital, more so than in larger states and archipelagos. All very small states have a population density concentrated in the capital city without alternative major towns as centres of power.

Finally, and perhaps most importantly, public administration is shaped by the "managed intimacy" of "enforced propinquity" of society in very small states. This physical proximity, kinship and similarity between people affects the impersonality of the bureaucracy without which a modern public service of strong adherence to rules is unlikely, or difficult to achieve. Therefore, the rational-legal, impersonal and objective Weberian model of public administration - with its focus on individual merit, neutrality and the rights of the individual - may be less applicable in the smallest developing states.

For instance, the Constitution of Kiribati upholds the rights and freedoms of the individual, subject to "limitations designed to ensure that the enjoyment of the said rights and freedoms by any individual does not prejudice the rights and freedoms of others or the public interest."

Classically, scholars have relied on the democratic experience of proximate equivalents, be they non-sovereign local governments or historically distant Greek city-states, to make this case. In this view, proximity between rulers and ruled heightens the responsiveness of leaders and generates a deepened sense of community cohesion and civic engagement among citizens, leading to long lasting democracy.

Small states are real world examples of small democracy in action, thus making the very small states "most likely" cases for the "small is beautiful" proposition. Taking the statistical correlation between country size and democracy, the number of small states has grown over the last half a century (Lake & O' Mahony 2004).

Conclusion: Size is not Destiny, but very small does mean an absence of big ideas¹⁴

These examples show that there is substantial scope for peer learning between the good and poor SIDSs performers, even for the smallest of them. The effectiveness of public administration matters for building state capacity

14. UN Secretary General, speech to FOSS Conference, 1 October 2012.

to respond to immediate citizen needs as well as such wider challenges as climate change and economic growth. As none of the VSIDSs are low income, human development issues in VSIDs are middle-income country issues such as tackling the challenges of unequal opportunities, gender-based violence and high rates of non-communicable, lifestyle diseases like diabetes.

However, strengthening the quality of public institutions to deal with these challenges requires improving leadership and strategic direction, public sector workforce capability and standards of operational efficiency. While personalised governance has its benefits, VSIDS need to achieve the right balance between personal relations and impersonal rules. This transition enables political leaders to make tough choices necessary for the long-term development of the state because over this threshold, decision-makers rapidly become less likely to personally know people affected. CARICAD¹⁵ (1988) said over 20 years ago:

“Small countries provide a most interesting laboratory for the examination of the conventional wisdom of public administration in the context of scale. This is a valuable research agenda since the eventual gains may fall to the benefit of the entire population. The time for a real administrative break with the colonial past has come”.

Some of the key areas for VSIDSs to focus on include:

Trust and transparency between politics and public administration. The relationship between politicians and the bureaucracy is constantly evolving and still characterized by distrust. Both feel they have the requisite knowledge and experience and see each other as self-serving. All this has to be overcome by a sense of common purpose and mission, as well as by clearly defined roles and missions.

Strengthening Civil Service. The rational-legal-impersonal model of professional public administration may not be fully applicable in very small states. Suggested approaches to strengthening civil service include balancing both merit and experience anchored on a sound personnel system.

Careful management and strategic planning, performance measurement system, trained personnel and the development of local experts.

Make the most of the face-to-face nature of public life. Instead of working within the rigid hierarchies of the civil service, it might be more productive to look at more temporary, flexible and collective arrangements that bring people together to address nationally perceived priorities, as well as the on-going role

15. Caribbean Centre for Development Administration: <https://www.caricad.net/>

of government (Baker, 1992).

Experimentation in administration appropriate to the circumstances of VSIDS/VSIDSs is needed. This will include finding ways to re-invigorate PACs, innovate and constitutional reform. Administrative problems and potential in small and very small developing states differ by practice that is appropriate irrespective of the size of the state and that may be due to smallness. The potential of leveraging ICT for public service may support initiatives from international and regional bodies (e.g. the Commonwealth, CARICOM, OECS, PIF, SPC) to improve public service human resources training and management. While VSIDS struggle to provide solutions on their own, there is potential for aggregating their capacities and maximizing gains.

References

- ADB (2016) Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/182221/ado2016.pdf>
- Anckar, C. (1997). Dominating smallness: Big parties in Lilliput systems. *Party Politics*, 3(2), 243-263.
- Anckar, C. (1999). Homogeneity and smallness: Dahl and Tufte revisited. *Scandinavian Political Studies*, 22(1), 29-44.
- Anckar, C. (2002). Why Are Small Island States Democracies? Round Table: *The Commonwealth Journal of International Affairs* 91 (July 2002): 375-90;
- Anckar, C. (2008). Size, Islandness, and Democracy: a global comparison. *International Political Science Review*, 29 (4), 433-459.
- Anckar, C. (2010). Small Is Democratic, But Who Is Small? *Arts and Social Sciences Journal*, pp.1-16.
- Anckar, D.; and C. Anckar. (1995). "Size, Insularity, and Democracy," *Scandinavian Political Studies* 18: 221-22.
- Alesina, A. and E. Spolaore. (2005). "War, Peace, and the Size of Countries," *Journal of Public Economics*, July 2005.
- Baker, R. (ed.). (1992). *Public Administration in Small and Island States*. Connecticut: Kumarian Press.
- Baldacchino, G. and D. Milne (eds.). (2000). *Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction*. Basingstoke: Macmillan.

Baldacchino, G., Greenwood, R. and Felt, L. (2009). Geography, Governance, and Development: Challenges Facing the Small, Insular and Remote, in G. Baldacchino, L. Felt & R. Greenwood (eds.) *Remote Control: Governance Lessons for and from Small, Insular and Remote Regions*, St John's NL, ISER Press, pp. 1-16.

Baldacchino, G. (2006) "Managing the Hinterland Beyond: Two Ideal-Type Strategies of Economic Development for Small Island Territories," *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47 (1): 45-60.

Baldacchino, G. (2012). "Islands and Despots," *Commonwealth and Comparative Politics* 50, 103-20.

Barcham, M., 2007, *Corruption in Pacific Island countries*, UNDP Pacific Centre, http://www.undppc.org.fj/_resources/article/files/Corruption_in_PICs.pdf

Benn, D. and Hall, K. (2000). *Contending with Destiny: The Caribbean in the 21st Century*. Ian Randle Publishers.

Bertram, I. and R.F. Watters. (1985). 'The MIRAB Economy in South Pacific Microstates,' *Pacific Viewpoint* 6 (4), 497–519.

Blair, P. (1968). *The Mini-State Dilemma*. Carnegie Endowment.

Briguglio, L. (1995). 'Small Island Developing States and their Vulnerabilities,' *World Development* 23 (9), 1615–1632.

Brown, D. (2009). *Institutional Development and Reform in Public Services: The Experience of Small Caribbean States*. Paper for the Small States and the 'State' conference, Estonia.p.19.

Campbell, J.; and Hall, J. (2009). National identity and the political economy of small states. *Review of International Political Economy* 16, 4, pages 547-572.

CARICAD. 1988. 'The Commonwealth Caribbean Small Island States and the CARICAD'

Carment, D.; Prest, S.; and Samy, Y. (2004). *Assessing Small Island Developing State Fragility, in Economic Vulnerability and Resilience of Small States*. Edited by Lino Briguglio and Eliawony J. Kisanga.

Chittoo, H. (2011). *Public Administration in 'Small and Island Developing States': A Debate about the implications of smallness*. *Global Journal of Management and Business Research*, September 2011.

- Charles, D.E. et al. (1997). *A Future for Small States, Overcoming Vulnerability*. London: Commonwealth Secretariat.
- Clarke, C.; and Payne, T. (eds.) (1987) *Politics, Security and Development in Small States*. London: Allen & Unwin.
- Commonwealth Secretariat. (1985) *Vulnerability: Small States in the Global Society*. Report of a Commonwealth Consultative Group. London: Commonwealth Secretariat.
- Commonwealth Secretariat. (2014). *Small States: Economic Review and Basic Statistics*. Volume 17.
- Connell, J. (1988). 'Sovereignty and Survival: Island Microstates in the Third World,' Research Monograph No. 3, Sydney: University of Sydney, Department of Geography.
- Connell, J. (2006). Nauru: The first failed Pacific State? *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 95 (383), 47 – 63.
- Corbett, J. (2013). Politicians and professionalization in the Pacific Islands: Revisiting self-regulation? *Politics & Policy*, 41, 852-876.
- Corbett, J. (2015) 'Everybody Knows Everybody': Practising Politics in the Pacific Islands. *Democratisation* 22 (1): 51 – 72.
- Coornaert, A. (2014). La viabilité des petits États insulaires en développement et le cas particulier de Nauru. *Géographie*.
- Crowards, T. (2002). Defining the category of 'small' states. *Journal of International Development*, 14(2), 143-179.
- Curmi, L. (2009). Governance and Small States. *Bank of Valletta Review*, No. 40, pp.46-64.
- Dahl, R. A.; & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Däniken, F.von (1998) Is the Notion of Small State Still Relevant. In: L. Goetschel (ed.) *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 43–48.
- Daniel, Justin. (2015). Séminaire Institutions Politiques de la Caraïbe: Comportement électoral. Université des Antilles. Delivré le 5 Mars 2015.

- Deidda, M. (2016). Insularity and economic development: A survey. *International Review of Economics*, 63(2), 107-128.
- Diamond, L; and Tsalik, Svetlana. (1999). "Size and Democracy: The Case for Decentralization," in Diamond, L. ed., *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press)
- Dommen, E. (1985) What Is a Microstate? In: E. Dommen and P. Hein (eds.) *States, Microstates and Islands*. London: Croom Helm, pp. 1–15.
- Dumienski, Z. (2014). "Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-Statehood" (PDF). Occasional Paper. Centre for Small State Studies.
- Easterly, W.; and Kraay, A. (2000). Small States, Small Problems? Income, Growth and Volatility in Small States. *World Development* 28: 2013-2027.
- Erk, J.; and Veenendaal, W. (2014). Is Small Really Beautiful? The Micro-State Mistake. *Journal of Democracy*, 25(3), 135-148.
- Everest-Phillips, M. (2011). Tax, Governance and Development. Discussion Paper 11. Commonwealth Secretariat.
- Fox, A.B. (1959) *The Power of Small States*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Gondeau, S. 2005. *La Fonction Publique dans les Micro-Etats Européens*. Ecole Nationale d'Administration. Dir. Hertzog, R.
- Guthunz, U.; and von Krosick, F. (1996) « Tourism Development in Small Island States: From MIRAB to TouRAB? », p. 18-35 in Briguglio, L., Arche, B., Wal, G., Jafar, J., Harris, D. and Leal Filho, W. (ed.) *Sustainable Tourism in Islands and Small States. Issues and Policy*, London & New York: Pinter. 226 p.
- Hein, P. (1985) The Study of Microstates. In: E. Dommen and P. Hein (eds.) *States, Microstates and Islands*. London: Croom Helm, pp. 16–29.
- Hein, P. (2004) Small Island Developing States: Origin of the Category and Definition Issues, in United Nations Conference on Trade and Development, *Is a Special Treatment of Small Island Developing States Possible?* (New York and Geneva: United Nations).
- Huffer, E. (2005). Governance, Corruption and Ethics in the South Pacific. *Contemporary Pacific*, 17(1): 118-140. *Policy*, 20(2): 16-20. Centre for Independent Studies: Sydney.

- Keohane, R.O. (1969) Lilliputians dilemmas – Small states in international politics. *International Organization* 23: 291–310. CrossRef
- Kiribati Constitution. Ch.2, Article 3, of Constitution (Amendment) Act 1995.
- Kisanga, E.J.; and Dancie, S.J. (eds.) (2007) *Commonwealth Small States, Issues and Prospects*. London: Commonwealth Secretariat.
- Jaschik, K. (2014). Small states and international politics: Climate change, the Maldives and Tuvalu. *International Politics*, 51(2), 272-293.
- Kakazu, H. (1994). *Sustainable Development of Small Island Economies*, Boulder, CO: Westview Press.
- Katzenstein, P.J. (1985). *Small States in World Markets*, Cornell, NY: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J. (2003). ‘Small States and Small States Revisited’. *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, pp.9-31.
- Lee, M. (2006). *How Do Small States Affect the Future Development of the E.U.* Nova Publishers.
- Magnan, A. (2001). «Les contraintes de la micro-insularité dans l'amélioration de l'offre de soins. Regard géographique à travers l'exemple des Maldives (Océan indien)», *Santé Publique* (Vol. 19), p. 67-80.
- McElroy, J.L.; and Mahoney, M. (1999). “The Propensity for Political Dependence in Island Microstates”, *INSULA: International Journal of Island Affairs* 9 (1), 32–35.
- McKee, D.L.; and Tisdell, C.A. (1990). *Development Issues in Small Island Economies*, New York: Praeger.
- McLay, J. (2011). *Making a Difference: The Role of a Small State at the United Nations*.
- Maass, M. (2009). The Elusive Definition of the Small State. *International Politics*, 46: 65-83.
- Morgan M.; and Hegarty D. (2003). *Strengthening Pacific parliaments: Legislative reform program for Pacific Island countries*. Suva, Fiji: United Nations Development Programme–Governance for Livelihoods and Development Project.
- Murray, D. J. (1981). Microstates: Public administration for the small and beautiful. *Public Administration & Development* (Pre-1986), 1(3), 245.

- Ott, D. (2000). *Small Is Democratic: An Examination of State Size and Democratic Development*. New York.
- Panapa, P.; and Frankel, J., 2008. The Loneliness of the Pro-Government Backbencher and the Precariousness of Simple Majority Rule in Tuvalu. In *State Society and Governance in Melanesia*. Research School of Pacific and Asian Studies, ANU: Canberra.
- Plischke, E. 1977. *Mini-States in World Affairs*. American Enterprise Institute, Washington DC.
- Rapaport, J.; Muteba, E.; and Therattil, J.J. (1971) *Small States & Territories, Status and Problems*. United Nations Institute for Training and Research Study. New York: Arno Press.
- Richards, J. (1990). Micro-States: A Specific Form of Polity?. *Politics*, 10: 40–46.
- Roberts, J.; and Ibitote, I. (2012). *The Big Divide: A Ten Year Report on Small Island Developing States and the Millennium Development Goals*, Commonwealth Secretariat.
- Ross, K. (1997) *The Commonwealth: a leader for the world's small states? The Round Table (Small Statehood and the Commonwealth Reconsidered: Presented to Delegations at the Commonwealth Heads of Government Meeting, Edinburgh, October)*.
- Royal Commonwealth Society (2013). 'Commonwealth Compared 2013: Setting the Scene'.
<https://thercs.org/assets/Research-/Commonwealth-Compared.pdf>
- Selwyn, P. (1978). *Small, Poor, Remote: islands at a Geographic Disadvantage*. IDS, Sussex.
- Smith, S. de. (1980). *Microstates and Melanesia*. OUP.
- Srebrnik, H. (2004). Small Island Nations and Democratic Values. *World Development*, Volume 32, Issue 2, pp.329-341.
- François Taglioni. (2010). *L'insularisme : une rhétorique bien huilée dans les petits espaces insulaires*. Olivier Sevin. *Comme un parfum d'île*, Presse Universitaire Paris-Sorbonne (PUPS), p. 421-435.
- Taylor, C. (1969) Statistical typology of micro-states and territories: towards a definition of a micro-state, in United Nations Institute for Training and

Research, Small States and Territories: Status and Problems (New York).

Zeljko Sevic. Politico-Administrative Relationships in Small States.

UNITAR. (1969). Status and Problems of Very Small Territories. UNITAR, no. 3. United Nations, Public Administration Division. 1969. Comparative Analysis of the Distinctive Public Administration Problems of Small States and Territories. New York: United Nations.

UNDP GCPSE (2014) 'Small, So Simple? Complexity in Small Island Developing States', http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GPCSE_Complexity%20in%20Small%20Island.pdf

UNEP. (2014). Emerging Issues for Small Island Developing States: Results of the UNEP Foresight Process. United Nations Environment Program.

Veenendaal, W.; and J. Corbett. (2015). Why Small States Offer Important Answers to Large Questions. *Comparative Political Studies*, vol. 48 no. 4, 527-549.

Vital, D. (1967) *The Inequality of States, A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford, UK: Clarendon Press.

Vital, D. (1971) *The Survival of Small States*. Studies in Small/Great Power Conflict. Oxford, UK: Oxford University Press.

Wace, N. (1980). Exploitation of the Advantages of Remoteness and Isolation in the Economic Development of Pacific Islands. In *The island states of the Pacific and Indian Oceans: Anatomy of Development*. R. T. Shand, ed. Pp. 87-118. Canberra: Australian National University

World Bank. (2016). Country Programme Evaluation for Small States.

World Bank. (2011). Statistics for small states: A supplement to World Development Indicators.

World Trade Organization Committee on Trade and Development. (2002). *Small Economies: A literature Review*. WT/COMTD/SE/W/4, 23 July 2002.

Appendix

Annex A: Non-small States islands

Non-small States islands

The definition of Small States in this article excludes entities such as:

- i) The fourteen British Overseas Territories (BOTs) under the jurisdiction of the United Kingdom, or the overseas collectivités d'outre-mer of France;
- ii) States 'in free association' with another, such as the Niue or the Cook Islands with New Zealand;
- iii) Autonomous' areas, like Mount Athos within Greece, or the Faroe Islands and Greenland under Denmark;
- iv) Self-governing dependencies of the British Crown such as the Isle of Man and the Channel Islands, or Curaçao and Aruba of the Netherlands;
- v) The UN decolonisation committee's list of 16 territories around the world that have neither self-government nor independence, often having rejected both options, including ten of the BOTs, Guam and American Samoa, Western Sahara, New Caledonia and Tokelau;
- vi) Places like the Nagorno-Karabakh Republic or North Cyprus which have unilaterally declared independence but do not enjoy widespread international recognition.

Annex B: GDP per Capita, Proportion of Public Servants in the total population and Latest Public Service Reform in Very Small States

Country	Population	GDP per capita (USD)	Public Servants	Proportion of Public Servants (% of the total population)	Latest Public Sector Reform	Latest Public Sector Reform
Nauru	11,288 (2015)	8,343.80	2,043 ¹⁶	2	2012 (NSDS)	2012 (NSDS)
Tuvalu	11,052 (2017)	3,550.00	1,095 ¹⁷	11	2016 (Tuvalu Sustainable Development Policy)	2016 (Tuvalu Sustainable Development Policy)
Palau	17,899 (2017)	13,417.00	4,058 ¹⁸	22	2013 - (Strengthening Public Sector Management in the North Pacific with the ADB)	2013 - (Strengthening Public Sector Management in the North Pacific with the ADB)
San Marino	33,344 (2018)	49,664.00	3,766 ¹⁹	11		
Liechtenstein	37,810 (2016)	-	3,698 ²⁰	10	N/A	N/A
Monaco	38,400 (2015)	-	4,192 ²¹	10	2016	2016
Saint Kitts and Nevis	52,715 (2017)	17,090.20	4,044 ²²	07	tbc	tbc
Marshall Islands	54,880 (2015)	3,753.30	6,374 ²³	11	2015 (National Strategic Plan)	2015 (National Strategic Plan)

16. PPCM. 2015. Situational Analysis of Employment in Nauru.

17. Ministry of Finance of the Government of Tuvalu 2017 National Budget.

18. <https://www.doi.gov/oiia/islands/palau>

19. Ufficio Informatica, Tecnologia, Dati e Statistica - Repubblica di San Marino. 2018. Employees of the public sector for corporate body of affiliation.

20. Gondeau, S. 2005. La Fonction Publique dans les Micro-Etats Européens. Ecole Nationale d'Administration. Dir. Hertzog, R.

21. <http://www.imsee.mc/Actualites/Focus-Fonction-Publique>. 2013.

22. The Department of Statistics & Economic Planning – 2015 Statistical Digest

23. <https://www.doi.gov/oiia/islands/marshallislands>

Country	Population	GDP per capita (USD)	Public Servants	Proportion of Public Servants (% of the total population)	Latest Public Sector Reform	Latest Public Sector Reform
Dominica	71,293 (2011)	7,609.60	4,175 ²⁴	06	2016 (Public Sector Investment Programme)	2016 (Public Sector Investment Programme)
Andorra	77,794 (2017)	39,146.50	6,828 ²⁵	09	N/A	N/A
Antigua & Barbuda	86,295 (2011)	15,021.70	N/A	N/A	2018 (Public and Social Sector Transformation Project)	2018 (Public and Social Sector Transformation Project)
Seychelles,	93,920 (2017)	15,504.50	8,906 ²⁶	09	N/A	N/A
Micronesia Federated States	104,196 (2017)	3,187.60	8,086 ²⁷	08	N/A	N/A
Tonga	106,479 (2017)	3,944.20	N/A	N/A	N/A	N/A
Saint Vincent and the Grenadines	102,089 (2017)	7,185.20	4,932 (2000) ²⁸	05	N/A	N/A
Kiribati	108,145 (2018)	1,685.20	N/A	N/A	N/A	N/A
Grenada	111,724 (2017)	10,376.20	5,230 (2000) ²⁹	06 (2000)	2006	2006

24. Cecilia Carr, Chief Personnel Officer, Government of Dominica. Personal Communications. 30 June 2018.

25. Govern d'Andorra, Ministère des Finances, Département de Statistique. 2017. L'Andorre en Chiffres 2017.

26. National Bureau of Statistics, Government of Seychelles. 2017. Seychelles in Figures 2017.

27. <https://www.doi.gov/oa/islands/fsm>

28. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/stlucia/surquesres.htm>

29. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/stlucia/surquesres.htm>

Country	Population	GDP per capita (USD)	Public Servants	Proportion of Public Servants (% of the total population)	Latest Public Sector Reform	Latest Public Sector Reform
Saint Lucia	178,084 (2016)	9,574.30	5,982 (2000) ³⁰	04 (2000)	2012	2012
Samoa	194,899 (2016)	4,360.80	4,319 (2012) ³¹	02 (2012)	2014	2014
São Tomé & Príncipe	199,910 (2016)	1,913.00	7,309 (2013) ³²	04 (2013)	N/A	N/A
Vanuatu	277,500 (2015)	3,123.60	N/A	N/A	2006	2006
Barbados	285,000 (2016)	16,788.70	26,300 (2017) ³³	09 (2017)	2013	2013
Iceland	348,450 (2018)	70,056.90	55,000 (2017) ³⁴	16 (2017)	2013	2013
Belize	366,954 (2016)	4,905.50	18,069 (2017) ³⁵	05 (2017)	PSR: Charting the Way Forward - 2000 and Beyond	PSR: Charting the Way Forward - 2000 and Beyond

30. Ibid.

31. Public Service Commission, Government of Samoa. 2013. Samoa Public Service Workforce Plan 2013-2016

32. Aholdkon Jules. Projeto de Política Nacional do Emprego de São Tomé e Príncipe, Abril de 2015

33. Barbados Statistical Service. 2017. Statistical Bulletin: Continuous Household Labour Force Survey January to March 2017

34. Iceland Statistics. 2018. http://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Efnahagur/Efnahagur_vinnumagn/THU11001.px/table/tableViewLayout1/?rxid=6e7eae8f-3dea-4a49-ade0-81dcf308942a

Country	Population	GDP per capita (USD)	Public Servants	Proportion of Public Servants (% of the total population)	Latest Public Sector Reform	Latest Public Sector Reform
The Bahamas	378,040 (2016)	30,762.00	N/A	N/A	2017	2017
Maldives	378,114 (2017)	10,535.80	22,082 (2017) ³⁵	06 (2017)	2016 (Maldives Civil Service Strategic Plan 2016 – 2020)	2016 (Maldives Civil Service Strategic Plan 2016 – 2020)
TOTAL	4,652,161	Average: 14,465		VSDS AVERAGE: 13		
UK	65,640,000		2,750,000 (2011) ³⁶	04		
France	66,900,000		5,200,000 (2011) ³⁷	08		
Ireland	4,700,000		317,000 (2017) ³⁸	06		

35. Statistical Yearbook of Maldives 2018. National Bureau of Statistics

36. Portail de la Fonction Publique. 2011. Fiche-Pays : Royaume-Uni. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/Royaume_uni.pdf

37. Portail de la Fonction Publique. 2011. Fiche-Pays : France. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/France.pdf>

38. Department of Public Expenditure & Reform – Databank. http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=SectorHistory. Accessed 18/07/2018

RESEARCH AND DEVELOPMENT REFORM: THE CASE OF KAZAKHSTAN AND UZBEKISTAN

Alisher Suyunov¹, Bakhrom Mirkasimov² and Komiljon Karimov³

Abstract

Research and Development (R&D) is of high importance for economic growth because it drives technological progress in a society. The governments, therefore, stimulate both government expenditure and private business expenditure on R&D. Despite government measures to catalyse R&D initiatives throughout the globe, the pace of research and development considerably lags behind in Central Asia. We use evidence from Uzbekistan and Kazakhstan and show that despite having higher R&D capacity in Uzbekistan, Kazakhstani scientists are significantly ahead in the number and quality of publications and patents. We argue that the low productivity of researchers, low incentives for R&D, lack of private R&D investments and inefficiency of research processes has led to low quality innovation, less global impact and unsustainable R&D culture in Uzbekistan relative to Kazakhstan. We propose three policy options to produce high-quality R&D impact: [i] stimulate public- private and international partnerships (i.e. WIUT-UoW partnership, Nazarbayev University and hosting universities) to enable autonomy, internationalisation, mobility and knowledge exchange between industry, government and universities; [ii] carry out business/research process re-engineering in state-owned institutions, including national universities involved in R&D to optimise efficiency and productivity; and [iii] provide tax and financial incentives to stimulate business and academic R&D investments.

Keywords: *Research, R&D, Innovation, Uzbekistan, Kazakhstan, Reform*

Research and Development and economic growth

Research and development (R&D) are defined as systematic and creative activities to contribute to knowledge stock and find new uses for existing knowledge; these activities are required to be novel, creative, uncertain, systematic and reproducible (OECD, 2015). Many empirical research studies have focused on the effect of R&D on economic growth and hypothesised

1. *Alisher Suyunov: MSc Applied Economics student, Westminster International University in Tashkent (WIUT), email: asuyunov@wiut.uz*

2. *Bakhrom Mirkasimov Corresponding author: Dean of Research and Postgraduate Programmes, Westminster International University in Tashkent (WIUT), email: bmirkasimov@wiut.uz*

3. *Komiljon Karimov: Rector, Westminster International University in Tashkent (WIUT), email: kkarimov@wiut.uz*

researchers “stand on shoulder of the past giants” (Acemoglu, 2009). Davidson and Segerstrom (1998), Janjua and Samad (2007) and Acemoglu (2009) found a positive effect of R&D spending and investments on economic growth through technological progress. Similarly, Koopmans and Donselaar (2015) concluded that a 10% increase in R&D is associated with 1.1–1.4% growth in labour productivity (Mohnen, 2018). Considering different viewpoints, Mohnen (2018) surveyed how R&D investments affect productivity and economic growth. He concluded that R&D investments bring positive outcome and knowledge spill overs whose magnitude varies across countries.

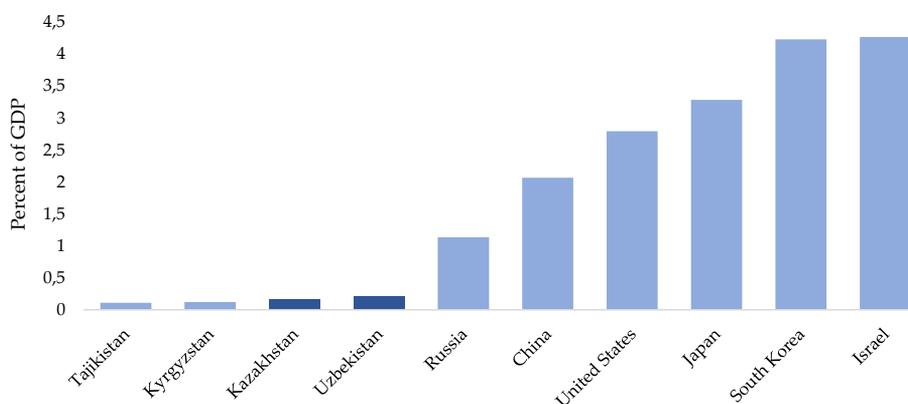
On the other hand, Bloom et al (2017) found that research productivity is declining by 5.3% annually worldwide. The authors show that research productivity halves over the course of roughly 13 years. They argue that if R&D inputs’ growth rate declines, an economy grows slower. An economy, thus, has to double R&D investments every 13 years to keep the current growth rate. Frenkel et al (2015) criticised complicated and cumbersome bureaucratic approval procedures delaying market entry with novelty. Chen et al (2013) found that innovation-driven sustainable economic growth relies on both basic and applied research producing scientific journal articles and patents. They ascribed high productivity growth to patent-oriented productivity growth, especially in developing countries. Eom and Lee (2010) emphasised commercialising R&D outcomes successfully and expanding innovative products’ share in sales rather than simply increasing patents’ quantity. Most R&D activities are imitative R&D replicating other companies’ products, while innovative R&D is focused on new high-quality products’ development (Davidson and Segerstrom, 1998). Janjua and Samad (2007) outlined that as long as imitation costs are lower than innovation costs, developing countries grow faster than developed countries.

Research and Development expenditure

World economies invest certain proportion of their Gross Domestic Product (GDP) into R&D. However, R&D intensity varies across countries (Figure 1). Israel and South Korea, having the largest R&D spending as a percentage of GDP, stand out from the rest by spending more than 4% of their GDP on R&D in 2015, whereas leading economies such as Japan, United States and China allocated 3.3%, 2.8%, and 2.1% respectively. Research intensity in four Central Asian countries — Uzbekistan (0.21%), Kazakhstan (0.17%), Kyrgyzstan (0.12%) and Tajikistan (0.11%) — was substantially lower than the aforementioned countries pushing forward technological progress.

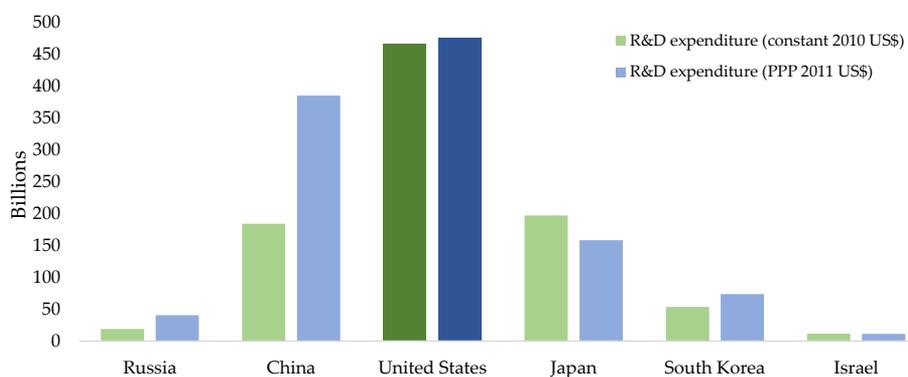
As Figure 2 demonstrates, despite having lower R&D expenditure as a share of GDP than Israel, South Korea, and Japan, the U.S. spending on R&D was the highest in 2015 in terms of both constant 2010 US\$ (\$465bn) and PPP 2011 US\$ (\$475bn). Israel, despite having the largest R&D expenditure as a share of GDP, spends less in absolute terms than that of Russia.

Figure 1: Gross expenditure on R&D in 2015, as percentage of GDP



Source: World Bank (2018), “Research and development expenditure (% of GDP)”, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS> on the basis of the data from the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics.

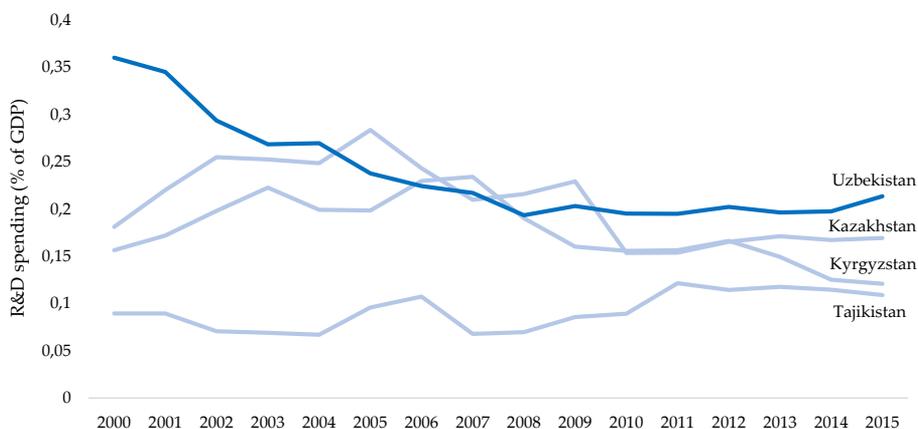
Figure 2: Developing Economies’ R&D expenditures in 2015, in absolute terms



Source: The authors’ estimates based on World Bank data.

Uzbekistan, Kazakhstan and Kyrgyzstan (Figure 3) experienced a downward trend over 2000–2015, while in Tajikistan we observe an upward trend, though R&D expenditure as a share of GDP was lower compared to other countries in Central Asia.

Figure 3: Gross expenditure on R&D in 2015, as percentage of GDP in Central Asian countries



Source: World Bank (2018), “Research and development expenditure (% of GDP)”, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>, on basis of the data from the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics.

Research and Development legal framework

Kazakhstan strengthened its legal framework on science, technology, and innovation by enacting legislative documents over 1999–2016 (OECD, 2018), for instance:

- Law “on Education” (1999 and 2007);
- Law “on State Support for Innovative Activities” (2006);
- Law “on Science” (2011);
- A bundle of laws regarding the establishment of Nazarbayev University (2011);
- Law “on the Innovative Cluster “Park of Innovative Technologies”” (2014). For instance, the Nazarbayev University Research and Innovation System, the Alatau Park for Innovative Technologies, international techno park of IT-start-ups “Astana Hub”, business incubator “MOST”, business incubator/accelerator “Almau” and business accelerator “Astana Business

Campus” are clear examples of scientific-production clusters;

- Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan (2015).

Despite the laws on the books, the share of R&D in Kazakhstani GDP remains at 0.17%. Nonetheless, the government of Kazakhstan took further steps to commercialise research outcomes by adopting the Law № 381-V 31.10.2015, on “Commercialisation of Results of Scientific and/or Technical Activities” and set up 26 research commercialisation offices at national universities (OECD, 2018).

Meanwhile, in Uzbekistan there has been a gap in government measures to coordinate R&D activities over 1997–2006. The government, thus, has been recently catching up with subsequent normative documents:

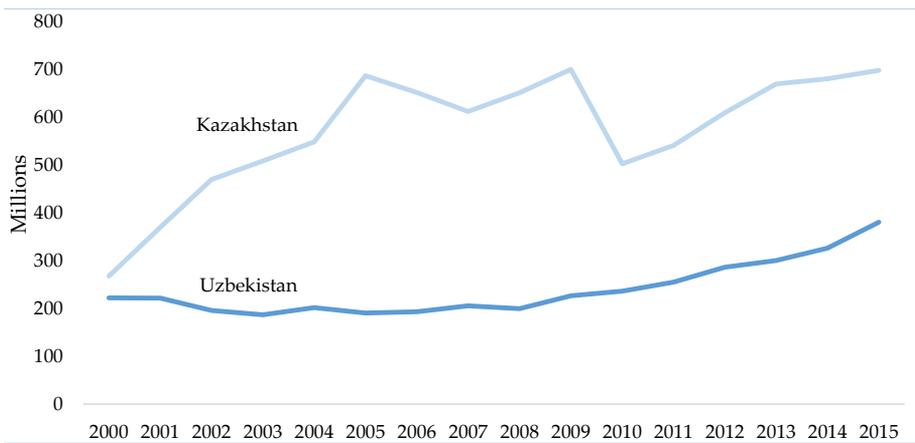
- the Decree of the President of Uzbekistan PQ-436 07.08.2006 “On measures for improving the coordination and management of science and technology development”;
- the Decree of the President of Uzbekistan PQ-2204 08.07.2014 “On measures to further optimise the structure of the Academy of Sciences of Uzbekistan and strengthen the integration of academic science and higher education of the Republic of Uzbekistan”;
- the Decree of the President of Uzbekistan PQ-2602 19.09.2016 “About creation of the Uzbek-Japanese Youth Center of Innovation at the Tashkent State Technical University named after Islam Karimov”;
- the Decree of the President of Uzbekistan PQ-2769 10.02.2017 “On additional measures to develop basic and applied research and innovative action on genomics and bioinformatics”;
- the Decree of the Cabinet of Ministers № 631 15.08.2017 “On measures to organize the activities of «Mirzo Ulugbek Innovation Center» for supporting the development and introduction of information technologies”;
- the Decree of the President of Uzbekistan PQ-5264 29.11.2017 to establish the Ministry of Innovative Development of the Republic of Uzbekistan, which is responsible for developing and implementing government innovation policy with both foreign and local enterprises — public-private partnership.

Furthermore, to coordinate R&D and stimulate applying innovations to resolve socioeconomic issues in the country, two laws — the Law of the

Republic of Uzbekistan on Innovative Activities⁴ and the Law of the Republic of Uzbekistan on Science⁵ — have been published for public discussion and expected to come into force by December 2018.

Figure 4 presents the gross expenditure on R&D in terms of PPP. R&D spending in Kazakhstan fluctuated over 2000–2015, while in Uzbekistan, it remained stable prior to growing steadily after the global financial crisis in 2007–2008. In spite of a marginally higher share of R&D in GDP of Uzbekistan, R&D expenditure in 2011 PPP dollars in Kazakhstan (699M) was roughly twice as high as in Uzbekistan (381M) in 2015.

Figure 4: Gross expenditure on R&D in Kazakhstan and Uzbekistan in terms of PPP (2011)

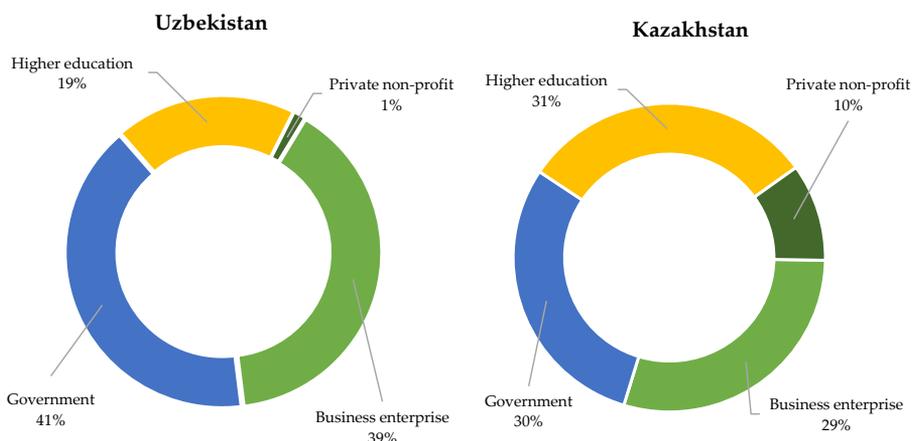


With respect to gross domestic expenditure on R&D (GERD) by sector of performance (Figure 5) in Uzbekistan, the largest share (41%) belongs to the government, whereas the largest portion in Kazakhstan (31%) belongs to higher educational institutions. The minuscule part of GERD (1%) in Uzbekistan is accounted for by the private non-profit sector. The private sector share, however, is ten times larger in Kazakhstan despite being the smallest share of total expenditure. The share of the business enterprise sector in Uzbekistan and Kazakhstan is 39% and 29%, respectively. Furthermore, we observe that GERD in Kazakhstan is more equally distributed across sectors compared to Uzbekistan.

4. *The Law of the Republic of Uzbekistan on Innovative Activities, Discussion of regulatory and legal acts of the Republic of Uzbekistan*, <https://regulation.gov.uz/uz/documents/2104>

5. *The Law of the Republic of Uzbekistan on Science, Discussion of regulatory and legal acts of the Republic of Uzbekistan*, <https://regulation.gov.uz/uz/documents/2102>

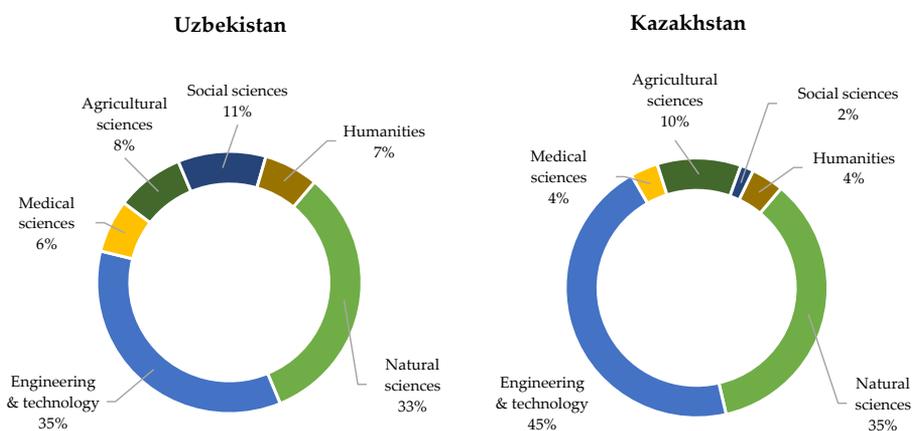
Figure 5: Gross domestic expenditure on R&D by sector of performance in Uzbekistan (2016) and Kazakhstan (2013)



Source: The State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics (n.d.); UNESCO Institute for Statistics (n.d.)

Turning to the distribution of GERD amongst sciences, engineering & technology and natural sciences form over 65% of total R&D expenditure in both countries. Yet, in Uzbekistan, GERD is distributed relatively equally across sciences compared to Kazakhstan. While Kazakhstan devoted 2% of R&D expenditure on social sciences, Uzbekistan allocated 11% to this field in 2016.

Figure 6: Gross domestic expenditure on R&D by sciences in 2016

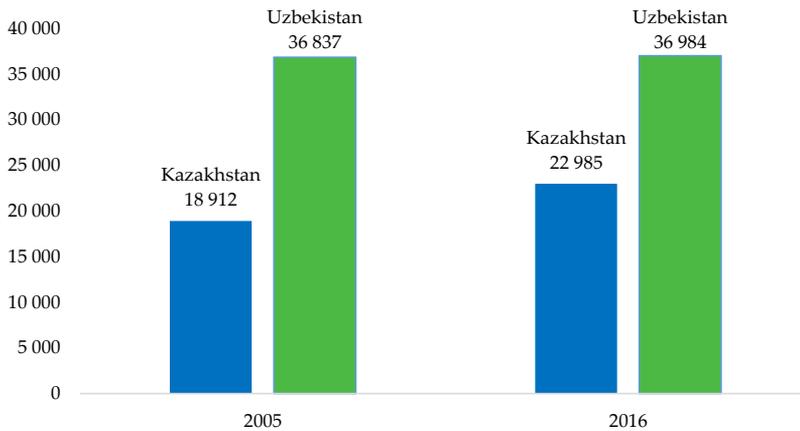


Source: The State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics (n.d.), “Expenditure on R&D across sectors by fields of science in 2016”, <https://goo.gl/1qPM3v>; Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (n.d), “Internal current expenses for researches and development on areas of a science”, <https://goo.gl/8JSGxa>.

Research and Development personnel

Comparing the data on the number of R&D staff in Uzbekistan and Kazakhstan over 2005-2016 (Figure 7), the number of personnel involved in R&D in Uzbekistan remained almost at the same level with a slight increase from 36,837 to 36,984 units, while this figure for Kazakhstan increased by 21.5%, rising from 18,912 in 2005 to 22,985 in 2016. At the same time, the number of organisations involved in R&D (Figure 8) is much higher in Uzbekistan, growing by almost one-third from 301 to 437 organizations between 2010 and 2016. On average, Uzbekistan has 85 people working on R&D in one organization, and Kazakhstan has about 60 R&D workers per organisation, and they are more productive.

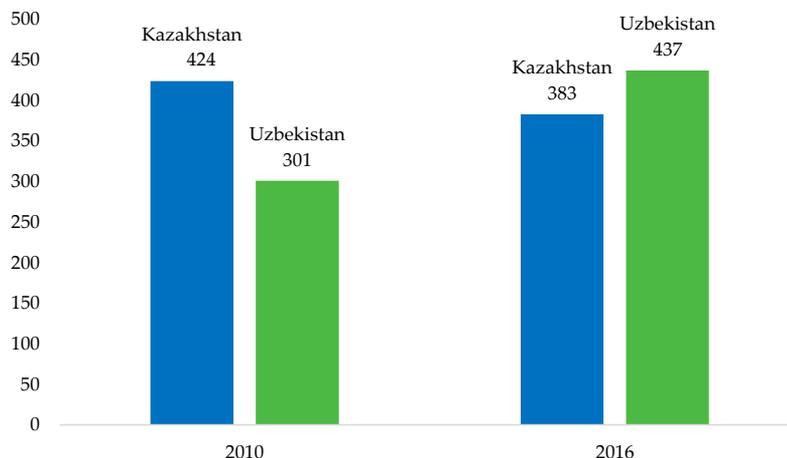
Figure 7: Number of R&D staff in Uzbekistan and Kazakhstan



Source: The State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics (n.d), “Number of R&D personnel (2000 - 2016)”, <https://goo.gl/1qPM3v>; Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (n.d), “Main Indicators on the State and development of science”, <http://stat.gov.kz/getImg?id=ESTAT096029>.

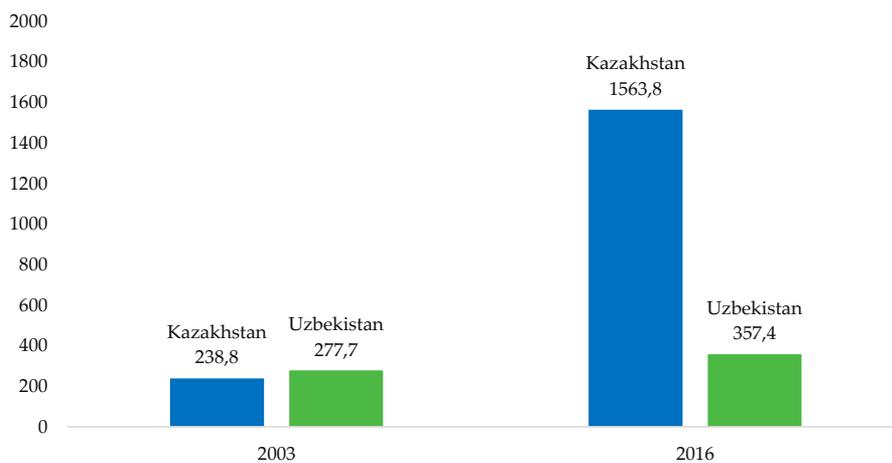
The number of scientific and technical publications in Uzbekistan and Kazakhstan (Figure 9) has increased considerably between 2003–2016. Kazakh scientists recorded more than six-fold increase in publications increasing their research output from 238.8 in 2003 to 1,563.8 in 2016. In Uzbekistan, however, the increase is less than 30%, rising from 277.7 to 357.4. As mentioned previously in Figure 5, a third of R&D activities in Kazakhstan are conducted in higher educational institutions and university research work that contribute primarily to journal articles and/or research grants. This six-fold increase can also be attributed partially to an increase in R&D expenditure in PPP dollars (Figure 4) in Kazakhstan, while in Uzbekistan R&D spending has been relatively slow and more volatile.

Figure 8: Number of organisations involved in R&D in Uzbekistan and Kazakhstan



Source: The State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics (n.d), “Number of organizations engaged in R&D (2010 2016)”, <https://goo.gl/1qPM3v>; Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (n.d), “Number of Organizations Conducting R and D”, <http://stat.gov.kz/getImg?id=ESTAT096028>.

Figure 9: Number of published technical and scientific journal articles⁶



Source: World Bank (2018), “Scientific and technical journal articles”, <https://data.worldbank.org/indicator/IP;JRN.ARTC.SC>; World Development Indicators, on basis of the data from National Science Foundation, Science and Engineering Indicators.

6. Technical and scientific journal articles are related to the number of articles published in physics, biology, chemistry, mathematics, clinical medicine, biomedical research, engineering and technology, and earth and space.

According to Web of Science data, the number of published technical and scientific journal articles peaked in 2016 in both Kazakhstan and Uzbekistan (Figure 10). In Kazakhstan, the top drivers of this productive peak in 2016 were mainly contributed (in percentage terms) by universities that were recently established (Figure 11) – Kazakhstan National University (19%), followed by Nazarbayev university (7%) and Eurasian National University (6%). On the other hand, in Uzbekistan, the peak productivity was mainly driven by medical scientists – Tashkent Medical Academy (24%), followed by the Academy of Sciences of Uzbekistan and National University of Uzbekistan (Figure 12). Moreover, the work of Kazakhstani scientists is cited more often and has higher impact. For instance, in 2017, the number of times published articles in Kazakhstan were cited was more than the twice the number of published works in Uzbekistan (Figure 13).

Figure 10: Number of published technical and scientific journal articles using Web of Science

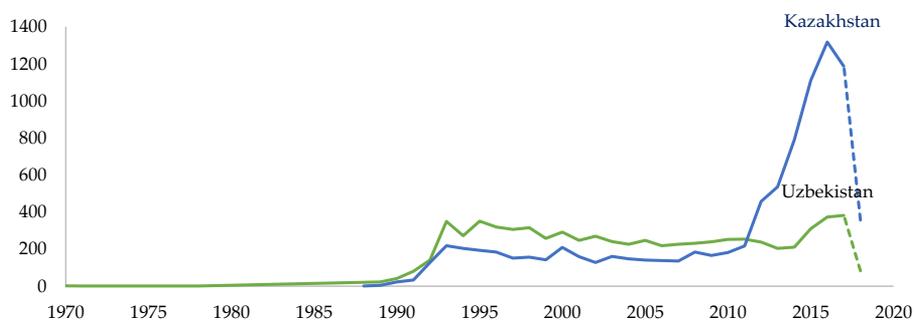


Figure 11: Percentage contribution of published technical and scientific journal articles by institutions in Kazakhstan using Web of Science

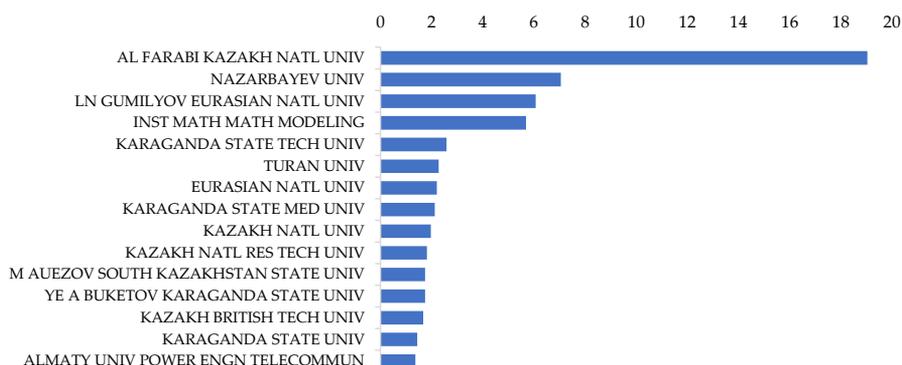


Figure 12: Percentage contribution of published technical and scientific journal articles by institutions in Uzbekistan using Web of Science

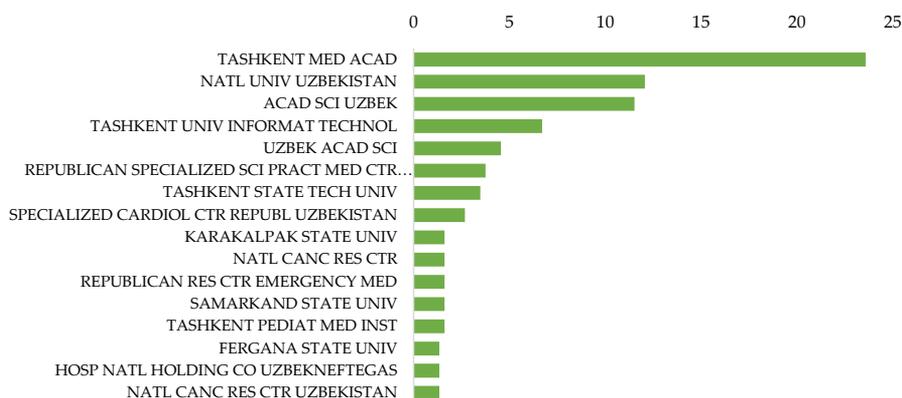
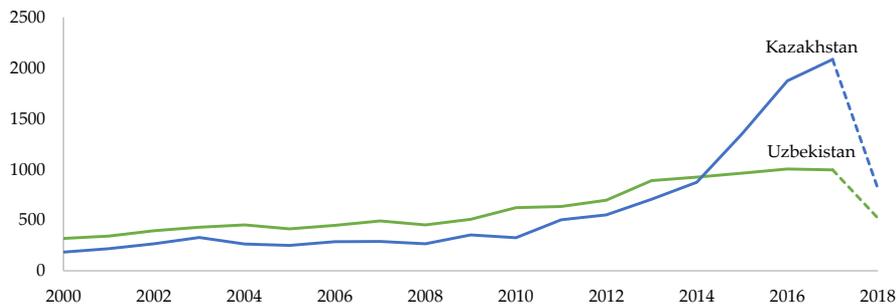
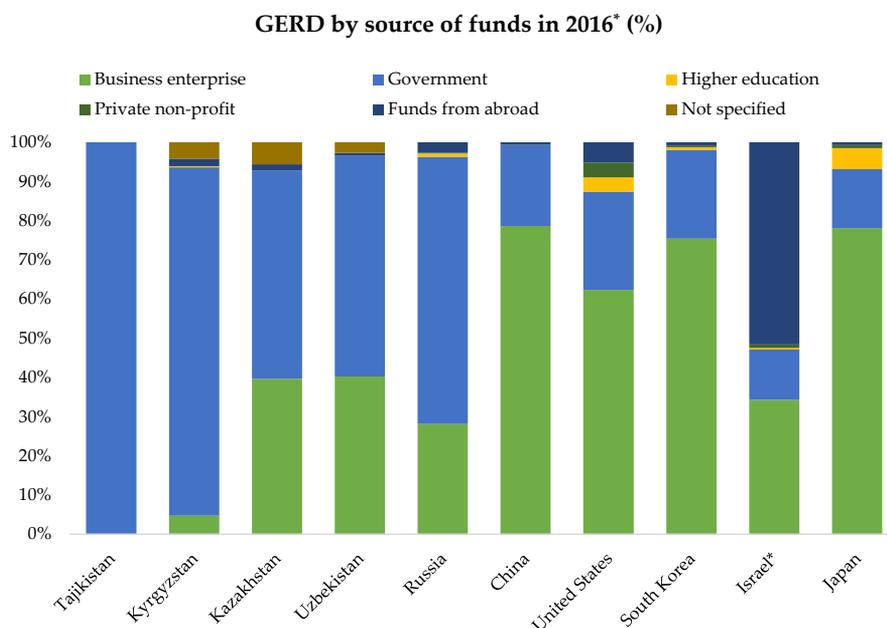


Figure 13: Citations impact of published technical and scientific journals in Uzbekistan and Kazakhstan using Web of Science



Research and Development funding sources

According to Figure 14, the government tends to be the largest or the single funding source on R&D in Central Asia. However, the experience of China, Japan, South Korea and the United States shows that roughly two-thirds of funding for research and development comes from the business enterprises/firms and not the government.

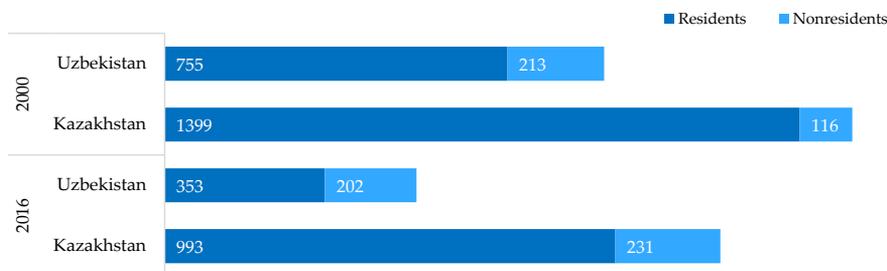
Figure 14: Gross expenditure on R&D by funding source

Source: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics (n.d), "Science, Technology and Innovation", <http://uis.unesco.org/en/country/uz>

* Data from 2015

Intellectual Property

The national intellectual property (IP) system in both countries has developed after independence (Intellectual Property Agency, no date b; OECD, 2016). Regarding patent applications in 2000 and 2016 (Figure 15), both countries' figures demonstrate a downward trend. In Uzbekistan, the number of applications by residents almost halved compared to 2000, whereas in Kazakhstan it decreased by 30%. While the number of patent applications by non-residents doubled in Kazakhstan, it declined from 213 to 202 over the course of sixteen years in Uzbekistan. Although the number of people and organisations engaged in R&D was higher in Uzbekistan than Kazakhstan, the number of total patent applications in Kazakhstan exceeded Uzbekistan by 669 applications in 2016.

Figure 15: Number of patent applications by applicants' residence status

Source: World Bank (2018), "Patent applications, residents", World Development Indicators, <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.RESD>; "Patent applications, non-residents", World Development Indicators, <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.NRES>, World Development Indicators, on basis of the data from World Intellectual Property Organization (WIPO).

Policy issues

Productivity and quality of research and innovations

Despite that more organisations and personnel engaged in R&D in Uzbekistan, the number of patents and the number of technical and scientific articles significantly lag behind than that of in Kazakhstan. These findings raise questions about the productivity of workers or the efficiency of processes involved in research and development and quality of research and innovations in Uzbekistan. It is also possible to highlight the problem of under-stimulation of scientific and innovative activities, which was confirmed by the rating of Uzbekistan in 2015 in the Global Innovation Index (0.14 out of 1); Uzbekistan was not included in this rating in 2016 and 2017. The incentives to innovate can be traced to the share of the government in R&D expenditure (Figure 5). Since the lion's share of gross domestic expenditure on R&D belongs to the government, R&D organisations may practice overstaffing from which most state-owned organisations suffer around the globe (Weil, 2012). This issue indicates that R&D personnel may be shouldered with unproductive and bureaucratic activities unrelated to creating new and original ideas; and capital or human resources could be misallocated to wrong places preventing them from fulfilling their true potential. The number of registered inventions in Uzbekistan duplicate inventions made in developed countries to some degree (Intellectual Property Agency, no date a). This tendency is widespread throughout the world, not only in Uzbekistan.

Unproductive policies such as demanding a greater number of publications from graduate students in Uzbekistan has led to aggressively pursuing more publications. For example, Master's students have to publish at least two

research articles or theses during studies to be eligible to defend their Master's thesis and obtain a Master's degree (The Cabinet of Ministers, 2015). PhD students to be eligible to defend their dissertations are required to publish at least three research articles (one in a foreign journal) that present main findings of the dissertation in scientific journals, approved by the Supreme Attestation Commission (ibid.). Meanwhile, researchers are required to have published at least ten research articles to be allowed to defend Doctor of Science (DSc) dissertation (one in a foreign journal) in scientific journals, approved by the Supreme Attestation Commission (The Cabinet of Ministers, 2017). Likewise, in Kazakhstan to obtain a PhD degree, researchers have to publish at least seven articles related to the topic of the dissertation, including at least three in journals, approved by a commission; and one research paper in a foreign journal having a non-zero impact factor according to the Thomson Reuters Web of Knowledge or within the database of Scopus; and three papers in international conferences, including one in an international conference held in a foreign country or other country where the dissertation was defended (The Ministers of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, 2011).

These dissertation requirements indicate that current policies evaluate the quantity of publications rather than their quality or their citation impact. Such a “numbers game” could lead to predatory publishing incidents. Predatory publishers lure researchers with rapid peer-review and high rate of publication acceptance or impact factors (i.e. Global Impact Factors). Although using predatory publishers raises the number of publications, these papers are of low quality, so-called “junk papers”; and, therefore, have zero or little contribution to the stock of knowledge. Unlike publishers with high reputation and strict quality control, predatory publishers are driven by profit and involved in academic dishonesty (INANE Predatory Publishing Practices Collaborative, 2014). These publishers mimic titles of reputable peer-reviewed journals to attract potential victims willing to publish their “junk” research (ibid).

Underinvestment in research and development

Relatively high government contribution (roughly two-thirds) to total R&D expenditure in Uzbekistan and Kazakhstan indicates that the private sector is less motivated in investing in R&D. Yang (2014) empirically studied that allocating more resources on R&D catalyse firms' performance, especially, for small firms. Although the direct government support of R&D brings fruitful outcome in basic research, the government is not as successful in supporting applied research studies due to “its lack of profit motive” (Stiglitz & Rosengard, 2015). Higher rate of return of R&D investments catalyses private firms' motivation to take risks and maximise profits. Firms, thus, invest in R&D to

enhance their competitiveness and increase their productivity (Sterlacchini & Venturini, 2018).

Take the sector of Information and Communication Technologies (ICT) as an example. The decree PQ-2834 (15.03.2017) of the President of Uzbekistan on “Measures on modernising the function of Tashkent University of Information Technologies” outlined establishing a scientific and innovation development fund for the Tashkent University of Information Technologies named after Muhammad Al-Khwarizmi. The fund is financed by the 1% of total amount gained from a monthly fee for the mobile network operators for each mobile subscriber number, an amount of US\$111,717⁷ approximately. This measure emphasises the effort of the government to stimulate R&D in the ICT sector. Its positive impact, however, could be shadowed by the Decree № 2759-1 28.02.2018 of the Ministry of Finance and State Tax Committee on “Changes in rules of application of corporate income tax rates, providing mobile network services in line with the rate of return” and the subsequent ordinance PF-5468 (29.06.2018) of the President of the Republic of Uzbekistan “On the concept of tax policy modernisation”. While the former increased taxes for mobile network operators from 7.5 to 14%, the latter suggested raising taxes to 20%, which is comparatively similar to the corporate tax rate in Kazakhstan.

On one hand, this change in fiscal policy enables the government to increase tax revenues. On the other hand, high corporate taxes prevent firms from realising profits, which could have been invested in R&D and network infrastructure to be more competitive, productive and provide better services. In Uzbekistan, the tandem of an increase in tax rates for mobile network operators and monthly fee for each mobile subscriber number serve as a progressive and excise tax respectively; which are shifted to subscribers and making them worse off. These taxes increase the cost of mobile services and make it unaffordable for consumers at the lower income quantiles; and, thus, expanding digital inequality among citizens at various income quantiles (GSMA, 2018).

Policy options

Based on the analysis of the policy issues mentioned above, we review available measures towards the resolution. We point out a few empirically grounded options: [i] establishing public-private partnerships and international collaborations in R&D; [ii] carrying out business and research

7. According the data from Ministry for Development of Information Technologies and Communications of the Republic of Uzbekistan, the total number of mobile subscribers was 22.8 million at the beginning of 2018; a monthly fee for each subscriber number is 4,000 sums in accordance with the Decree of the President of Uzbekistan PQ-3454 as of 29.12.2017; 1 USD = 8,163.46 UZS as reported by the Central Bank of Uzbekistan as of 7 March 2018.

$$Total = \frac{22.8 \cdot 10^6 \cdot 4000}{8163.46} = \text{US\$}11.17M \text{ or } 91.2bn \text{ sums; } 1\% = \$111,717 \text{ or } 912M \text{ sums.}$$

process reengineering in state-owned R&D organisations; [iii] implementing innovative financing mechanisms to promote R&D; [iv] providing fiscal incentives.

i. Establishing public-private partnerships and international collaborations in R&D

Countries with a higher share of private R&D investments achieve relatively high R&D efficiency (Chen, Hu & Yang, 2011). The share of business R&D expenditure, for instance, in China is roughly 70% which has enabled China to overtake the second largest patent filer. Japan and China published more research articles than the United States in 2016 (Guarino et al, 2018).

According to Kwon (2011), South Korea and Singapore commercialised academic research to connect academia with government and industry. Universities can be regarded as “effective incubators for high-tech start-ups” (Chen et al, 2011). Taking into account researchers’ abilities and institutions, multiple forms of cooperation between universities and industry, such as, but not limited to, spin-off activities, licensing, setting up science parks, public-private joint research, research facility sharing, and researcher exchange programmes should be stimulated (Eom & Lee, 2010; OECD, 2018).

In the 1980s, the United States enacted the Bayh-Dole Act to regulate government-funded research inventions ownership. This policy allows grantees to patent publicly funded inventions, thereby, providing an incentive to commercialise inventions and transfer technology to the market (Mireles, 2007). The Act enabled universities and non-governmental organisations conducting publicly funded research studies to increase the number of patents and licenses, thus, generating an additional economic activity (ibid). Several developed EU countries and developing countries, such as Japan, South Korea, China and India, enacted similar acts to catalyse technology transfer and industry-university interactions. China went further and imposed preferences to stimulate creation of foreign-owned R&D centres and international R&D alliances (Li & Zhong, 2003). In Central Asia, Kazakhstan enacted a law on “Commercialisation of results of scientific and/or technical activities” in 2015 to transfer research outcomes to local and global markets and has been working on improving successful commercialisation (OECD, 2018). The government of Uzbekistan, however, lacked initiatives to bring research outcomes to the market until 2018; but a recent Presidential Decree (PQ-3855 14.07.2018) aims to increase efficiency of research outcome commercialisation.

ii. Conduct Business Process Reengineering (BPR) in organisations involved in R&D

Carrying out BPR provides an evaluation of how current business processes function, to what extent revising these procedures reduce unproductive activities of workers and boost efficiency; and how these changes should be applied to gain competitiveness and task achievement (Chen, 2001). In Kazakhstan, according to the National Education and Science concept, state and national universities were obliged to be in the list of top universities in the world (Karatayev, 2016). This improvement in ranking has been achieved through targeting at key indicators of the QS World University Rankings (QS Quacquarelli Symonds Limited, no date).

On the one hand, BPR allows R&D state-owned organisations, including national institutes and universities to function efficiently, coordinate with the Ministry of Innovative Development, and achieve national innovation policy goals. On the other hand, BPR is associated with employees' objections to change since it is a radical change, not incremental. Because a number of workers would be made redundant, this resistance is arguably the main obstacle for successful BPR. Nonetheless, as suggested by Chen (2001), the barrier can be overcome by involving employees to be affected in comprehensive re-designing process to gain their support for implementing BPR successfully. These reforms should be carried out considering human, organisational, cultural and political aspects; otherwise, the BPR will not be implemented successfully and fail to achieve its main objectives.

iii. Implementing innovative financing mechanisms to promote innovations

Since financing is of high importance for innovation and growth, finding and accessing financial resources are the crucial issues for both policymakers and innovators. One way of resolving the problem is to establish crowdfunding⁸ platforms for small ventures. Crowdfunding enables small companies or project-based initiatives to raise funds for the risky state-of-the-art projects from the public since they act as an intermediary between entrepreneurs and the community (Belleflamme et al, 2014). Furthermore, this fundraising method allows companies not only to find solutions, but also observe consumers' reaction and potential demand to the new product (Schwienbacher & Larralde, 2010). On the other hand, authors of the project, for which the fundraising campaign has been launched, will have to disclose considerable part of the project ideas to the public. This may endanger a novel and unique idea since it could be stolen with minimum effort.

⁸ *An online based collective funding instrument enabling small enterprises to attract funds at the initial phases (OECD, 2012).*

iv. Providing tax incentives

The main actor in funding innovation activities in Central Asia is currently the government. Financial and fiscal incentives are fundamental prerequisites for attracting entrepreneurs to innovative activities around the globe. For instance, Korea Economic Research Institute found tax incentives to be more effective than R&D subsidies (Kang & Park, 2012). Falk (2006), similarly, found that there is a positive impact of tax incentives to stimulate private R&D expenditure in OECD countries (Frenkel et al, 2015). The private sector in Central Asia, namely Uzbekistan and Kazakhstan, should be stimulated through incentives of various forms and tax deductions to invest in R&D.

Kazakhstan designed regulations and incentives to catalyse business R&D activities and attract foreign investments (OECD, 2018). These measures, however, are insufficient and suggested to be generalised to cover more enterprises (ibid). Meanwhile, the tax system of Uzbekistan has problems related to excessive tax burden and insufficient tax impact on modernisation processes. For example, tax incentives for a simplified tax system are ineffective as subjects of simplified regimes are usually small enterprises having low R&D intensity. The practice of levying VAT under the prevailing conditions of Uzbekistan does not stimulate innovative activity since development and manufacturing of innovative products and services are time-consuming. At the same time, the amounts received in advance payments and received to the current account are subject to VAT before delivery of goods or performance of works. Current fiscal policy does not consider successful foreign experience in funding innovations.

In developed economies, firms can deduct a certain percentage of R&D expenditure from their taxable income. Australian companies, for instance, deduct 38.5% or 43.5% of R&D costs from taxable income (Australian Taxation Office, 2017). The experience of Ireland, India, China, Israel, Taiwan and Belarus in providing unprecedented tax incentives⁹ has boosted economic growth and shifted economic focus to high-tech industries. The Norwegian experience of providing tax incentives to stimulate private R&D activities were successful (Hægeland & Møen, 2007). Their analysis of firm-level

9. Introduction of "patent box" tax regime phenomenon in stimulating innovation activity through fiscal incentives is lowering tax rates for corporate revenues gained from patented products' sales. This practice has already been introduced in several European countries and China. Another example is an introduction of a specified special tax regime to release scientific and innovative organizations and research centres from tax on profits, single social tax, VAT, tax on property and land. Introducing both/either tax regime could reduce the overall tax burden of innovative firms.

data unveiled companies receiving tax incentives raised R&D investments significantly, when compared to firms not receiving tax deductions.

Policy recommendation

Having analysed R&D in Uzbekistan and Kazakhstan, we identified a few policy issues and reviewed possible policy options to resolve such issues based on empirical evidence. We propose a combination of three measures: [i] stimulating public-private partnerships and international collaborations in R&D; [ii] conducting business and research process re-engineering (BPR) in state-owned R&D organisations, including universities; and [iii] attracting business R&D through tax incentives.

Universities have a great potential to generate new ideas and transfer knowledge to the market. In this case, the government should enact a legislative document to regulate ownership of publicly funded research outcomes, provide an adequate legislative basis to protect intellectual property rights and stimulate autonomy, internationalization and collaborative partnerships. The private sector should be linked to universities through techno parks or experimental labs to collaborate in searching for answers on their research questions and increase productivity by commercialising research outcomes. Technology transfer offices, however, should not necessarily be established under businesses or universities, they can also be founded under non governmental organisations given that they stimulate and maintain knowledge transfer channel. (Balduzzi & Rostan, Boardman & Ponomariov, Rolfo & Finardi, Chang et al, and Fu & Li, as cited in Ripoll Feliu & Díaz Rodríguez, 2017). Once the university-industry link has been established, the private sector will transfer research outcomes into new entrepreneurial activities. For example, four Korean programmes¹⁰ of commercialising academic research to strengthen university-industry interactions, according to Kwon (2011), increased considerably enrolment rate, teaching and research funding; furthermore, being able to contribute to the economy directly enabled universities to be involved in technology licensing, patenting and spin-off activities.

The second recommendation is conducting business and research process reengineering. BPR enables state-owned R&D organisations, businesses and national institutes and universities investing in R&D to re-organise and optimise internal procedures through implementing new technologies, reducing unproductive and R&D unrelated activities. However, in this case, employees' attitude towards potential reforms has to be considered and stakeholders whom changes affect has to be involved in the re-designing

¹⁰ (i) *The Brain Korea 21 project*; (ii) *The New University for Regional Innovation project*; (iii) *The Connect Korea project*; and (iv) *The Hub University for Industrial Collaboration project*.

process. Considering cultural, organisational and political aspects contribute to the successful BPR (Chen, 2001). Carrying out re-organisation is essential since if productivity is low, it will probably deteriorate well-developed other policy measures, thus, contributing to the failure of those policy measures.

A further policy recommendation for the government is to provide tax incentives through introducing “patent box” and a special tax regime for innovative enterprises. A number of EU countries introduced the former and it taxes at the end of the chain when the research outcome generates income. European countries’ experience on the “patent box” could be useful for the Uzbek economy given that the tax regime or its individual elements are adapted to the local economic and legislative conditions. The introduction of a special tax regime for innovative enterprises would allow these organisations to solve problems related to tax accounting, reporting and tax administration. The specified special tax regime should free scientific and innovative organisations from tax on profits, single social tax, VAT (excluding imported goods) and tax on property and land. The implementation of the special tax regime will reduce overall the tax burden on innovative organisations. Previously, the funds of the scientific and innovative organisations in Uzbekistan, directed to R&D were exempted from all kinds of taxes, except for single social payment. This special regime of tax preferences was provided until 2013 (Academy of Science, no date). Resuming this successful government practice would catalyse enterprises’ engagement in innovation-oriented activity.

References

Academy of Science (no date) Innovation activity of Uzbekistan Academy of Sciences, <http://www.academy.uz/en/news/77>

Acemoglu, D. (2009) “Introduction to modern economic growth”, doi: 10.1080/01650420802598210.

Australian Taxation Office (2017) Research and development tax incentive, <https://www.ato.gov.au/Business/Research-and-development-tax-incentive/In-detail/Guides/Amounts-you-can-claim/>

Belleflamme, P.; Lambert, T.; and Schwienbacher, A. (2014) “Crowdfunding: Tapping the right crowd”, *Journal of Business Venturing*, 29(5), pp. 585–609, doi: 10.1016/j.jbusvent.2013.07.003.

Bloom, N.; Jones, C.; Van Reenen, J.; and Webb, M. (2017) *Are Ideas Getting Harder to Find?* Cambridge, MA. doi: 10.3386/w23782.

Chen, C. P.; Hu, J. L.; and Yang, C. H. (2011) 'An international comparison of R&D efficiency of multiple innovative outputs: Role of the national innovation system', *Innovation: Management, Policy and Practice*, 13(3). doi: 10.5172/impp.2011.13.3.341.

Chen, C. P.; Hu, J. L.; and Yang, C. H. (2013) 'Produce patents or journal articles? A cross-country comparison of R&D productivity change', *Scientometrics*, 94(3). doi: 10.1007/s11192-012-0811-9.

Chen, Y.-C. (2001) Empirical modelling for participative business process reengineering. University of Warwick, http://wrap.warwick.ac.uk/4204/1/WRAP_THESIS_Chen_2001.pdf

Davidson, C.; and Segerstrom, P. (1998) "R&D subsidies and economic growth", *RAND Journal of Economics*, 29(3). doi: 10.2307/2556104.

Dechezleprêtre, A.; Einiö, E.; Martin, R.; Nguyen, K.; and Van Reenen, J. (2016) "Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D". National Bureau of Economic Research, Boston.

Doh, S.; and Kim, B. (2014) 'Government support for SME innovations in the regional industries: The case of government financial support program in South Korea', *Research Policy*. Elsevier B.V., 43(9), pp. 1557–1569. doi: 10.1016/j.respol.2014.05.001.

Eom, B. Y.; and Lee, K. (2010) 'Determinants of industry-academy linkages and, their impact on firm performance: The case of Korea as a latecomer in knowledge industrialization', *Research Policy*. Elsevier B.V., 39(5), pp. 625–639. doi: 10.1016/j.respol.2010.01.015.

Frenkel, A.; Maital, S.; Leck, E.; and Israel, E. (2015) "Demand-Driven Innovation: An Integrative Systems-Based Review of the Literature", *International Journal of Innovation and Technology Management*, 12(02). doi: 10.1142/S021987701550008X.

GSMA (2018) "Taxing mobile connectivity in Asia Pacific: A review of mobile sector taxation and its impact on digital inclusion". <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=6cb5f6e1aafc4afc568c96c2bd7b9cb&download>

Guarino, B.; Rauhala, E.; and Wan, W. (2018) China increasingly challenges American dominance of science, https://www.washingtonpost.com/national/health-science/china-challenges-american-dominance-of-science/2018/06/03/c1e0cfe4-48d5-11e8-827e-190efaf1f1ee_story.

html?noredirect=on&utm_term=.db622c7ca8ba

Guceri, I.; and Liu, L. (2015) “Effectiveness of fiscal incentives for R&D: a quasi-experiment”, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington.

Hægeland, T.; and Møen, J. (2007) “Input additionality in the Norwegian R&D tax credit”, Statistics Norway, (47).

Harhoff, D. (1996) “Strategic Spillovers and Incentives for Research and Development”, *Management Science*, 42(6), pp. 907–925. doi: 10.1287/mnsc.42.6.907.

INANE Predatory Publishing Practices Collaborative (2014) “Predatory Publishing”, *Journal of Midwifery & Women’s Health*, 59(6), pp. 569–571. doi: 10.1111/jmwh.12273.

Intellectual Property Agency (no date a) Data on registered inventions, <https://data.gov.uz/uz/datasets/2959?dp-1-page=3>

Intellectual Property Agency (no date b) Intellectual Property Agency, <http://ima.uz/168-agency.html>

Janjua, P. Z.; and Samad, G. (2007) “Intellectual property rights and economic growth: The case of middle income developing countries”, *Pakistan Development Review*, 46(Winter), <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-69949139066&partnerID=40&md5=dceae1d380d304bb3d20fdf52275b34>

Kang, K. N.; and Park, H. (2012) “Influence of government R&D support and inter-firm collaborations on innovation in Korean biotechnology SMEs”, *Technovation*. Elsevier, 32(1), pp. 68–78. doi: 10.1016/j.technovation.2011.08.004.

Karatayev, M. (2016) “Kazakhstan’s Science in the World: Looking at trends in scholarly publishing”, <https://drive.google.com/file/d/0BzN90tqAsb-RNUNVR0dhcXJrUIU/view>

KASE Startup (2018) Business incubators, <https://startup.kase.kz/incubator>

Kortum, S. (1993) “Equilibrium R&D and the patent-R&D ratio: U.S. evidence”, *The American Economic Review*, 83(2). doi: 10.2307/2117707.

Kwon, K. S. (2011) “The co-evolution of universities’ academic research and knowledge-transfer activities: The case of South Korea”, *Science and Public*

- Policy, 38(6), pp. 493–503. doi: 10.3152/030234211X12960315267930.
- Li, J.; and Zhong, J. (2003) “Explaining the Growth of International R&D Alliances in China”, *Managerial and Decision Economics*, 24, pp. 101–115. doi: doi: 10.1002/mde.1079.
- Meng, Q.; and Li, M. (2002) “New economy and ICT development in China”, *Information Economics and Policy*, 14(2), pp. 275–295. doi: 10.1016/S0167-6245(01)00070-1.
- Mireles, M. S. (2007) “Adoption of the Bayh-Dole Act in Developed Countries: Added Pressure for a Broad Research Exemption in the United States”, *Maine Law Review*, 59(2), p. 259.
- Mohnen, P. (2018) *The role of research and development in fostering economic performance . A survey of the macro-level literature and policy implications for Finland*. OECD Publishing, Paris.
- Mohnen, P.; Vankan, A.; and Verspagen, B. (2017) “Evaluating the innovation box tax policy instrument in the Netherlands, 2007-13”, *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), pp. 141–156. doi: 10.1093/oxrep/grw038.
- National Science Board (2018) S&E indicators, <https://www.nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/report/sections/overview/research-publications>
- Van Noorden, R. (2014) “China tops Europe in R&D intensity”, *Nature*, 505, pp. 144–145. doi: 10.1038/505144a.
- OECD (2012) *Financing business R&D and innovation*, <https://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/stipolicyprofiles/competencestoinnovate/financingbusinessrdandinnovation.htm>
- OECD (2015) *Frascati Manual 2015*. doi: 10.1787/9789264239012-en.
- OECD (2016) *Boosting Kazakhstan’s National Intellectual Property System for Innovation*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260955-en>
- OECD (2018) *Reforming Kazakhstan: Progress, Challenges and Opportunities*, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/OECD-Eurasia-Reforming-Kazakhstan-EN.pdf>
- Olcay, G. A.; and Bulu, M. (2016) “Technoparks and Technology Transfer Offices as Drivers of an Innovation Economy: Lessons from Istanbul’s Innovation Spaces”, *Journal of Urban Technology*, 23(1), pp. 71–93. doi: 10.1080/10630732.2015.1090195.

QS Quacquarelli Symonds Limited (no date) Academic reputation, <http://www.iu.qs.com/university-rankings/indicator-academic/>

Ripoll Feliu, V.; and Díaz Rodríguez, A. (2017) “Knowledge transfer and university-business relations: Current trends in research”, *Intangible Capital*, 13(4), p. 697. doi: 10.3926/ic.990.

Rosenberg, N. (1990) “Why do firms do basic research (with their own money)?”, *Research Policy*, 19(2), pp. 165–174. doi: 10.1016/0048-7333(90)90046-9.

Schwienbacher, A.; and Larralde, B. (2010) “Crowdfunding of Small Entrepreneurial Ventures”, *SSRN Electronic Journal*, 2010. doi: 10.2139/ssrn.1699183.

Segerstrom, P. S. (2015) “Innovation, Imitation, and Economic Growth”, 99(4), pp. 807–827.

Stephen, T. K. (2010) “Asian Initiatives on Bayh-Dole, with Special Reference to India: How Do We Make It More ‘Asian?’”, *Chicago-Kent Journal of Intellectual Property -Kent J. Intell. Prop*, 10(1), pp. 44–64, <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1085&context=ckjip>

Sterlacchini, A.; and Venturini, F. (2018) “R&D tax incentives in EU countries: does the impact vary with firm size?”, *Small Business Economics*. *Small Business Economics*. doi: 10.1007/s11187-018-0074-9.

Stiglitz, J. E.; and Rosengard, J. K. (2015) *Economics of the Public Sector*. 4th edition. W. W. Norton & Company, New York.

The Cabinet of Ministers (2015) On the approval of the regulation on the Master’s degree. Tashkent, <http://lex.uz/docs/2579469>

The Cabinet of Ministers (2017) On activities on the modernisation of postgraduate studies. Tashkent, <http://lex.uz/docs/3213410>

The Ministers of Education and Science of the Republic of Kazakhstan (2011) Regulations for awarding academic degrees, <http://control.edu.gov.kz/ru/content/правила-присуждения-учёных-степеней>

The President of Uzbekistan (2018) On additional measures to increase efficiency of scientific and scientific-technical research outcome commercialisation. Tashkent: the President of Uzbekistan, <http://lex.uz/pdfs/3823583>

The State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics (no date) Financing source for the costs of the R&D activities performed on own account of organizations (2000-2016) [https://stat.uz/en/435-analiticheskie-](https://stat.uz/en/435-analiticheskie)

materialy-en1/2077-training-of-highly-qualified-scientific-pedagogical-staff-in-the-republic-of-uzbekistan

Weil, D. N. (2012) *Economic Growth*. 3rd edn. Routledge, London.

World Intellectual Property Organisation (no date) WIPO Lex - Uzbekistan and Kazakhstan, <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=UZ>

Wu, Y. (2009) “Indigenous innovation for sustainable growth”, *Science*, (2007), pp. 341–361.

Yang, C. (2014) “R&D, Size and Firm Growth in Taiwan’s Electronics Industry”, 25(5), pp. 477–487. doi: 10.1007/40229448.

Zastrow, M. (2016) “Why South Korea is the world’s biggest investor in research”, *Nature*, 534(7605), pp. 20–23. doi: 10.1038/534020a.

Zysman, J.; and Breznitz, D. (2012) “Double bind: Governing the economy in an ICT era”, *Governance*, 25(1), pp. 129–150. doi: 10.1111/j.1468-0491.2011.01556.x.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

**Том 3, № 2
Сентябрь 2018**

Астана, Казахстан

РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЛИДЕРСТВА И ПОДЪЕМ НОВОГО ПОЛИТИКО- АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ЯПОНИИ: УКРЕПЛЕНИЕ КАБИНЕТНОЙ МОДЕЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Акира Накамура¹ и Ватару Нишимура²

Резюме

Лидерство - одна из наиболее интенсивно исследуемых тем в политической науке и сфере государственного управления. Эта тема также популярна в области делового администрирования. Существенные данные исследований помогли улучшить понимание обществом этого сложного вопроса. Таким образом, данная статья может служить лишь небольшим дополнением к большому числу текущих исследований. Тем не менее, в работе предпринята попытка взглянуть на руководство страной в другом свете. Основная цель данной работы – изучить и найти ответы на проблематичный вопрос о том, почему правительства Японии зачастую не могли добиться эффективного и устойчивого руководства. В документе предпринята попытка описать несколько препятствий в усилиях по реформированию правительства, «центрированного на партии», или «ориентированного на кабинет», которое устанавливается в политике Японии.

Ключевые слова: лидерство, Япония, политика, центрированная на партии, кабинетная модель правительства.

Введение

Статья начинается с описания шести основ, которые должны считаться критическими для образцового лидерства. Это – перспектива, терпение, убедительность, упорство и нормативные и упреждающие меры. Эти шесть необходимых элементов представляют собой суть того, чем должен обладать идеальный лидер. В настоящей статье эти атрибуты изучаются в связи с пережитым бедственным опытом, с которым пришлось столкнуться руководству тогдашней правящей Демократической партии Японии (ДПЯ) во время Великого землетрясения в Восточной Японии в марте 2011 года.

Во-вторых, в попытке раскрыть несколько препятствий, которые

1. Заслуженный профессор, Университет Мэйджи, Токио, Япония. Email: nakamura@meiji.ac.jp

2. Адъюнкт-профессор, Университет Мэйджи, Токио, Япония. Email: wataru@meiji.ac.jp

часто приводили к недостатку сильного руководства, основное внимание статьи уделяется японскому правительству. В статье указывается важность высокого уровня фракционности в Либерально-демократической партии (ЛДП), которая препятствовала компетентному и долговременному руководству. Однако политическая ситуация меняется. С 1994 года, когда была введена одномандатная избирательная система, политическая перспектива Японии претерпела качественные изменения. Фракционность в ЛДП находится в упадке, в то время как политический статус премьер-министра находится на подъеме. Сегодня главный правительственный чиновник часто занимает командную позицию по важнейшим национальным вопросам, прежде всего в результате реформы 1994 года в Палате представителей.

В дополнение к фракционности в статье исследуются структурные механизмы правительства, которые могут помешать руководителям страны иметь активную руководящую роль в центре. Здесь можно отметить тонкие взаимоотношения между членами партии и элитарными бюрократами. Многие наблюдатели подчеркнули традиционную «высшую модель бюрократов» в японской политике – консолидацию бюрократической власти, которая настолько прочно утвердилась, что никто другой не сможет взять на себя ее роль. Однако эта давняя традиция элитарных государственных чиновников, влияющих на формирование и внедрение важных политик, постепенно подрывается, поскольку последующие правительства ЛДП пытались ограничить власть бюрократии. Вместо этого, партия работает над укреплением национального правительства, «центрированного на партии» или «ориентированного на кабинет».

Образцовое лидерство: необходимость шести важных элементов

Когда Ричард Нойштадт впервые опубликовал свою книгу «Президентская власть и нынешние президенты: политика руководства от Рузвельта до Рейгана» в 1960 году и пересмотренную версию в 1990 году, он перечислил несколько функций, которые президенты США должны уметь выполнять. Он заявил, что из них самой важной особенностью для любого главы государства является сила убеждения. Аналогичным образом, в данной статье также утверждается, что лидер нации должен обладать несколькими политическими чертами, чтобы быть достойным главой правительства (Neustadt, 1991).

Первое касается «Перспективы». Лидер должен уметь изучать проблему с широкой точки зрения и избегать узкого фокуса. Эта проблема была

подчеркнута, когда 11 марта 2011 года в Японии произошло большое землетрясение. Страшный тремор вызвал гигантское цунами, в результате которого погибли более 20 000 жителей в северной части страны. Кроме того, то же цунами повредило атомные электростанции и завод Фукусима, что вызвало утечку загрязненной воды в море. Неожиданное опустошение сразу же вызвало серьезные опасения в Японии и соседних странах.

Когда произошла катастрофа, у власти была Демократическая партия Японии (ДПЯ). Ранее ДПЯ никогда не была у руля и только два года назад сформировала правительство. Неопытная партия, похоже, не была хорошо подготовлена к управлению обычным правительством, не говоря уже о борьбе с разрушенными ядерными объектами. Во время инцидента должность премьер-министра занимал Кан Наото, политик, общеизвестный как «Нетерпеливый Кан» за его раздражительное поведение. К этой черте добавился недостаток управленческого опыта: Кан был слишком погружен и узко ориентирован на внутренние проблемы после ядерной аварии, не признавая международных тревог. Китай и Республика Корея особенно были встревожены отсутствием информации о кризисе от правительства Японии. Подобных международных опасений можно было бы избежать, если бы премьер-министр смог рассмотреть этот вопрос с широкой точки зрения и распространить дипломатическое внимание на соседние страны – важный элемент Перспективы (Nakamura & Kikuchi, 2011: 893-800; Asahi Shimbun, 12.03.2011).

Точно так же компетентные руководители должны придерживаться философии или принципа, который постоянно направляет их политическое поведение. Кодекс поведения лидера не должен колебаться: он должен быть последовательным и ясным для последователей. В некоторых случаях лидер поручает заместителям осуществление политики, которой он(а) дорожит. Однако в итоге, тот же лидер меняет свое мнение и просит помощников принять совершенно иной политический вариант, который мало либо совсем не похож на предыдущую повестку дня. Если лидер продолжит такое неустойчивое поведение, между подчиненными возникнет путаница и недовольство. В конце концов, последователи начнут терять веру в своего руководителя и дискредитировать качество его/ее руководства. К сожалению, некоторые чиновники в правительстве ДПЯ во время аварии на Фукусиме показали себя непостоянными. Одним из таких примеров стало объявление, которое было сделано главным секретарем кабинета министров, молодым адвокатом и восходящей звездой партии, через десять дней после катастрофы на телевидении. Он предложил родителям избегать

использования водопроводной воды для приготовления детской смеси, что подразумевало, что водопроводная вода, особенно в столичном регионе Токио, может быть загрязнена радиоактивными осадками. Он рекомендовал, чтобы семьи с младенцами использовали бутилированную воду для приготовления детской смеси.

Сразу после этого объявления бутилированная вода исчезла из магазинов в столичном регионе. Семьи с младенцами стали чрезвычайно встревоженными и безумными в поисках безопасной воды, которая больше нигде не была доступна в этом районе. Узнав о нарастающей панике, секретарь снова выступил на телевидении и сказал: «Любая семья, которая не может получить бутилированную воду, должна использовать водопроводную воду для приготовления детской смеси. Вреда для младенцев быть не должно, по крайней мере, на данный момент» (Как приведено в *Asahi Shimbun*, 23.03.2011).

Данное высказывание стало ошеломляющим для многих японцев, поскольку она полностью противоречила его первоначальному заявлению. Непоследовательные высказывания чиновника ДПЯ, несомненно, вызвали общественное недовольство; многие семьи с младенцами были взволнованы и возмущены. Это способствовало резкому снижению доверия общественности к правительству ДПЯ. Большое число японцев резко критиковали правительство ДПЯ и его нечеткую политику через средства массовой информации. Этот гнев был четко отражен в опросе, проведенном сразу после катастрофы, который показал, что менее 2% японцев доверяют действующему правительству. Оглядываясь назад, такая низкая популярность, вероятно, ознаменовала начало конца правления ДПЯ в декабре 2012 года – важный элемент Терпения (Kikuchi, 2012).

Третий атрибут, которым должен обладать образцовый лидер – это сила «Упорства». Идеальный лидер должен быть в состоянии контролировать тревогу, оставаться терпеливым и спокойным в отношениях с подчиненными, и понимать, что множество важных вопросов должно быть делегировано заместителям. При использовании такого подхода лидер должен оставаться терпеливым, передать полномочия и позволить заместителям самостоятельно управлять важными политическими мандатами. В этом отношении поведение премьер-министра Кана во время фиаско выглядело крайне беспокойным. На следующий день после катастрофы он не только совершил импульсивный визит на вертолете, чтобы осмотреть участок аварии на Фукусиме, но и внезапно появился в штаб-квартире Токийской электротехнической и энергетической

компании, кричал на руководителей фирмы и требовал немедленных действий. Такое неустойчивое поведение вызвало хаос и отсрочило реагирование на катастрофу – элемент Упорства (National Diet of Japan, Fukushima Nuclear Accident, Independent Investigation Commission, 2012: 290-295).

Другим важным качеством лидерства является способность принимать упреждающую, а не реактивную позицию. Хороший лидер должен оставаться на посту, рассматривая альтернативные варианты в том случае, если текущий ход действий окажется непродуктивным. Упреждающий лидер всегда готов предложить альтернативный курс, если предыдущий неэффективен – элемент Упреждения. Данный элемент отсутствовал, когда ДПЯ была поражена ядерной катастрофой в марте 2011 года.

Партия взяла контроль над правительством в 2009 году в основном из-за своего популярного лозунга «Сокращение бюрократического контроля и расширение партийной власти». Оставаясь твердо приверженной этой доктрине, ДПЯ не доверяла государственным должностным лицам даже после катастрофы Фукусимы. Партии не удалось обратиться за профессиональной консультацией и мнениями в отношении ядерной аварии. Хотя они были непрофессиональными любителями, члены партии думали, что смогут преодолеть страшный ядерный кризис в одиночку. Это было, конечно, грубой ошибкой, поскольку аварийная ситуация вышла из-под контроля. Становясь неистовым, правительство неохотно запрашивало техническую помощь со стороны вооруженных сил США, а также экспертную помощь изнутри и снаружи – элемент Нормативности (Hrebentar & Naraguchi, 2015: 174-188).

Наконец, образцовому лидеру нужны риторические или ораторские навыки, чтобы убедить других – сила убеждения. Как предположил Нойштадт (Neustadt, 1991), сила убеждения может быть одним из самых важных качеств для любого лидера. Если лидер не может убедить подчиненных, они могут не дать результатов, необходимых для решения проблем, особенно в кризисной ситуации. Для того, чтобы быть убедительным, руководство организации должно всегда располагать объективными и статистическими данными. Компетентный лидер должен придерживаться фундаментальной позиции «позволить статистике говорить самой за себя». Статистические и объективные данные, если они под рукой, существенно помогли бы лидеру улучшить силу и качество убеждения. В этом отношении у Японии, к сожалению, не было яркого лидера с ораторскими и управленческими способностями.

Хрупкое национальное руководство в Японии: фракционность и избирательная реформа

Традиционно японская политика не обеспечивала стабильного и сильного исполнительного лидера. Политическая реальность страны, похоже, сильно отличается от идеальной модели лидерства. Существует ряд причин, которые могут объяснить этот недостаток преемственности в руководстве Японии. Политическая культура является одной из них: высокая доля фракционности в правящей партии несет ответственность за кратковременное пребывание государственных лидеров на должности. В дополнение, структурные механизмы могут также объяснить существование слабых лидеров в японской политике. Позже, как обычаем, так и традициями, было изложено, что установление повестки дня заседаний кабинета министров на протяжении многих лет оставалось в руках высокопоставленных чиновников. После установления повестки дня даже премьер-министру не разрешали вносить поправки или добавлять другие вопросы для обсуждения на заседании кабинета министров. По этим и другим причинам электораты чаще наблюдают отсутствие последовательности в центральном руководстве; в действительности, они зачастую становятся свидетелями того, как национальные правительства переходят из одних рук в другие каждый год, что способствует неустойчивости администрации, вероятно, непредвидимой в других демократиях. Хрупкое и прерывающееся исполнительное руководство создает для страны несколько недостатков. Данная статья предпринимает попытку пролить свет на эти проблемы с нескольких точек зрения.

Короткий срок пребывания японского лидера на должности вызывает два вопроса. Внутри страны, когда глава правительства имеет кратковременное пребывание в должности, это создает неблагоприятные последствия для экономических показателей страны. Недавняя история ясно об этом свидетельствует: когда премьер-министр остается на своем посту более пяти лет, перспективы бизнеса страны становятся надежными и процветающими.³

Под управлением Сато Япония испытала беспрецедентную экономическую экспансию, став к 1966 году второй по величине экономикой в мире. Администрация Накасоне вступила в торговую войну с США по продажам автомобилей. Во время его правления экономика страны стала преуспевающей: Япония стала претерпевать

3. Примеры включают: Сато Эисаку (ноябрь 1964 г. – июль 1972 г.), Накасоне Ясухиро (ноябрь 1982 г. – ноябрь 1987 г.), Коидзуми Дзюньитиро (апрель 2001 г. – сентябрь 2006 г.) и нынешний премьер-министр Абэ Синдзо (июль 2006 г. – настоящее время).

короткий период бума «экономики мыльного пузыря» в дополнение к резкому росту стоимости недвижимости. При нынешнем правительстве Абэ страна вышла из длительной депрессии, и его любимая теория «Абэномика», похоже, помогла оживить спад деловой активности в стране.

Также в международных отношениях, краткосрочное руководство часто приводит к серьезным последствиям. Когда группа стран встречается, чтобы обсудить множество вопросов, как на ежегодной конференции стран «Большой семерки», Япония часто является единственной страной, которая направляет нового премьер-министра на каждую встречу. Иностранские делегации, сбившие с толку частой сменой лидеров, считают ситуацию нестабильной и часто не доверяют руководству Японии. Отсутствие стабильности в этом отношении означает снижение авторитета Японии среди членов «Большой семерки».

Каверзный вопрос заключается в том, почему Япония допускает краткосрочное неустойчивое руководство в правительстве. Изменение национальных правительств за короткий промежуток времени снижает общественное доверие и наносит ущерб различным аспектам японской политики и общества. Один ответ на этот вопрос содержится во фракционном характере и внутренней политике Либерально-демократической партии (ЛДП).

На протяжении многих лет политический ландшафт и руководство Японии характеризовались доминированием ЛДП. Несколько других мини-партий вращаются вокруг этого гиганта, практически не имея возможности его заменить. В течение около шести десятилетий, с 1955 по 2009 год, ЛДП практически единолично контролировала японскую политику, за исключением короткого периода времени с 1993 по 1996 год, когда коалиция анти-ЛДП получила контроль над правительством. В несоциалистической области долговечность ЛДП в правительстве считалась исключением. Многие указывали на длительный срок пребывания ЛДП в качестве основного фактора политической стабильности в стране, что также способствовало послевоенной экономической экспансии Японии.

Это мнение, каким бы интересным оно ни было, может ввести в заблуждение. Самое главное, что Либерально-демократическая партия не была единым и неделимым целым. С момента возникновения партии в 1955 году она состоит из нескольких фракций: даже сегодня партия включает восемь фракций. Из этих восьми, фракция «Хозода», к которой

принадлежит действующий премьер-министр, является самой большой с 94 членами в национальном законодательном органе (Парламент). За ней следуют фракции во главе с нынешним министром финансов Асо Таро с 59 членами; бывший министр иностранных дел Кишида Фумио возглавляет еще одну крупную группу.⁴

Каждая фракция в ЛДП имеет офис с несколькими секретарями. Фракции встречаются в регулярные промежутки времени, чтобы обсудить вопросы политики и персонала, часто сталкиваясь друг с другом по партийным или кабинетным вопросам, а также по проблемам «казенного пирога». Рядовое членство фракции приносит важную денежную выгоду: особенно во время выборов лидеры фракций распределяют деньги, пожертвованные крупным бизнесом и последователями, чтобы помочь финансировать свои кампании для предстоящих выборов. Как показывают эти случаи, фракционность в ЛДП прочно укоренена и институционализована как один из наиболее важных компонентов организации.

В таком случае, если кто-то хочет стать лидером партии и впоследствии премьер-министром страны, первым шагом является формирование коалиции нескольких фракций. Пока эти дружественные группировки остаются привязанными и поддерживают кандидата, он может сидеть на месте лидера и руководить политикой страны. Однако, когда победившая коалиция рушится, заканчивается и срок пребывания лидера. Поэтому премьер-министр Японии должен опираться на ненадежную коалицию различных фракций, которая может в любой момент рухнуть (Richardson, 1997: 49-73).

В результате этой фракционности продолжительность сроков руководства Японией была нестабильной и зачастую чрезвычайно короткой. Административная ротация была частой, причем средний срок пребывания в правительстве составлял два года и восемь месяцев. В какой-то момент премьер-министр страны менялся каждый год, создавая путаницу и тревогу в японском электорате. Как указывалось ранее, есть несколько исключений: например, Сато Эйсаку занимал должность в течение семи лет и восьми месяцев, став лидером с самым продолжительным сроком пребывания в политической истории Японии. За ним следует нынешний премьер-министр Абэ Синдзо. Он занимает пост уже шесть лет и пять месяцев (по состоянию на февраль 2018 года). Скорее всего, Абэ превзойдет рекорд Сато и станет самым

4. О последней конфигурации фракций в ЛДП см. <http://home.a07.itscom.net/kazoo/> Касательно важности фракционности в политике ЛДП, см. Stockwin, 2008: 139-142.

продолжительным главой правительства в истории страны (Krauss & Pekkanen, 2011: 128-153).

Короткий и хрупкий срок пребывания руководства в правительстве Японии также тесно связано с преобладающей культурой. В отличие от стран, где высоко ценится индивидуализм, в японском обществе важной социальной нормой является сплоченность группы. Японские специалисты в США и Великобритании отметили, что в Японии решения часто принимаются группой ради группы. По их мнению, «группизм» является одной из самых заметных особенностей в политическом процессе страны. К сожалению, эта групповая ориентация доказала свою неэффективность во время национальных чрезвычайных ситуаций; фактически, это стало помехой, когда страна столкнулась со стихийными бедствиями, такими как ущерб, нанесенный атомной электростанцией Фукусима в марте 2011 года. Традиционная практика препятствовала быстрому принятию решений, поскольку вначале она объявила продолжительные групповые обсуждения для достижения консенсуса (Stockwin, 2008: 28-47).

На этом этапе следует соблюдать осторожность. В последние годы традиционный порядок кажущейся непоколебимой фракционности постепенно падал, хотя и не полностью искоренен. Важным фактором для этого изменения стало введение в 1994 году новой избирательной системы. В то время система выборов в Палату представителей Японии была изменена на одномандатную избирательную систему, как отмечалось ранее. Эта система также внедрила выборы по пропорциональному представительству для ряда мест в Палате. В соответствии с этим новым устройством, из 465 мест в Палате представителей 289 мест избираются через систему по одномандатным избирательным округам, а 176 избираются через пропорциональное представительство. К лучшему или худшему, это изменение ударило по одному из самых важных аспектов политики ЛДП: партийное одобрение кандидатов.

Ранее партийным одобрением занимались различные руководители фракций. В рамках старой системы каждый избирательный округ мог избирать нескольких представителей. Например, третий округ Гунма имел право избирать четырех победивших кандидатов в организованном плане, классифицированном как «Средняя система избирателей». В обычных условиях кандидаты ЛДП выигрывали три места, социалисты – одно, в то время как пятый кандидат, коммунист, всегда проигрывал. Победители ЛДП, хотя и принадлежали к одной партии, были соперниками и упорно боролись между собой в округе, чтобы максимизировать голоса.

При этом каждый кандидат ЛДП в округе Гунма формировал отдельную группу поддержки, независимую от местного отделения ЛДП. В глазах консервативных кандидатов местное отделение было частью поддержки одного конкретного кандидата за счет других. Фактически, четвертый Гунма был родным округом для Накасоне, Обучи и Фукуда, каждый из которых стал премьер-министром страны в разное время. Эти влиятельные члены партии старались возвращать своих собственных сторонников и пытались стать первыми победителями среди трех кандидатов ЛДП в округе.

Помимо того, что они были партийными политиками в Гунме, они сыграли еще одну важную общенациональную роль. Как руководители разных фракций, каждый из них отвечал за вербовку национальных законодателей и побуждал их стать членами их фракций. Одним из эффективных инструментов расширения фракционной власти было партийное одобрение. Используя этот метод, лидеры фракций могли расширить сферу своего влияния, поскольку кандидат, одобренный ЛДП, обращался бы к избирателям как надежный партийный политический деятель. В разное время потенциальные кандидаты посещали одного из важных партийных персон, выпрашивая партийной поддержки. Накасоне твердо придерживался этого механизма, как и другие соперничающие лидеры фракций. В основном по этим причинам политика ЛДП и поддерживала высокий уровень фракционности.

Новая избирательная система произвела радикальные изменения в старой системе. Партийное одобрение все чаще становилось централизованным: вместо лидеров фракций расширялись штаб-квартиры ЛДП так, что лидеры партии теперь одобряют перспективных кандидатов ЛДП. Партия поддерживает этих кандидатов с их призывами и достижениями. Партия даже назначает новых кандидатов в разные избирательные округа, которые могут или не могут быть местом их рождения. Таким образом, мощная функция одобрения отходит от фракций в штаб-квартиру партии в Токио. Местоположение политической власти ЛДП определенно изменилось с растущим партийным лидерством в политическом ландшафте Японии (Christensen, 2015: 22-55; Nakakita, 2017).

Выборы в Палату представителей в 2005 году, казалось, отразили изменение в избирательной системе. Главной проблемой на этих выборах была приватизация 25 000 почтовых отделений в стране. Премьер-министр Коидзуми Дзюнъитиро был явным сторонником этой идеи. Однако из-за того, что многие сотрудники почтовых отделений поддерживали ЛДП, яростное внутренне сопротивление идее

существовало даже в самой партии. Фактически Палата советников уже аннулировала законопроект, и шансы одобрить предпочтение Коидзуми были существенно понижены в Палате представителей.

Премьер-министр Коидзуми ответил на эту ситуацию несколькими неожиданными стратегическими действиями. Сначала он распустил Палату представителей и призвал к выборам. Затем Коидзуми стал отправлять кандидатов «ликвидаторов» в избирательные округа, где на выборах конкурировали кандидаты против Коидзуми, некоторые из которых были кандидатами ЛДП. Эти «ликвидаторы» включали популярных спортсменов, телевизионных деятелей, молодых женщин, и все они получили одобрение ЛДП. Их главная задача состояла в том, чтобы противостоять «старой гвардии», которая выступала против приватизации национальных почтовых отделений. В конце концов, Коидзуми подавляющим большинством голосов выиграл выборы и преуспел в приватизации национальной почтовой службы. Этого удивительного результата не было бы, если бы премьер-министр не обладал полномочиями партийного одобрения. Таким образом, фракционность в ЛДП, по-видимому, существенно уменьшилась, хотя в таких немногих случаях, как перестановка кабинета, фракционность снова определяет заголовки в ежедневных газетах (Krauss & Pekkanen, 2011: 235-259).

Сила бюрократии и структурное устройство политической системы

Многие наблюдатели японского правительства указывают на политическую известность бюрократии и утверждают, что в японской политической системе, по-видимому, существует модель правительства с «доминирующей бюрократией». Они считают, что в Японии сложно создать модель правительства, «ориентированную на кабинет или партию».

Кратко излагая вопрос, бюрократическая власть начала расти после Второй мировой войны. До 1945 года японская политика была разделена на четыре важные группы: члены партии, военные, капиталисты-монополисты и бюрократы. Часто военные сотрудничали с капиталистами-монополистами и пытались расширить сферу интересов Японии в Китае и регионе Юго-Восточной Азии. В то же время члены партии координировали свои усилия с бюрократами, которые вместе пытались захватить мантию национальной власти.

Однако, как только война закончилась, Союзные войска начали демилитаризовать Японию и отозвали все вооруженные силы.

Оккупационные силы США пытались демократизировать японскую политику и экономику. Следовательно, они репрессировали членов партии и уничтожили монополистический капитализм. Эта демократизация, инициированная американцами, оставила нетронутой только японскую бюрократию, поскольку американцам нужны были японские государственные должностные лица для управления страной даже под оккупацией.

До 1952 года, когда Япония обрела независимость, бюрократы были единственными игроками, способными управлять разными национальными делами. В течение послевоенного периода страна стала свидетелем того, как бывшие либеральные дипломаты возглавляют центральное правительство Японии, что четко демонстрирует возрастающую власть государственных должностных лиц в политическом ландшафте того времени. Не имея конкурентов, бюрократы доминировали в правительстве и создали множество правил и положений, необходимых для управления страной. Таким образом, бюрократическое господство началось в середине 1940-х годов и продолжало быть важным в 60-е годы и позже (Konish, 1997: 67-104).

В течение этих десятилетий власть бюрократов распространялась даже на правительственные дела. Согласно правилам, установленным государственными должностными лицами, административные вице-министры разных министерств должны созывать заседания два раза в неделю, по понедельникам и четвергам. Эти высокопоставленные государственные служащие встречались два раза в неделю и определяли повестки дня заседаний правительства, проводимых по вторникам и пятницам. Заседания административных вице-министров часто становились платформой, где они могли решать и сглаживать разнообразные интересы и конфликты между разными национальными агентствами.

После того, как все оспариваемые вопросы разобраны, повестки дня заседаний направляются в кабинет министров. Соглашение диктовало, что министры во время заседаний кабинета не будут поднимать какие-либо вопросы, кроме тех, которые были обсуждены и утверждены заседанием административных вице-министров, созданным накануне. Такой неписаный кодекс поведения был жестким и применялся даже к председателю кабинета министров, премьер-министру страны. Не было бы необычным возникновение некоторых вопросов, которые требовали бы немедленного внимания со стороны кабинета. Однако, согласно обычной практике, ни одному члену кабинета – даже премьер-министру

– не было бы позволено разместить новые вопросы без предварительного согласия административных вице-министров. Таким образом, любой незапланированный вопрос не был бы включен в повестку дня обсуждения в кабинете министров (Nakamura, 2001: 169-179). Это ясный пример, демонстрирующий мощь бюрократов и показывающий слабость исполнительного руководства в правительстве. Другим примером, который подчеркивает хрупкую позицию главы исполнительной власти, является то, что премьер-министр не мог бы участвовать в делах разных министерств, включая кадровые вопросы. Все эти вопросы может решать только министр, ответственный за ведомство. По этой причине премьер-министр ограничивается предоставлением консультаций и рекомендаций конкретному министру. Эта давняя традиция, опять же, зачастую ослабляла позицию премьер-министров.

На этом фоне реформа государственной службы в течение некоторого времени стояла в политической повестке дня страны, и в середине 1980-х годов общественные призывы к реформам активизировались, в первую очередь, по диверсионным политическим соображениям. Демократическая партия, не находившаяся у власти, заявила, что правящие либерал-демократы уже давно являются марионетками центральных бюрократов и, как следствие, не обладают ни способностью, ни знаниями, чтобы сформулировать свою собственную политическую повестку дня, полагаясь вместо этого на центральных бюрократов в инициировании политики, реализации и организации программ. Демократическая партия потребовала, чтобы правительство ЛДП существенно изменило существующую систему государственной службы, заявив, что полная реформа структуры гражданской службы является необходимым для улучшения качества японской политики. Они утверждали, что только при новой конфигурации власти политики, а не бюрократы, смогут взять на себя лидирующую позицию в политическом и социальном управлении страны.

Реформа гражданской службы и ослабление власти государственных должностных лиц

Администрация Хасимото (1996-1998 годы) Либерально-демократической партии первой разработала подробный план реформирования бюрократии Японии. К сожалению, у оппозиционных партий, а также бюрократов появилось много возражений. План утвердился только в 2015 году, когда правительству ЛДП под руководством Абэ удалось создать новое бюро по управлению персоналом, которое подпадало под непосредственную юрисдикцию премьер-министра. В течение

ряда лет кабинет Абэ пытался укрепить в политической среде Японии кабинетную модель правительства, но в итоге его усилия увенчались лишь небольшими достижениями.

На протяжении многих лет даже члены ЛДП считали, что система государственной службы Японии нуждается в существенной реорганизации. Бывший министр, ответственный за административную реформу, и верный член партии Ватанабе Йошими, был основным сторонником этой точки зрения, решительно настаивая на капитальном преобразовании центральной бюрократии Японии. Его позиция, вероятно, отражала растущее общественное настроение против элиты правительственных чиновников. Фактически, за последние несколько десятилетий неудовлетворенность японских избирателей как государственными служащими, так и центральным правительством значительно возросла (Higuchi, 1998: 263-285).⁵

Существует несколько причин возникновения недоверия к правительству среди японской общественности, в том числе серии разоблачений некомпетентного управления. В 2004 году Агентство социального страхования, административное подразделение Министерства здравоохранения и труда, раскрыло несколько грубых упущений в своем управлении политикой. Агентство неправильно обращалось с индивидуальными учетными данными и ошибочно исключило большое число пенсионеров из пособий по социальному обеспечению. Некоторые СМИ считают, что Агентство намеренно фальсифицировало или оставило ошибочную информацию в платежных данных по меньшей мере 69 000 человек и что некоторые должностные лица Агентства делали это в течение многих лет просто для того, чтобы избежать утомительной работы и сэкономить время. Естественно, такая безответственность вызвала много беспокойства среди пострадавших пенсионеров, которые опасались потери своих пособий по социальному обеспечению. В итоге, национальное правительство полностью ликвидировало агентство и создало в 2010 году новую Японскую пенсионную службу по социальным вопросам (Kosei Rodo Sho & Nihon Nenkin Kiko, 2012; Asahi Shimbun, 2007).

5. Опрос, проведенный в 2011 году, показал, что 72,1% респондентов проявили недоверие к правительству, а 68,7% отметили недостаток профессиональной гордости среди центральных государственных служащих. В разных исследованиях Всемирная оценка ценностей показала ту же тенденцию: уровень общественного недоверия к правительству в Японии достиг 68,2%, что является вторым по величине (после Германии – 77,4%) среди стран-членов ОЭСР. См. Университет Мэйдзи, Центр кризисного менеджмента, 2012).

В японском государственном администрировании небольшие случаи коррупции крайне редки. В целом, центральные чиновники и местные государственные служащие хорошо дисциплинированы и устойчивы к мошенничеству и взяточничеству. В среднем, ежегодно сообщается о сотне случаев неправомерного поведения среди должностных лиц национальных и местных органов власти. Случаи временной отставки или освобождения от должности чаще связаны с психологическими или психическими проблемами отдельных должностных лиц. Однако изредка происходят случаи коррупции в большом масштабе, особенно среди высокопоставленных государственных служащих. В одном из примеров Министерство обороны озвучило, что жена самого высокопоставленного административного вице-министра играла в гольф несколько раз в неделю, в то время как стоимость игр и питание регулярно покрывались ведущим японским торговцем оружия. В том же инциденте выяснилось, что дочь того же вице-министра училась в колледже США, где ее обучение оплачивалось той же частной фирмой.⁶

В послевоенной истории Японии эти проступки среди государственных служащих обычно создают общественный резонанс и часто являются политическим катализатором реформы системы государственной службы страны. Действительно, несколько разоблачений привели к тому, что центральное правительство инициировало пакеты реформ в сфере государственной службы в 1999 году и снова в 2008 году. В этой связи, новый закон, принятый в 2008 году, был значительным. Этот законодательный акт, озаглавленный «Основной закон о реформе национального управления персоналом» (Кокка Комуин Сейдо Кайкаку Кихон Хо), внес существенное изменение в систему управления персоналом в центральном правительстве. В целом, он планировал проведение реформы текущего управления персоналом в течение трех лет. После принятия закона национальным законодательным органом в июле 2008 года правительство учредило Управление по содействию реформе управления персоналом для реализации реформ, предусмотренных в Законе.

В новом законе было шесть основных компонентов реформы. Во-первых, закон попытался создать Бюро кадровой политики и управления в Канцелярии секретаря кабинета министров в целях укрепления единообразного управления старшей государственной службой. Во-

6. Показатели среди местных государственных служащих показывают: в течение 2015 финансового года в общей сложности сообщалось о 4 248 случаях незаконных действиях. Из них, получение взятки составило 104 случая. Остальные были рукоприкладства, дорожно-транспортные происшествия и т. д. (Soumi Sho, 2018).

вторых, закон попытался ввести Национальную стратегию в области кадровой политики, которая укрепила бы координационный потенциал правительства и ослабила разделение на уровне министров в процессе разработки национальной политики. В-третьих, закон был нацелен на введение новой системы оплаты труда, основанной на результатах деятельности, а не только системе старшинства и класса. В-четвертых, он попытался искоренить схему работы после выхода на пенсию для ограниченного числа национальных государственных должностных лиц с продлением срока выхода на пенсию и более прозрачным правилом восстановления на работу. В-пятых, он предложил изменить систему найма государственных служащих. Основная идея заключалась в том, чтобы устранить существовавшую дискриминацию между элитной первой линией и другими общими сотрудниками при входе. Наконец, в законе было предложено рассмотреть вопрос о возможном дерегулировании ограниченных трудовых прав государственных служащих, что включало другой коллективный трудовой договор для государственных должностных лиц (Ito, 2013: 27-46).

Многие надеялись, что после того, как эти главные изменения станут активными, реформа окажет значительное влияние на традиционный японский стиль управления государственной службой. Однако, как только план реформ был обнародован, проявилось немедленное серьезное сопротивление разных заинтересованных групп. Новый план бюро фактически зашел в тупик из-за отсроченных функциональных соглашений с существующим Национальным агентством по персоналу, Бюро административного управления и Бюро по кадрам и пенсиям в Министерстве внутренних дел и коммуникаций.

Более того, переход управления от ЛДП к ДПЯ в 2009 году сделало план реформы менее определенным, поскольку в своем политическом манифесте ДПЯ подвергла критике план реформы ЛДП. Поэтому реформа государственной службы, задуманная администрацией Хасимото, должна была ждать несколько лет пока к власти пришло еще одно правительство ЛДП с большим количеством мест в обеих палатах. Только в 2012 году, когда консервативное правительство Абэ взяло под контроль правительство, план реформ получил серьезное внимание (Tanaka, 2006:1-19).

Подъем нового политико-административного ландшафта

В этой выгодной позиции Абэ со своим первым правительством, сформированным в сентябре 2006 года, совершил большую ошибку.

Как и другие руководители, он был уязвимым лидером, ослабленным отсутствием надежной логистической поддержки. Он оставался на посту только в течение года и ушел в отставку в августе 2007 года. Похоже, что он многое вынес из этого опыта и фиаско, включая закрепление своей лидирующей позиции по отношению к другим членам партии и государственным должностным лицам. В своем втором правительстве в 2012 году премьер-министр решил укрепить свою исполнительную позицию, привлекая компетентных и уверенных сотрудников. Одним из таких примеров является главный секретарь правительства Шуга Йошихид, который контролирует как членов ЛДП, так и государственных должностных лиц. Шуга, по-видимому, является верным последователем Абэ, а также отличным заступником.

Правительство ЛДП выдвинуло несколько проектов реформы до того, как в 2009 году управление перешло к ДПЯ. Одним из предложений было создание должностей старшего вице-министра (Фуку Дайджин) и заместителя парламентского министра (Сеймукан), двух новых офисов, предназначенных для мониторинга и проверки деятельности административного вице-министра. Кроме того, премьер-министру будет предоставлен ряд специальных помощников, некоторые члены Парламента, другие государственные служащие. Эти расширения персонала в кабинете премьер-министра и вокруг него были направлены на усиление власти первого руководителя по отношению к оппозиционным партиям и бюрократам.

Когда Абэ Синдзо вошел в правительство во второй раз в 2012 году, он, похоже, обладал большим влиянием, чем любой из его предшественников, поскольку у него было много помощников, которые поддерживали его, включая старших вице-министров и заместителей парламентских министров, в дополнение к нескольким специальным помощникам. По состоянию на 2018 год администрация имеет пять специальных помощников: три законодателя ЛДП и два государственных должностных лица. Каждый из них имеет конкретное задание: один отвечает за национальную безопасность, включая взаимоотношения с США, другой контролирует рост сельских районов, а еще один отвечает за образование и вопросы снижения численности населения. Два помощника с бюрократическим опытом закреплены за политическими инновациями и государственными вопросами соответственно.

Одним из главных достижений Абэ в реформе государственной службы было создание нового Бюро по делам персонала в кабинете министров. Премьер-министр ускорил создание этого бюро, несмотря на открытую

оппозицию, особенно со стороны Национального агентства по персоналу. Раньше этот офис, будучи независимым от правительства, отвечал за управление всеми сотрудниками правительства, включая некоторых элитных и первых государственных должностных лиц. Кроме того, офис был очень важен, поскольку он обладал полномочиями для проведения различных национальных экзаменов государственной службы (Ida, 2013: 125-135).

В соответствии с новым устройством, Бюро в кабинете министров контролирует переводы на должность и продвижение высокопоставленного персонала. Бюро несет ответственность за управление персоналом примерно 600 элитных лиц в разных правительственных учреждениях. Концепция гласит, что бюро должно централизовать управление персоналом этих элитных должностных лиц так, чтобы человеческий потенциал правительства возростал. Бюро назначает этих сотрудников к разным министрам в качестве исполнительных директоров или старших менеджеров в надежде, что в итоге они станут универсальными игроками. По этой причине глава кабинета министров сообщил, что управление старшими сотрудниками должно осуществляться независимо от того, какие агентства первоначально наняли их и где они работали. По словам секретаря, руководящим принципом будет «правильный человек на правильной должности».

Новое структурное устройство уже вызвало несколько неожиданных результатов. При обновленном порядке, если элитарный бюрократ хочет двигаться вверх по иерархической лестнице правительства, он(а) должен прежде всего найти поддержку премьер-министра и главного секретаря кабинета министров. Потенциальный кандидат на высокопоставленную должность должен считывать выражение лица этих ведущих политических деятелей ЛДП. Увеличивающаяся сила членов партии довольно хорошо контрастирует с ситуацией, имевшей место несколько лет назад, когда продвижение по службе так же, как и переводы на должность элитного персонала находились под контролем разных министерств, а не в рамках Национального агентства по персоналу.

На момент написания этой статьи в мае 2018 года премьер-министр Абэ столкнулся с назойливой политической проблемой в отношении полномочий правительства по лицензированию и утверждению. Абэ Синдзо находился под обстрелом критических голосов оппозиционных партий. Ключевая проблема связана с открытием нового ветеринарного колледжа в сельском городке, удаленном от столицы. В стране уже существует 12 ветеринарных школ. По мнению Министерства образования, культуры, спорта, науки и технологий, спрос на

дополнительную школу должен отсутствовать или быть минимальным. Поэтому министерство было против продолжения одобрения дополнительного колледжа ветеринарных наук.

Однако близкий друг Абэ, который владеет несколькими частными школами в разных частях страны, намеревался открыть новый ветеринарный колледж в одном из муниципалитетов острова Сикоку. На этот запрос Министерство первоначально оставалось несговорчивым, по причине того, что новая школа не смогла бы выжить из-за отсутствия спроса. Ко всеобщему удивлению, тем не менее, в ноябре 2017 года Министерство неожиданно внесло поправки в предыдущий политический курс и одобрило предлагаемый колледж ветеринарных наук. Эта резкая смена в Министерстве вызвала подозрения в политической интервенции, в то время как идея «ожидаемых реакций» (Сонтаку) среди элитных бюрократов начала распространяться и получать широкое общественное внимание. Концепция, придуманная Карлом Дж. Фридрихом, предполагает важность потенциальной и скрытой власти. В некоторых случаях власть не становилась бы явной и открытой; тем не менее, она создало бы сильное влияние. Например, премьер-министр оказал бы сильное влияние на своих подчиненных просто потому, что он является руководителем правительства. Депутаты инициировали бы определенные политические действия без его наставления или его ведома (Ford & Zelditch, 1986).

СМИ подозревали, что дружба Абэ с владельцем школы, возможно, была важной составляющей изменений в политической ориентации Министерства образования, культуры, спорта, науки и технологий. Многие СМИ поговаривали, что государственные должностные лица, близкие к премьер-министру, оказали давление на Министерство и вынудили агентство изменить свою политическую позицию. С точки зрения СМИ, государственные должностные лица предприняли эти действия во имя премьер-министра, возможно, потому что хотели получить доверие своего босса. В глазах критики все больше признаков указывало на то, что чиновники Министерства догадывались о дружбе премьер-министра с владельцем школы и способствовали утверждению новообразованного колледжа. Средства массовой информации утверждали, что сработала «ожидаемая реакция», которая помогала Министерству лицензировать новую школу, хотя перспектива школы и оставалась сомнительной. Ряд событий вокруг новой ветеринарной школы, похоже, демонстрирует возрастающую власть членов правительства и снижающийся статус высокопоставленных чиновников (Mainichi Shimbun, 14.11.2017).

Правительство Абэ Синдзо находится у власти уже более пяти лет. Ввиду всех намерений и целей срок его пребывания должен растянуться еще

на несколько лет, сделав его руководителем с самым продолжительным сроком пребывания у власти в японской истории. Премьер-министр был неуступчивым по некоторым иностранным вопросам. Он крайне обеспокоен поддержанием тесных отношений с США. Также он настаивает на конституционной поправке и изменении статуса Сил самообороны на, возможно, полномасштабные войска. По нескольким параметрам, Абэ кажется отличным от своих предшественников: он представляется сильным руководителем исполнительной власти, каких не было в японской политике за последние время. Однако, возможно, еще слишком рано оценивать вклад Абэ в институционализацию сильного руководителя. Несмотря на его усилия, его лидерство может вновь ослабеть в любой момент. В случае его сопричастности в любом политическом скандале, как в описанном выше, политическая судьба может обернуться против него, и систематизация руководства сильного премьер-министра может снова исчезнуть. Данный вопрос является достаточно тонким и требует тщательного наблюдения.

Заключение

В данной статье предполагается, что на данном этапе истории изучение лидерства требует нового подхода и внимания. Во многих странах, включая США и Францию, помимо множества развивающихся стран, таких как Малайзия и Таиланд, проблема лидерства часто становится центральным фокусом политических дебатов и дискуссий. В частности, в Америке, к лучшему или худшему, выборы президента Трампа, похоже, выработали новую концепцию президентства. Для некоторых его поведение выглядит непредсказуемым и неустойчивым, в то время как для других он является чемпионом благого дела, на которое его предшественники не обращали внимания. Аналогичным образом, во многих странах Юго-Восточной Азии правительственные лидеры часто выглядят ненадежными и неустойчивыми, тогда как в других странах они кажутся сильными, но диктаторскими.

Принимая во внимание эту неустойчивую ситуацию, в работе сначала предпринята попытка выделить шесть важных компонентов образцового руководства. Сюда входят перспектива, терпение, убеждение, упорство, нормативность и упреждение. Эти основные требования придают очертания идеальному лидеру. Однако, как показывает пример Японии, индивидуальность часто препятствует формированию эффективного руководства, в то время как культура также будет сильно влиять на формирование устойчивого лидера. В некоторых регионах коллективизм или групповой консенсус останутся социальной нормой. В этом случае деспотичный лидер чаще всего будет неприемлем и избегаем.

Институциональные механизмы также вызывают существенное несоответствие. В стране, где основным форматом является парламентская система правления, лидер зачастую должен разделять власть с членами парламента. В рамках президентской системы велики шансы того, что президент имеет тенденцию инициировать действия независимо от воли конгресса.

Данная статья привела Японию в качестве одного из примеров для изучения различных гипотез. В стране традиционно было большое число премьер-министров, которые не обладали сильными исполнительными полномочиями. Средний срок пребывания японского премьер-министра составляет менее трех лет. В работе подчеркивается важность фракционности в рамках правящей партии, которая стала основной причиной краткосрочного пребывания на должности премьер-министра Японии. Премьер-министр Японии исторически руководил сомнительной коалицией разных группировок. В результате, как только фракционные союзы приходили в упадок, то же происходило и с постом премьер-министра.

Тем не менее, во фракционном характере политики Японии произошли перемены. Со времени введения новой системы выборов по одномандатным избирательным округам в 1994 году, фракционности ЛДП пришел конец; вместо этого партийное одобрение стало централизовано вокруг премьер-министра. Это помогло увеличить полномочия главы исполнительной власти в политике ЛДП. Аналогичным образом, консервативная партия проработала инициацию ряда мер по снижению политического влияния высокопоставленных государственных служащих. Одной из наиболее важных попыток, среди многих, стало создание нового Бюро по управлению персоналом в кабинете министров. Данное устройство способствовало централизации власти правительства вокруг премьер-министра и главного секретаря кабинета министров. В основном из-за создания нового Бюро силовая конфигурация между членами партии и элитарными бюрократами все больше способствовала переходу на кабинетную модель правительства.

Несмотря на то, что политическая ситуация когда-то оказалась укоренившейся, действующее правительство Абэ в последние годы проявляло слабости, поскольку один за другим случаи неэффективного управления выходили на поверхность. Случай с новым ветеринарным колледжем является одним из них. В нынешних условиях будущая перспектива действующего правительства Абэ остается неопределенной. Однако премьер-министра Абэ и его приверженцев в ЛДП можно запомнить, как группу политических лидеров, которые намеревались

ослабить власть чиновников и способствовать «партийно-доминирующей модели» политики. Это один из главных успехов, которого до настоящего момента достигло правительство Абэ.

Список литературы

Christensen, Ray. The Roles of the Election Game in Japan. In Ronald J. Hrebemar and Akira Nakamura, (Eds.). Party Politics in Japan. London: Routledge.

Ford, Joan Butler and Zelditch, Morris Jr. (1986). A Test of the Law of Anticipated Reactions. Working Paper No. 86-2. Stanford University.

Higuchi, Michiko. (1998). Hashimoto Seiken to Gyosei Kaikaku (The Hashimoto Administration and Government Reform). Toyo Hogaku, 41 (2).

Hrebemar, Ronald J. and Haraguchi, Koji. (2015). The Fall of the DPJ and Return of the LDP for Power. In Ronald J. Hrebemar and Akira Nakamura, (Eds.). Party Politics in Japan. London: Routledge.

Ida, Atsuhiko. (2013). Naikaku Jinjikyoku wo meguru Keii to Ronten (The Background of the Emergence and Controversies of the Bureau of Personnel Affairs in the Cabinet Office). Refarance. The October Issue.

Ito, Nobuhiro. (2013). Waga Kuni no Kokka Komuin Seido (Japan's Central Bureaucacy). Refarance. The December Issue.

Kikuchi, Masao. (2012). Trust in Government in Difficult Times: Performance Assessment of Government Activities in the Post March 11 Earthquake. The power point data to have been utilized in the International Congress of IIAS, in Merida, Mexico, on June 9, 2012.

Konishi, Tokuo. (1997). Kanryosei to Nihon no Seiji (Bureaucracy and Japanese Politics). Tokyo: Ashi Shobo.

Kousei Rodo Sho (Ministry of Health, Labor and Welfare Ministry), Nihon Nenkin Kiko (Japan Pension Service). Nenkin Kiroku Mondai no Koremade no Torikumi to Kongo no Taio (Problems of Japan Pension Service and Future Measures to Deal with the Past Mistakes).

Krauss, Eris and Pekkanen, Robert J. (2011). The Rise and Fall of Japan's LDP. Ithaca: Cornell University Press.

Meiji University, Center for Crisis Management. (2012). Jumin Ishiki no Doko to Chiiki no Gyoseitaio ni taisuru Kenkyu (Survey Report: Local Residents and Their Reaction to Government Services).

Nakakita, Koji. (2017). *Jiminto-Ikkyo no Jitsuzo (Liberal Democratic Party: Real Image of One Dominant Party)*. Tokyo: Chuko Shinsho.

Nakamura, Akira. (2001). Party Members, Elite Bureaucrats and Government Reform in Japan's Changing Political Landscape. In B. Guy Peters and Jon Pierre. (Eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

Nakamura, Akira and Kikuchi, Masao. (2011). What We Know, and What We Have Not Yet Learned: Triple Disasters and the Fukushima Nuclear Fiasco in Japan. *Public Administration Review*, 71(6), 893-899.

Nakamura, Akira. (2013). Public Administration in Japan: The Need for Reform. In Krishna K. Tummala (Ed.). *Comparative Bureaucratic Systems*. 143-163. Lanham: Lexington Books.

The National Diet of Japan, Fukushima Nuclear Accident, Independent Investigation Commission. (2012). *Kokkai Jiko Cho Hokokusho (Investigation Commission Report)*. Tokyo: The National Diet of Japan, Fukushima Nuclear Accident, Independent Investigation Commission

Neustadt, Richard. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.

Richardson, Bradley. (1997). *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance*. New Heaven: Yale University Press.

Soumu Sho (Ministry of Internal Affairs and Communications). (2015). *Chokai Shobun Sha Oyobi Bungen Shobun Sha ni tuite (The Cases of Reprimands and Dismissals among Local Government Officials for the Fiscal Year of 2015)*. Soumu Sho.

Tanaka, Issho. (2006). Nakasone Gyokaku, Hashimoto Gyokaku, Koizumi Gyokaku no Teikenteki Hikaku (The Nakasone Reform, Hashimoto Reform and Koizumi Reform: Personal Reflections as an Insider). *Nenppo Gyosei Gakkai*, No. 41.

Asahi Shimbun, 12 марта, 23 марта 2011 год.

Mainichi Shimbun, 14 ноябрь 2017.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В МАЛЫХ И ОЧЕНЬ МАЛЫХ ГОСУДАРСТВАХ: КАК МАЛОРАЗМЕРНОСТЬ ВЛИЯЕТ НА УПРАВЛЕНИЕ?

Макс Эверест-Филлипс¹ и Сэмюэль Генри²

Резюме

Насколько сильно отличается потенциал государственного управления в зависимости от размера государства? В данной статье рассматриваются различия между малыми и очень малыми государствами для обзора ограничений потенциала во всех государствах со слабым управлением в миниатюре. Малоразмерность является лишь одним аспектом государственности. Однако трудности, возникающие перед «микространами», кажутся особенно сложными и трудноразрешимыми. «Крайняя» малоразмерность страны создает обостренные и непропорциональные ресурсные ограничения. Следовательно, обеспечение оказания государственных услуг для достижения ЦУР в малых и очень малых государствах будет отличаться.

Ключевые слова: МОРАГ, малоразмерность, государственная служба, государственное управление, островное положение, удаленность

Введение: Изучение небольших уроков в области развития

Международное развитие имеет ограниченный интерес к малым государствам. Их незначительное число жителей сочетается с впечатлением «экзотических» государств (такие популярные направления для отдыха,

1. Макс Эверест-Филлипс был директором Глобального центра Программы развития Организации Объединенных Наций по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре. Ранее занимал должность Директора по вопросам управления в Секретариате Содружества в Лондоне. Он начал свою карьеру в Британском дипломатическом корпусе, работал в Финляндии, Японии и Вашингтоне, так же был Старшим консультантом по вопросам управления в Министерстве Международного Развития в Великобритании. Имеет степень бакалавра (диплом с отличием, 1го класса) Оксфордского Университета, степень магистра искусств Университета Пенсильвании и степень магистра наук Университета Джонса Хопкинса. Он был научным сотрудником в Институте развития зарубежных стран в Лондоне.

2. Сэмюэль Генри работал в качестве стажера в Глобальном Центре Программы развития Организации Объединенных Наций по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре. Имеет степень магистра наук в области Политики и международного сотрудничества Университета Вест-Индии (Кингстон, Ямайка), степень магистра в области Политических наук Университета Антильских островов (Мартиника, Французская Вест-Индия) и степень магистра наук в области Международной политики Школы политических наук Бордо (Институт политических наук Бордо, Франция). Специализируется на исследовании малых островных развивающихся стран.

как Сейшелы и Мальдивы в Индийском океане) или города-государства, включая Сингапур, Дубай, Ватикан и горные Европейские микросоударства: Андорра, Монако и Сан-Марино. Может показаться, что такие государства не сталкиваются с проблемами широкого значения, а отсутствие данных о многих самых малых государствах мира приводит к отсутствию интереса к изучению применения полученных ими уроков. По крайней мере, в отношении государственного управления и администрирования это вызывает сожаления. Характер государственной службы в малых и очень малых развивающихся государствах, таких как Белиз, и в малых (МОНАГ) и очень малых островных развивающихся государствах Карибского бассейна и Тихого океана, Кабо-Верде и Сан-Томе и Принсипе в Африке, предлагает разнообразную информацию о динамике развития в вариациях.

I. Типология малоразмерности: малые и очень малые государства

Малоразмерность и малые государства³

Размер является определяющей характеристикой государства как в развитых, так и в развивающихся странах (Katzenstein, 2003). С тех самых пор, как стали появляться достижения в развитии городов-государств древней Греции, начались дебаты об оптимальном размере страны. Платон, Монтескье и Руссо предположили, что расширение возможностей жителей, надлежащее управление и демократия будут процветать в государствах с очень малой, по современным стандартам, численностью населения в 5 000 и 20 000 соответственно (Alesina & Spolaore, 2005). Однако колонизация 19 века и националистические движения за объединение поглотили большинство малых государств, ввиду их ограниченного военного потенциала. Деколонизация во второй половине 20-го века ознаменовала независимость многих малых государств, но их долгосрочное существование в начале вызывало сомнения (Fox, 1959; Robinson, 1960; Vital, 1967; Blair, 1968; Vital, 1971; Plischke, 1977). Тем не менее, к 21 веку малые государства, судя по всему, процветали: например, вся десятка ведущих стран в списке «Индекса готовности к изменениям» имела население менее десяти миллионов человек (Everest-Phillips, 2015). Необычайно быстрые темпы устойчивого экономического развития Сингапура, осуществляющего самоуправление с 1959 года, показали, что размер не сдерживает развитие. Для большинства, географическая изоляция продолжает вызывать трудности. Расположенный в центре Индийского океана Маврикий процветает; в то время как непосредственная близость Карибского бассейна к крупнейшей в мире экономике США не предоставила странам возможности для процветания.

3. В этой статье рассматриваются только независимые суверенные государства, международно-признанные таковыми посредством членства в ООН.

Более половины демократических государств с низкими доходами являются небольшими странами и негласные предположения о децентрализации, передаче полномочий, федерализме и субсидиарности основаны на идеологии, согласно которой идеальным размер государства небольшой. (Dahl & Tufte 1973; Newton 1981; Diamond 1999; Anckar 1999; Ott 2000; Smith 2009). Однако размер имеет значение только в совокупности с адекватным политическим и административным руководством.

Малые государства уже давно признаны как имеющие отличительные характеристики (UNITAR, 1969). Они не носят однородный характер, но делятся на три основных типа: [i] острова Карибского бассейна, Индийского и Тихого океана, с картинами экзотического рая, одаренного сияющим солнцем и волшебными пляжами; [ii] Европейские остатки мира до национального государства; [iii] не Европейские, не островные государства – Белиз и Бруней.

Организация Объединенных Наций (ООН), Всемирный Банк (ВБ), Европейский Союз (ЕС), Секретариат Содружества, Альянс малых островных государств, Форум малых государств, региональные организации такие, как Секретариат Форума тихоокеанских островов, Карибское Сообщество и сами государства согласны с международным признанием малых государств, как отличающихся от остальных. Малые государства, малые развивающиеся государства, малые островные развивающиеся государства (МОРАГ)⁴, очень малые островные развивающиеся государства и мини- и микрогосударства признаны на международном уровне в качестве отдельных категорий классификации стран.⁵

Определение и восприятие малоразмерности

Несмотря на многочисленную литературу по этому вопросу, общепринятого определения понятий «микро», «очень малый» и «малый» или даже «средний» и «большой» не существует (Maass, 2009). Если разделять страны-члены ООН на трети по численности населения, то к категории «большие» относятся страны от Китая и Индии до Казахстана и Малави с численностью 17,5 миллионов человек; «средние» страны – с численностью от 17 до 4,25 миллионов человек; и «малые» страны, численность населения которых составляет меньше 4 миллионов. Аналогичным образом, определения по

4. Программа действий Барбадоса (1994), Стратегия реализации Маврикия (2005) и Дорожная карта Самоа (2014) признали, что МОРАГ имеют свои уникальные характеристики.

5. На конференции ООН по вопросам Окружающей среды и развития в 1992, ООН признала 52 МОРАГ в Африке, Азии, Тихом океане, Латинской Америке и Карибском бассейне.

размеру и ВВП могут различать «большие», «средние» и «малые» страны, но эти категории, как представляется, не определяют качество управления. Но «очень малые» могут отличаться в этом отношении.

По утверждению ООН в 1993 году «малый» считается скорее сравнительным, чем абсолютным термином (Bouayad-Agha & Hernandez, 1993). Ученые и организации предложили категоризацию понятия «малый», как:

- Страны с населением менее 1,5 миллиона (ВБ и Секретариат Содружества);
- Страны с населением менее 10 миллионов (ЕС, Форум малых государств и Ассоциация международной экономики).

Но насколько значительна степень малоразмерности?

Готовность стран-членов ООН классифицироваться как «малое» государство намекает на некоторые привилегии, связанные с этим статусом.⁶ Тальони (Taglioni, 2005) утверждает, что «островное положение» стало стратегической позицией малых государств в международной политике для получения доступа к торговым и дипломатическим выгодам. Кроуардс (Crowards, 2002) отметил произвольный характер любого определения «малый», особенно если это понятие основывается только на одном параметре. Тем не менее, его и другие предложения о композиционных альтернативных определениях оказались слишком сложными, чтобы получить распространение. Концепция малоразмерности вытекает из взаимодействия многих факторов, влияющих на характеристики государства, включая: военные ресурсы и союзы, экономический вес, минимальную полезную площадь пахотных земель, удаленность, узкую экспортную базу, подверженность экологическим проблемам и внешним экономическим потрясениям.

География и история формируют восприятие «малых размеров». Помимо этого, феномен числа островов, составляющих государство, влияет на его политику, экономику, общество и государственное управление.

6. Всемирный Банк (ВБ) классифицирует страны по доходам на душу населения, как страны с «низким доходом» (СНД), «средним доходом» (ССД) и «высоким доходом» (СВД). Индекс Человеческого Развития (ИЧР) Программы Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) представляет собой сложную категоризацию Низкого, Среднего и Высокого уровня человеческого развития. Всемирная Торговая Организация (ВТО) признает «малые и уязвимые экономики» с наименьшей долей мировой торговли.

Таблица 1: Географическая типология очень малых островных государств

Один остров	Пара островов	Малые объединенные группы островов	Большие архипелаги	Региональная местность
Науру, Доминика, Сент-Люсия	Антигуа и Барбуда, Сент-Китс и Невис	Гренада и Сент-Винсент, Гренадины	Сейшелы (115 островов), Кирибати (3.5 миллиона км ² , 33 атолла). Такие расстояния между островами влияют на их способность оказывать услуги во всех областях, особенно на удаленных территориях.	Карибские острова: Большие и малые Антильские острова и Вест-Индия. Индийский океан: широко разбросанные острова с Маврикием в центре, Сейшелами и Мальдивами. Тихий океан: включая самые далеко удаленные острова в мире.

Аналогичным образом, конституции оказались проблематичными. Политическая традиция Вестминстера доказала свою непригодность в МОРАГ Карибского бассейна, что привело к межпартийному разрыву, исполнительному господству и укоренению однопартийного правления (Ryan 1999; Duncan & Woods 2007; Clegg 2014). В Тихом океане официальные институты новее и политические партии менее заметны (Rich 2008), что приводит к нестабильной исполнительной власти (Meller 1990; Reilly 2001) и законодательным пробелам (Morgan & Hegarty, 2003). Тем не менее, в обоих случаях покровительство, кумовство и политика денег процветает из-за политических и экономических элит, укоренившихся в колониальную эпоху (Duncan & Woods, 2007; Duncan & Hassall 2011). Географическая изоляция привела к тому, что политическое руководство лучше взаимодействует с жителями (Dahl & Tufte, 1973). Европейские малые государства имеют гораздо более давние традиции государственности, благодаря их прочной независимости и постоянному взаимодействию с соседями в области законотворчества и государственного управления. Монако, чья государственная служба сильно схожа с той, что во Франции, с 1930 года допускает к государственной службе французских граждан, что позволяет преодолевать нехватку человеческих ресурсов (Gondeau, 2005).

С другой стороны, восприятие «малых размеров» отражает мнения относительно того, «прекрасно ли малое», «слабо» или зависит от более крупных союзников в вопросах безопасности (в международных отношениях) или «уязвимо» (в международном развитии). Тем не

менее, малые государства являются «выжившими» и часто показывают, индивидуально или коллективно, удивительно искусное использование международной арены для своей выгоды (Taglioni, 2010). На международном уровне малые государства достигают удивительно сильного влияния посредством эффективного использования сетей продвижения интересов (Jaschik, 2014). Один из примеров – это Альянс малых островных государств, включающий 39 государств-членов; Альянс был создан в 1991 году как «коалиция малых островных и низколежащих прибрежных стран, которые разделяют общие трудности в развитии и беспокойства, связанные с окружающей средой, особенно их уязвимость перед неблагоприятными последствиями изменения глобального климата».

Очень малые государства

Самые малые государства или «микространства» могут определяться по малости территории, населения или ВВП. «Очень малое» можно условно классифицировать как имеющее население менее полумиллиона, площадь земли менее 1 000 кв. км, или экономику с ВВП менее 1 миллиарда долларов США. Страны, которые попадают под эти категории, перечислены в таблице 2 ниже.

Отчасти, отражая быстрый рост численности населения, демографический размер «микространства» со временем расширился. Первоначально утверждалось, что это страны с менее, чем 150 000 (de Smith, 1970), далее порог вырос до 300 000 (Plischke, 1977; Murray, 1981), в то время как Росс (Ross, 1997) выделил три шкалы: [i] «малые государства» (между 1 и 5 миллионами); [ii] «мини государства» между 100 000 и 1 миллионном; и [iii] «микространства» (менее 100 000).

Другие характеристики представлены в Таблице 2. Девять стран, в рамках всех трех определений малоразмерности, являются островами: Гренада, Кирибати, Маршалловы острова, Палау, Сент-Китс и Невис, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Тонга и Тувалу. Все очень малые государства определены наименьшим ВВП и по массе суши также являются островами, за исключением Сан-Марино и Лихтенштейна. 29 стран, что составляет около 15% от числа членов ООН, имеют население менее полумиллиона.

В мире насчитывается 24 суверенных государства с массой суши менее 1 000 км² (386 квадратных миль), 22 из которых при этом наименьшие по населению (за исключением Бахрейна и Сингапура).⁷ 24 наименьшие страны по площади составляют около 0,013% мирового населения. По территориальным водам, однако, являясь государствами «Голубого океана», многие из них, в особенности в Тихом океане, огромны.

7. Данные Всемирного Банка 2013.

Таблица 2: Самые малые государства по населению (менее полумиллиона); суше (менее 1 000 кв. км.); и экономике (ВВП менее, чем 1 миллиард долларов США)

Country	Население	Страна	Суша	Страна	ВВП (млн. долл. США)
Ватикан	842 (2015)	Ватикан	0.40	Ватикан	23
Науру	11,288 (2015)	Монако	0.78	Туvalu	39.73
Туvalu	11,052 (2017)	Науру	8.11	Науру	113.88
Палау	17,899 (2017)	Туvalu	10.04	Кирибати	196.15
Сан-Марино	33,344 (2018)	Сан-Марино	23.56	Маршалловы острова	199.40
Лихтенштейн	37,810 (2016)	Лихтенштейн	61.80	Палау	291.00
Монако	38,400 (2015)	Маршалловы острова	69.91	Федеративные Штаты Микронезии	336.43
Сент-Китс и Невис	52,715 (2017)	Сент-Китс и Невис	100.81	Сан-Томе и Принсипи	390.47
Маршалловы острова	54,880 (2015)	Мальдивы	115.87	Тонга	426.06
Доминика	71,293 (2011)	Мальта	122.05	Доминика	562.00
Андорра	77,794 (2017)	Гренада	132.87	Сент-Винсент и Гренадины	789.63
Антигуа и Барбуда	86,295 (2011)	Сент-Винсент и Гренадины	150.25	Самоа	856.20
Сейшелы	91,400 (2014)	Барбадос	166.47	Вануату	862.88
Федеративные Штаты Микронезии	102,800 (2015)	Антигуа и Барбуда	170.72	Гренада	1,118.82
Тонга	103,252 (2011)	Сейшелы	175.74	Сейшелы	1,485.99
Гренада	103,328 (2011)	Палау	177.29	Антигуа и Барбуда	1,532.40
Сент-Винсент и Гренадины	109,991 (2012)	Андорра	468.00	Сан-Марино	1,658.78
Кирибати	113,400 (2015)	Сент-Люсия	234.07	Сент-Люсия	1,712.00
Сент-Люсия	186,000 (2016)	Сингапур	265.35	Белиз	1,838.00
Сан-Томе и Принсипи	187,356 (2012)	Федеративные Штаты Микронезии	271.15	Андорра	3,012.91
Самоа	194,899 (2016)	Тонга	747.00	Мальдивы	4,597.08
Вануату	277,500 (2015)	Доминика	751.00	Барбадос	4,796.00
Барбадос	285,000 (2016)	Бахрейн	765.00	Багамские острова	12,162.10
Исландия	334,300 (2016)	Кирибати	811.00	Исландия	23,909.29
Мальдивы	344,023 (2014)	Сан-Томе и Принсипи	964.00	Общий ВВП	62,910.20
Белиз	370,300 (2015)	Общая численность населения	4,506.00		
Мальта	425,384 (2013)				
	4,652,161				

II. Почему крайняя малоразмерность имеет значение в управлении

Насколько отличаются «очень малые» государства от «малых» государств?

Для четвертого наименьшего государства (по населению), тихоокеанская атолловая страна Тувалу имеет весьма большие амбиции. Ее конституция провозглашает: «руководящие принципы Тувалу – это согласие, вежливость и стремление к взаимопониманию в соответствии с традиционными процедурами Тувалу, а не чуждыми идеями конфронтации и разобщения». Когда в 1978 Тувалу обрела свою независимость, на государственной службе было в общей сложности занято 387 чиновников. При таких ограниченных человеческих ресурсах, многие наблюдатели сомневались в жизнеспособности этой страны. Для выполнения функций суверенного государства, таких как министерство иностранных дел или обороны, неизбежно требовались бы несоразмерно большие правительственные и политические учреждения (Hughes & Gosarevski, 2004; Feeny & Rogers, 2008).

Размер может быть неоднозначным благом (Veenendaal & Corbett 2015; Veenendaal 2014; Baldacchino 2012). Гондо (Gondeau, 2005) утверждает, что европейские микространства имеют сравнительно схожие потребности с точки зрения человеческих ресурсов для государственной службы, которая составляет примерно 15% от общего числа населения, что очень близко к средней доле государственных служащих в очень малых островных развивающихся государствах (см. Приложение В). Чем меньше государство, тем пропорционально больше его государственная служба (за исключением Исландии и Барбадоса, 16% и 9% соответственно) из-за невозможности обеспечения эффекта масштаба в предоставлении общественных благ. Более крупный государственный сектор является результатом истории общей зависимости от иностранной помощи и более малого частного сектора, учитывая ограниченную внутреннюю потребность в труде.

Некоторые тихоокеанские очень малые островные развивающиеся государства вошли в число «слабо эффективных» по достижению ЦРТ (Roberts & Ibitote, 2012). На протяжении долгого времени общепринятые характеристики очень малых развивающихся государств считались специфическими задачами развития (UNEP, 2014). Они неизбежно включают чрезвычайно ограниченные экономии от масштаба и

диверсификацию, зачастую приводящие к зависимости от иностранной помощи, узкой ресурсной базе и исключительно высокой потребности в международной торговле. Удаленность от крупных рынков может быть значительно усугублена коммуникационными, энергетическими и транспортными издержками, создающих колебания национальных счетов и трудности в изменении условий мировой торговли. «Островное положение» принесло специфические проблемы (Selwyn, 1978), в то время как микрогосударства «в одностороннем порядке передают некоторые атрибуты суверенитета более крупным державам в обмен на качественную защиту их политической и экономической жизнеспособности» (Dumienski, 2014).

В очень малых развивающихся государствах эффективное политическое руководство, политическая стабильность и легитимность особенно важны для экономического роста и противостояния внешним потрясениям. Ограниченный потенциал в государственном и частном секторах может сдерживать возможности эффективных переговоров с более крупными государствами, в то время как в социальном плане, население малых государств может иметь недостаточные навыки и возможности для трудоустройства. В плане экологии, эти страны могут быть наиболее уязвимы изменениям климата, природным катастрофам или другим внешним потрясениям. Сочетание этих факторов еще более увеличивает риск маргинализации очень малых государств.

Эффективность работы правительства и качество регулирования в малых государствах в целом широко связаны с доходом на душу населения (Curmi, 2009). Например, Кирибати и Тувалу, которые имеют наименьший ВВП на душу населения среди очень малых островных развивающихся государств, являются наихудшими по эффективности работы правительства и качеству регулирования. Однако, имеются интересные выделяющиеся примеры. Несмотря на значительно более высокие доходы на душу населения, Мальдивы и Науру имеют такие же оценки, как Кирибати и Тувалу в этих аспектах.

С момента независимости, зачастую сравнительно поздней, независимо от масштабов политически спорные и административно сложные реформы стремились, аналогично «Вашингтонскому консенсусу», улучшить инвестиционный климат, усилить человеческие ресурсы и укрепить региональное сотрудничество (Briguglio et

al, 2006; Chittoo, 2011). Независимо от размера, нормативный «фундаментализм» преодолевает любые сомнения относительно наличия административных учреждений, навыков и процессов для выполнения таких основных функций, как увеличение доходов, предоставление услуг и разработка политики – могут отличаться в зависимости от малоразмерности государства.

Исследования предлагают различные модели: «MIRAB» Бертрама и Уоттерса (2005) основана на миграции, денежных переводах, помощи и бюрократии, «PROFIT» Балдачино (2006) основана на человеческих аспектах, управлении ресурсами, зарубежном взаимодействии, финансах и транспорте, а «STID» или «SITE» Мак-Элрой подчеркивает роль развития трудоемкой индустрии туризма с весомой ролью правительства. Аналогичным образом Гусунз и фон Кросиг (Guthunz and von Krosigh, 1996) отметили значимость туризма и помощи в модели «TOURAB». Павлов и Сугден (Pavlov and Sugden, 2006) утверждают, что финансирование высоких расходов на заработную плату в ущерб предоставлению основных услуг является свидетельством «захвата» элитами. Но в этой литературе не проясняется, представляют ли очень маленькие государства отдельную категорию проблем развития.

Политика, политическая конкуренция и государственная служба в микрогосударствах сильно персонализированы, и у чиновников нет иного выбора, как сотрудничать и совместно создавать. Ограниченность кругозоров может усугубить конфликты интересов, кумовство и nepотизм. Неформальность в контексте тесных личных связей между гражданами и политиками упрощает процесс требования подотчетности. Крайняя малоразмерность улучшает политическую осведомленность граждан и неформальные практики обеспечивают широкое участие в принятии решений на местном уровне, делая высшие должностные лица в правительстве еще более доступными и неравенства могут быть менее крайними. Даниель (Daniel, 2015) подчеркивал, что избиратели обычно остаются лояльными к партиям, которые редко уходят своими корнями в существенные политические процессы, но скорее действуют как средства для политиков. Голосование в обмен на работу является обычным явлением, так как рабочие места в государственном секторе привлекательны благодаря гарантированному трудоустройству. В микрогосударствах независимость и нейтралитет СМИ сомнителен, так

как тесные личные связи распространяются на средства информации и правительственные миры и ведут к предвзятости в освещении.

Малое и очень малое управление

Управление имеет решающее значение для достижения результатов развития, но отличается ли искусство управления очень маленькими странами от того, которое существуют в малых и других более крупных странах? Если да, то каким образом отличается государственное управление? Очень малые страны могут подвергаться крайнему, хорошему или плохому, по своим характеристикам управлению. Согласно Показателям эффективности государственного управления в мире, публикуемым Всемирным Банком, малые государства, в среднем, работают хорошо, особенно в отношении политической стабильности, качества регулирования и верховенства закона. В 2015 году малые государства добились положительного среднего результата (0,190 против 0,050, и - 0,290 для средних и больших государств соответственно). Страны с небольшим населением, в основном, лучше управляются, чем крупные страны (Cirmi, 2009). Признано, что самые малые страны пользуются более эффективной прямой демократией, чем крупные страны (Anckar, 2010). Но «микро-демократическое чудо» размера и демократии основано на индексе Freedom House, единственном наборе данных, включающем самые малые государства мира. Но индекс излишне подчеркивает формальные аспекты демократии, будучи не в состоянии отразить неформальные, но имеющие реальную власть отношения (Erk & Veenendaal, 2014).

Малоразмерность, несомненно, имеет положительные моменты. Таман (Thaman, 1995) утверждает, что малые размеры и изоляция имеют большой потенциал. 52 члена Альянса малых островных государств и 107 членов Форума малых государств имеют влияние и получают торговые и другие льготы пропорционально их общей численности населения. Кирибати особенно уверены в себе на уровне сообщества именно потому, что они настолько малы и изолированы. Как считает Балдачинно с соавторами (Baldacchino et al, 2009): «Граждане малых государств, как правило, имеют более высокий уровень валового национального дохода на душу населения, а также высокий уровень грамотности, здоровья и продолжительности жизни. Но они также наслаждаются тем, что обычно является неизмеримым: высокие запасы социального капитала; семейные и общественные связи; склонности

к экономии масштабов и многофункциональности; активное демократическое участие; динамичная диаспора; политическая стабильность и относительно большие государственные сектора, которые содействуют развитию более эгалитарного общества». Возможно, по этим причинам, малые островные государства на 40% богаче, чем другие страны (Easterley & Kraay, 2000), хотя малые государства опубликовали данные о более слабом экономическом развитии относительно крупных стран между 1990 и 2015 годами (World bank, 2016).

Размер, географический регион и колониальное наследие переплетены; и некоторые МОРАГ имеют давние традиции официальных государственных институтов (парламент в Барбадосе существует с 1693 года), в то время как МОРАГ в Тихом океане были колонизированы позже (Тувалу и Кирибати, как острова Эллис, в 1892 году). Малые размеры могут способствовать или [i] сильной социальной сплоченности, хотя и крайне неформальной, а также нехватке конфиденциальности, необходимых для проведения сложных реформ; или [ii] глубокой политической раздробленности, создающей неприятные этнолингвистические разногласия и межпартийный разрыв, сопровождаемую масштабной коррупцией. Самые малые государства, как правило, имеют большее правительство не только ввиду эффекта масштаба в предоставлении общественных благ, но и из-за трудности противостояния давления на политиков относительно государственных расходов (UNDP GCPSE, 2014).

Более того, большой проблемой остается недостаток данных: например, Всемирный Банк начал охватывать самое малое государство Содружества – Науру – только в 2016 году, когда оно стало его членом. В последние годы Банк пытается устранить этот пробел, предоставляя специальный отчет, который охватывает самые малые страны (например, World bank, 2011). Индекс человеческого развития ООН все еще не охватывает Науру и Тувалу.

Некоторые противоречия в очень малых островных развивающихся государствах включают следующие аспекты:

Таблица 3: Противоречия в очень малых развивающихся государствах / очень малых островных развивающихся государствах

Чувство общности национальной цели	Благоприятный потенциал статуса очень малых островных развивающихся государств в вопросах государственного управления	Отрицательный потенциал статуса очень малых развивающихся государств / очень малых островных развивающихся государств в вопросах государственного управления
Легитимность государства	Простая координация (на едином острове)	Ограниченные институциональные возможности для преодоления социальных/этнолингвистических разделений; слабая координация на разбросанных островах
Участие граждан	Отсутствие «иррациональных» колониальных границ; слишком маленькие размеры для оспаривания	Более сильное давление на предмет соответствия коллективным нормам
Безопасность и порядок	Высокий уровень демократии, приближенность к гражданам	Неравенство полномочий более ярко выражено; более сильные традиционные социальные ценности способствуют гендерному неравенству
Руководство	Более легкий контроль за территорией, больше добровольного соблюдения, меньше принуждения	Не формальность способствует большему ущемлению гражданских свобод и запугиванию
Политическая приверженность	Воздействие немедленное и значительное	Быстрое искажение ввиду недостаточных сдержек и противовесов
Эффективная государственная власть	Партийная система играет меньшую роль Большая свобода убеждений	Высоко персонализирована; постоянно сменяющееся правительство подрывает долгосрочное планирование
Государственное управление	Сильное влияние социальных сетей как инструмента воздействия на гражданское общество	Слишком малы чтобы иметь независимые СМИ или гражданское общество, таким образом слабый контроль подотчетности
Человеческие ресурсы	Высокая мотивация ввиду непосредственной близости проблем; универсальность; гибкость	Низкая квалификация; низкая мораль; набор и продвижения по работе через социальные связи
Государственная служба	Высокое соотношение государственных служащих на душу населения	Низкие зарплаты и низкие стимулы для квалифицированного персонала
«Преувеличенный персонализм»	Оперативное реагирование	Нехватка: высокие постоянные расходы/мелкие масштабы
Эмиграция	Государственная служба учитывает интересы министров и старших должностных лиц	Проветание коррупции, покровительства и патронажа
Emigration	Политический предохранительный клапан; источник денежных переводов	Утечка мозгов квалифицированного персонала; иностранные консультанты внедряют неуместные «нечувствительные к масштабу» практики

Несмотря на ограниченные возможности, малые страны создают разновидности правительства, непременно сформированные как личными взаимоотношениями, так и бюрократическими правилами. В результате, очень малые островные развивающиеся государства в среднем обладают множеством преимуществ (Wace, 1980). Представительная демократия⁸, подотчетность, прозрачность и доверие – потенциально легче в малых государствах; и тем более в четко различимой и изолированной политической единице. Существует две возможные причины: одна из них отсутствие возможности проведения коррупционной деятельности в малых государствах, и другая – функционирование неофициальных сетей, помогающих людям сохранять честность (Varcham, 2007). Более эффективная демократия может быть возможна в более крупных государствах благодаря большей легитимности от предполагаемой справедливости и равенства. Государства поменьше могут наслаждаться большей политической свободой.⁹ Государственные службы могут основываться на сильной социальной сплоченности и общинной солидарности (Campbell & Hall, 2009). Государственное управление может быть более оперативным, готовым к переменам и гибким в разработке политики. Координация может быть более простой среди однородного населения, характерного для некоторых малых островных наций как Тонга. Малоразмерность и островной характер могут способствовать возникновению коллективистского идеала солидарности сообщества.

Остров с небольшим населением значительно ассоциируется с каждым измерением политической демократии (Srebnik, 2004). Очень малые островные развивающиеся государства являются в основном парламентарными системами. Поэтому институциональное качество демократии имеет значение в отношении способности «достигать и поддерживать национальный консенсус в рамках конкретной стратегии развития». В очень небольших обществах близость правительства повышает внимательное изучение деятельности и публичную подотчетность властей. Однако нельзя сказать, что политическая стабильность всегда превалирует в очень малых островных развивающихся государствах. Близость благодаря социальным или семейным связям может также замедлять действия и создавать конфликты интересов. Например, в Сент-Винсент и Гренадинах

8. Однако «малоразмерность» может воздействовать в двух направлениях, когда линии подотчетности либо размываются, либо приводят к большей открытости, как утверждает Корбетт (Corbett 2013).

9. Индекс политических рисков (Freedom House, 2005) для малых государств был 3,5 против 4,3 для крупных африканских государств (меньшие числа показывают более высокие права в данном индексе).

антиправительственные протесты в 2000 году парализовали столицу Кингстаун, что заставило Карибское содружество¹⁰ договариваться о досрочных выборах, которые привели к власти оппозицию. Политические мятежи произошли в 2004 году на Мальдивах, а в 2006 году на Сейшелах и Тонга. Однако эти очень малые островные развивающиеся государства практически не имеют истории вооруженных конфликтов. Средние баллы в Индексе истории вооруженных конфликтов для МОРПАГ составляют 1.35 (CIPF Conflict Database, 2000-2004)¹¹, что гораздо ниже среднего показателя для всех государств (Carment et al, 2004).

Однако это также вызывает беспокойство в отношении переоценки управленческого потенциала отдельных лидеров, концентрации власти и создания демократической тирании. Как отметил Сэр Артур Льюис, лауреат нобелевской премии по экономике из Сент-Люсии:

«На маленьком острове с населением от 50 000 до 100 000 человек, где доминирует одна партия, сложно предотвратить злоупотребления. Все зависит от правительства в чем-либо, даже в мелочах. Государственные служащие живут в страхе; полиция избегает неприятностей; профсоюзы связаны с партией; газеты зависят от государственной рекламы; и так далее» (Vepp & Hall, 2000).

Такой демократический абсолютизм может позволять официальным лицам обходить законы и использовать государственные ресурсы для собственной выгоды: партия, получившая власть препятствует оппозиции посредством покровительства, контроля СМИ и законодательных действий.

То, как законодательная ветвь взаимодействует с исполнительной, является критичным. Во многих очень малых островных развивающихся государствах, такие механизмы подотчетности парламента, как Комитет по государственному бюджету, могут быть неэффективными, поскольку парламенту не хватает критической массы опытных, независимых членов парламента. Например, в Самоа аудиторский отчет 1994 года Контроллера и Главного аудитора (КГА) выявил широкое распространение коррупции в департаментах правительства. Отчет был оставлен без рассмотрения, КГА отстранен, а конституция была изменена таким образом, чтобы ограничить независимость КГА. Бывший омбудсмен Вануату Мари-Ноэль Ферье-Паттерсон отметила в мае 2001 года, когда

¹⁰ Созданное в 1973 году, Карибское содружество объединяет 15 стран в Карибском бассейне.

¹¹ <https://carleton.ca/cifp/conflict-risk-assessment/>

говорила о многих своих рекомендациях по мерам против предполагаемой коррупции среди политиков: «Ничего не происходит, никто не уходит в отставку, никто не слушал, никого не арестовали, кроме бунтующих. Никому не предъявили обвинения, не осудили ... Отсутствие последствий неправильных действий разлагает наше общество».

Чем меньше государство, тем больше внутренняя политика часто характеризуется повсеместным присутствием правительства, «навязанной» социальной гармонией и прагматичным консерватизмом (Sutton, 1987). Хотя этот феномен не ограничивается очень малыми островными развивающимися государствами, в этих государствах политическим лидерам характерно занимать свой пост долгое время, что иронично, увеличивая свою легитимность в процессе. Этот «преувеличенный персонализм» часто противопоставляется высоким темпам смены на остальных должностях.

Многие малые государства страдают от таких аспектов «хрупкости» государства, которые в крупных государствах, несомненно, были бы названы «провалом государства». Например, бушующая политическая коррупция в таких отраслях, как рыболовство, горнорудный сектор, а также незаконная вырубка могут ухудшить серьезным образом экологическую уязвимость в более мелких государствах, при этом, не привлекая необходимого международного внимания, что было продемонстрировано фосфатным кризисом Науру и банкротством (Coornaert, 2014).

Различия внутри группы очень малых государств

Отличительные факторы между очень малыми островными развивающимися государствами могут формировать характер их государственного администрирования. Различия в характеристиках могут повлиять на все страны региона, вне зависимости от их размеров. Например, исследование Содружества по Карибскому региону пришло к следующему выводу:

«Отсутствие политической воли является повторяющейся и фундаментальной темой всех исследований и оценок реформ, а также институционального развития в Карибском бассейне. ... С этим связано отсутствие, в большинстве стран Карибского региона, консенсуса о роли государства, и соответственно, четкого видения, какой вид государственного сектора будет наиболее подходящим. В действительности, редко проводятся полезные дискуссии о роли государства в политических и

бюрократических кругах; правительства Карибского региона гордятся тем, что они «прагматичны». Итогом этого является ... отсутствие спроса на надлежащее управление у самих обществ Карибского региона» (Brown, 2009).

История также играет роль. Из 14 очень малых островных развивающихся государств 5 являются парламентскими режимами, 2 – президентскими; 9 признают Королеву главой государства. Многие очень малые островные развивающиеся государства, деколонизированные поздно, в конце 1970-х годов, унаследовали государственное управление, вероятно, лучше подготовленное к независимости, чем более крупные страны, деколонизированные во время «первой волны изменений» в конце 1950-х – начале 1960-х. Такие страны, как Самоа или Тонга, монархии, все еще консолидирующие недавнюю демократизацию, добились успеха в поддержании сильной национальной идентичности. Самоа имеет всеобщее избирательное право лишь с 1990 года и позволяет только традиционным вождям (матаи) быть кандидатами на выборах.

Существуют другие страны, где традиция и истории ставят дилеммы. «Политика преувеличения» была особо заметна в случае Науру. Неправильное управление, коррупция и истощение запасов фосфатов привели к экономическому краху в 2003 году. В последние годы, доход Австралийского регионального центра процессинга, расположенного там для переселения беженцев, а также плата за лицензию на рыболовство, позволили Науру восстановиться. Однако правительство должно создать комплексную финансовую систему, чтобы убедиться, что оно может сохранять устойчивость расходов на потребление, инвестировать в человеческий капитал и инфраструктуру, а также предотвращать повторение истории (ADB, 2016).

III. Вызовы и возможности в государственной службе очень малых государств

Очень малое государственное администрирование

В политике и администрировании размер имеет значение, вероятно, как сам по себе, так и во влиянии на другие факторы, которые определяют управление малыми развивающимися государствами. Сегодня качество государственных услуг является решающим фактором, определяющим национальную конкурентоспособность в 21-м веке. Примером этого являются город-государство, такой как Монако, демографически небольшие страны, как Финляндия, малые островные государства, как Мальта, и единственное малый островной город-государство Сингапур.

В последнем Ли Куан Ю решил уничтожить коррупцию, что позволило ему развивать политику практического прагматизма и способствовать бюрократии на принципах меритократии.

Вопрос оптимального размера для потенциала государственного администрирования имеет практическое значение. На каком пороге в размерах страны могут функционировать эффективно? Многие правительства децентрализовали власть, пытаясь приблизиться к своим гражданам. Но таким политически-мотивированным реформам не хватает теоретического подкрепления по размерам: деревни отличаются от малых или больших городов не только малыми размерами и способностями, но потенциалом и ожиданиями. Если размер является слабой стороной, только хорошие политики и эффективное планирование позволит преодолеть соответствующие вызовы, но чем меньше страна, тем меньше она будет способна разрабатывать надлежащие политики и эффективное планирование. Это является сутью разделения понятий «малое» и «очень малое» – последние не вырабатывают политику, а в основном заимствуют ее у других. Вместо этого очень малые государства могут эффективно и результативно функционировать, полагаясь на региональные или международные политические организации или крупных доноров (например, судебная система Науру полностью зависит от магистратов и судей из Австралии). Но политика является ключом государственной администрации к развитию: государственное администрирование без формулирования и реализации политики не может обеспечить устойчивый рост и снижение бедности (Booth et al, 2015), а может лишь заниматься политическим позерством.

Малые и очень малые государства оперируют посредством личных связей и совместного принятия решений, что продвигает инклюзивность и доверие, при этом они чувствительны к отсрочкам в принятии решений и личным корыстным интересам (Chittoo, 2011). Степень малоразмерности, таким образом, препятствуют способности государственного администрирования к разработке новых и инновационных мер реагирования на возникающие комплексные ситуации. Эффективное государственное администрирование требует эффективного лидерства кабинета министров. В очень малых островных развивающихся государствах официальная конституционная теория и политическая реальность часто расходятся, и требуются эксперименты для воспроизведения с уменьшением. Небольшие эффективные кабинеты министров могут преодолеть опасности вражды, поскольку один лидер может занимать несколько ролей. Помогает также то, что небольшой размер предотвращает рост политики кумовства,

который более вероятен в обществах, в которых транзакционные издержки организации электората велики, идеологические различия между партиями незаметны, и где сложно подтвердить достоверность предвыборных обещаний потенциальному электорату. Непосредственная близость предлагает более глубокое понимание потребностей граждан и способствует подотчетности.

Профессиональная государственная служба

Учитывая ее размер относительно общей численности населения (Приложение В), государственная служба часто является крупнейшим работодателем в очень малых государствах, и государственные расходы растут быстрее, чем доходы. Одновременно уровень заработной платы и производительности остаются низким. Отсутствие альтернативного трудоустройства и соответствующего обучения препятствует мотивации государственной службы и создает культуру простого выполнения приказов, отсутствия самоотдачи, низкий уровень удовлетворенности работой и частые прогулы.

Многие очень малые островные развивающиеся государства затрудняются модернизировать устаревшую государственную службу, ограниченную правилами и процедурами, которые были унаследованы на момент независимости. Реформы имеют более высокую политическую стоимость в очень малых развивающихся государствах, что замедляет процесс упорядочения их методов. Это требует нового отношения и поведения по отношению к гражданам, взаимодействия с бизнесом и прозрачности информации и подотчетности.

Высокая степень неформальности в очень малых государствах, где социальные связи преобладают над профессиональным правительственным процессом, является противоположностью бюрократии по Веберу. Размер государства может быть в обратной пропорции профессионализму государственного служащего. Разделение между частной и общественной жизнью является очень сложным, если государственные служащие работают в иерархии людей, с которыми они связаны социально. Профессионализм также сложен, если официальные лица лично идентифицируются с последствиями их решений. Имея столь мало навыков, правительство национального единства работает лучше, чем в случае фрагментации официальной оппозицией. Фрагментированная политика делает руководство государственной службой сложной задачей в контексте постоянно сменяющихся правительств.

Профессиональные навыки в очень малых островных развивающихся государствах всегда ограничены, государственная служба часто имеет перегруженный персонал, небольшие резервные мощности, ограниченное количество экспертов, несоответствующее обучение и низкий уровень удовлетворенности работой. Управление человеческими ресурсами в государственном секторе очень малых островных развивающихся государств сталкивается с серьезными вызовами. Серьезная нехватка квалифицированного, опытного, образованного персонала и «утечка мозгов» осложняются трудностью применения современных практик развития человеческих ресурсов. Сложно получить специализацию, поскольку ключевому персоналу приходится выполнять широкий спектр функций.

Малоразмерность может влиять на честность. Анализ рейтинга 10 очень малых островных развивающихся государств в Индексе восприятия коррупции Transparency International 2011¹² показывает, что три из пяти очень малых островных развивающихся государств, которые имели рейтинг выше 50 (чем выше рейтинг, тем выше восприятие коррупции) были также наиболее населенными. Единственным исключением в данной тенденции была Сент-Люсия, у которой был наилучший рейтинг несмотря на то, что она была 4-ой по населению страной в группе.

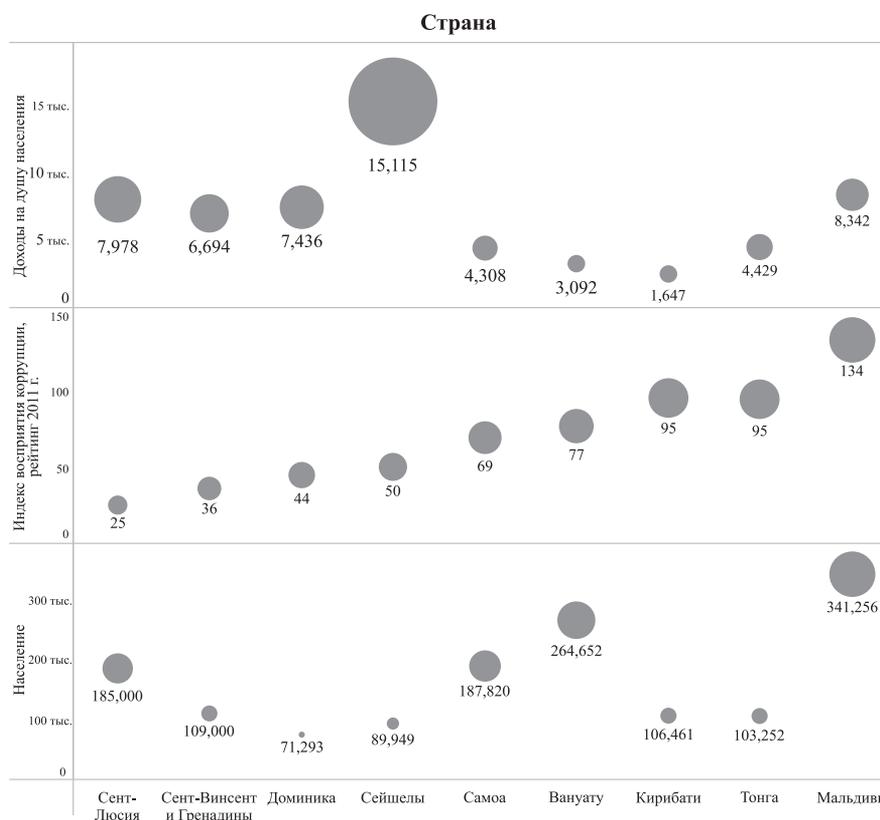
Слишком долго в слишком многих странах государственный сектор страдал от плохого руководства и управления, длительных недостаточных инвестиций, широко распространенной коррупции и грубого политического вмешательства. Это привело к несоответствию государственных услуг, которые внесли незначительный вклад в прогресс по достижению ЦУР, а также создают плохой инвестиционный климат, приводящий к слабому экономическому росту и недостаточному созданию рабочих мест.

Следовательно, важно, чтобы ПРООН способствовала построению эффективного государственного администрирования и гибких и эффективных государственных услуг в очень малых островных развивающихся государствах. Реформа часто является политически чувствительной, но ПРООН имеет хорошую позицию для стратегических и трансформационных усилий на основе особого сочетания доступа на высоком уровне, а также доверия и уверенности стран-участниц Секретариата ПРООН.

12. Результаты 2011 года являются последними доступными данными по указанным странам. Чтобы страна была включена в рейтинг, она должна быть включена, как минимум, в три источника данных Индекса восприятия коррупции.

Контексты развивающихся стран часто работают таким образом, что они существенно отличаются от западных демократий, что подчеркивает необходимость определения подходящих «лучших международных практик» в государственном управлении и администрировании для самых малых государств.

Рисунок 1: Связь между доходом на душу населения, населением и восприятием коррупции



В комплексном обзоре МОРАГ секретариата ВТО (WTO, 2002) отмечено: «выводы в эмпирической литературе являются в некоторой степени противоречивыми и не дающими однозначного заключения по ряду важных пунктов», во многом из-за того, что «каждая малая экономика является уникальной». Было также добавлено, что «малые государства показывают неплохие результаты в плане уровней ВВП, темпов роста, социальных, образовательных показателей и индикаторов здравоохранения, переменных взаимодействия и более высокой гибкости в процессе принятия решений». Однако обзор не отметил важность

государственного администрирования в МОРАГ для социально-экономического развития.

Рационально-правовой процесс эффективных институтов в беспристрастном применении законов и процессов ослабляется в данном контексте очевидными потенциальными ограничениями. Личность стоит превыше политики, покровительство и nepотизм процветают, создавая глубокую политическую фрагментацию часто по этнической линии. Это привело к ситуации, где политики, а особенно члены парламента, находятся под давлением необходимости реагировать на потребности своих соответствующих групп (семьи, сообщества, церкви), а не на потребности всего населения.

Одним из примеров «излишеств демократии» является Науру, где один член парламента приходится на каждые 500 человек (для сравнения в Великобритании один член парламента на 92 000 человек). Еще одним примером является Палау (20 000 населения), где существует двухпалатный парламента с 25 членами, в то время как каждый из его 16 штатов также имеет законодательный орган в штате и Совет вождей. Один из штатов Палау Хатохобей (или Тоби) имеет примерно 100 избирателей, которые выбирают законодательный орган составом в 9 человек.

В странах с малым размером законодательных органов и небольшим количеством членов парламента, большинство правительственных членов парламента становятся министрами, что приводит к конфликтам интересов, сложностям с преемственностью и сохранением институциональной памяти. Даже в очень малых странах кабинеты министров часто содержат должности министров для консолидации поддержки выбранных представителей для правительства.

Совершенствование государственной службы в контексте очень малых стран

В то время как все малые государства имеют ограниченный институциональный потенциал, очень малые государства испытывают исключительное давление вследствие небольшого размера их государственного сектора, что снижает их способность противостоять шокам и устойчивость. Малый масштаб государственного сектора, часто обслуживающего широко разбросанное и малочисленное население, повышает затраты (Maignan, 2001), что приводит к недостаточному предоставлению ключевых услуг (здравоохранение и образование), но все же переводится в больший государственный сектор.

Во многих очень малых островных развивающихся государствах государственное администрирование после обретения независимости отошло от традиционных бюрократических процедур для «денейтрализации» государственных служащих в попытке ускорения изменений. Политические советники были введены в штат для предоставления альтернативных советов, а линии между политикой и администрированием начали размываться. Политики сочли, что бюрократия была слишком влиятельной и независимой, а также не фокусировалась на политических потребностях. Государственные ресурсы стали контролироваться политиками, а не государственной политикой. Политики начали вовлекать себя в администрирование, проектное управление и назначения руководящих должностей, поскольку им не нравилась склонность колониальной бюрократии к консерватизму.

Этические стандарты в общественной жизни ставились под сомнение локализованными чувствами лояльности, а политика личности подрывала консолидацию веры в беспристрастность бюрократий национального уровня (Corbett, 2013). Это неоправданное политическое вмешательство произошло частично из-за нечеткого разделения политических и административных ролей, но также из-за нездоровых попыток некоторых политиков получить чрезмерное административное вовлечение или власть. Иногда вводились дорогостоящие и сложные бюрократические структуры правительства. Например, до реструктуризации правительства в 1997 году в Вануату было 34 министерства. Ситуация улучшилась с конца 1990-х, когда после сложного финансового кризиса были предприняты серьезные попытки профессионализации государственной службы.

Многие государственные администрации в очень малых островных развивающихся государствах все еще страдают от бюро-патологии, или состояния стресса и обеспокоенности вследствие отрыва от общества, ограниченных перспектив повышения по службе, менее чем достаточной оплаты труда и условий работы, пессимизма, чувства беспомощности и апатии «молчаливого раздражения» в связи с искажением независимости и профессионализма из-за размывания ролей между политикой и бюрократией.

Новые выпускники могут почувствовать, что «они знают все», хотят быть наверху, не обучившись процедурам и системам. В департаментах линии подчинения и дисциплины могут оборваться из-за частных смен лидеров, отсутствия направления по приоритетам, а также

увеличивающимся отсутствием подотчетности и прозрачности систем государственного администрирования. По мере того, как увеличивается отрицательный эффект на оказание услуг, прекращается поддержание таких качеств как честность, доверие, искренняя самоотдача и этика в государственной службе. Сложно добиться разработки политики перед лицом краткосрочной обеспокоенности тесно связанных сообществ.

Чрезмерно малый размер может привести к «проклятию помощи»: например, Науру имеет самое высокое соотношение помощи к ВВП, 116 процентов.¹³ В Науру зависимость от помощи рискует сместить фосфат, как источник долгосрочного ресурсного проклятия, поскольку страны, финансируемые благодаря помощи, вместо налогообложения менее подотчетны своим гражданам и имеют меньше давления на сохранение легитимности. Следовательно, они с меньшей вероятностью будут инвестировать в эффективные государственные институты (Everest-Phillips, 2011).

Политика очень малых островных развивающихся государств вращается вокруг контроля столицы страны, это еще более актуально в более крупных государствах и архипелагах. Все очень малые государства имеют плотность населения, сконцентрированную в столице без альтернативных крупных городов, которые могли бы быть центрами власти.

Наконец, что, вероятно, даже более важно, государственное администрирование формируется «управляемой тесной связью» «усиленных родственных связей» общества в очень малых государствах. Эта физическая близость, родство и сходства между людьми влияют на беспристрастность бюрократии, без которой строгое соблюдение правил в современной государственной службе будет маловероятным или сложно достижимым. Следовательно, рационально-правовая, беспристрастная и объективная модель государственного администрирования по Веберу с ее фокусом на индивидуальных заслугах, нейтральности и правах индивида будет менее применима в самых малых развивающихся странах.

Например, Конституция Кирибати провозглашает права и свободы индивида в рамках «ограничений, призванных обеспечить, что предоставление указанных прав и свобод лицом не нарушает права и свободы других, либо государственные интересы».

¹³ Данные ОЭСР 2009, за 2007: среднее для всех развивающихся стран составляет 0.9%.

Классически при обосновании, все ученые полагались на демократический опыт ближайшего эквивалента, будь то несuverенное местное правительство или исторически отдаленные греческие города-государства. С этой точки зрения близость между правителем и управляемыми увеличивает отзывчивость лидеров и создает чувство общности и гражданского участия среди граждан, что приводит к долгосрочной демократии.

Малые государства являются примерами из реального мира малой демократии в действии, что делает их «наиболее вероятными» примерами принципа «малое прекрасно». Глядя на статистическую корреляцию между размером страны и демократией, количество малых государств увеличилось за последние полвека (Lake & O' Mahony 2004).

Заключение: Размер не определяет судьбу, но малый размер означает отсутствие больших идей¹⁴

Эти примеры показывают, что существует большой объем возможностей для обучения по принципу «равный равному» среди высоко и низко эффективных МОРАГ, даже для очень малых из них. Эффективность государственного администрирования важна для укрепления потенциала государства по реагированию на непосредственные потребности граждан, а также такие более широкие вызовы, как изменение климата и экономический рост. Поскольку ни одно из очень малых островных развивающихся государств не является страной с низким уровнем дохода, вопросы человеческого развития в очень малых островных развивающихся государствах являются проблемами стран со средним уровнем доходов, связанных с вызовами неравных возможностей, гендерного насилия и высокого уровня неинфекционных заболеваний, связанных с образом жизни, таких как диабет.

Однако, укрепление качества государственных институтов для работы с этими вызовами требует совершенствования лидерства и стратегического руководства, потенциала рабочей силы государственного сектора и стандартов операционной эффективности. Хотя персонализированное управление имеет свои преимущества, очень малым островным развивающимся государствам необходимо будет достичь правильного баланса между личными взаимоотношениями и обезличенными правилами. Этот переход позволит политическим лидерам делать сложный выбор, необходимый для долгосрочного развития страны, поскольку после этого порога лица, принимающие решения, с меньшей

¹⁴ Генеральный секретарь ООН, выступление на конференции Форума малых государств, 1 октября 2012.

вероятностью будут лично знать лиц, на которых они влияют. Более 20 лет назад CARICAD¹⁵ (1988) отметил:

“Малые страны представляют собой очень интересную лабораторию для изучения привычных истин государственного администрирования в контексте масштаба. Это важная тема для исследований, поскольку конечные выгоды могут быть полезны всему населению. Пришло время реального административного разрыва с колониальным прошлым”.

Некоторые ключевые области для фокуса очень малых островных развивающихся государств включают:

Доверие и прозрачность между политикой и государственным администрированием. Отношения между политиками и бюрократией постоянно развиваются, но все еще характеризуются недоверием. Обе группы считают, что обладают необходимыми знаниями и опытом и рассматривают друг друга, как пекущихся только о собственных интересах. Это необходимо преодолеть, создав чувство общей цели и миссии, а также четко определив роли и миссии.

Укрепление государственной службы. Рационально-правовая-беспристрастная модель профессионального государственного администрирования может быть не полностью применима в очень малых государствах. Предлагаемые подходы к укреплению государственной службы включают балансирование заслуг и опыта, закрепленных хорошей кадровой системой.

Продуманное управление, стратегическое планирование и система оценки деятельности, обученный персонал и развитие местной базы экспертов.

Извлечение максимальных выгод из природы «личного контакта» в политической жизни. Вместо работы в жесткой иерархии государственной службы, может быть более продуктивной работа на более временных, гибких и коллективных условиях, которые объединяют людей для работы с важными национальными приоритетами, а также в рамках постоянной роли правительства (Baker, 1992).

Требуются эксперименты в администрировании, подходящие под условия очень малых развивающихся государств/ очень малых островных развивающихся государств. Административные проблемы

15. Карибский центр администрирования развития: <https://www.caricad.net/>

и потенциал в малых и очень малых развивающихся государствах различаются практикой, которая подходит вне зависимости от размера государства и может быть обусловлена малоразмерностью. Потенциал использования ИКТ для государственных услуг может поддерживать инициативы международных и региональных организаций (например, Содружество, Карибское содружество, Организация Восточно-карибских государств, Форум тихоокеанских островов, Тихоокеанское сообщество) в совершенствовании обучения и управления человеческими ресурсами на государственной службе. Несмотря на то, что очень малые островные развивающиеся государства самостоятельно разрабатывают решения, существует потенциал для объединения их возможностей и максимизации выгод.

Библиография

- ADB (2016) Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/182221/ado2016.pdf>
- Anckar, C. (2008). Size, Islandness, and democracy: a global comparison. *International Political Science Review*, 29 (4), 433-459.;
- Anckar, C. (1997). Dominating smallness: Big parties in Lilliput systems. *Party Politics*, 3(2), 243-263.
- Anckar, C. (1999). Homogeneity and smallness: Dahl and Tufte revisited. *Scandinavian Political Studies*, 22(1), 29-44.
- Anckar, C. (2002). Why Are Small Island States Democracies? Round Table: *The Commonwealth Journal of International Affairs* 91 (July 2002): 375-90;
- Anckar, C. (2010). Small Is Democratic, But Who Is Small? *Arts and Social Sciences Journal*, pp.1-16
- Anckar, D.; and C. Anckar. (1995). "Size, Insularity, and Democracy," *Scandinavian Political Studies* 18: 221-22.
- Alesina, A.; and E. Spolaore. (2005). "War, Peace, and the Size of Countries," *Journal of Public Economics*, July 2005.
- Baker, R. (ed.). (1992). *Public Administration in Small and Island States*. Connecticut: Kumarian Press.

Baldacchino, G. and D. Milne (eds.). (2000). *Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction*. Basingstoke: Macmillan.

Baldacchino, G.; Greenwood, R.; and Felt, L. (2009). *Geography, Governance, and Development: Challenges Facing the Small, Insular and Remote*, in G. Baldacchino, L. Felt & R. Greenwood (eds.) *Remote Control: Governance Lessons for and from Small, Insular and Remote Regions*, St John's NL, ISER Press, pp. 1-16.

Baldacchino, G. (2006) "Managing the Hinterland Beyond: Two Ideal-Type Strategies of Economic Development for Small Island Territories," *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47 (1): 45-60.

Baldacchino, G. (2012). "Islands and Despots," *Commonwealth and Comparative Politics* 50, 103-20.

Barcham, M., 2007, *Corruption in Pacific Island countries*, UNDP Pacific Centre, http://www.undppc.org.fj/_resources/article/files/Corruption_in_PICs.pdf

Benn, D.; and Hall, K. (2000). *Contending with Destiny: The Caribbean in the 21st Century*. Ian Randle Publishers.

Bertram, I.G.; and R.F. Watters. (1985). 'The MIRAB Economy in South Pacific Microstates,' *Pacific Viewpoint* 6 (4), 497-519.

Blair, P. (1968). *The Mini-State Dilemma*. Carnegie Endowment.

Briguglio, L. (1995). 'Small Island Developing States and their Vulnerabilities,' *World Development* 23 (9), 1615-1632.

Brown, D. (2009). *Institutional Development and Reform in Public Services: The Experience of Small Caribbean States*. Paper for the Small States and the 'State' conference, Estonia.p.19.

Campbell, J.; and Hall, J. (2009). *National identity and the political economy of small states*. *Review of International Political Economy* 16, 4, pages 547-572.

CARICAD. 1988. 'The Commonwealth Caribbean Small Island States and the CARICAD'

Carment, D.; Prest, S.; and Samy, Y. (2004). *Assessing Small Island Developing State Fragility, in Economic Vulnerability and Resilience of Small States*. edited by Lino Briguglio and Eliawony J. Kisanga.

- Chitto, H. (2011). Public Administration in 'Small and Island Developing States': A Debate about the implications of smallness. *Global Journal of Management and Business Research*, September 2011.
- Charles, D.E. et al. (1997). *A Future for Small States, Overcoming Vulnerability*. London: Commonwealth Secretariat.
- Clarke, C.; and Payne, T. (eds.) (1987) *Politics, Security and Development in Small States*. London: Allen & Unwin.
- Commonwealth Secretariat. (1985) *Vulnerability: Small States in the Global Society*. Report of a Commonwealth Consultative Group. London: Commonwealth Secretariat.
- Commonwealth Secretariat. (2014). *Small States: Economic Review and Basic Statistics*. Volume 17.
- Connell, J. (1988). 'Sovereignty and Survival: Island Microstates in the Third World,' *Research Monograph No. 3*, Sydney: University of Sydney, Department of Geography.
- Connell, J. (2006). Nauru: The first failed Pacific State? *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 95 (383), 47 – 63.
- Corbett, J. (2013). Politicians and professionalization in the Pacific Islands: Revisiting self-regulation? *Politics & Policy*, 41, 852-876.
- Corbett, J. (2015) 'Everybody Knows Everybody': Practising Politics in the Pacific Islands. *Democratisation* 22 (1): 51 – 72.
- Coornaert, A. (2014). La viabilité des petits États insulaires en développement et le cas particulier de Nauru. *Géographie*.
- Crowards, T. (2002). Defining the category of 'small' states. *Journal of International Development*, 14(2), 143-179.
- Curmi, L. (2009). Governance and Small States. *Bank of Valletta Review*, No. 40, pp.46-64.
- Dahl, R. A.; & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Däniken, F.von (1998) Is the Notion of Small State Still Relevant. In: L. Goetschel (ed.) *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 43–48.

Daniel, Justin. (2015). Séminaire Institutions Politiques de la Caraïbe : Comportement électoral. Université des Antilles. Delivré le 5 Mars 2015.

Deidda, M. (2016). Insularity and economic development: A survey. *International Review of Economics*, 63(2), 107-128.

Diamond, L; and Tsalik, Svetlana. (1999). "Size and Democracy: The Case for Decentralization," in Diamond, L. ed., *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press)

Dommen, E. (1985) What Is a Microstate? In: E. Dommen and P. Hein (eds.) *States, Microstates and Islands*. London: Croom Helm, pp. 1–15.

Dumienski, Z. (2014). "Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-Statehood" (PDF). Occasional Paper. Centre for Small State Studies.

Easterly, W.; and Kraay, A. (2000). Small States, Small Problems? Income, Growth and Volatility in Small States. *World Development* 28: 2013-2027.

Erk, J.; and Veenendaal, W. (2014). Is Small Really Beautiful? The Micro-State Mistake. *Journal of Democracy*, 25(3), 135-148.

Everest-Phillips, M. (2011). Tax, Governance and Development. Discussion Paper 11. Commonwealth Secretariat.

Fox, A.B. (1959) *The Power of Small States*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Gondeau, S. 2005. *La Fonction Publique dans les Micro-Etats Européens*. Ecole Nationale d'Administration. Dir. Hertzog, R.

Guthunz, U.; and von Krosick, F. (1996) « Tourism Development in Small Island States: From MIRAB to TouRAB? », p. 18-35 in Briguglio, L., Arche, B., Wal, G., Jafar, J., Harriso, D. and Leal Filho, W. (ed.) *Sustainable Tourism in Islands and Small States. Issues and Policy*, London & New York: Pinter. 226 p.

Hein, P. (1985) The Study of Microstates. In: E. Dommen and P. Hein (eds.) *States, Microstates and Islands*. London: Croom Helm, pp. 16–29.

Hein, P. (2004) Small Island Developing States: Origin of the Category and Definition Issues, in United Nations Conference on Trade and Development, *Is a Special Treatment of Small Island Developing States Possible?* (New York and Geneva: United Nations).

- Huffer, E. (2005). Governance, Corruption and Ethics in the South Pacific. *Contemporary Pacific*, 17(1): 118-140. *Policy*, 20(2): 16-20. Centre for Independent Studies: Sydney.
- Keohane, R.O. (1969) Lilliputians dilemmas – Small states in international politics. *International Organization* 23: 291–310. CrossRef
- Kiribati Constitution. Ch.2, Article 3, of Constitution (Amendment) Act 1995.
- Kisanga, E.J.; and Dancie, S.J. (eds.) (2007) *Commonwealth Small States, Issues and Prospects*. London: Commonwealth Secretariat.
- Jaschik, K. (2014). Small states and international politics: Climate change, the Maldives and Tuvalu. *International Politics*, 51(2), 272-293.
- Kakazu, H. (1994). *Sustainable Development of Small Island Economies*, Boulder, CO: Westview Press.
- Katzenstein, P.J. (1985). *Small States in World Markets*, Cornell, NY: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J. (2003). 'Small States and Small States Revisited'. *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, pp.9-31.
- Lee, M. (2006). *How Do Small States Affect the Future Development of the E.U.* Nova Publishers.
- Magnan, A. (2001). «Les contraintes de la micro-insularité dans l'amélioration de l'offre de soins. Regard géographique à travers l'exemple des Maldives (Océan indien)», *Santé Publique* (Vol. 19), p. 67-80.
- McElroy, J.L.; and Mahoney, M. (1999). "The Propensity for Political Dependence in Island Microstates", *INSULA: International Journal of Island Affairs* 9 (1), 32–35.
- McKee, D.L.; and Tisdell, C.A. (1990). *Development Issues in Small Island Economies*, New York: Praeger.
- McLay, J. (2011). *Making a Difference: The Role of a Small State at the United Nations*.
- Maass, M. (2009). The Elusive Definition of the Small State. *International Politics*, 46: 65-83.
- Morgan M.; and Hegarty D. (2003). *Strengthening Pacific parliaments: Legislative reform program for Pacific Island countries*. Suva, Fiji: United

Nations Development Programme–Governance for Livelihoods and Development Project.

Murray, D. J. (1981). Microstates: Public administration for the small and beautiful. *Public Administration & Development* (Pre-1986), 1(3), 245.

Ott, D. (2000). *Small Is Democratic: An Examination of State Size and Democratic Development*. New York.

Panapa, P.; and Frankel, J., 2008. The Loneliness of the Pro-Government Backbencher and the Precariousness of Simple Majority Rule in Tuvalu. In *State Society and Governance in Melanesia*. Research School of Pacific and Asian Studies, ANU: Canberra.

Plischke, E. 1977. *Mini-States in World Affairs*. American Enterprise Institute, Washington DC.

Rapaport, J.; Muteba, E.; and Therattil, J.J. (1971) *Small States & Territories, Status and Problems*. United Nations Institute for Training and Research Study. New York: Arno Press.

Richards, J. (1990). Micro-States: A Specific Form of Polity? *Politics*, 10: 40–46.

Roberts, J.; and Ibitote, I. (2012). *The Big Divide: A Ten Year Report on Small Island Developing States and the Millennium Development Goals*, Commonwealth Secretariat.

Ross, K. (1997) *The Commonwealth: a leader for the world's small states? The Round Table (Small Statehood and the Commonwealth Reconsidered: Presented to Delegations at the Commonwealth Heads of Government Meeting, Edinburgh, October)*.

Royal Commonwealth Society (2013). 'Commonwealth Compared 2013: Setting the Scene'.

<https://thercs.org/assets/Research-/Commonwealth-Compared.pdf>

Selwyn, P. (1978). *Small, Poor, Remote: islands at a Geographic Disadvantage*. IDS, Sussex.

Smith, S. de. (1980). *Microstates and Melanesia*. OUP.

Srebrnik, H. (2004). Small Island Nations and Democratic Values. *World Development*, Volume 32, Issue 2, pp.329-341.

François Taglioni. (2010). *L'insularisme : une rhétorique bien huilée dans les petits espaces insulaires*. Olivier Sevin. Comme un parfum d'île, Presse Universitaire Paris-Sorbonne (PUPS), p. 421-435.

Taylor, C. (1969) Statistical typology of micro-states and territories: towards a definition of a micro-state, in United Nations Institute for Training and Research, *Small States and Territories: Status and Problems* (New York).

Zeljko Sevic. *Politico-Administrative Relationships in Small States*.

UNITAR. (1969). *Status and Problems of Very Small Territories*. UNITAR, no. 3. United Nations, Public Administration Division. 1969. *Comparative Analysis of the Distinctive Public Administration Problems of Small States and Territories*. New York: United Nations.

UNDP GCPSE (2014) 'Small, So Simple? Complexity in Small Island Developing States', http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GPCSE_Complexity%20in%20Small%20Island.pdf

UNEP. (2014). *Emerging Issues for Small Island Developing States: Results of the UNEP Foresight Process*. United Nations Environment Program.

Veenendaal, W.; and J. Corbett. (2015). *Why Small States Offer Important Answers to Large Questions*. *Comparative Political Studies*, vol. 48 no. 4, 527-549.

Vital, D. (1967) *The Inequality of States, A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford, UK: Clarendon Press.

Vital, D. (1971) *The Survival of Small States*. *Studies in Small/Great Power Conflict*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Wace, N. (1980). *Exploitation of the Advantages of Remoteness and Isolation in the Economic Development of Pacific Islands*. In *The island states of the Pacific and Indian Oceans: Anatomy of Development*. R. T. Shand, ed. Pp. 87-118. Canberra: Australian National University

World Bank. (2016). *Country Programme Evaluation for Small States*.

World Bank. (2011). *Statistics for small states: A supplement to World Development Indicators*.

World Trade Organization Committee on Trade and Development. (2002). *Small Economies: A literature Review*. WT/COMTD/SE/W/4, 23 July 2002.

Приложения

Приложение А: Немалые островные государства

Немалые островные государства

Определение малых государств в данной статье исключает такие субъекты как:

- i) 14 Британских заморских территорий (BOTs) под юрисдикцией Соединенного Королевства, или заморские общины Франции;
- ii) Государства в рамках «свободной ассоциации» с другими, такие как Ниуэ или острова Кука с Новой Зеландией;
- iii) Автономные области, такие как гора Афон в Греции или Фарерские острова и Гренландия в составе Дании;
- iv) Самоуправляющиеся зависимые территории Британской Короны, как, например, остров Мэн и Нормандские острова или Курасао и Аруба в Нидерландах;
- v) Список комитета ООН по деколонизации, состоящий из 16 территорий по всему миру, которые не имеют ни самоуправления, ни независимости, зачастую отвергая оба варианта, включая 10 Британских заморских территорий, Гуам и Американское Самоа, Западную Сахару, Новую Каледонию и Токелау;
- vi) Такие места, как Нагорный Карабах и северный Кипр, которые в одностороннем порядке объявили о независимости, но не пользуются широким международным признанием.

Приложение В: ВВП на душу населения, доля государственных служащих в общей численности населения и последние реформы в государственной службе в очень малых государствах

Государство	Население	ВВП на душу населения (долл. США)	Государственные служащие	Доля госслужащих (% от общей численности)	Последние реформы в государственной службе	Ответственный орган
Науру	11,288 (2015)	8,343.80	2,043 ¹⁶	2	2012 (Национальная стратегия устойчивого развития)	Департамент Генерального Секретаря
Тувалу	11,052 (2017)	3,550.00	1,095 ¹⁷	11	2016 (Политика устойчивого развития Тувалу)	Комиссия по делам государственной службы
Палау	17,899 (2017)	13,417.00	4,058 ¹⁸	22	2013 - (Укрепление управления государственным сектором и в северной части Тихого океана с АБР)	Бюро служебных систем
Сан-Марино	33,344 (2018)	49,664.00	3,766 ¹⁹	11		Совместная компетенция

16. PRCSM. 2015. *Ситуационный анализ трудоустройства в Науру.*

17. Министерство финансов Правительстве Тувалу. *Национальный бюджет 2017.*

18. <https://www.doi.gov/oiia/islands/palau>

19. Ufficio Informatica, Tecnologia, Dati e Statistica - Repubblica di San Marino. 2018. *Сотрудники государственного сектора для корпоративного органа аффилированности.*

Государство	Население	ВВП на душу населения (долл. США)	Государственные служащие	Доля госслужащих (% от общей численности)	Последние реформы в государственной службе	Ответственный орган
Лихтенштейн	37,810 (2016)	-	3,698 ²⁰	10	Неприменимо	Неприменимо
Монако	38,400 (2015)	-	4,192 ²¹	10	2016	Департамент внутренних дел
Сент-Китс и Невис	52,715 (2017)	17,090.20	4,044 ²²	07	Подлежит уточнению	Подлежит уточнению
Маршалловы острова	54,880 (2015)	3,753.30	6,374 ²³	11	2015 (Национальный стратегический план)	Совместная компетенция
Доминика	71,293 (2011)	7,609.60	4,175 ²⁴	06	2016 (Инвестиционная программа государственного сектора)	Комиссия по делам государственной службы
Андорра	77,794 (2017)	39,146.50	6,828 ²⁵	09	Неприменимо	Министерство государственного управления, транспорта и коммуникаций

20. Gondeau, S. 2005. *La Fonction Publique dans les Micro-Etats Européens. Ecole Nationale d'Administration. Dir. Hertzog, R.*

21. <http://www.imsee.mc/Actualites/Focus-Fonction-Publique>, 2013.

22. Департамент статистики и экономического планирования – Статистический сборник 2015

23. <https://www.doi.gov/oia/islands/marshallislands>

24. Cecilia Carr, Директор по персоналу. Правительство Доминиканы. Личные беседы. 30 июня 2018.

25. Govern d'Andorra, Ministère des Finances, Département de Statistique. 2017. *L'Andorre en Chiffres 2017*.

Государство	Население	ВВП на душу населения (долл. США)	Государственные служащие	Доля госслужащих (% от общей численности)	Последние реформы в государственной службе	Ответственный орган
Ангилья и Барбуда	86,295 (2011)	15,021.70	N/A	N/A	2018 (Проект преобразования государственного и социального секторов)	Комиссия по делам государственной службы
Сейшелы	93,920 (2017)	15,504.50	8,906 ²⁶	09	Неприменимо	Департамент государственного управления
Федеративные Штаты Микронезии	104,196 (2017)	3,187.60	8,086 ²⁷	08	Неприменимо	Департамент финансов и управления
Тонга	106,479 (2017)	3,944.20	N/A	N/A	Неприменимо	Комиссия по делам государственной службы
Сент-Винсент и Гренадины	102,089 (2017)	7,185.20	4,932 (2000) ²⁸	05	Неприменимо	Комиссия по делам государственной службы
Кирибати	108,145 (2018)	1,685.20	N/A	N/A	Неприменимо	Управление по делам государственной службы
Гренада	111,724 (2017)	10,376.20	5,230 (2000) ²⁹	06 (2000)	2006	Комиссия по делам государственной службы - Департамент государственного управления

26. Национальное бюро статистики, Правительство Сейшел. 2017. Сейшелы в цифрах 2017.

27. <https://www.doi.gov/oia/islands/fsm>

28. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/stlucia/surquesres.htm>

29. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/situcia/surquesres.htm>

Государство	Население	ВВП на душу населения (долл. США)	Государственные служащие	Доля госслужащих (% от общей численности)	Последние реформы в государственной службе	Ответственный орган
Сент-Люсия	178,084 (2016)	9,574.30	5,982 (2000) ³⁰	04 (2000)	2012	Отдел модернизации государственного сектора – Министерство по делам государственного управления, информации и радиовещания
Самоа	194,899 (2016)	4,360.80	4,319 (2012) ³¹	02 (2012)	2014	Комиссия по делам государственной службы
Сан-Томе и Принсипи	199,910 (2016)	1,913.00	7,309 (2013) ³²	04 (2013)	Неприменимо	Неприменимо
Вануату	277,500 (2015)	3,123.60	N/A	N/A	2006	Комиссия по делам государственной службы
Барбадос	285,000 (2016)	16,788.70	26,300 (2017) ³³	09 (2017)	2013	Управление реформами государственного сектора -
Исландия	348,450 (2018)	70,056.90	55,000 (2017) ³⁴	16 (2017)	2013	

30. Там же.

31. Комиссия по делам государственной службы, Правительство Самоа. 2013. План трудовых ресурсов государственной службы Самоа на 2013-2016 годы.

32. *Ahodekop Jules. Projeto de Política Nacional do Emprego de São Tomé e Príncipe, Abril de 2015*

33. Статистическая служба Барбадоса. 2017. Статистический бюллетень: непрерывное исследование рабочей силы домохозяйств за январь-март 2017 года.

34. Статистика Исландии. 2018. <http://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Efnahagur/Efnahagur?table=6e7eae8f-3dea-4a49-ade0-81dcf308942a>

Государство	Население	ВВП на душу населения (долл. США)	Государственные служащие	Доля госслужащих (% от общей численности)	Последние реформы в государственной службе	Ответственный орган
Белиз	366,954 (2016)	4,905.50	18,069 (2017) ³⁵	05 (2017)	Реформа государственной службы: Схема пути вперед - 2000 и далее	Государственная служба, энергетика и коммунальное хозяйство – Министерство труда, местного самоуправления, сельского развития, государственной службы, энергетика и коммунального хозяйства
Багамы	378,040 (2016)	30,762.00	N/A	N/A	2017	Министерство государственной службы
Мальдивы	378,114 (2017)	10,535.80	22,082 (2017) ³⁵	06 (2017)	2016 (Стратегический план государственной службы Мальдив 2016 – 2020)	Комиссия по делам государственной службы
ИТОГО	4,652,161	В среднем: 14 465		Очень малые островные развивающиеся государства В СРЕДНЕМ: 13		
Велико-британия	65,640,000		2,750,000 (2011) ³⁶	04		
Франция	66,900,000		5,200,000 (2011) ³⁷	08		
Ирландия	4,700,000		317,000 (2017) ³⁸	06		

35. Статистический ежегодный сборник Мальдив 2018. Национальное бюро статистики

36. *Portail de la Fonction Publique. 2011. Fiche-Pays : France.* <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/France.pdf>

37. *Portail de la Fonction Publique. 2011. Fiche-Pays : Royaume-Uni.* https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/Royaume_uni.pdf

38. Департамент государственных расходов и реформ – Банк данных. http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=SectorHistory.

Доступ 18/07/2018

РЕФОРМА В ОБЛАСТИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК: ПРИМЕРЫ КАЗАХСТАНА И УЗБЕКИСТАНА

Алишер Сууюнов¹, Бахром Миркасимов² и Комилжон Каримов³

Резюме

Научные исследования и разработки (НИОКР) имеют большое значение для экономического роста, поскольку они обеспечивают технологический прогресс в обществе, поэтому правительства стимулируют как государственные расходы, так и расходы частного бизнеса на НИОКР. Несмотря на меры правительств по стимулированию инициатив в области НИОКР во всем мире, темпы исследований и разработок значительно отстают в Центральной Азии. Мы используем данные Узбекистана и Казахстана, которые свидетельствуют о том, что несмотря на более высокий потенциал исследований и разработок в Узбекистане, казахстанские ученые значительно опережают в количестве и качестве публикаций и патентов. На наш взгляд, низкая продуктивность исследователей, недостаточное стимулирование НИОКР, отсутствие частных инвестиций в НИОКР и неэффективность исследовательских процессов привели к низкому качеству инноваций, менее глобальному воздействию и неустойчивой культуре исследований и разработок в Узбекистане по сравнению с Казахстаном. Мы предлагаем три варианта политики для обеспечения высокого качества НИОКР: [i] стимулировать государственно-частные и международные партнерства (например, партнерство МВУТ и Вестминстерского университета, Назарбаев Университета и принимающих университетов) с целью обеспечения условий для самоуправления, интернационализации, мобильности и обмена знаниями между отраслями экономической деятельности, правительством и университетами; [ii] осуществить реструктуризацию бизнес/исследовательских процессов в государственных учреждениях, включая национальные университеты, участвующие в НИОКР, для оптимизации эффективности и производительности; и [iii] предоставить налоговые и финансовые льготы для стимулирования производственных и академических капиталовложений в НИОКР.

Ключевые слова: исследования, НИОКР, инновации, Узбекистан, Казахстан, реформа

1. Алишер Сууюнов: магистр прикладной экономики, Международный Вестминстерский университет в Ташкенте (WIUT), email: asuuyunov@wiut.uz

2. Алишер Сууюнов: магистр прикладной экономики, Международный Вестминстерский университет в Ташкенте (WIUT), email: asuuyunov@wiut.uz

3. Комилжон Каримов: ректор Международного Вестминстерского университета в Ташкенте (WIUT), email: kkarimov@wiut.uz

НИОКР и экономический рост

Научные исследования и разработки (НИОКР) определяются как систематическая и творческая деятельность с целью внесения вклада в накопление знаний и поиск новых применений для существующих знаний; эти виды деятельности должны быть инновационными, творческими, неопределенными, систематическими и воспроизводимыми (ОЭСР, 2015). Во многих эмпирических исследованиях основное внимание было уделено влиянию НИОКР на экономический рост, и предполагаемые исследователи «стоят на плечах прошлых гигантов» (Acemoglu, 2009). Дэвидсон и Сегерстром, Джанджуа и Самад, и Аджемоглу (Davidson & Segerstrom, 1998; Janjua & Samad, 2007; and Acemoglu, 2009) выявили положительное влияние расходов и инвестиций в НИОКР на экономический рост благодаря технологическому прогрессу. Аналогичным образом, Купманс и Донселаар (Koopmans & Donselaar, 2015) пришли к выводу, что увеличение НИОКР на 10% связано с ростом производительности труда на 1,1-1,4% (Mohnen, 2018). Принимая во внимание различные точки зрения, Мохнен (Mohnen, 2018) изучил, как инвестиции в исследования и разработки влияют на производительность и экономический рост. Он пришел к выводу, что инвестиции в НИОКР приносят положительный результат и распространение знаний, масштабы которых варьируются в разных странах.

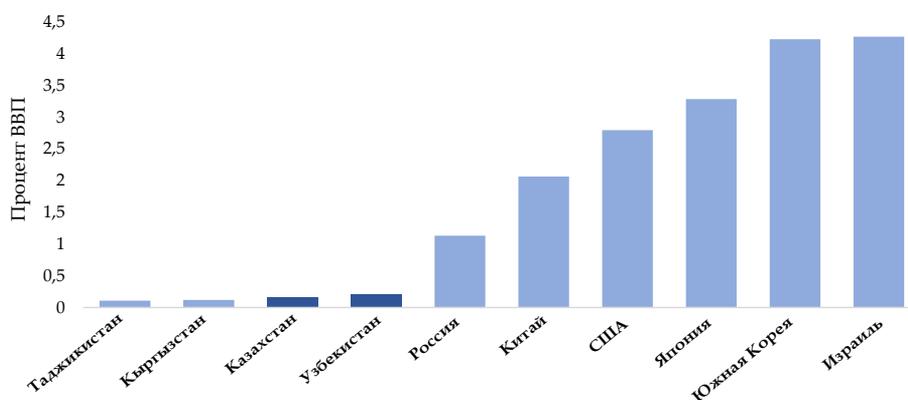
С другой стороны, Блум и его коллеги (Bloom et al, 2017) обнаружили, что эффективность научно-исследовательской деятельности снижается на 5,3% ежегодно во всем мире. Авторы показывают, что эффективность исследований вдвое сокращается в течение примерно 13 лет. Они утверждают, что, если темпы роста капиталовложений в НИОКР снизятся, то экономика будет развиваться медленнее. Таким образом, экономисты должны удваивать инвестиции в НИОКР каждые 13 лет, чтобы сохранить текущий темп роста. Френкель и др. (Frenkel et al, 2015) критиковали сложные и обременительные бюрократические процедуры получения разрешений, задерживающие выход на рынок. Чен и др. (Chen et al, 2013) обнаружили, что устойчивый экономический рост, базирующийся на инновациях, основывается как на фундаментальных, так и на прикладных исследованиях, выпускающих научные журнальные статьи и патенты. Они приписывали высокий рост производительности росту производительности, ориентированному на патентование, особенно в развивающихся странах. Еом и Ли (Eom and Lee, 2010) выделили успешную коммерциализацию результатов исследований и разработок и расширение доли инновационных продуктов в продажах, а не просто увеличение количества патентов. Большая часть деятельности

исследований и разработок лишь имитирует НИОКР, копируя продукцию других компаний, в то время как инновационные исследования и разработки ориентированы на развитие новых высококачественных продуктов (Davidson and Segerstrom, 1998). Джанджуа и Самад (Janjua and Samad, 2007) подчеркнули, что до тех пор, пока имитационные затраты ниже расходов на внедрение новых технологий, развивающиеся страны будут расти быстрее, чем развитые страны.

Затраты на НИОКР

Мировые экономики инвестируют определенную долю своего валового внутреннего продукта (ВВП) в НИОКР. Тем не менее, интенсивность исследований и разработок варьируется в разных странах (Рисунок 1). Израиль и Южная Корея, имеющие наибольшие расходы на НИОКР в процентном отношении к ВВП, выделяются на фоне остальных, израсходовав более 4% своего ВВП на НИОКР в 2015 году, тогда как ведущие экономики, такие как Япония, США и Китай, выделили 3,3%, 2,8% и 2,1% соответственно. Интенсивность исследований в четырех странах Центральной Азии - Узбекистане (0,21%), Казахстане (0,17%), Кыргызстане (0,12%) и Таджикистане (0,11%) - была значительно ниже, чем упомянутые выше страны, продвигающие технологический прогресс.

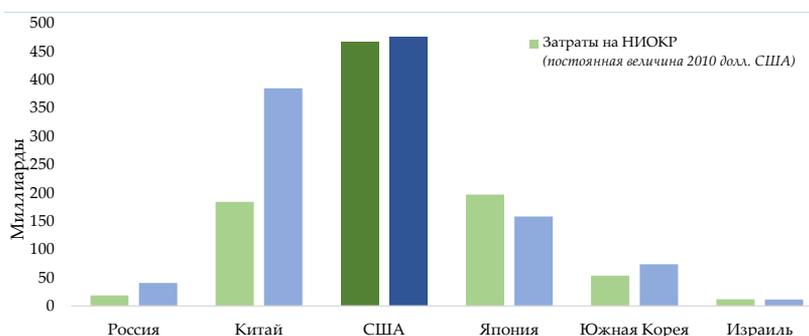
Рисунок 1: Валовые расходы на НИОКР в 2015 г., в процентах от ВВП



Источник: Всемирный банк (2018 год), «Расходы на исследования и разработки (% от ВВП)», «Показатели мирового развития», <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS> на основе данных Статистического института Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

Как показано в Рисунке 2, несмотря на более низкие расходы на НИОКР в доле от ВВП, по сравнению с Израилем, Южной Кореей и Японией, расходы США на исследования и разработки были самыми высокими в 2015 году как по постоянной величине доллара США 2010 г. (465 млрд. \$), так и по паритету покупательской способности 2011 г. (475 млрд. \$). Израиль, несмотря на наибольшие расходы на НИОКР в доли ВВП, в абсолютном выражении затрачивает меньше, чем Россия.

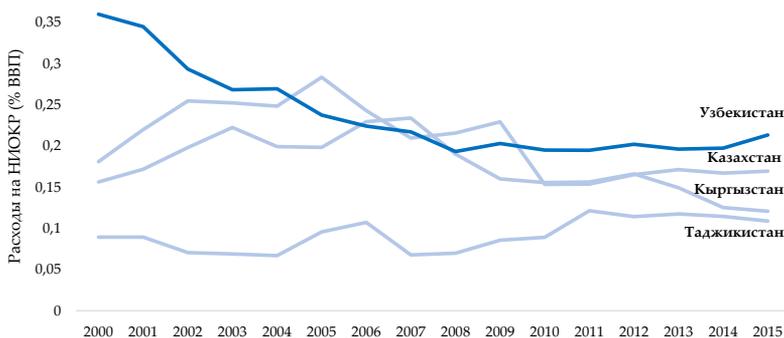
Рисунок 2: Расходы на НИОКР в развивающихся странах в 2015 году в абсолютном выражении



Источник: оценки авторов, основанные на данных Всемирного банка.

В Узбекистане, Казахстане и Кыргызстане (Рисунок 3) наблюдалась тенденция к снижению в 2000-2015 гг., тогда как в Таджикистане наблюдается тенденция к росту, хотя расходы на НИОКР в доли ВВП были ниже по сравнению с другими странами Центральной Азии.

Рисунок 3: Валовые расходы на НИОКР в 2015 году, в процентах от ВВП в странах Центральной Азии



Источник: Всемирный банк (2018 г.), «Расходы на исследования и разработки (в процентах от ВВП)», «Показатели мирового развития», <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>, на основе данных Статистического института Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

Правовая система НИОКР

Казахстан укрепил свою правовую систему в области науки, технологии и инноваций путем принятия законодательных документов на 1999-2016 годы (ОЭСР, 2018), например:

- Закон «Об образовании» (1999 и 2007 гг.);
- Закон «О государственной поддержке инновационной деятельности» (2006 г.);
- Закон «О науке» (2011 г.);
- Свод законов о создании Назарбаев университета (2011 г.);
- Закон «Об инновационном кластере «Парк инновационных технологий» (2014 г.). Например, научная система Назарбаев Университета «Nazarbayev University Research and Innovation System», Парк инновационных технологий «Алатау», международный технопарк IT-стартапов «Astana Hub», бизнес-инкубатор «MOST», бизнес-инкубатор «ALMAU», работающий по принципу акселератора и бизнес-инкубатор «Астана Business Campus» являются яркими примерами научно-производственных кластеров;
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (2015 г.).

Несмотря на существующие законы, доля НИОКР в ВВП Казахстана остается на уровне 0,17%. Тем не менее, правительство Казахстана предприняло дальнейшие шаги по коммерциализации результатов исследований путем принятия Закона № 381-V от 31.10.2015 г. «О коммерциализации результатов научной и/или технической деятельности» и создания 26 отделений по коммерциализации исследований в национальных университетах (ОЭСР, 2018).

Между тем, в Узбекистане наблюдается пробел в правительственных мерах по координации деятельности в области НИОКР в течение 1997-2006 гг. Таким образом, правительство в последнее время наверстывает упущенное при помощи следующих нормативных документов:

- Указ Президента Республики Узбекистан PQ-436 от 07.08.2006 г. «О мерах по улучшению координации и управления развитием науки и технологии»;
- Указ Президента Республики Узбекистан PQ-2204 от 08.07.2014 г. «О мерах по дальнейшей оптимизации структуры Академии наук

Узбекистана и усилению интеграции академической науки и высшего образования Республики Узбекистан»;

- Указ Президента Республики Узбекистан PQ-2602 от 19.09.2016 г. «О создании Узбекско-Японского молодежного центра инноваций в Ташкентском государственном техническом университете имени Ислама Каримова»;
- Указ Президента Республики Узбекистан PQ-2769 от 10.02.2017 г. «О дополнительных мерах по разработке фундаментальных и прикладных исследований и новаторских действий в области геномики и биоинформатики»;
- Постановление Кабинета Министров № 631 от 15.08.2017 г. «О мерах по организации деятельности Инновационного центра по поддержке разработки и внедрения информационных технологий «Мирзо Улугбекский Инновационный Центр»;
- Постановление Президента Республики Узбекистан PQ-5264 от 29.11.2017 г. о создании Министерства инновационного развития Республики Узбекистан, которое отвечает за разработку и реализацию государственной инновационной политики как с иностранными, так и с местными предприятиями - государственно-частное партнерство.

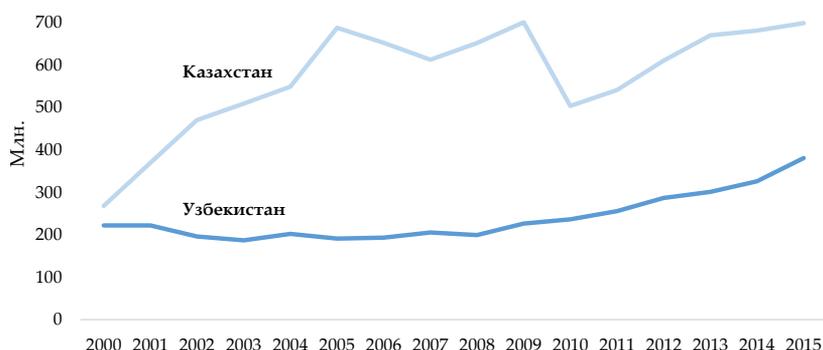
Кроме того, для координации НИОКР и стимулирования внедрения инноваций для решения социально-экономических проблем в стране были опубликованы два закона для публичного обсуждения – Закон Республики Узбекистан об инновационной деятельности⁴ и Закон Республики Узбекистан о науке⁵. Их вступление в силу ожидается к декабрю 2018 года.

Рисунок 4 представляет валовые расходы на НИОКР по паритету покупательской способности (ППС). Расходы на исследования и разработки в Казахстане колебались в 2000-2015 гг., тогда как в Узбекистане они оставались фиксированными до неуклонного роста после глобального финансового кризиса в 2007-2008 гг. Несмотря на незначительно большую долю НИОКР в ВВП Узбекистана, расходы на исследования и разработки в долл. по ППС 2011 г. в Казахстане (699 млн.) были примерно в два раза выше, чем в Узбекистане в 2015 г. (381 млн.).

4. Закон Республики Узбекистан «Об инновационной деятельности», Обсуждение нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, <https://regulation.gov.uz/uz/documents/2104>

5. Закон Республики Узбекистан «О науке», Обсуждение нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, <https://regulation.gov.uz/uz/documents/2102>

Рисунок 4: Валовые расходы на НИОКР в Казахстане и Узбекистане по ППС (2011 г.)



В отношении валовых внутренних расходов на НИОКР по секторам деятельности (Рисунок 5), в Узбекистане наибольшая доля (41%) принадлежит правительству, тогда как наибольшая доля в Казахстане (31%) принадлежит высшим учебным заведениям. Незначительная часть валовых внутренних расходов на НИОКР (1%) в Узбекистане приходится на частный некоммерческий сектор. Однако доля частного сектора в Казахстане в десять раз больше, несмотря на наименьшую долю общих расходов. Доля сектора коммерческих предприятий в Узбекистане и Казахстане составляет 39% и 29% соответственно. Кроме того, по нашим наблюдениям, валовые внутренние расходы на НИОКР в Казахстане более равномерно распределяются по секторам по сравнению с Узбекистаном.

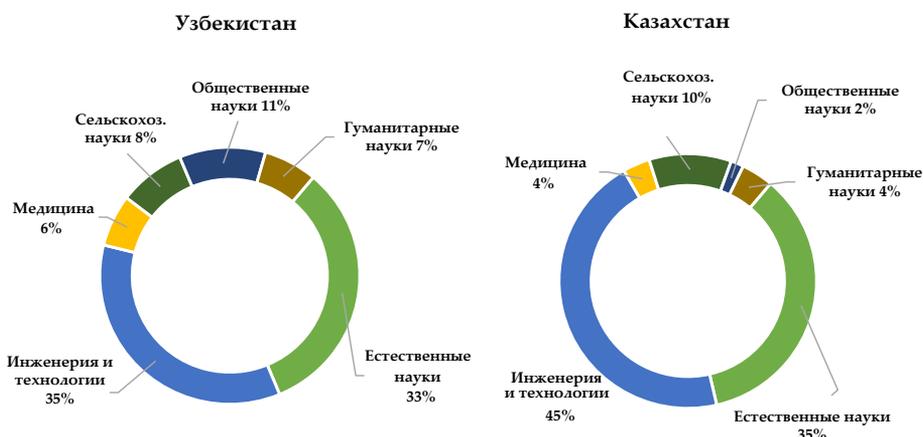
Рисунок 5: Валовые внутренние расходы на НИОКР по секторам в Узбекистане (2016 г.) и Казахстане (2013 г.)



Источник: Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (дата не указана);
Институт статистики ЮНЕСКО (дата не указана)

Что касается распределения валовых внутренних расходов на НИОКР среди наук, инженерия с технологией и естественные науки составляют более 65% общих расходов на НИОКР в обеих странах. Тем не менее, в Узбекистане валовые внутренние расходы на НИОКР распределяются относительно равномерно по наукам по сравнению с Казахстаном. В то время как Казахстан выделил 2% расходов на исследования в области общественных наук, Узбекистан выделил 11% на эту область в 2016 году.

Рисунок 6: Валовые внутренние расходы на НИОКР по наукам в 2016 г.

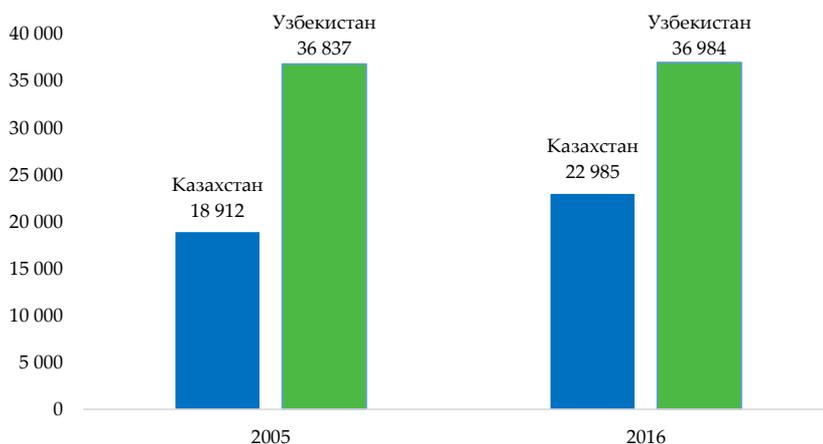


Источник: Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (дата не указана), «Расходы на НИОКР по секторам по отраслям науки в 2016 году», <https://goo.gl/1qPM3v>; Комитет по статистике Республики Казахстан (дата не указана), «Внутренние текущие расходы на исследования и разработки по областям науки», <https://goo.gl/8JSGxa>.

Персонал НИОКР

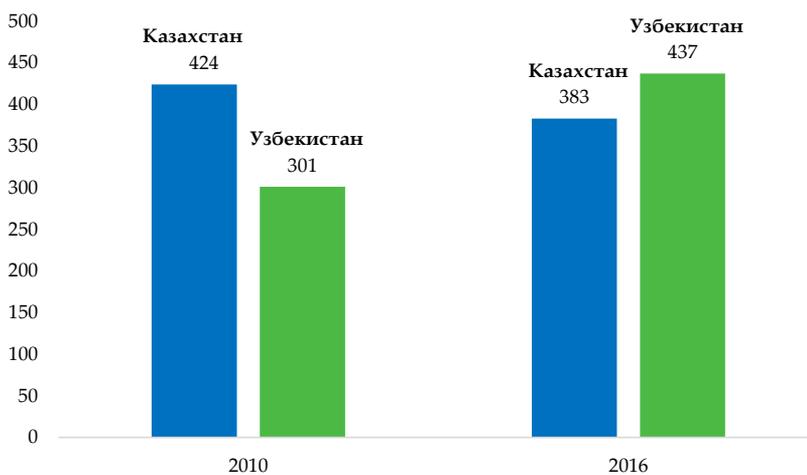
Сравнивая данные о количестве сотрудников НИОКР в Узбекистане и Казахстане за 2005-2016 гг. (Рисунок 7), количество персонала, участвующего в НИОКР в Узбекистане, осталось почти на том же уровне, с незначительным увеличением с 36 837 до 36 984 единиц, тогда как этот показатель для Казахстана увеличился на 21,5%, с 18 912 в 2005 году до 22 985 в 2016 году. В то же время количество организаций, участвующих в исследованиях и разработках (Рисунок 8), в Узбекистане значительно выше и увеличилось почти на треть с 301 до 437 организаций в период с 2010 по 2016 год. В среднем в Узбекистане 85 человек работают над НИОКР в одной организации, а в Казахстане около 60 работников НИОКР на одну организацию, и они более продуктивны.

Рисунок 7: Количество сотрудников НИОКР в Узбекистане и Казахстане



Источник: Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (дата не указана), «Количество сотрудников НИОКР (2000-2016 гг.)», <https://goo.gl/1qPM3v>; Комитет по статистике Республики Казахстан (дата не указана), «Основные показатели состояния и развития науки», <http://stat.gov.kz/getImg?id=ESTAT096029>.

Рисунок 8: Число организаций, участвующих в НИОКР в Узбекистане и Казахстане



Источник: Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (дата не указана), «Количество организаций, занимающихся НИОКР (2010–2016 гг.)», <https://goo.gl/1qPM3v>; Комитет по статистике Республики Казахстан (дата не указана), «Число организаций, осуществляющих НИОКР», <http://stat.gov.kz/getImg?id=ESTAT096028>.

Число научных и технических публикаций в Узбекистане и Казахстане (Рисунок 9) значительно увеличилось в период между 2003-2016 гг. У казахстанских ученых отмечено увеличение количества публикаций более чем в 6 раз с ростом объема этих исследований с 238,8 в 2003 г. до 1563,8 в 2016 г. Однако в Узбекистане прирост составляет менее 30%, увеличившись с 277,7 до 357,4. Как упоминалось ранее на Рисунке 5, третья часть научно-исследовательских работ в Казахстане проводится в высших учебных заведениях и в исследовательской работе университета, которые в основном вносят вклад в публикации журналов и/или исследовательских грантов. Это шестикратное увеличение также можно отнести частично к увеличению расходов на НИОКР в долларах по ППС (Рисунок 4) в Казахстане, в то время как в Узбекистане динамика расходов на НИОКР была относительно медленной и более неустойчивой.

Рисунок 9: Количество опубликованных статей научно-технического журнала⁶



Источник: Всемирный банк (2018 год), «Статьи научно-технического журнала», <https://data.worldbank.org/indicator/IP;JRN.ARTC.SC>; Показатели мирового развития на основе данных Национального научного фонда, научно-технических показателей.

По данным Web of Science, число опубликованных технических и научных журнальных статей достигло максимума в 2016 г. как в Казахстане, так и в Узбекистане (Рисунок 10). В Казахстане этому огромному росту в 2016 г. в основном поспособствовали (в процентном отношении) университеты, которые были недавно созданы (Рисунок

6. Статьи научно-технических журналов связаны с количеством опубликованных статей по физике, биологии, химии, математике, клинической медицине, биомедицинских исследованиях, технике и технологии, а также о Земле и космосе.

11) - Казахский национальный университет (19%), затем Назарбаев Университет (7%) и Евразийский национальный университет (6%). С другой стороны, в Узбекистане максимальный рост публикаций был обусловлен в основном учеными-медиками из Ташкентской медицинской академии (24%), Академии наук Узбекистана и Национального университета Узбекистана (Рисунок 12). Более того, работа казахстанских ученых цитируется чаще и оказывает более сильное влияние. Например, в 2017 году число опубликованных цитируемых статей в Казахстане было в два раза больше опубликованных работ в Узбекистане (Рисунок 13).

Рисунок 10: Число опубликованных статей в научно-технических журналах с использованием Web of Science

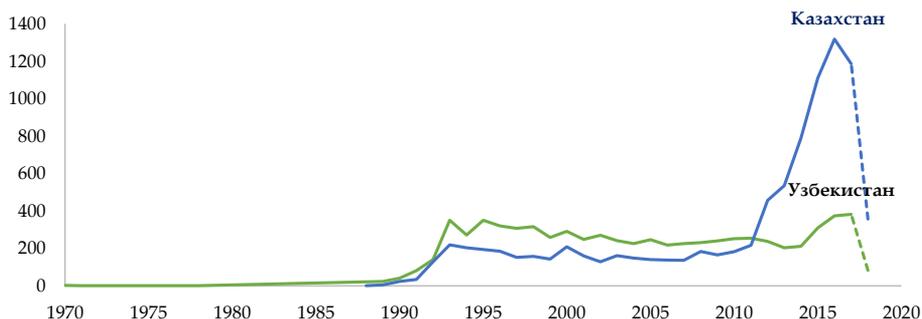


Рисунок 11: Процентная доля статей в научно-технических журналах, опубликованных организациями Казахстана с использованием Web of Science

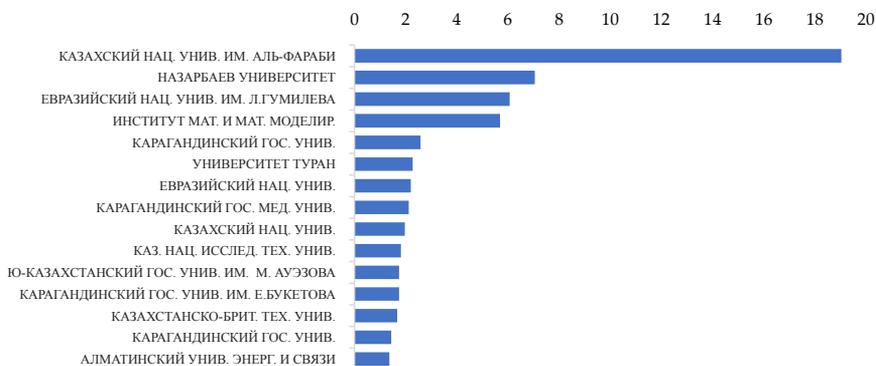


Рисунок 12: Процентная доля статей в научно-технических журналах, опубликованных организациями Узбекистана с использованием Web of Science

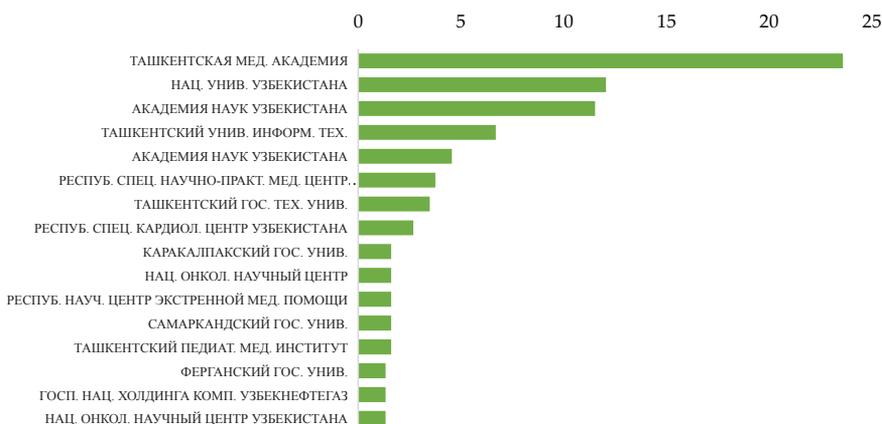
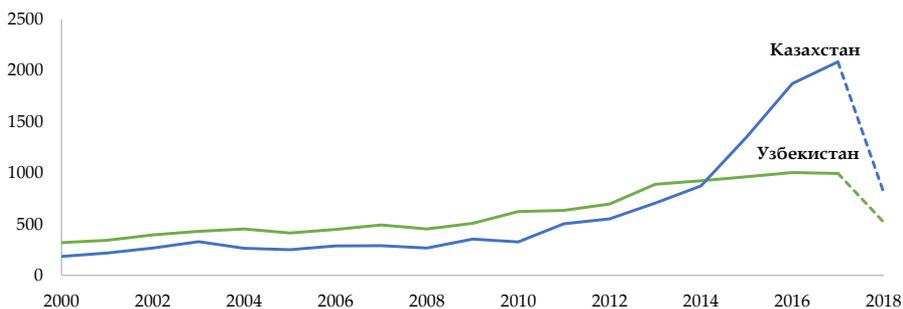


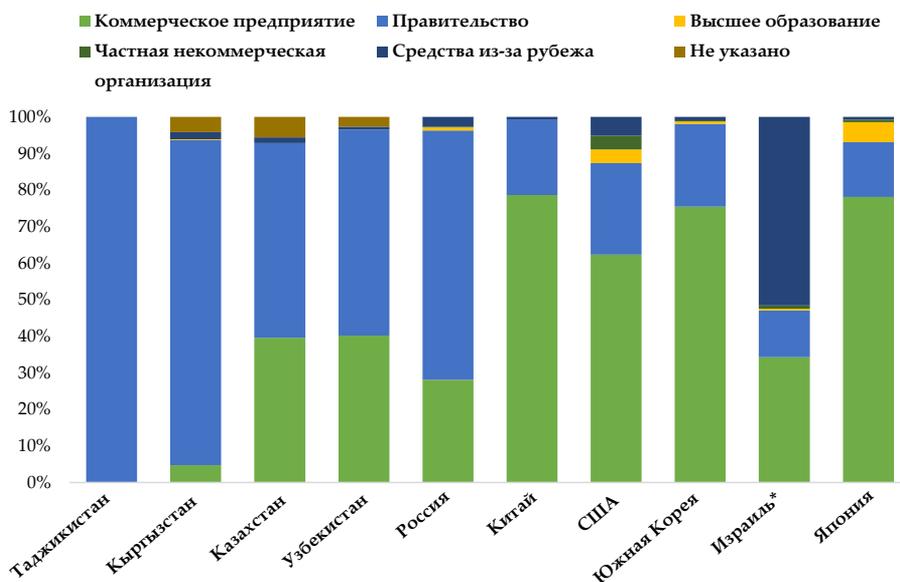
Рисунок 13: Влияние цитирования опубликованных научно-технических журналов в Узбекистане и Казахстане с использованием Web of Science



Источники финансирования НИОКР

Согласно Рисунку 14, правительство, как правило, является крупнейшим или единственным источником финансирования исследований и разработок в Центральной Азии. Однако опыт Китая, Японии, Южной Кореи и Соединенных Штатов показывает, что примерно две трети финансирования исследований и разработок исходят от коммерческих предприятий/фирм, а не от правительства.

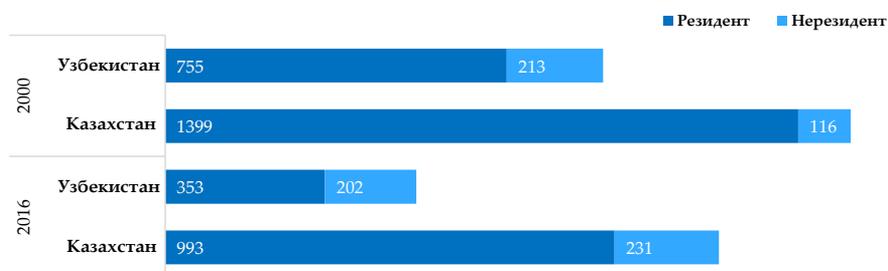
Рисунок 14: Валовые расходы на НИОКР по источникам финансирования



Источник: Институт статистики Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) (дата не указана), «Наука, технологии и инновации», <http://uis.unesco.org/en/country/uz>. * Данные 2015 года

Интеллектуальная собственность

Национальная система интеллектуальной собственности (ИС) в обеих странах развилась после обретения независимости (Агентство интеллектуальной собственности, дата не указана, ОЭСР, 2016). Что касается заявок на патент в 2000 и 2016 гг. (Рисунок 15), цифры обеих стран указывают на тенденцию к снижению. В Узбекистане количество заявок резидентов уменьшилось почти в два раза по сравнению с 2000 г., тогда как в Казахстане оно уменьшилось на 30%. В то время как количество заявок на патент нерезидентов удвоилось в Казахстане, в течение шестнадцати лет в Узбекистане оно сократилось с 213 до 202. Хотя количество людей и организаций, занимающихся НИОКР, было выше в Узбекистане, чем в Казахстане, общее количество заявок на патент в Казахстане в 2016 году превысило это количество в Узбекистане на 669 заявок.

Рисунок 15: Количество заявок на патент по статусу заявителя

Источник: Всемирный банк (2018 г.), «Заявки на выдачу патента, резиденты», показатели мирового развития, <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.RESD>; «Заявки на выдачу патента, нерезиденты», показатели мирового развития, <https://data.worldbank.org/indicator/IP.PAT.NRES>, показатели мирового развития, на основе данных Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС).

Вопросы политики

Производительность и качество исследований и инноваций

Несмотря на то, что больше организаций и персонала осуществляло НИОКР в Узбекистане, количество патентов и научно-технических статей значительно отстает от количества в Казахстане. Эти выводы поднимают вопросы о продуктивности работников или эффективности процессов, связанных с исследованиями и разработками, а также о качестве исследований и инноваций в Узбекистане. Также можно выделить проблему недостаточного стимулирования научной и инновационной деятельности, что было подтверждено рейтингом Узбекистана в 2015 году в Глобальном инновационном индексе (0,14 из 1); Узбекистан не был включен в этот рейтинг в 2016 и 2017 гг. Стимулы к инновациям можно отнести к доле правительства в расходах на исследования и разработки (Рисунок 5). Поскольку львиная доля валовых внутренних расходов на НИОКР принадлежит правительству, научно-исследовательские организации могут практиковать раздувание штатов, из-за которого большинство государственных организаций страдает по всему миру (Weil, 2012). Эта проблема указывает на то, что персонал НИОКР может быть занят непродуктивными и бюрократическими действиями, не связанными с созданием новых и оригинальных идей; и капитал или человеческие ресурсы могут быть неправильно распределены в неправильные места, не позволяя им реализовать свой истинный потенциал. Количество зарегистрированных изобретений в Узбекистане в некоторой степени воспроизводит изобретения, сделанные в развитых

странах (Агентство интеллектуальной собственности, дата не указана). Эта тенденция широко распространена во всем мире, не только в Узбекистане.

Безрезультатная политика в виде требования большего количества публикаций от магистрантов в Узбекистане привела к столь настойчивому методу получения дополнительных публикаций. Например, магистранты должны опубликовать по крайней мере две научные статьи или диссертации во время учебы, чтобы иметь право защищать магистерскую диссертацию и получить степень магистра (Кабинет министров, 2015). Для получения права на защиту своих диссертаций, докторанты обязаны опубликовать по крайней мере три научные статьи (одну в зарубежном журнале), в которых представлены основные выводы диссертации в научных журналах, одобренные Высшей аттестационной комиссией (из того же источника). Между тем, исследователи должны опубликовать не менее десяти научных статей для получения права защиты диссертации доктора наук (одну в зарубежном журнале) в научных журналах, одобренной Высшей аттестационной комиссией (Кабинет министров, 2017). Аналогичным образом, в Казахстане для получения степени доктора наук, исследователи должны опубликовать не менее семи статей, связанных с темой диссертации, в том числе не менее трех статей в научном журнале, одобренных комиссией; одну научную работу в иностранном журнале, имеющую ненулевой импакт-фактор в соответствии с платформой Web of Knowledge компании Thomson Reuters или на основе базы данных Scopus; и три статьи на международных конференциях, в том числе на международной конференции, проводимой в иностранном государстве или другой стране, где была защищена диссертация (Министры образования и науки Республики Казахстан, 2011).

Эти требования к диссертации указывают, что текущая политика оценивает количество публикаций, а не их качество или цитирование. Такая «игра чисел» может привести к случаям хищнических публикаций. Недобросовестные издатели привлекают исследователей быстрым рецензированием и высокими показателями принятия публикаций или импакт-факторов (т.е. факторами мирового значения). Хотя помощь хищнических изданий приводит к увеличению числа публикаций, эти статьи очень низкого качества, так называемые «мусорные»; и, следовательно, имеют нулевой или небольшой вклад в запас знаний. В отличие от издателей с высокой репутацией и строгим контролем качества, хищнические издатели руководствуются прибылью и участвуют в академической нечестности (INANE Predatory Publishing Practices

Collaborative, 2014). Эти издатели подражают названиям авторитетных рецензируемых журналов для привлечения потенциальных жертв, желающих опубликовать свои «мусорные» исследования (из того же источника).

Недостаточное инвестирование в исследования и разработки

Относительно высокий государственный вклад (примерно две трети) в общие расходы на НИОКР в Узбекистане и Казахстане указывает на то, что частный сектор менее заинтересован в инвестировании в НИОКР. Ян (Yang, 2014) эмпирически изучил, что выделение большего объема ресурсов на НИОКР ускоряет деятельность фирм, особенно небольших. Хотя прямая государственная поддержка НИОКР приносит плодотворные результаты в фундаментальных исследованиях, правительство не так успешно поддерживает прикладные исследования в связи с «отсутствием мотива прибыли» (Stiglitz & Rosengard, 2015). Более высокий коэффициент окупаемости капиталовложений в НИОКР стимулирует мотивацию частных фирм к принятию на себя рисков и максимальному увеличению прибыли. Таким образом, фирмы вкладывают средства в НИОКР для повышения своей конкурентоспособности и повышения их производительности (Sterlacchini & Venturini, 2018).

В качестве примера возьмем сектор информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). В постановлении Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Ташкентского университета информационных технологий» PQ-2834 от 15.03.2017 г. изложено о создании фонда научно-инновационного развития Ташкентского университета информационных технологий им. Мухаммада аль-Хорезми. Фонд финансируется за счет 1% от общей суммы, полученной от абонентской платы для операторов мобильной связи, за каждый мобильный абонентский номер, приблизительно на 111 717 долл. США⁷. Эта мера сосредотачивает внимание на усилиях правительства по стимулированию НИОКР в секторе ИКТ. Однако, его позитивное влияние может омрачить Постановлением Министерства финансов и Государственного налогового комитета Республики

7. По данным Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций Республики Узбекистан, общее количество абонентов мобильной связи в начале 2018 года составило 22,8 млн. чел.; ежемесячная плата за каждый абонентский номер составляет 4 000 сум в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан PQ-3454 от 29.12.2017;

1 USD = 8 163,46 UZS как указывает Центральный банк Узбекистана по состоянию на 7 марта 2018.

Всего = $\frac{22.8 \cdot 10^6 \cdot 4000}{8163.46} = 11.17$ млн. долл. США или 91,2 млрд. сум; 1% = \$111,717 или 912 млн. сум.

Узбекистан № 2759-1 от 28.02.2018 г. «О внесении изменений в правила применения ставки налога на прибыль юридических лиц организациями, оказывающими услуги мобильной связи (сотовыми компаниями) в зависимости от уровня рентабельности и последующим постановлением Президента Республики Узбекистан «О концепции модернизации налоговой политики» PF-5468 от 29.06.2018 г. В то время как предыдущее постановление увеличило налоги для операторов мобильной связи с 7,5 до 14%, последнее предложило повысить налоги до 20%, что сравнительно аналогично ставке налога на прибыль организаций в Казахстане.

С одной стороны, данное изменение фискальной политики позволяет правительству увеличить налоговые поступления. С другой стороны, высокие налоги с доходов компаний не позволяют фирмам получать прибыль, которая могла бы быть инвестирована в НИОКР и сетевую инфраструктуру, чтобы быть более конкурентоспособными, продуктивными и предоставлять более качественные услуги. В Узбекистане тандем увеличения налоговых ставок для операторов мобильной связи и ежемесячной абонентской платы за каждый мобильный абонентский номер являются соответственно прогрессивным и акцизным налогами, которые переходят к абонентам и ставят их в еще более затруднительное положение. Эти налоги увеличивают стоимость мобильных услуг и делают их недоступными для потребителей с более низкими количественными показателями доходов; и, таким образом, способствуют расширению цифрового неравенства среди граждан с различным уровнем доходов (GSMA, 2018).

Альтернативные варианты политики

На основе анализа упомянутых выше вопросов политики мы рассматриваем имеющиеся меры для разрешения данной проблемы. Мы указываем несколько эмпирически обоснованных вариантов: [i] установление партнерских связей между государственным и частным секторами и международное сотрудничество в области НИОКР; [ii] осуществление реструктуризации бизнес/исследовательских процессов в государственных учреждениях НИОКР; [iii] внедрение инновационных механизмов финансирования для стимулирования НИОКР; [iv] предоставление налоговых льгот.

i. Установление партнерских связей между государственным и частным секторами и международное сотрудничество в области НИОКР

Страны с более высокой долей частных инвестиций в НИОКР достигают относительно высокой эффективности НИОКР (Chen, Hu & Yang, 2011). Доля расходов на НИОКР в бизнесе, например, в Китае составляет

примерно 70%, что позволило Китаю обойти второго по величине источника патентных заявок. В Японии и Китае было опубликовано больше научных статей, чем в США в 2016 году (Guarino et al, 2018).

Согласно Квон (Kwon, 2011), Южная Корея и Сингапур превратили научные исследования в источник дохода, чтобы связать научное сообщество с правительством и предпринимательством. Университеты можно рассматривать как «эффективные инкубаторы для высокотехнологичных стартапов» (Chen et al, 2011). Принимая во внимание способности исследователей и учреждения, следует стимулировать такие формы сотрудничества (но не ограничивающиеся лишь ими) между университетами и предприятиями, как, деятельность с получением дополнительного источника доходов, лицензирование, создание научных парков, совместные государственные и частные исследования, совместное использование научно-исследовательских лабораторий и программы по обмену исследователей (Eom & Lee, 2010; ОЭСР, 2018).

В 1980-х годах в Соединенных Штатах был принят Закон Бэа-Доула для регулирования права собственности на научные исследования, финансируемые правительством. Эта политика позволяет правообладателю патентовать изобретения, финансируемые государством, тем самым обеспечивая стимулы для коммерциализации изобретений и передачи технологий на рынок (Mireles, 2007). Закон позволил университетам и неправительственным организациям проводить исследования, финансируемые государством, для увеличения количества патентов и лицензий, создавая таким образом дополнительную экономическую деятельность (из того же источника). Несколько развитых стран ЕС и развивающихся стран, таких как Япония, Южная Корея, Китай и Индия, приняли аналогичные законы, чтобы стимулировать передачу технологий и взаимодействие между университетами и промышленными предприятиями. Китай пошел дальше и ввел льготы, чтобы стимулировать создание иностранных центров и международных альянсов НИОКР (Li & Zhong, 2003). В Центральной Азии в Казахстане в 2015 году был принят закон «О коммерциализации результатов научной и/или технической деятельности» для передачи результатов исследований на местные и мировые рынки и был направлен на усовершенствование успешной коммерциализации (ОЭСР, 2018). Однако у правительства Узбекистана не было никаких законодательных инициатив по обеспечению внедрения результатов исследований на рынок до 2018 года; но недавний президентский указ (PQ-3855 от 14.07.2018 г.) направлен на повышение эффективности коммерциализации результатов исследований.

ii. Осуществление модернизации бизнес-процессов в организациях, участвующих в исследованиях и разработках

Проведение модернизации бизнес-процессов обеспечивает оценку функционирования текущих бизнес-процессов о том, в какой степени пересмотр этих процедур снижает непродуктивные действия работников и повышает эффективность; и как эти изменения должны применяться для повышения конкурентоспособности и достижения целей (Chen, 2001). В Казахстане, согласно Национальной концепции образования и науки, государственные и национальные университеты обязали быть в списке лучших университетов мира (Karatajev, 2016). Это улучшение рейтинга было достигнуто путем таргетинга на ключевые показатели всемирного рейтинга университетов QS (QS Quacquarelli Symonds Limited, дата не указана).

С одной стороны, модернизация бизнес-процессов позволяет государственным организациям НИОКР, включая национальные институты и университеты, эффективно функционировать, координировать работу с Министерством инновационного развития и достигать целей национальной инновационной политики. С другой стороны, она сопряжена возражениями работников относительно изменений, поскольку эти изменения радикальны, а не постепенны. Поскольку количество рабочих сократится, это может стать главным препятствием для успешного проведения реорганизации бизнес-процессов. Тем не менее, как предложил Чен (Chen, 2001), барьер можно преодолеть, вовлекая сотрудников в процесс комплексной реструктуризации, чтобы получить их поддержку для успешного внедрения модернизации бизнес-процессов. Эти реформы должны проводиться с учетом человеческих, организационных, культурных и политических аспектов; в противном случае реорганизация не будет успешно реализована и не достигнет своих основных целей.

iii. Внедрение инновационных механизмов финансирования для поощрения инноваций

Поскольку финансирование имеет большое значение для инноваций и роста, поиск и доступ к финансовым ресурсам являются важнейшими вопросами как для органов, разрабатывающих политику, так и для субъектов инновационной деятельности. Одним из способов решения проблемы является создание краудфандинговой⁸ платформы для небольших предприятий. Краудфандинг позволяет небольшим

8. Инструмент коллективного финансирования на базе интернета, позволяющий малым предприятиям привлекать средства на начальных этапах (ОЭСР, 2012)

компаниям или проектно-ориентированным инициативам привлекать финансовые ресурсы от общественности для проведения рискованных современных проектов, поскольку они действуют в качестве посредника между предпринимателями и сообществом (Belleflamme et al, 2014). Кроме того, этот метод сбора средств позволяет компаниям не только находить решения, но также наблюдать реакцию потребителей и потенциальный спрос на новый продукт (Schwienbacher & Larralde, 2010). С другой стороны, авторы проекта, для которых начата кампания по сбору средств, должны будут раскрывать значительную часть идей проекта для общественности. Это может поставить под угрозу новую и уникальную идею, поскольку она может быть украдена без каких-либо усилий.

iv. Предоставление налоговых льгот

Основным субъектом финансирования инновационной деятельности в Центральной Азии в настоящее время является правительство. Финансовые и налоговые стимулы являются фундаментальными предпосылками для привлечения предпринимателей к инновационной деятельности во всем мире. Например, научно-исследовательский экономический институт Кореи считает налоговые льготы более эффективными, чем субсидии на НИОКР (Kang & Park, 2012). Фальк (Falk, 2006) также выявил положительное влияние налоговых льгот на стимулирование частных расходов на НИОКР в странах ОЭСР (Frenkel et al, 2015). Частный сектор в Центральной Азии, а именно в Узбекистане и Казахстане, должен стимулироваться за счет льгот различных форм и удержания налогов для инвестиций в НИОКР.

Казахстан разработал правила и стимулы для ускорения предпринимательской деятельности в области НИОКР и привлечения иностранных инвестиций (ОЭСР, 2018). Однако эти меры недостаточны и предлагается их генерализация для охвата большего числа предприятий (из того же источника). Между тем, налоговая система Узбекистана имеет ряд проблем, связанных с чрезмерным налогообложением и недостаточным налоговым воздействием на процессы модернизации. Например, налоговые льготы для упрощенной системы налогообложения неэффективны, так как субъектами упрощенных порядков являются, как правило, небольшие предприятия с низкой интенсивностью НИОКР. Практика взимания НДС в сложившихся условиях Узбекистана не стимулирует инновационную деятельность, поскольку разработка и производство инновационных продуктов и услуг отнимают много времени. В то же время суммы, полученные авансом и полученные

на текущий счет, облагаются НДС перед доставкой товаров или выполнением работ. Текущая бюджетная политика не рассматривает успешный зарубежный опыт финансирования инноваций.

В развитых странах фирмы могут вычитать определенный процент расходов на НИОКР из их налогооблагаемого дохода. Например, австралийские компании вычитают 38,5% или 43,5% расходов на НИОКР из налогооблагаемого дохода (Австралийское налоговое управление, 2017). Опыт Ирландии, Индии, Китая, Израиля, Тайваня и Беларуси в предоставлении беспрецедентных налоговых льгот⁹ способствовал экономическому росту и сместил экономическую направленность на высокотехнологичные отрасли. Норвежский опыт предоставления налоговых льгот для стимулирования частных исследований и разработок был успешным (Hægeland & Møen, 2007). Их анализ данных корпоративного уровня представляет, что компании, получающие налоговые льготы, значительно увеличили инвестиции в исследования и разработки по сравнению с фирмами, не получающими налоговые льготы.

Рекомендации по политике

Проанализировав НИОКР в Узбекистане и Казахстане, мы определили несколько вопросов политики и рассмотрели возможные варианты политики для решения таких вопросов на основе эмпирических данных. Мы предлагаем сочетание следующих трех мер: [i] стимулирование партнерских отношений между государственным и частным секторами и международное сотрудничество в области НИОКР; [ii] проведение модернизации бизнес-процессов в государственных научно-исследовательских организациях, включая университеты; и [iii] привлечение НИОКР в сфере предпринимательства посредством налоговых льгот.

Университеты имеют большой потенциал для создания новых идей и передачи знаний на рынок. В этом случае правительство должно принять нормативный документ для регулирования права собственности на финансируемые государством результаты исследований, создать

9. Внедрение феномена налогового режима «патентный бокс» в стимулировании инновационной деятельности посредством налоговых стимулов снижает ставки налогов на доходы компании, полученные от продаж запатентованных продуктов. Эта практика уже внедрена в нескольких европейских странах и Китае. Другим примером является введение особого налогового режима для освобождения научных и инновационных организаций и исследовательских центров от налога на прибыль, единого социального налога, НДС, налога на имущество и землю. Внедрение обоих/одного из налоговых режимов может снизить общее налоговое бремя инновационных фирм.

адекватную законодательную базу для защиты прав интеллектуальной собственности и подтолкнуть к самоуправлению, интернационализации и партнерским отношениям. Частный сектор должен быть связан с университетами через технопарки или экспериментальные лаборатории, чтобы сотрудничать в поиске ответов на свои исследовательские вопросы и повышать производительность за счет коммерциализации результатов исследований. Однако офисы коммерциализации технологий не обязательно должны создаваться в рамках предприятий или университетов, они также могут быть созданы в рамках неправительственных организаций, учитывая, что они стимулируют и поддерживают канал передачи знаний. (Balduzzi & Rostan, Boardman & Ponomariov, Rolfo & Finardi, Chang et al, and Fu & Li, как указано в Ripoll Feliu & Díaz Rodríguez, 2017). После установления связи между университетом и промышленностью частный сектор передаст результаты исследований в новую предпринимательскую деятельность. Например, четыре корейские программы¹⁰ коммерциализации академических исследований для укрепления взаимодействия между университетами и промышленностью, согласно Квон (Kwon, 2011), значительно увеличили количество новых членов, финансирование обучения и исследований; кроме того, возможность вносить вклад в экономику позволила университетам участвовать в лицензировании технологий, патентной защите интеллектуальной собственности и дополнительных видах деятельности.

Вторая рекомендация - модернизация бизнес-процессов и исследований. Такая модернизация позволяет государственным научно-исследовательским организациям, предприятиям и национальным институтам, и университетам инвестировать средства в НИОКР для реорганизации и оптимизации внутренних процедур путем внедрения новых технологий, сокращения непродуктивных и не связанных с НИОКР видов деятельности. Однако в этом случае необходимо учитывать отношение сотрудников к потенциальным реформам, и стороны, на которых влияют данные изменения, должны быть вовлечены в процесс реструктуризации. Рассмотрение культурных, организационных и политических аспектов способствует успешному проведению модернизации бизнес-процессов (Chen, 2001). Проведение реорганизации имеет важное значение, поскольку, если производительность будет низкой, это, вероятно, приведет к ухудшению хорошо разработанных других мер политики, что ведет к нарушению данных мер.

10. (i) Проект Brain Korea 21; (ii) Проект нового университета для региональных инноваций; (iii) проект Connect Korea; и (iv) проект университетского центра по промышленному сотрудничеству.

Еще одной рекомендацией правительству для проведения политики является предоставление налоговых льгот путем введения «патентного бокса» и особого налогового режима для инновационных предприятий. Ряд стран ЕС ввели первый метод, и он подвергается налогообложению в конце цепи, когда в результате исследования создается доход. Опыт европейских стран по «патентному боксу» может быть полезен для экономики Узбекистана, учитывая, что налоговый режим или его отдельные элементы адаптированы к местным экономическим и законодательным условиям. Внедрение особого налогового режима для инновационных предприятий позволило бы этим организациям решать проблемы, связанные с налоговым учётом, отчетностью и налоговым администрированием. Указанный особый налоговый режим должен освобождать научные и инновационные организации от налога на прибыль, единого социального налога, НДС (за исключением импортных товаров) и налога на имущество и землю. Внедрение особого налогового режима приведет к снижению общего налогового бремени на инновационные организации. Раньше средства научных и инновационных организаций в Узбекистане, направленные на НИОКР, были освобождены от всех видов налогов, за исключением единого социального платежа. Этот особый режим налоговых преференций был предоставлен до 2013 года (Академия наук, дата не указана). Возобновление этой успешной государственной практики будет стимулировать участие предприятий в инновационной деятельности.

Библиография

Академия наук (дата не указана) Инновационная деятельность Академии наук Узбекистана, <http://www.academy.uz/en/news/77>

Acemoglu, D. (2009) “Introduction to modern economic growth”, doi: 10.1080/01650420802598210.

Австралийское налоговое управление (2017) Налоговые стимулы для научных исследований и разработок, <https://www.ato.gov.au/Business/Research-and-development-tax-incentive/In-detail/Guides/Amounts-you-can-claim/>

Агентство интеллектуальной собственности (дата не указана) Данные о зарегистрированных изобретениях, <https://data.gov.uz/uz/datasets/2959?dp-1-page=3>

Агентство интеллектуальной собственности (дата не указана) Агентство интеллектуальной собственности, <http://ima.uz/168-agency.html>

Belleflamme, P.; Lambert, T.; and Schwienbacher, A. (2014) Crowdfunding: Tapping the right crowd, *Journal of Business Venturing*, 29(5), pp. 585–609, doi: 10.1016/j.jbusvent.2013.07.003.

Bloom, N.; Jones, C.; Van Reenen, J.; and Webb, M. (2017) *Are Ideas Getting Harder to Find?* Cambridge, MA. doi: 10.3386/w23782.

Chen, C. P.; Hu, J. L.; and Yang, C. H. (2011) ‘An international comparison of R&D efficiency of multiple innovative outputs: Role of the national innovation system’, *Innovation: Management, Policy and Practice*, 13(3). doi: 10.5172/impp.2011.13.3.341.

Chen, C. P.; Hu, J. L.; and Yang, C. H. (2013) ‘Produce patents or journal articles? A cross-country comparison of R&D productivity change’, *Scientometrics*, 94(3). doi: 10.1007/s11192-012-0811-9.

Chen, Y.-C. (2001) *Empirical modelling for participative business process reengineering*. University of Warwick, http://wrap.warwick.ac.uk/4204/1/WRAP_THESIS_Cheng_2001.pdf

Davidson, C.; and Segerstrom, P. (1998) “R&D subsidies and economic growth”, *RAND Journal of Economics*, 29(3). doi: 10.2307/2556104.

Dechezleprêtre, A.; Einiö, E.; Martin, R.; Nguyen, K.; and Van Reenen, J. (2016) “Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D”. National Bureau of Economic Research, Boston.

Doh, S.; and Kim, B. (2014) ‘Government support for SME innovations in the regional industries: The case of government financial support program in South Korea’, *Research Policy*. Elsevier B.V., 43(9), pp. 1557–1569. doi: 10.1016/j.respol.2014.05.001.

Eom, B. Y.; and Lee, K. (2010) ‘Determinants of industry-academy linkages and, their impact on firm performance: The case of Korea as a latecomer in knowledge industrialization’, *Research Policy*. Elsevier B.V., 39(5), pp. 625–639. doi: 10.1016/j.respol.2010.01.015.

Frenkel, A.; Maital, S.; Leck, E.; and Israel, E. (2015) “Demand-Driven Innovation: An Integrative Systems-Based Review of the Literature”, *International Journal of Innovation and Technology Management*, 12(02). doi: 10.1142/S021987701550008X.

GSMA (2018) “Taxing mobile connectivity in Asia Pacific: A review of mobile sector taxation and its impact on digital inclusion”. <https://www.gsma.com/asia-pacific/>

gsmaintelligence.com/research/?file=6cb5f6e1aafcf4afc568c96c2bd7b9cb&download

Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике (дата не указана) Источник финансирования расходов на НИОКР, осуществляемый за собственный счет организаций (2000-2016 гг.), <https://stat.uz/en/435-analiticheskie-materialy-en1/2077-training-of-highly-qualified-scientific-pedagogical-staff-in-the-republic-of-uzbekistan>

Guarino, B.; Rauhala, E.; and Wan, W. (2018) China increasingly challenges American dominance of science, https://www.washingtonpost.com/national/health-science/china-challenges-american-dominance-of-science/2018/06/03/c1e0cfe4-48d5-11e8-827e-190efaf1f1ee_story.html?noredirect=on&utm_term=.db622c7ca8ba

Guceri, I.; and Liu, L. (2015) “Effectiveness of fiscal incentives for R&D: a quasi-experiment”, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington.

Hægeland, T.; and Møen, J. (2007) “Input additionality in the Norwegian R&D tax credit”, Statistics Norway, (47).

Harhoff, D. (1996) “Strategic Spillovers and Incentives for Research and Development”, Management Science, 42(6), pp. 907–925. doi: 10.1287/mnsc.42.6.907.

INANE Predatory Publishing Practices Collaborative (2014) “Predatory Publishing”, Journal of Midwifery & Women’s Health, 59(6), pp. 569–571. doi: 10.1111/jmwh.12273.

Janjua, P. Z.; and Samad, G. (2007) “Intellectual property rights and economic growth: The case of middle income developing countries”, Pakistan Development Review, 46(Winter), <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-69949139066&partnerID=40&md5=dceae1d380d304bb3d20fdf52275b34>

Кабинет министров (2015) Об утверждении положения о магистратуре. Ташкент, <http://lex.uz/docs/2579469>

Кабинет министров (2017) О мерах по дальнейшему совершенствованию системы послевузовского образования. Ташкент, <http://lex.uz/docs/3213410>

Kang, K. N.; and Park, H. (2012) “Influence of government R&D support

and inter-firm collaborations on innovation in Korean biotechnology SMEs”, *Technovation*. Elsevier, 32(1), pp. 68–78. doi: 10.1016/j.technovation.2011.08.004.

Karatayev, M. (2016) “Kazakhstan’s Science in the World: Looking at trends in scholarly publishing”, <https://drive.google.com/file/d/0BzN90tqAsb-RNUNVR0dhcXJrUIU/view>

KASE Startup (2018) Business incubators, <https://startup.kase.kz/incubator>

Kortum, S. (1993) “Equilibrium R&D and the patent-R&D ratio: U.S. evidence”, *The American Economic Review*, 83(2). doi: 10.2307/2117707.

Kwon, K. S. (2011) “The co-evolution of universities’ academic research and knowledge-transfer activities: The case of South Korea”, *Science and Public Policy*, 38(6), pp. 493–503. doi: 10.3152/030234211X12960315267930.

Li, J.; and Zhong, J. (2003) “Explaining the Growth of International R&D Alliances in China”, *Managerial and Decision Economics*, 24, pp. 101–115. doi: doi: 10.1002/mde.1079.

Министерство образования и науки Республики Казахстан (2011) Правила присуждения ученых степеней, <http://control.edu.gov.kz/ru/content/правила-присуждения-учёных-степеней>

Meng, Q.; and Li, M. (2002) “New economy and ICT development in China”, *Information Economics and Policy*, 14(2), pp. 275–295. doi: 10.1016/S0167-6245(01)00070-1.

Mireles, M. S. (2007) “Adoption of the Bayh-Dole Act in Developed Countries: Added Pressure for a Broad Research Exemption in the United States”, *Maine Law Review*, 59(2), p. 259.

Mohnen, P. (2018) *The role of research and development in fostering economic performance . A survey of the macro-level literature and policy implications for Finland*. OECD Publishing, Paris.

Mohnen, P.; Vankan, A.; and Verspagen, B. (2017) “Evaluating the innovation box tax policy instrument in the Netherlands, 2007-13”, *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), pp. 141–156. doi: 10.1093/oxrep/grw038.

National Science Board (2018) S&E indicators, <https://www.nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/report/sections/overview/research-publications>

Van Noorden, R. (2014) “China tops Europe in R&D intensity”, *Nature*, 505,

pp. 144–145. doi: 10.1038/505144a.

ОЭСР (2012) Financing business R&D and innovation, <https://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/stipolicyprofiles/competencestoinnovate/financingbusinessrdandinnovation.htm>

ОЭСР (2015) Frascati Manual 2015. doi: 10.1787/9789264239012-en.

ОЭСР (2016) Boosting Kazakhstan’s National Intellectual Property System for Innovation. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260955-en>

ОЭСР (2018) Reforming Kazakhstan: Progress, Challenges and Opportunities, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/OECD-Eurasia-Reforming-Kazakhstan-EN.pdf>

Olcay, G. A.; and Bulu, M. (2016) “Technoparks and Technology Transfer Offices as Drivers of an Innovation Economy: Lessons from Istanbul’s Innovation Spaces”, *Journal of Urban Technology*, 23(1), pp. 71–93. doi: 10.1080/10630732.2015.1090195.

Президент Узбекистана (2018) О дополнительных мерах по повышению эффективности коммерциализации результатов научных и научно-технических исследований. Ташкент: Президент Узбекистана, <http://lex.uz/pdfs/3823583>

QS Quacquarelli Symonds Limited (no date) Academic reputation, <http://www.iu.qs.com/university-rankings/indicator-academic/>

Ripoll Feliu, V.; and Díaz Rodríguez, A. (2017) “Knowledge transfer and university-business relations: Current trends in research”, *Intangible Capital*, 13(4), p. 697. doi: 10.3926/ic.990.

Rosenberg, N. (1990) “Why do firms do basic research (with their own money)?”, *Research Policy*, 19(2), pp. 165–174. doi: 10.1016/0048-7333(90)90046-9.

Schwienbacher, A.; and Larralde, B. (2010) “Crowdfunding of Small Entrepreneurial Ventures”, *SSRN Electronic Journal*, 2010. doi: 10.2139/ssrn.1699183.

Segerstrom, P. S. (2015) “Innovation, Imitation, and Economic Growth”, 99(4), pp. 807–827.

Stephen, T. K. (2010) “Asian Initiatives on Bayh-Dole, with Special Reference to India: How Do We Make It More ‘Asian’?”, *Chicago-Kent Journal of*

- Intellectual Property -Kent J. *Intell. Prop*, 10(1), pp. 44–64, <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1085&context=ckjip>
- Sterlacchini, A.; and Venturini, F. (2018) “R&D tax incentives in EU countries: does the impact vary with firm size?”, *Small Business Economics*. *Small Business Economics*. doi: 10.1007/s11187-018-0074-9.
- Stiglitz, J. E.; and Rosengard, J. K. (2015) *Economics of the Public Sector*. 4th edition. W. W. Norton & Company, New York.
- Weil, D. N. (2012) *Economic Growth*. 3rd edn. Routledge, London.
- World Intellectual Property Organisation (no date) WIPO Lex - Uzbekistan and Kazakhstan, <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=UZ>
- Wu, Y. (2009) “Indigenous innovation for sustainable growth”, *Science*, (2007), pp. 341–361.
- Yang, C. (2014) “R&D, Size and Firm Growth in Taiwan’s Electronics Industry”, 25(5), pp. 477–487. doi: 10.1007/40229448.
- Zastrow, M. (2016) “Why South Korea is the world’s biggest investor in research”, *Nature*, 534(7605), pp. 20–23. doi: 10.1038/534020a.
- Zysman, J.; and Breznitz, D. (2012) “Double bind: Governing the economy in an ICT era”, *Governance*, 25(1), pp. 129–150. doi: 10.1111/j.1468-0491.2011.01556.x.

Astana Civil Service Hub was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Astana Civil Service Hub.

Астанинский Хаб в сфере государственной службы был создан по инициативе Правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и издается Астанинским хабом в сфере государственной службы.