

ISSN 2409-5532

# INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE

*JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB*

*Vol.4, No 2, September 2019*



## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*ЖУРНАЛ АСТАНИНСКОГО ХАБА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

*[www.astanahubjournal.org](http://www.astanahubjournal.org)*

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

**Vol. 4, No. 2  
September 2019**

---

---

Nur-Sultan, 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*

## Notes from the Editor's Desk

---

### Dear Reader,

We are pleased to present you with the 12th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub.

This issue opens with the article of Dr Mergen Dyussenov, Head of the Research Centre for Studies on Anti-Corruption issues and lecturer at the Academy of Public Administration in Kazakhstan. The paper, using an actor-centric approach to study agenda-setting interactions, seeks to fill a gap in the existing policy research by introducing a new concept of government resilience. This new concept is based on the assumption that governments have sufficient capacity and motivation to withstand external pressures in the context of highly contested agenda-setting interactions among advocacy groups or 'policy entrepreneurs'. Furthermore, the new framework is applied to assess the degree of government resilience across two Central Asian nations – Kazakhstan and Kyrgyzstan – with regard to economic diversification policies.

The next paper – prepared by Mohammad Sahadat Hossain and his colleagues at the UNDP implemented Access to Information (a2i) Programme in Bangladesh – presents the results of using a new online and off-line based application named as Krisoker Digital Thikana (Farmer's Digital Platform). This application aims to provide different agriculture-related services to farmers. In their paper the authors use quantitative and

qualitative methods to evaluate the newly introduced application from the Time, Cost and Visit (TCV) perspective and compare it to the conventional agriculture-related services modality providing similar services to farmers.

This issue concludes with a book review prepared by Dr Colin Knox, Professor at Nazarbayev and Ulster Universities, on the book titled "Public Service Excellence in the 21st Century", edited by Alikhan Baimenov and Panos Liverakos and published recently by the Palgrave Macmillan Publishing House. In his review Dr Colin Knox is of the opinion that this book is bridging a divide between academia and practitioners through a series of chapters dealing with several topics that are pertinent to public service development in the 21st Century. Furthermore, he suggests that the country focused chapters on China, South Korea, Japan and some of the post-Soviet Republics offer some interesting knowledge to Western readers, who cannot always access such work due to the language barrier.

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,  
The Editorial Team

## От редакционной коллегии

---

### Уважаемый читатель,

Представляем Вашему вниманию 12-й номер Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским хабом в сфере государственной службы.

Настоящий номер журнала открывает статья д-ра Мергена Дюсенова, руководителя Исследовательского центра по изучению вопросов противодействия коррупции и преподавателя Академии государственного управления в Казахстане. В работе, основанной на субъектно-ориентированном подходе к изучению взаимодействий при установлении повестки дня, сделана попытка восполнить пробелы в имеющихся политических исследованиях путем введения новой модели устойчивости правительства. Новая модель основана на предположении о том, что правительства обладают достаточным потенциалом и мотивацией для того, чтобы противостоять внешнему давлению при установлении повестки дня на фоне весьма противоречивых взаимодействий между группами поддержки или «политическими предпринимателями». Кроме того, новая модель применяется для оценки степени устойчивости правительства в двух странах Центральной Азии – Казахстане и Кыргызстане – применительно к политике диверсификации экономики.

В следующей работе, подготовленной Мохаммадом Сагадатом Хоссейном и его коллегами в рамках программы ПРООН «Доступ к информации (a2i)», реализованной в Бангладеш, представлены результаты использования нового онлайн-ового и оффлайн-ового приложения

Krisoker Digital Thikana (Цифровая платформа фермера). Это приложение создано с целью предоставления различных сельскохозяйственных услуг фермерам. В своей работе авторы используют количественные и качественные методы оценки недавно внедренного приложения с точки зрения времени, затрат и посещений (TCV) и сравнивают его с традиционным способом предоставления аналогичных сельскохозяйственных услуг фермерам.

Номер завершает рецензия, подготовленная д-ром Колином Ноксом, профессором Назарбаев Университета и университета Ольстера, на книгу «Совершенствование государственной службы в XXI веке» под редакцией Алихана Байменова и Паноса Ливеракоса и недавно опубликованную издательством Palgrave Macmillan. В своей рецензии д-р Колин Нокс отмечает, что книга, благодаря ряду глав, посвященных темам, имеющим отношение к развитию государственной службы в XXI веке, сокращает разрыв между учеными и практиками. Кроме того, он предполагает, что отдельные главы, посвященные Китаю, Южной Корее, Японии и некоторым постсоветским республикам, содержат интересные сведения для западного читателя, не всегда имеющего доступ к таким работам из-за языкового барьера.

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

С уважением,  
Редакционная коллегия

**INTERNATIONAL JOURNAL  
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE  
VOL. 4, NO. 2, SEPTEMBER 2019**

---

**ARTICLES**

*The Agenda-Setting Government Resilience Framework:  
The Case of Economic Diversification in Kazakhstan and  
the Kyrgyz Republic (2008-2017)* .....7  
Mergen Dyussenov

*Analysis of farmers' digital applications (apps) for availing  
agriculture-related information services* ..... 28  
Mohammad Sahadat Hossain, Manik Mahmud,  
Mohammad Mahbubur Rahman, Sarmin Akter Simul  
and Masum Billah

**BOOK REVIEW**

*Public service excellence in the 21st century*.....48  
Colin Knox

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И  
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ТОМ 4, № 2, СЕНТЯБРЬ 2019**

---

**СТАТЬИ**

*Модель устойчивости правительства при установлении повестки дня на примере диверсификации экономики в Казахстане и Кыргызской Республике (2008-2017) .....53*  
Мерген Дюсенов

*Анализ цифровых приложений фермеров для получения информационных услуг в области сельского хозяйства ..... 78*  
Мохаммад Сагадат Хоссейн, Маник Махмуд,  
Мохаммад Махбубур Рахман, Сармин Актер Симул  
и Масум Билла

**ОБЗОР КНИГИ**

*Совершенствование государственной службы в XXI веке ..... 100*  
Colin Knox

THE AGENDA-SETTING GOVERNMENT  
RESILIENCE FRAMEWORK: THE CASE OF  
ECONOMIC DIVERSIFICATION IN KAZAKHSTAN  
AND THE KYRGYZ REPUBLIC (2008-2017)

---

*Mergen Dyussenov<sup>1</sup>*

**Abstract**

*Notwithstanding the evolution in agenda-setting theories, their major assumption has been a passive stance of the government. More recent scholars (e.g. Boin et al., 2009), while taking an actor-centric approach to analysing agenda-setting processes in the EU, explicitly assume an ability of other actors, both inside and outside the government, to effectively exploit crisis events that emerge on policy arenas by aggressively pushing their own narratives and frames and thus setting the government agenda. While similarly taking an actor-centric approach to studying agenda-setting interactions, this paper seeks to fill a gap in existing policy research by explicitly assuming the government's capacity and motivation to withstand the external pressure that is often exerted by other key actors, and thus by introducing a concept of government resilience as applied to agenda-setting. It furthermore attempts to quantify the notion of government resilience, thus addressing the issue of operationalising a change in public policy. Reflective of growing calls among scholars to look into policy change in the developing world, this paper develops a framework that could be useful not only in assessing the degree of resilience of a certain actor, e.g. the government, as applied to agenda-setting but used as a diagnostic tool to assess the government's capacity to pursue its agenda and implement policy measures. Seeking to explore the potential applicability of the new framework in the context of economic diversification across two post-Soviet nations – Kazakhstan and Kyrgyzstan – this study looks into the time span of 2008-2017.*

**Keywords:** *agenda setting theories, Kazakhstan, Kyrgyzstan, government resilience, economic diversification.*

---

<sup>1</sup> Head of the Research Centre for Studies on Anti-Corruption Issues; Chief Instructor / Lecturer on Public Policy Analysis, Academy of Public Administration, Republic of Kazakhstan. Email: mergend7@gmail.com



## ***Introduction***

The agenda-setting stage remains the most critical stage in the policy process, which pre-determines the remaining stages of the policy cycle (Howlett et al., 2009; Peters, 2015). Since the original agenda-setting theory was developed by McCombs and Shaw (1972), which posits the strong role of mass media vis-à-vis other key actors in setting policy agenda, e.g. the government and the public, this area of public policy research has evolved to incorporate not only a wider range of actors in agenda-setting interactions, e.g. academia, think tanks, advocacy groups etc (see, for example, Dyussenov 2017 for a summary of major actors), but to analyse multiple directions and reciprocal causality patterns (e.g. Neuman et al., 2014).

All these evolutions notwithstanding, the agenda-setting theory has so far largely assumed the government's rather passive stance (Boin et al., 2009; Kingdon, 1984; McCombs and Shaw, 1972). Especially relevant with regard to the government's interactions in the context of actor-centric agenda-setting processes is the work of Boin et al. (2009), who explicitly assume an ability of other actors, both inside and outside the government, to exploit emerging crisis events by aggressively pushing their own narratives and solutions and thus setting their agenda on the government. Their theory of *crisis exploitation* in agenda-setting posits the government's limited ability to withstand the pressure from external actors (ibid).

This paper seeks to fill this gap as it applies to the evolving agenda-setting theory. First, it attempts to describe a new government resilience framework grounded on the explicit assumption of the actors' sufficient capacity and motivation to effectively withstand external pressures in the context of highly contested agenda-setting interactions among advocacy groups (Schattschneider, 1960), or 'policy entrepreneurs' (Kingdon, 1984), and among other actors either inside or outside the government (Boin et al., 2009). Second, reflective of the growing calls to analyse policy change in the developing world (Richardson, 2009; Steinberg, 2003), the new framework is applied to assessing the relative degree of government resilience across two Central Asian nations – Kazakhstan and Kyrgyzstan – with regard to economic diversification policies.

## Literature review

The notion of resilience has increasingly become useful across a wide range of fields, pre-dominantly within physical and ecological systems (Bodin and Wiman, 2004; Holling, 1973; Walker et al., 2004; Gunderson, 2000; Tilman and Downing, 1994; Bhamra et al., 2011); in climate change and disaster management (Surminski and Leck, 2017; Leal Filho et al., 2016; Aoki, 2016; Aoki, 2015; McEvoy et al., 2013); in psychology (Zautra et al., 2010; Capano and Woo, 2017; Luthans et al., 2006; Vickers and Kouzmin, 2001) and especially in children psychology (Benard, 1993; Forman and Kalafat, 1998; Stoiber and Good, 1998; Vickers and Kouzmin, 2001); in criminology and mental health (Bourbeau, 2015); in NPM-driven organisational actors' resilience<sup>2</sup> (McNulty and Ferlie, 2004; Vickers and Kouzmin, 2001; Hamel and Valikangas, 2004); and in engineering (Hollnagel et al., 2006; Vickers and Kouzmin, 2001; Baker et al., 2004; Capano and Woo, 2017).

## Review of resilience research in public policy

Resilience has also recently sparked scholarly interest in the fields of public policy (Capano and Woo, 2017; Boin et al., 2009), political science and international politics (Bourbeau, 2015), and local governments (Lowndes and McCaughie, 2013). The relative novelty of the resilience notion in public policy research suggests that scholars are yet to articulate with sufficient precision the evolving definition of resilience as applied to policy processes.

One useful way to analyse an array of definitions of resilience as applied to public policy processes is in terms of *definitional rigidity*. On one, somewhat rigid, side of the spectrum lies the definition of the resilience notion as suggested by Capano and Woo (2017), who assess the applicability of two related notions – resilience and robustness – across policy processes and policy design. In defining resilience, it is suggested that its key distinctive characteristic is “*a heightened desire to maintain a stable equilibrium*” (p. 407), as contrasted with the notion of robustness: “*Unlike resilience, the stability that a robust system regains after recovering from shock... may not resemble its pre-shock state*” (Capano and Woo 2017: 405). Next, in the middle of the spectrum is the definition of resilience developed by Nair and Howlett (2016), who analyse resilience as a crucial means of avoiding policy traps applied to climate change adaptation. Contrasting the two notions, the authors note that while robustness implies an ability of a policy to adapt to linear changes, resilience enables the policy not only to withstand linear but also non-linear context changes,

---

<sup>2</sup> New Public Management

and embraces “*the elements of flexibility and adaptability, that is, the ability of the system to adapt and retain its key structure and functions under stress by being flexible*” (Davoudi et al.; 2012; Nair and Howlett, 2016: 911). Last, but not least, on the other side is the definition offered by Bourbeau (2015). Inspired originally by criminologists and social workers, the author analyses the notion of resilience through the lens of international politics and he defines resilience as “*the process of patterned adjustments adopted by a society or an individual in the face of endogenous or exogenous shocks*” and further referring to it as “*an inherently dynamic and complex process*” (Bourbeau, 2015: 375). According to this specific definition, while change may originate from both external and internal sources, the outcome does not need to return to the pre-shock state of affairs.

To the contrary of the above-listed sources, McEvoy et al. (2013), while applying resilience to climate change adaptation in Australia through the lens of policy processes, fall short of providing a specific definition of resilience. First, the authors refer to the following three characteristics of the resilience concept as suggested by recent scholarly research: (1) resilience is viewed as a response to disturbance; (2) as a capacity of a system to self-organise; and (3) as the learning and adaptation capacity (Adger et al., 2011; Turner II, 2010; Folke, 2006; McEvoy et al., 2013). Second, the Australian federal government develops generic attributes of what should constitute resilience in the Australian context, with community and organisational resilience being key elements in the new frame of resilience discourse as applied to climate change adaptation (Commonwealth of Australia, 2011, in McEvoy et al., 2013). This lack of a concise definition is not by any means negative but is conducive to a plethora of solutions to address the wicked issue of climate change adaptation allowing policy makers to “*address new challenges using system-based approaches*” (McEvoy et al., 2013: 289). Thus, this generic definition of resilience may travel across the degrees of definitional rigidity depending on a specific reference framework employed by different communities in resilience discourse (McManus et al., 2012; McEvoy et al., 2013).

The summary of the above definitions of resilience is outlined in Table 1.

**Table 1:** The spectrum of resilience definitional rigidity in the context of public policy

	The degree of definitional rigidity		
	(Somewhat) rigid	Flexible	Dynamic
<b>Author(s)</b>	Capano and Woo (2017)	Nair and Howlett (2016)	Bourbeau (2015)
<b>Brief context</b>	A critical assessment of resilience and robustness in the context of policy processes and design.	A descriptive analysis of applicability of resilience versus robustness to climate change adaptation.	An application of the resilience notion to the context of international politics and international relations.

Source: The author's own analysis of literature

### Review of resilience research in agenda-setting

While resilience discourse appears to be emerging in the context of public policy, there is a scarcity of resilience research specifically applied to agenda-setting processes. First, as mentioned earlier, McEvoy et al. (2013) look into resilience from the viewpoint of strengthening local communities in the face of climate change. Though the role of the federal government is recognised in terms of setting a partnership with local businesses and communities and developing a generic definition of resilience, the authors view the notion of resilience as adaptation of communities to climate change, but not as government resilience against the external pressure of other actors in the context of agenda-setting. Similarly, while Capano and Woo (2017) attempt to answer the question: resilient against *what?* i.e. unexpected events, ‘black swans’ that tend to disturb the functions of society (Ho, 2008, 2012a; Taleb, 2010, 2012, as in Capano and Woo, 2017), or crisis and ‘focusing events’ especially prominent in agenda-setting (Birkland, 1998), the question: resilient against *whom?* i.e. other key actors that push their own agendas and solutions onto the government with regard to specific policy issues, remains largely unanswered.

A particularly interesting source that attempts to answer the ‘resilient against *whom?*’ question – as raised by Capano and Woo (2017) – in the context of *actor-centric agenda-setting* processes comes from Boin et al. (2009), who analyse a series of cases related to framing contests as driven by ‘focusing events’ (Birkland, 1998) that take place across EU nations. These crisis events are immediately exploited by other actors both inside and outside the government that seek to destabilise established policies and newly elected

government figures by aggressively pushing their own frames and narratives and thus effectively setting their agendas on the government. This (agenda-setting) theory of *crisis exploitation*, defined as “*the purposeful utilisation of crisis-type rhetoric to significantly alter levels of political support for public office-holders and public policies*” (Boin et al., 2009: 83), thus seeks to analyse both political and policy dimensions of impact. However, while the authors largely take an actor-centric approach to analysing agenda-setting processes among the government and other actors, e.g. media and opposition forces, they appear to largely imply the government’s vulnerability with a limited capacity to effectively withstand pressure in the presence of aggressive players that only wait for a new crisis to exploit. Furthermore, similarly to the other research analysed above, this study offers descriptive analysis of cases without any visible attempt to quantify or assess a degree of policy change. Finally, Boin et al. (2009) focus on EU democratic context, e.g. Spain, Belgium, Sweden, etc, whereas scholars increasingly call for analysing policy change in the developing world (e.g. Richardson, 2009; Steinberg, 2003). Thus, there is a need for an alternative framework centred on government resilience in the context of agenda-setting in developing nations.

### **The evolutionary theory of agenda-setting**

The original agenda-setting theory was developed by McCombs and Shaw (1972) that posits the strong role of mass media in setting political agendas. The essence of media’s ability to shape the political agenda can be expressed by borrowing Bernard Cohen’s (1963) quote: “*the press may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about*” (as cited in Dearing and Rogers 1996: 2). However, while early theories primarily looked into a simplified one-way direction of agenda-setting influence dominated by media, modern scholarship recognises the importance of other actors e.g. the public, think tanks, academia, etc. (see Dyussenov (2017) for an overview of actor-centred theories and frameworks in agenda-setting) and context and issue specificity, as well as the need to analyse multiple directions and reciprocal causality patterns (e.g. Neuman et al., 2014).

Agenda-setting is generally defined as the process in which policy issues capture the attention of government leaders. It is the first and most critical stage in the policy process that deals with the way policy issues emerge competing for government’s attention. This stage largely pre-determines all the subsequent stages of the policy cycle and their outcomes (Howlett et al., 2009; Peters, 2015). An agenda can be defined as the set of issues that government bodies will take action on (Cobb and Elder, 1972). Agenda-setting can be viewed as

the “list of subjects” that government officials pay attention to, while their attention is greater to some issues than to the others (Kingdon, 1984: 3-4). Further, as Kingdon’s multiple streams framework suggests, three independent streams – problem, policy and political – jointly interact to produce ‘windows of opportunity’ which are then seized by policy entrepreneurs to push their agendas on to the government. This implicitly points to the potential presence of conflict among key stakeholders. Schattschneider (1960), on the other hand, more explicitly states that the involvement of political contestations and conflict is an integral part of agenda-setting processes. He articulates the notion of conflicts, or the scope of conflict, among various stakeholders and groups, in shaping and defining policy issues that should be included into the government agenda (ibid). Thus, the government should intensify its resilience against the pressure from other actors, e.g. political opposition, media, academia, think tanks, etc, if incumbent figures intend to pursue their own (government) agenda and lead key policy and political developments over a reasonable term of time. Surprisingly, agenda-setting discourse so far has neglected to analyse and assess a degree of government resilience as applied to the context of actor-centric agenda-setting interactions. Combined with earlier observations from the literature review section, this raises the need to develop a government resilience framework in the context of agenda-setting in developing nations.

### **The government resilience framework in agenda-setting**

As noted above, the new framework is purported to fill a gap in existing research, i.e. by analysing and assessing a degree of actor resilience in the context of agenda-setting interactions with other key actors, with an explicit assumption of the actor’s capacity and motivation to withstand the pressure exerted by other actors in a setting characterised with contestation both among advocacy groups (Schattschneider, 1960), or ‘policy entrepreneurs’ (Kingdon, 1984), and among other actors either inside or outside the government (Boin et al., 2009).

The framework is both conceptual and theoretical. The new concept as applied to actor-centric agenda-setting is **government resilience**. Its definitional rigidity depends on the issue and context specificity and thus may take one of the three forms as in Table 1. It should be noted, however, that there is no clear dividing line between the three forms, and these can change over time depending on the political context. It can be hypothesised that socially sensitive issues, e.g. violent crime and disaster response, may be characterised with dynamic resilience, while more technical issues, e.g. economic diversification, should exhibit rigid resilience traits. Furthermore, since the framework can assess a

relative degree of government resilience, it should be applied to comparative cases of two or more nations and/or settings. It is also a theoretical framework as it stems from a number of agenda-setting theories, as described in detail above.

### ***The Methodology***

The proposed methodology for the government resilience framework comprises two parts. The first part is to employ online government databases, e.g. *Adilet.zan.kz* legal database in Kazakhstan (The Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan, 2018). For the case of Kyrgyzstan, two search systems are used – the Centralised Database (The Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic, 2018), which generates results through 2014 and a Google search filtered for site: *www.gov.kg* and then selecting documented mentions in the 2008-2017 span<sup>3</sup>. The numbers of documents collected will be plotted on a graph over a time span to produce quantitative analysis observations for the two governments, with a specific focus on the most visible spike in attention. This is necessary in order to clearly observe which type of definitional rigidity applies most, and to test the applicability of the government resilience framework. The numbers of documents generated by the databases serve as a *proxy for government attention* to the issue. The government resilience framework is employed to analyse economic diversification policy across the two nations over the time span of 2008-2017. The rationale for focusing on this issue is driven by its recently growing importance both on political (Strategy2050.kz, 2014; as in Dyussenov, 2017) and policy agendas (Toxanova, 2008; as in Dyussenov 2017) in Kazakhstan. The rationale for choosing the 2008-2017 timeframe is driven by two opposing factors. First, prominent scholars suggest that attempts to observe policy change would require at least a decade or more (e.g. Sabatier; 1988; Hecló, 1974). Specifically, when describing his advocacy coalition framework of policy change, Sabatier (1988) states that “...*understanding the process of policy change – and the role of policy-oriented learning therein – requires a time perspective of a decade or more*” (p. 131). The second factor is driven by lower internet penetration rates, e.g. in Kazakhstan, in the earlier part of the time span (which is the reason Dyussenov (2017) includes the 2011-2016 timeframe for his analyses). Thus, the 10-year span is selected for this study.

---

<sup>3</sup> Understanding that the use of two (similar) databases may not produce consistent results, the author believes this is the best approach feasible in this situation.

The other part of the methodology is content analysis. Following the quantitative analysis by using the government databases described above, the content analysis method should be used to specifically analyse the documents collected during the year(s) of the most visible spike in attention to see (1) what (crises, or ‘focusing’ events; as in Birkland, 1998) might be the cause of the intense government attention to the issue, i.e. answering the ‘resilient against *what?*’ question; and (2) identifying the actor(s) most prominently referred to in those documents that would indicate an answer to the ‘resilient against *whom?*’ question (provided that the government attention trends indeed return to some form of stability as suggested by the spectrum in Table 1).

To summarise, this study attempts to answer the following research questions:

- RQ 1: Do the attention trends across both Central Asian nations point to the overall applicability of the government resilience framework in agenda-setting?
- RQ 2: Providing that the framework applies, *what* are the critical, or focusing, events to which the governments exhibit resilience over the time span?
- RQ 3: Providing that the framework applies, *who* are the key actors to which the governments most (or more) frequently refer to, based on the content of documents?

Finally, as mentioned earlier, the major hypothesis as applied to the issue of economic diversification is that (somewhat) *rigid or flexible resilience* traits are expected to be observed across the two country cases, due to the technical nature of the issue.

### **Analysis**

The analysis consists of two parts, quantitative and qualitative (content) analyses. First, quantitative analysis is conducted to (1) identify which degree of definitional rigidity applies to each of the two country cases over the time span; and (2) observe government attention trends in order to identify visible spikes, which should then become the focus of content analyses.

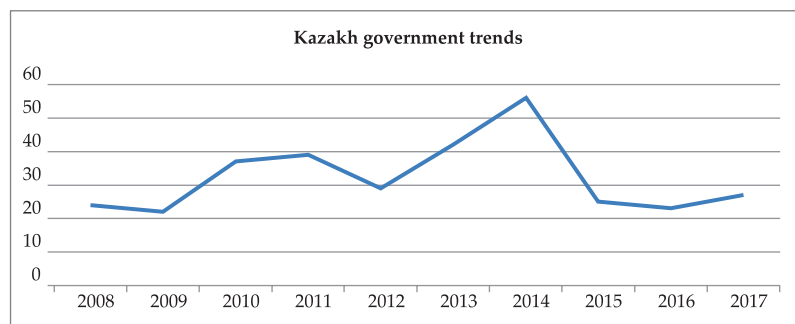


## Quantitative analysis

### Kazakhstan

The search for documents related to economic diversification in Kazakhstan over the 2008-2017 period returned a total of 324 documents, by using the following filters: decrees and strategies as forms of acts, current (as opposed to expired) status, and the government of Kazakhstan (Prime-Minister) and the President as bodies that adopted the bills (as opposed to other agencies, e.g. the National Bank, Parliament, etc., since this study focuses specifically on government activities). The number of documents per year are as follows: 24 in 2008, 22 in 2009, 37 in 2010, 39 in 2011, 29 in 2012, followed by a 2-year spike of 42 in 2013 and 56 in 2014, followed by a new period of stable trends – 25 in 2015, 23 in 2016, and 27 in 2017 (Figure 1).

**Figure 1:** Kazakh government attention trends to diversification, 2010-2017



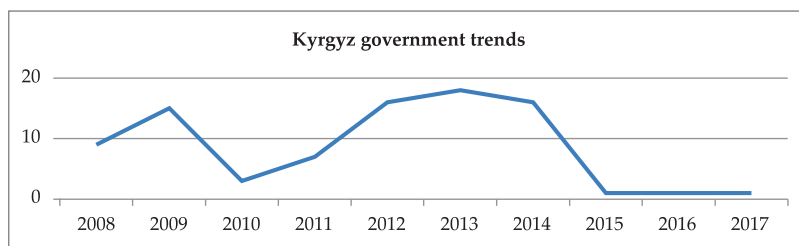
Source: The author's own analysis based on data from *adilet.zan.kz* database

Figure 1 demonstrates a number of interesting observations. First, it suggests that the Kazakh government's attention trends generally conform to the combination of "somewhat rigid" and "flexible" degrees of definitional rigidity of resilience (as in Table 1), namely that while attention trends largely fall in the range of 20-30 mentions per year in 2008-2009 and 30-40 mentions per year in 2010-2012, then following the spike of 2013-2014, the post-spike period of 2015-2017 enters a new period of stable equilibrium again in the range of 20-30 mentions per year as in 2008-2009. Thus, the Kazakhstani government case supports the overall tentative validity of the new framework as applied to agenda-setting processes. Second, the trends reveal a clear spike in attention, i.e. 2013-2014. This 2-year span of heightened intensity should be the focus of content analysis (below).

## Kyrgyz Republic

Next, the combined document search (based on two search systems) related to the Kyrgyz government case over the period produced a total of 96 documents, including 72 by the Centralised Database (filtered for current status documents) and 14 (screened for relevance) documents generated by Google search. The numbers of documents per year are as follow: 9 in 2008, 15 in 2009, 3 in 2010, 7 in 2011, followed by a three-year spike of 16 in 2012, 18 in 2013, and 15 in 2014, then followed by a sudden period of low stability, with 1 mention in 2015-2017 each (Figure 2). It should be noted that the overall number of documents in the Kyrgyz case is significantly lower than in the case of Kazakhstan. This is because Kazakhstan is a petroleum resource rich nation, which spurs intense debates among the local expert communities with regard to specific political and policy measures that should be adopted to push the agenda on economic diversification away from oil and gas dependency.

**Figure 2:** Kyrgyz government attention trends to diversification, 2010-2017



Source: The author's own analysis based on data from Centralised Database and Google

Figure 2 points to the following observations. First, the Kyrgyz government's attention trends are less clear vis-à-vis the Kazakh case and only vaguely seem to fall into the "flexible" degree of definitional rigidity. Specifically, the trends start off with what appears to be an earlier spike, not a period of stable trends, followed by a quick downward trend in 2010 (3 documents) and then the period of somewhat a prolonged spike in government activity from 2011 to 2015, especially in 2012-2014 which then should become the focus of content analysis that follows. The post-spike plain stable period appears somewhat counter-intuitive especially following a 'drama' of prolonged heightened attention intensity. This could be explained by two possible factors. First, as in the Kazakh case, only current status legal bills and documents are selected, as opposed to expired ones (i.e. no longer in force) and draft bills (i.e. yet to be enacted). Thus, the Kazakh government might possess stronger

capacity vis-à-vis its Kyrgyz counterpart to push legal bills quicker. The second possible explanation is the (still) ongoing process of digitisation of government documents which make take longer in the Kyrgyz Republic due to limited budget and/or other resources. Overall, it should be noted that the prolonged instability in trends may indicate that the Kyrgyz government is less resilient vis-à-vis its Kazakh counterpart. Again, the content analysis section below should either support or disprove these tentative observations and ensure better triangulation of research methods. Thus, although this case fails to clearly demonstrate a specific degree of definitional rigidity of the resilience concept, the framework remains useful as a diagnostic tool. The comparative case method embedded into the (government resilience) framework is also quite useful as it allows better observing relative variations among the cases.

### ***Qualitative analysis***

#### **Kazakhstan**

As suggested in Figure 1, the Kazakh case exhibits a spike in government attention to the economic diversification policy issue concentrated around 2013-2014. Thus, content analysis should be carried out with regard to these documents specifically to identify (1) the key actors that the government more frequently refers to in its discourse on diversification policy (it should be noted that the more the documents emphasise the role of other actors at the expense of government's own expertise, the less resilient the government is viewed); and (2) what critical or 'focusing' events (as in Birkland, 1998) spur intense debates within the government's discourse.

The total number of generated documents in 2013-2014 is 98 (42 and 56, accordingly). These documents are then screened to filter out those files not directly *relevant* to the essence of economic diversification policy, e.g. related to diversification of risks for pension funds, etc, and to further include only those with *meaningful substance*, i.e. containing at least two references to economic diversification in a single document. Thus, in total 34 documents (15 for 2013 and 19 for 2014) are selected for content analysis.

First, with regards to the key actors identified, i.e. answering the 'resilient against *whom?*' question (Capano and Woo, 2017) in the context of Kazakhstan, these are outlined in Table 2.

Thus, the Kazakh government appears to predominantly refer to its own agencies (38 references, 35.5% of the total number of references) in its discourse on economic diversification policy, this is followed by the role of industries (19 references, or 17.8%), the private sector, e.g. small and medium-sized business enterprises (17 references, or 15.8%), investors (10 references, or 9.3%), academia (8 references, or 7.4%), quasi-state enterprises (7 references, or 6.5%), international organisations (6 references, or 5.6%), while the role of the public is less pronounced (2 references, 2%). The observation that the government mainly refers to its own institutions as part of its discourse on economic diversification points to the possibility of government resilience as measured in terms of references to other key actors, including industries and the private sector. This is further triangulated by earlier observations from quantitative trends (Section 5.1.1) that found the Kazakh case to fall into the “somewhat rigid” category of resilience (as in Table 1).

**Table 2:** Key actors as suggested by content analysis, the case of Kazakhstan

#	Key actors	Number of content references
1	The government	38
2	Industries	19
3	The private sector, e.g. SME	17
4	Investors	10
5	Academia and research	8
6	Quasi-state enterprises	7
7	International organisations	6
8	The public	2

Source: The author's own analysis

Second, regarding the critical events, i.e. answering the ‘resilient against what?’ question (Capano and Woo, 2017), these can be categorised into the following groups as suggested by content analysis (Table 3 below): group 1 can be broadly titled as infrastructure-related critical events, mainly including new logistics terminals built at the Aktau sea port in West Kazakhstan and Khorgos terminals at the Chinese border and the intercontinental road from Western Europe to Western China; group 2 incorporates global factors, e.g. the financial crisis; and group 3 includes a number of regional factors, e.g. the Customs Union and Single Economic Space.

**Table 3:** Critical events as suggested by content analysis, the case of Kazakhstan

Groups	Critical events	Number of content references
Infrastructure projects (total – 6 references)	New logistical terminals, e.g. Aktau sea port, Khorgos, etc.	2
	Oil pipeline expansion	1
	The Western Europe – Western China corridor	2
	Refinery upgrade	1
Global factors (total – 5 references)	Global competition	1
	The financial crisis	2
	Commodity prices	1
	Sanctions against Iran	1
Regional factors (total – 4 references)	Integration processes in the macro-region	1
	The Customs Union	2
	Common Economic Space	1

Source: The author's own analysis

### Kyrgyz Republic

As Figure 2 suggests with regard to the case of the Kyrgyz Republic, the major spike in government attention is spread over the 3-year time span from 2012 to 2014. The other sporadic spike around the year 2009 (with 15 references) turns out to be due to noise: as the two criteria of *relevance* and *substance*, are applied, this leads to the selection of only two documents for content analysis.

The total number of generated documents over the three-year time span is 41, including 14 in 2012, 18 in 2013, and 9 in 2014. Further filtered based on *relevance* and *substance* criteria, the final number of documents selected for content analysis is 12, including 6 in 2012 and 2013 each, followed by 4 documents in 2014.

First, in the attempt to answer the ‘resilient against *whom?*’ question, the following key actors are identified in the process of content analysis of government discourse on economic diversification (as in Table 4 below): the government (11 references), then the private sector (7), closely followed by industries (6) and international organisations (6), and the public (5), while the role of investors appears less emphatic (2).

It is striking to observe a number of differences in the relative degree of government resilience across the two nations. First, the degree of Kazakh

government resilience in relation to the next key actor, i.e. industries (38 to 19) is considerably higher than the degree of its Kyrgyz counterpart's resilience in relation to the next key actor, i.e. the private sector (11 to 7). Second, the Kazakh case presents a larger number of actors, i.e. 8 versus 6 in the Kyrgyz case, divided into three distinct groups in terms of the number of references: the top group – the government (the predominant actor), industries and the private sector; the intermediary group, i.e. with a moderate number of references – investors, academia, quasi-state agencies and international organisations; and a single actor with a negligible number of references, i.e. the public (with 2 references only). Third, similar to the case of Kazakhstan, the Kyrgyz case presents the government in the top (but not quite predominant as in the Kazakh case), followed by the private sector and industries, with the difference among the latter two being negligible, i.e. 7 versus 6 references. However, while the public appears rather dormant in the Kazakh case, it seems more pronounced in the case of Kyrgyzstan, though not at the top (of actors). This may point to the Kyrgyz government's greater responsiveness to public needs as compared to the case of Kazakhstan.

Conversely, the Kazakh government's resilience seems greater vis-à-vis the Kyrgyz case. This is an important observation, as it suggests that the notion of resilience can be linked to both positive and negative connotations depending on the context. Last, it is interesting to compare the role of investors perceived in government discourse. While investors immediately follow the top actors in the Kazakh context, the Kyrgyz case attributes them a negligible role. Instead, the Kyrgyz government relies more on assistance from international organisations (e.g. Office of the Government of the Kyrgyz Republic, 2014; The National Council for Sustainable Development of the Kyrgyz Republic, 2013). On the contrary, the Kazakh case attributes a relatively lower role to international organisations vis-à-vis other key actors. Interestingly, this observation is further supported by public perceptions which view international organisations with negative sentiments (Dyussenov, 2017).

**Table 4:** Key actors as suggested by content analysis, the case of Kyrgyz Republic

#	Key actors	Number of content references
1	The government	11
2	The private sector, e.g. SME	7
3	Industries	6
4	International organisations	6
5	The public	5
6	Investors	2

Source: The author's own analysis

Next, to answer the ‘resilient against what?’ question, the Kyrgyz government discourse points to the following major groups of critical events: gold mining (8 references), primarily with regard to the Kumtor field; followed by economic factors (5 references), e.g. negative trade balance and a decline in GDP; and regional factors (2 references), e.g. cooperation with other Central Asian nations and in the context of the Customs Union.

**Table 5:** Critical events as suggested by content analysis, the case of Kyrgyz Republic

Groups	Critical events	Number of content references
Gold mining	Economic dependency on gold mining fields	8
Economic factors	Negative trade balance	2
	Declining GDP	2
	Migrant remissions	1
Regional factors	Cooperation in the Central Asian region	1
	The Customs Union	1

Source: The author's own analysis

As the analysis of critical events suggests, it is gold mining issues that the Kyrgyz government discourse emphasises most, while economic and regional factors appear less pronounced. Among gold mining issues, the most prominent is the Kumtor gold mining field. Located in the Issyk-Kul region, the Kumtor field operations underwent a dramatic fall in production in 2012, which led to a decline in the share of the industrial sector in GDP creation from 20% in 2009-2011 to 16.8% in 2012 (Government of Kyrgyz Republic, 2013a). Furthermore, the Kumtor factor, along with a drop in agricultural production due to unfavourable climate conditions, caused 0.9% real decline in 2012 GDP compared to 6% increase in 2011 (Government of Kyrgyz Republic, 2013b).

On the contrary, the case of the Kazakh government discourse suggests that critical events appear to be more evenly distributed, i.e. infrastructure projects (6 references), closely followed by global (5 references) and regional factors (4 references). Overreaction of the Kyrgyz government discourse to a single issue, i.e. the Kumtor gold mining field, may be indicative of not only economic overdependence on the mining industry but the government's vulnerability against external shocks as driven by critical events and when as contrasted with the case of the Kazakh government that appears more resilient.

## Discussion and Findings

First, as suggested by the quantitative analysis, the Kazakh government trends over the period from 2008 to 2017 generally conform to the “somewhat rigid” resilience degree of definitional rigidity, since both pre-shock and after-shock periods are characterised by a stable equilibrium. On the contrary, the Kyrgyz case shows only a vague resemblance of patterns characteristic of (otherwise) strong government resilience. Thus, the Kyrgyz government appears less resilient vis-à-vis its Kazakh counterpart.

Second, content analysis focuses on key actors and critical events across the two nations. With regard to actors (RQ 3), the Kazakh government mainly refers to its own government agencies (38 references versus 19 references to the next key actor, the industrial sector) as part of its discourse on economic diversification, in contrast to the Kyrgyz government, which exhibits lower resilience as measured by the number of references to key actors (11 references versus 7 references to the next key actor, i.e. the private sector). This suggests the presence of (relatively) more robust resilience as related to the Kazakh government, which is supported by the quantitative analysis observations. Next, regarding critical events (RQ 2), these are categorised into groups to facilitate better comparison across the two nations as opposed to comparing individual events. While the Kazakh case demonstrates somewhat an even distribution of attention across the event groups (i.e. infrastructure projects, global factors and regional factors), the Kyrgyz government discourse appears to overreact to a single issue, i.e. the Kumtor gold mining field that experienced a dramatic fall in production volumes in 2012 and, along with the slowdown in agricultural production, led to a 0.9% real decline of 2012 national GDP vis-à-vis 6% GDP growth in 2011 (Government of Kyrgyz Republic, 2013b).

Greater vulnerability of the Kyrgyz government vis-à-vis its Kazakh counterpart suggests an application of the *crisis exploitation* theory (Boin et al., 2009), leaving less room for the direct use of the *government resilience* framework. However, the framework remains useful in the Kyrgyz context since it serves as a diagnostic tool to assess the government’s capacity to pursue its agenda and to implement its policies. Furthermore, the government resilience framework is found to directly apply to the context of government discourse in Kazakhstan and not only as a diagnostic tool (RQ 1).

As a final note, this research finds that the notion of an actor’s resilience may include both negative and positive connotations. On the one hand, the government should exhibit resilience to effectively lead political developments and to implement policy change. On the other hand, the government should



constantly engage the wider public in its discourse to avoid a democratic deficit. Defining resilience as the capacity to learn (as in McEvoy et al., 2013), policy experts across Kazakhstan and Kyrgyzstan should pursue resilience discourse through the lens of public interest (relatively higher in Kyrgyzstan) and engaging a wider range of actors (e.g. academia and quasi-state institutions as in the case of Kazakhstan).

### **Conclusions and suggestions for further research**

This study appears to demonstrate the overall validity and value of the government resilience framework as applied to actor-centric agenda-setting processes and interactions, at least with regard to the economic diversification policy discourse across two Central Asian states – Kazakhstan and Kyrgyzstan. The framework's currency extends beyond its ability to assess a relative degree of government resilience in a comparative case setting. It also serves as a diagnostic tool that helps identify the government's overall capacity to effectively withstand external pressure coming from other key actors in an agenda-setting environment often characterised as politically contestable (Schattschneider, 1960), while actors both from inside and outside the government wait to exploit a crisis in attempts to set their own agenda on the government (Boin et al., 2009).

Moreover, studies should try to replicate other applications of the government resilience framework across various jurisdictions and policy areas. One possible approach is to observe its usefulness in other Eurasian nations using a comparative case method. Another possibility is to test the applicability of the framework with regard to other policy issues, e.g. corruption not only in the Eurasian context but across a wider range of developing nations. Furthermore, as mentioned earlier, the Kyrgyz government discourse appears to better respond to public needs (as measured by the number of references) while demonstrating somewhat weaker government resilience as contrasted with the Kazakh government. Yet, the Kazakh government appears to suffer from a greater degree of democratic deficit (as the public receives negligible attention in terms of content references). Thus, further research might test a possible correlation between a degree of democratic deficit and government resilience in a specific country context.

## References

- Aoki, N. (2016). Adaptive governance for resilience in the wake of the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami. *Habitat International*, 52, 20-25.
- Aoki, N. (2015). Wide-area collaboration in the aftermath of the March 11 disasters in Japan: Implications for responsible disaster management. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 196-213.
- Bhamra, R., Dani, S., & Burnard, K. (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375-5393; doi:10.1080/00207543.2011.563826
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilisation, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.
- Bourbeau, P. (2015). Resilience and international politics: Premises, debates, agenda. *International Studies Review*, 17(3), 374-395; doi:10.1111/misr.12226
- Capano, G., & Woo, J. J. (2017). Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sciences*, 50(3), 399-426.
- Cobb, R. & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Dyussenov, M. (2017, August 17-19). Who Sets the Agenda? Analysing key actors and dynamics of economic diversification in Kazakhstan throughout 2011-2016. Paper presented at the International Conference on Good Governance and Economic Diversification in Resource Rich Economies (GSPPCONF2017), Nazarbayev University Graduate School of Public Policy, Astana.
- Government of the Kyrgyz Republic (2013a, Oct23), Directive # 426-p; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/210037?ckwds>

Government of the Kyrgyz Republic (2013b, Jan31), Decree # 42/52/1; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94138?ckwds>

Hamel, G., & Valikangas, L. (2004). The quest for resilience. *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, (62), 355-358.

Hecló, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Howlett, M., Ramesh M, & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy cycles & policy subsystems* (3rd ed.). Don Mills, Ontario; Oxford: Oxford University Press.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Leal Filho, W., Musa, H., Cavan, G., O'Hare, P., Seixas, J., & SpringerLink (2016). *Climate change adaptation, resilience and hazards* (1st 2017 ed.). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-39880-8

Lowndes, V., & McCaughie, K. (2013). Weathering the perfect storm? Austerity and institutional resilience in local government. *Policy & Politics*, 41(4), 533-549; doi:10.1332/030557312X655747

McEvoy, D., Fünfgeld, H., & Bosomworth, K. (2013). Resilience and climate change adaptation: The importance of framing. *Planning Practice and Research*, 28(3), 280-293; doi:10.1080/02697459.2013.787710

McNulty, T., & Ferlie, E. (2004). Process transformation: Limitations to radical organisational change within public service organisations. *Organisation studies*, 25(8), 1389-1412.

Nair, S., & Howlett, M. (2016). From robustness to resilience: avoiding policy traps in the long term. *Sustainability science*, 11(6), 909-917.

Neuman, R. W., Guggenheim, L., Mo Jang, S., & Bae, S. Y. (2014). The Dynamics of Public Attention: Agenda-setting theory meets big data. *Journal of Communication*, 64(2), 193-214. doi:10.1111/jcom.12088

Office of the Government of the Kyrgyz Republic (2014, May 15), *Правительство КР к концу этой недели подготовит пошагово расписанный План действий по реализации приоритетных проектов [The Government of the Kyrgyz Republic will prepare a step-by-step Action Plan for the implementation of priority projects by the end of this week]*; <http://www.gov.kg/?p=10616&lang=ru>

Richardson, B. J., Le Bouthillier, Y., McLeod-Kilmurray, H., & Wood, S. (2009). *Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy*. Edward Elgar.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.

Schattschneider, E. (1960). *The Semi-sovereign People*. NY: Holt, Rinehart and Winston. Steinberg, P. F. (2003). Understanding policy change in developing countries: The spheres of influence framework. *Global Environmental Politics*, 3(1), 11-32; doi:10.1162/152638003763336365

Surminski, S., & Leck, H. (2017). From agenda-setting to implementation: The role of multisectoral partnerships in addressing urban climate risks. *Earth's Future*, 5(10), 966-978. The Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (2018). Информационно-правовая Система Нормативных Правовых Актов «Әділет» [The Adilet Information and Legal

System of Normative Legal Acts]; <http://adilet.zan.kz/>

The Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic (2018). Централизованный Банк Данных Правовой Информации Кыргызской Республики [The Centralised Database of Legal Information of Kyrgyz Republic]; <http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/npakt/search>

The National Council for Sustainable Development of the Kyrgyz Republic (2013, Sep 27). Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы [National Sustainable Development Strategy of the Kyrgyz Republic for 2013-2017]; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542>

Vickers, M. H., & Kouzmin, A. (2001). 'Resilience' in organisational actors and rearticulating 'voice': towards a humanistic critique of New Public Management. *Public Management Review*, 3(1), 95-119.

## ANALYSIS OF FARMERS' DIGITAL APPLICATIONS (APPS) FOR AVAILING AGRICULTURE-RELATED INFORMATION SERVICES

---

Mohammad Sahadat Hossain<sup>1</sup>, Manik Mahmud<sup>2</sup>, Mohammad Mahbubur Rahman<sup>3</sup>, Sarmin Akter Simul<sup>4</sup> and Masum Billah<sup>5</sup>

### **Abstract**

*Krisoker Digital Thikana (Farmer's Digital Platform) is an on-line and off-line based application to provide different agriculture-related services to farmers. There are many pictures and videos of different plant diseases along with symptoms, prevention and treatment available in Krisoker Digital Thikana. The study is conducted through the use of a quantitative method to evaluate the newly introduced application in the agricultural sector from the TCV (Time, Cost and Visit) perspective comparing it to the manual agriculture-related services provided to farmers. In comparison to the previous procedure, the average time has been reduced by 68% by using the Krisoker Digital Thikana electronic for agriculture-related services. Similarly, the average cost has been reduced by 96% by getting services through the Krisoker Digital Thikana. Since time and cost have been reduced through the use of the new procedure, visits have also been reduced by 27%. It is also observed that 30% of the service recipients have been very satisfied with using the new procedure while 66% are not satisfied. Besides, 4% of the respondents have been moderately satisfied on the using the Krisoker Digital Thikana. Nevertheless, farmers are now availed to get modern agriculture-related services from Krisoker Digital Thikana though there are still some challenges, as a considerable number of farmers is still not aware of the application. Hence, an awareness raising campaign should be launched to inform farmers about this revolutionary and innovative service.*

**Keywords:** Agrarian Country, Agriculture, Agricultural Services, Krisoker Digital Thikana, TCV (Time, Cost and Visit) etc.

---

<sup>1</sup> Upazilla Agriculture Officer, Belkuchi Upazilla, Sirajgonj and Innovator of Farmer's Digital Address (Krisoker Digital Thikana) Application. Email: muhammadsiddiquee@gmail.com

<sup>2</sup> Capacity Development Specialist, Access to Information (a2i) Programme. Email: manik.mahmud@a2i.gov.bd

<sup>3</sup> Capacity Development Expert, Access to Information (a2i) Programme. Email: mahbubur.rahman@a2i.gov.bd

<sup>4</sup> National Consultant (Project Monitoring & Research), Access to Information (a2i) Programme. Email: shimul.unique@gmail.com

<sup>5</sup> National Consultant (P2G Payment), Access to Information (a2i) Programme. Email: masumiswr.du@gmail.com

## Introduction & Background

The agricultural sector is one of the driving forces for the economic development of Bangladesh, as well as its largest contributor of income generation activities for rural people. The agricultural sector plays an important role in the economy of the country accounting for 15.5% of its total GDP (2015).<sup>6</sup> Of the total labour force of the country, about 48% is engaged in this sector, while 70% of the rural population depends on agriculture for their livelihoods.<sup>7</sup> Agriculture is a major source of rural jobs in Bangladesh. Over 87% of rural people derive at least some of their income from agriculture, although two thirds of rural households rely on both farm and non-farm incomes.<sup>8</sup> Therefore, it is imperative to ensure the desired growth in this sector. The target of an annual GDP growth rate of 7% will depend on the growth of agriculture at the rate of 4 to 4.5% (Ministry of Agriculture, 2018).

Agriculture is the one of the most ancient occupations of the people of Bangladesh. In this context, as farming is an ancient occupation most farmers still follow traditional cultivation processes and methods. As a result, they do not manage to get optimal levels of production. On the other hand, for farmers to get the necessary information and advice from the Upazilla Agriculture Offices, they often have to travel 20 to 30 km, which is a costly and time-consuming process, and in some cases, they have to repeat the journey as they fail to meet with the Upazilla Agriculture Officers.

Thus, in order to reduce the associated hassles and increase their agricultural production, a new mobile application through the use of ICT is reaching the farmers' doorstep. This application is operational since the beginning of July 2014 at the Belkuchi Upazilla in the Sirajgonj District. This application – the so called 'Krisoker Digital Thikana' – is available to the local farmers, fertiliser and insecticide sellers, Union Digital Centre (UDC) and other agriculture-related government officers. Farmers are able to receive the necessary agriculture-related services and information through this application using their android-operated mobile telephones and/or through the use of a laptop or a desktop computer. The application is available, both on-line and off-line. Consequently, there is no longer a need to visit the Upazilla Agriculture Office to identify any plant disease or receive advice on their crops.

---

<sup>6</sup> [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report\\_name=Popular\\_indicators&populartype=series&ispopular=y](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y)

<sup>7</sup> [http://www.mof.gov.bd/en/budget/13\\_14/gender\\_budget/en/27%20Chapter%2029\\_43\\_Ministry%20of%20Agriculture\\_English.pdf](http://www.mof.gov.bd/en/budget/13_14/gender_budget/en/27%20Chapter%2029_43_Ministry%20of%20Agriculture_English.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/17/bangladeshs-agriculture-a-poverty-reducer-in-need-of-modernization>

Figure 1: Map of Sirajganj District



When a farmer comes to the agriculture office or to an agricultural extension worker, sometimes fails to describe correctly a symptom of the disease, or to explain the problem clearly to the extension worker and thus it becomes difficult for the extension worker to identify the disease. In this case the extension officer needs to make a field visit to identify the problem and suggest requisite solution to overcome the problem. The process is costly in terms of both money and time. The complexities and costs associated with this conventional system can be improved through the introduction of an online dynamic system, since nowadays, mobile and internet access enables farmers to have all these services through e-specialised resources at their doorstep.

It has now become easier for farmers to identify plant and crop diseases because there are many pictures and videos of different diseases along with their symptoms, prevention and treatment available in Krisoker Digital Thikana. In addition, if farmers want, they can call the agriculture officer and agronomist because all agriculture officers and their agriculture office and agriculture extension office numbers are also available in this application.

They may also acquire agriculture-related services they require, by dialling the number **16123**. Furthermore, capacity development training has been provided to the entrepreneurs of UDC, Deputy Assistant Agriculture Officers, insecticide sellers and representative farmers to serve as alternative service providers. Consequently, farmers need no longer to travel long distance for obtaining more advanced agriculture-related services; they can get them at walking distance. Krisoker Digital Thikana has reduced farmers burdens by providing agriculture-related services in less time and lower cost.

### **Literature Review**

The rural economy in Bangladesh is one of the important components of the country's economic growth. The rural economy is mainly agriculture oriented. Thus, it is necessary to ensure provision of quick agriculture-related services to farmers at lower cost in increasing their production and adopting modern cultivation methods. These goals are expressed through the Agriculture Sector Development Strategy used for the preparation of the 7th Five Year Plan (2015), as the agricultural sector is seen as an important part of economic development. Therefore, the numerous challenges faced by the agricultural sector, such as raising productivity and profitability, increasing diversification of production in line with consumption, reducing instability of production and so on need to be tackled. For example, one of the causes for a relatively poor performance of agriculture is the comparatively poor rate of taking up new technologies in production and adopting crop diversification systems, especially by small and marginal farmers – the majority of farmers – who are endowed with poor financial resources and cannot afford the comparatively high cost of acquiring front-line technologies in their work. Thus, support is needed in improving the situation in all fronts.

Gautam & Faruquee (2016) highlight that rural economy means agriculture and agriculture is vital for economic growth and reduction of poverty in Bangladesh. Moreover, agricultural development is essential for ensuring food security for the vast population of Bangladesh. Unnayan Omneshan has found that many challenges exist in the country's agricultural sector, including population growth, climate change, loss of arable land, lack of quality seeds, food habits of people,<sup>9</sup> inadequate credit support to the farmers, unfair pricing, insufficient investment in agricultural research and agricultural mismanagement in terms of irrigation, use of fertiliser and pesticides. Furthermore, a variety of economic policies and programmes, such as fiscal policies, import/export regulations and initiatives for agricultural productivity growth affect the development of the agricultural sector in Bangladesh (Raihan, 2011). However, the growth of

---

<sup>9</sup> About 90% is rice-based.



the domestic agricultural sector does not only depend on domestic policies and programmes, but also on global and regional trade policies, which have important implications for the sector.

In sum, it is necessary to tackle the challenges in the agricultural sector in line with increasing demand. Using ICT-based applications will contribute to modernising the cultivation process and adopting crop diversification and thus increase the overall agricultural production yields in Bangladesh.

### **Objective of the Study**

This study has been conducted to explore the required time, cost and visit (TCV) of potential beneficiaries for availing agriculture-related services from Krisoker Digital Thikana in comparison with the currently used conventional process. Thus, its main objectives were to:

- Assess the benefits derived for service recipients in terms of TCV benefits through the use of services provided by Krisoker Digital Thikana;
- Assess the level of satisfaction of service recipients of the Krisoker Digital Thikana application; and
- Discover the major challenges that the beneficiaries are facing while getting services from Krisoker Digital Thikana.

### **Methodology of the Study**

This study has adopted both a quantitative and a qualitative methodology. Quantitative data were collected through the use of a questionnaire. Qualitative data were a result of in-depth interviews – Key Informants Interviews (KII) and Focus Group Discussions (FGD).

The key technical characteristics of this study are:

*Research Design – a descriptive survey design has been used to conduct this study to provide an accurate portrayal of the characteristics of the research, and thus capture the opinions, level of satisfaction, knowledge and behaviours of individuals and groups of farmers and other stakeholders.*

*Study Area and Population – the study was conducted in the Belkuchi Upazilla situated in the Sirajgonj District. The farmers of the Upazilla who received agriculture-related services both from the Krisoker Digital Thikana and the conventional method in use.<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> The total number of beneficiaries of Krisoker Digital Thikana is about 10,000.

*Sample Size - N = 10,000; 95% confidence interval, value of Z = 1.96 and E = 0.05, margin of error = 5%. The sample is 370.<sup>11</sup>*

*Limitations – The researchers faced several challenges while collecting data in terms of limited time, sample size and lack of records of service recipients, as well as difficulties in reaching beneficiaries due to distance of places and their unavailability the time interviews were to take place.*

*Data Analysis – Data entry was done concurrently with data collection. Data was analysed using the SPSS statistical software. The data has been reviewed, edited and cleaned by a series of frequency and data checks.*

**Findings**

The findings of the study have revealed that the Krisoker Digital Thikana has saved a huge amount of cost, time and number of visits of service recipients. Findings also suggest that, provision of service through Krisoker Digital Thikana took less time and effort than through the conventional system.

**Figure 2: Age of service recipients**

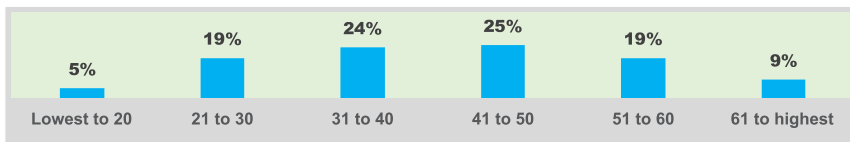
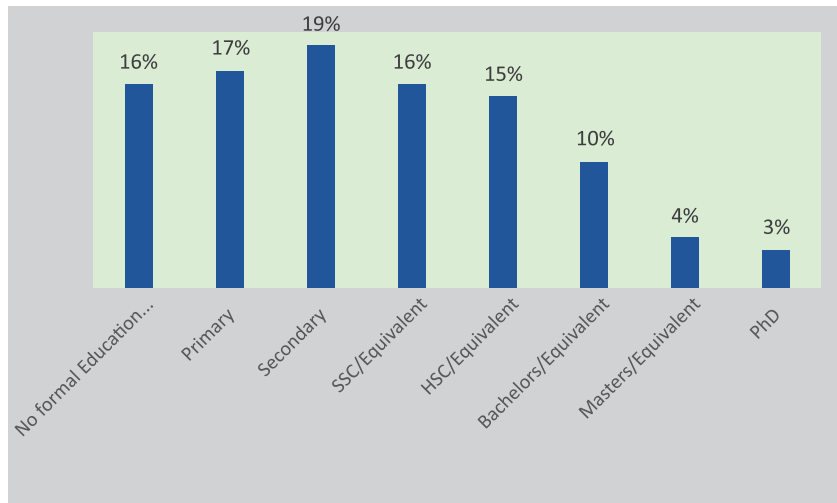


Figure 2 provides information about the age of the service recipients. It can be observed that the highest percentage of respondents (25%) were in the 41 to 50 age group, while the lowest percentage of respondents (5%) were in the less than 20 years age group. In contrast, only 9% of service recipients were in the 61+ age group.

<sup>11</sup>  $n = \frac{(((1.96)^2 \times 0.5(1-0.05)) / (0.05)^2 + (((1.96)^2 \times 0.5(1-0.5)) / (0.05)^2 \times 10,000))}{384.16 / 1.038416} = 370$ .

**Figure 3:** Education qualifications of service recipients



Data in figure 3 reveal that 16% of service recipients had no formal education, whereas 17% had primary and 19% secondary education. In contrast, only 3% had a PhD, 4% masters or equivalent and 10% a bachelor's degree.

**Figure 4:** Family income of service recipients

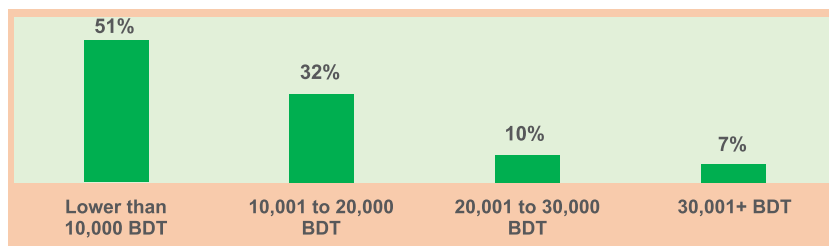
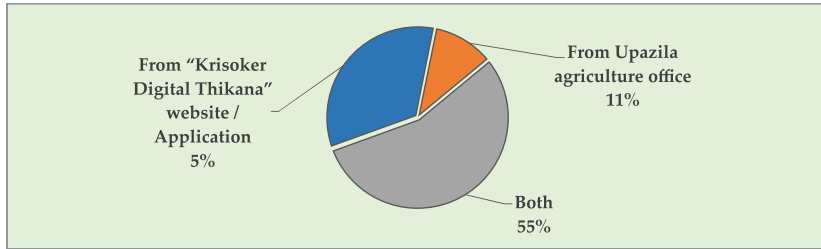


Figure 4 illustrates the family income of the service recipients. It is seen that for almost half of the service recipients their family income was less than 10,000 BDT (USD 120 approximately), whereas 32% of the service recipients had a family income between 10,000 to 20,000 BDT. In contrast, 10% of service recipients said that their family income was between 20,000 and 30,000 BDT while 7% said that their family income was 30,001+ BDT.

**Figure 5:** Location receiving agriculture-related services



Farmers may receive agriculture-related services from Krisoker Digital Thikana, from the Upazilla agriculture office or both. According to the data in figure 5, a major proportion of respondents (55%) obtain agriculture-related services from both systems. These respondents mentioned that after finding out the name of a plant or crop disease through the Krisoker Digital Thikana, they visited the Upazilla Land Office for more detailed information. On the contrary, 34% of service recipients obtained agriculture-related services from the Krisoker Digital Thikana, while 11% from the Upazilla Agriculture Office only.

**Figure 6:** Agriculture-related services received from the Krisoker Digital Thikana

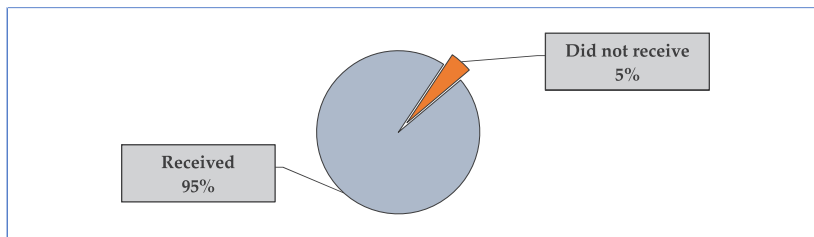
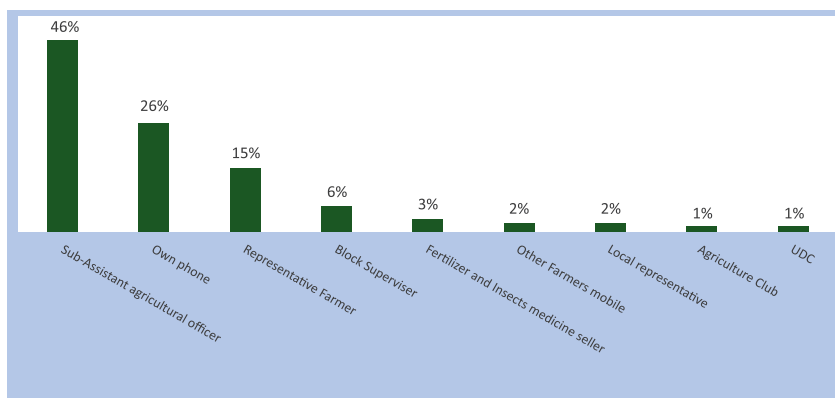


Figure 6 data show the percentage of respondents who received agriculture-related services from the Krisoker Digital Thikana, and those who did not. 95% received services through the Krisoker Digital Thikana and 5% from other service providers.

**Figure 7:** Location and modality for accessing the Krisoker Digital Thikana application



Farmers are availing to use apps or website from different place as it is both online and offline apps. Figure 7 reveals that the highest number of service recipients’ used the agriculture apps from sub-assistant Agricultural Officer while the lowest number of respondents used it from UDC or agriculture club. Using own phone 26% informants received agriculture services from Krisoker Digital Thikana while 15% service recipients have taken the apps service from representative farmers.

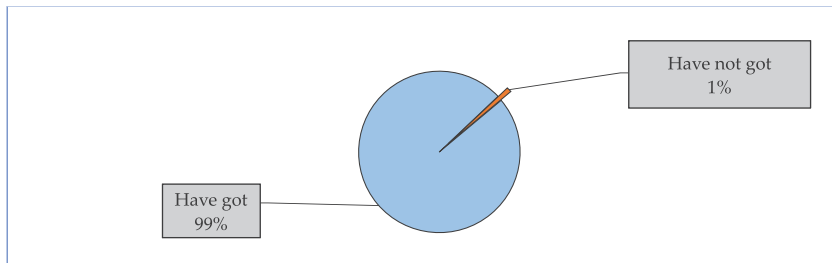
**Table 1:** Services received from Krisoker Digital Thikana (multiple responses)

Types of Services	Percentages (%)
Identifying insecticides & weeds	92
Cure of crop diseases	75
Increasing production	52
Selecting quality fertilisers & seeds	45
Using Agro-technology	31

Farmers have taken different types of agricultural services from Krisoker Digital Thikana. It can be observed that 92% of the respondents have taken the help from Krisoker Digital Thikana to identify insecticides and weeds, while 75% used it to cure crop diseases. To increase their agricultural production 52% of farmers took advice from Krisoker Digital Thikana, whereas 45% used it to select quality fertilisers and seeds.

Figure 8 below shows whether service recipients managed to get their desired service from Krisoker Digital Thikana or not. It is encouraging that 99% of service recipients expressed the opinion that they received their desired service from Krisoker Digital Thikana while only 1% had the opposite opinion.

**Figure 8:** Percentage of respondents getting desired services



The data in figure 9 reveal how service recipients have found out about the existence of the Krisoker Digital Thikana. Most service recipients (67%) were informed by the local block supervisors, where another 44% from the Upazilla Land Office and 33% from fertiliser and insect pesticides sellers. Additionally, another 17% of service recipients found out about the application from the Government Office.

**Figure 9:** Source of information about the Krisoker Digital Thikana

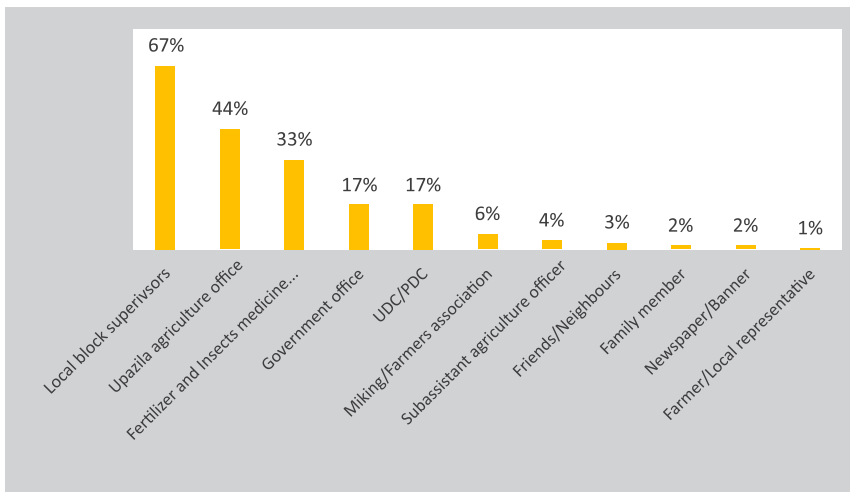
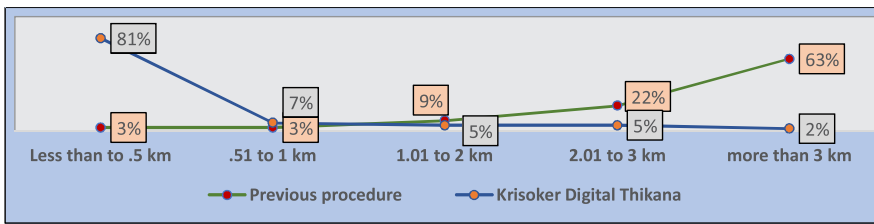


Figure 10 presents data on what distance service recipients had to travel in order to receive the desired information. The data indicate that 81% of service recipients received agriculture-related services by travelling less than half-a-kilometre, a substantial difference with using the conventional system, where only 3% of service recipients travelled less than half-a-kilometre. Furthermore, 63% of the respondents said that they needed to travel more than 3 km to obtain the desired agriculture-related services, whereas this percentage dropped to only 2% through the use of the Krisoker Digital Thikana.

**Figure 10: Distance required for both procedures**



**Figure 11: Time required to using both procedures**

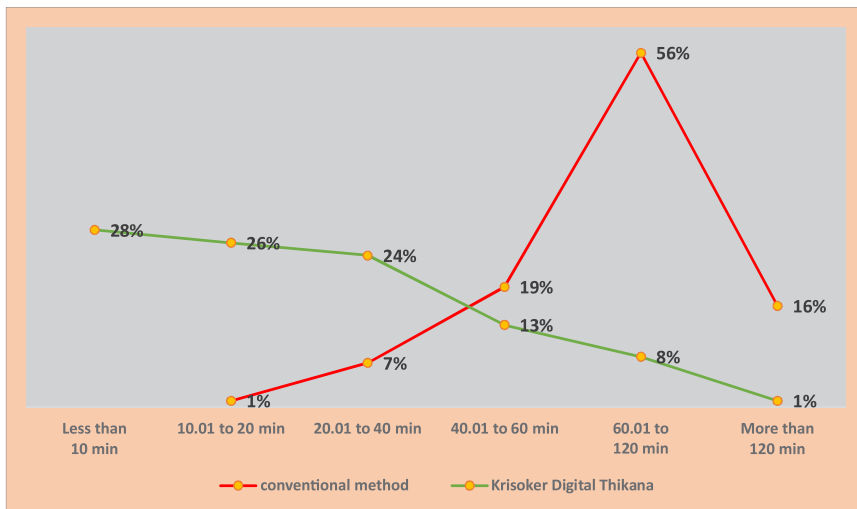


Figure 11 provides information about the total time required in both procedures. It is observed that 28% of respondents said that they managed to receive their agriculture-related services within 10 minutes from Krisoker Digital Thikana, which is not possible through the conventional means. Additionally, 26% of

the respondents said that they received desired services between 10 and 20 minutes through the Krisoker Digital Thikana, compared to 1% when using the conventional procedures. Conversely, 24% of service recipients obtained their desired agriculture-related services in 20 to 40 minutes, whereas it was only 7% while using the conventional method. The findings also show that there exists a huge difference for service recipients who consumed between 60 and 120 minutes to getting the desired services from Krisoker Digital Thikana and the conventional methods. 56% and 8% respectively. Similarly, for those service recipients who spent more than 120 minutes in receiving desired services, the percentage for using the conventional modality was 16% and for using the Krisoker Digital Thikana only 1%.

**Figure 12:** Costs associated with both service delivery modalities

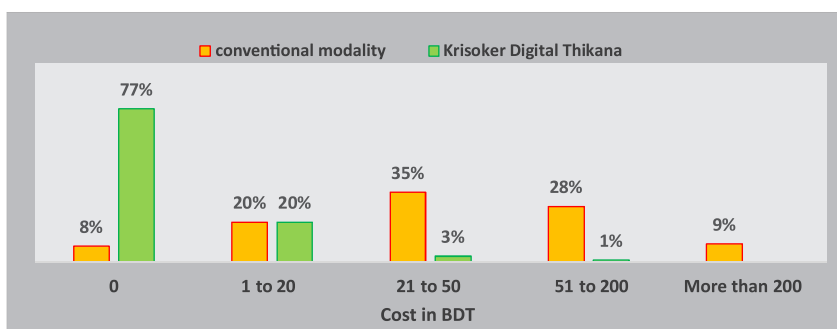


Figure 12 depicts the costs associated with both service delivery modalities. The overwhelming majority of respondents (77%) said that there was no cost associated with obtaining the desired agriculture-related services, as opposed to 8% who used the conventional modality. For costs ranging between 1 and 20 BDT, the percentage of respondents was 20% for both modalities. In contrast, for costs between 21 and 50 BDT, the percentage of respondents who incurred such costs was 35% using the conventional method and only 3% using the Krisoker Digital Thikana. Similarly, for costs between 51 and 200 BDT, 28% of respondents incurred such costs using the conventional modality and 1% using the Krisoker Digital Thikana.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> USD to BDT exchange rate was 78.4 BDT on 30 November 2016. Source: <http://usd.fxchangerate.com/bdt/>



**Figure 13:** Number of visits required for using both service modalities

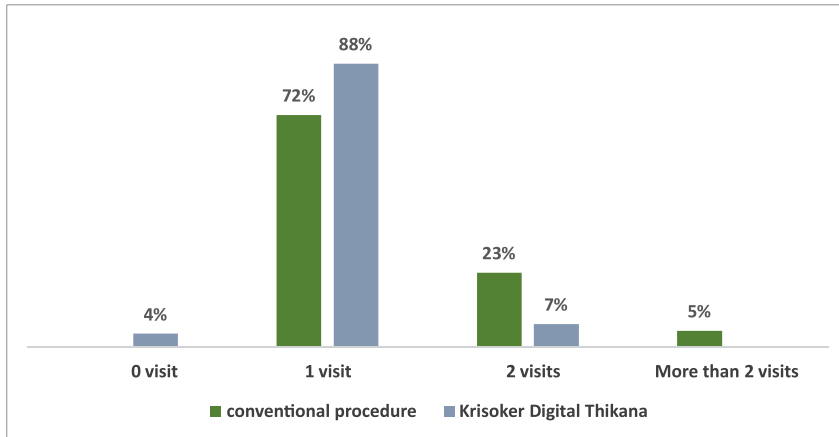
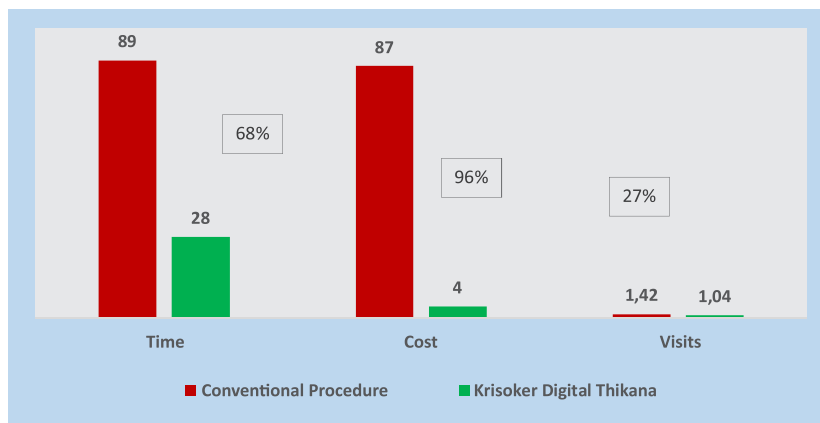


Figure 13 reveals the number of visits required for obtaining agriculture-related services using both modalities. It is observed that 4% of respondents needed no visits for getting the desired services from Krisoker Digital Thikana, something that is not possible when using the conventional modality. Conversely, 88% of service recipients said that they needed one visit to obtain desired services through Krisoker Digital Thikana 88% in contrast with 72% of service recipients who were using the standard modality. Additionally, 23% of respondents said that they needed two visits for obtaining agriculture-related service, while only 7% of respondents said the same while using the Krisoker Digital Thikana application.

**Figure 14:** Average time, cost and visit for both service delivery modalities



Data in figure 14 provide the average time, cost and number of visits for both service modalities. The average time for obtaining agriculture-related services through the Krisoker Digital Thikana has been reduced by 68% when compared to the conventional service delivery modality. Similarly, the average cost has been reduced by 96% in getting agriculture-related services through the Krisoker Digital Thikana application. The same trend applies for the number of visits, which have been reduced by 27%.

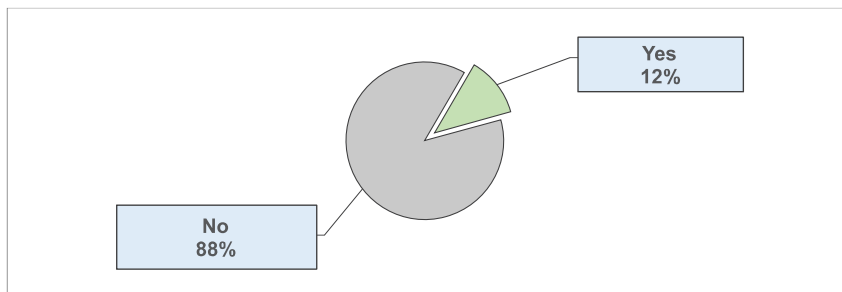
The data also show that the average time savings amount to 61 minutes, the average costs have been reduced by 27% and the number of visits has been reduced by 38 visits for obtaining the desired agriculture-related services through the Krisoker Digital Thikana application when compared to the conventional modality of service delivery.

Furthermore, there are several advantages in using the Krisoker Digital Thikana platform. Data in table 2 depict that 90% of service recipients said that getting agriculture-related services through Krisoker Digital Thikana required less cost, while 84% mentioned it as a quick service delivery platform. Conversely, 77% of the respondents mentioned that there was longer needed to travel far for getting agriculture-related services through the digital application and 76% that the digital service modality consumes less of their time. Furthermore, about 66% of the respondents mentioned that because of the new platform, it has now become easier to communicate with specialised agriculture officers and to receive their advice, while 66% of the respondents mentioned that it has also become easier to get information of modern cultivation methods. In contrast, 60% of the service recipients said that due to Krisoker Digital Thikana it has become easier to remedy plant diseases, while 49% cited that it they have increased their crop production.

**Table 2:** Advantages in using Krisoker Digital Thikana (multiple responses)

Advantages of Krisoker Digital Thikana	Percentage (%)
Less cost	90
Quicker service	84
No need to go far	77
Less time	76
Specialised agriculture officer's advice	66
Information of modern cultivation method	66
Easy to remedy plant diseases	60
Increase agriculture production	49
24/7 service	31
Update information regularly	20

**Figure 15:** Challenges faced in using Krisoker Digital Thikana



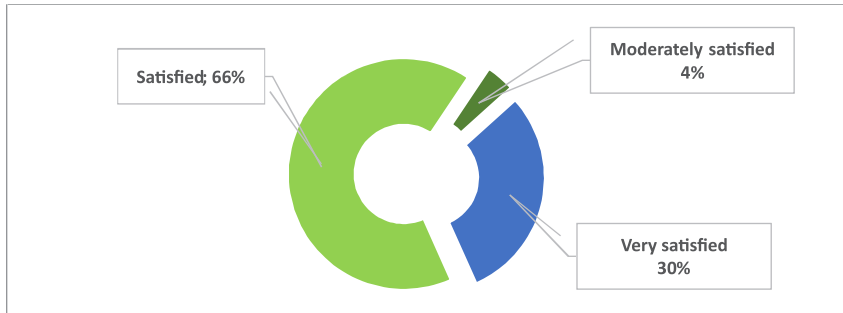
Data in figure 15 provide information on whether service recipients faced any challenges in using the Krisoker Digital Thikana application. It is observed that 88% of the respondents did not face any challenges, against 12% of service recipients who said that they did face some challenges.

However, some challenges exist in using the Krisoker Digital Thikana application. The data in table 3 show that about 14% of the respondents had the opinion that they faced some challenges in using Krisoker Digital Thikana. According to their responses, the main challenge was that “they cannot use the application in a conventional mobile” (59%), while 36% said that there is “no complaint system” embedded in the Krisoker Digital Thikana application. In addition, 13% of the respondents mentioned that there is lack of information regarding all plant and crop diseases in the Krisoker Digital Thikana, whereas 8% said that they faced difficulties in accessing the application due to slow internet speeds.

**Table 3:** Types of challenges faced in using the application

Challenges	Percentage (%)
Cannot use the app in normal mobile	59
No complain system	36
Lack of information regarding all disease	13
Slow internet speed	8
Don't receive phone in maximum time	8
Lack of information about new medicine	8
More time	3
Don't know about the use of apps	3

**Figure 16:** Satisfaction levels using the Krisoker Digital Thikana



The data in figure 16 indicate that the majority of the respondents (66%) were satisfied in using the application, where another 4% were moderately satisfied and the remaining 30% that were very satisfied.

The reasons that affect the levels of satisfaction of the service recipients using the Krisoker Digital Thikana are depicted in table 4. 92% of the respondents considered the application as an easy service modality, while 91% said that it is a good service. In addition, 91% of the respondents considered the Krisoker Digital Thikana as a modern way of obtaining agriculture-related services, since there was no transportation cost involved (88% of the respondents) and 69% of the respondents said that they are satisfied because by using the Krisoker Digital Thikana application they did not need to travel far.

**Table 4:** Reasons for being satisfied with the use of the application (multiple responses)

Reason behind satisfaction on present procedure	Percentage (%)
Easy service	92
Good service	91
Modern agriculture service	91
No transport cost	88
No need to go far	69
Less difficulties	64
Service at any time	59
Service at doorsteps	58
Cordial behavior of agriculture officer	58
Less time	56
Free cost of app user	56
Receiving advice from agriculture officer	37

The survey has also revealed that the Krisoker Digital Thikana application has saved service recipients time. data in figure 17 depict how service recipients use their saved time. It is seen that 51% respondent spent their saved time by doing daily activities while 45% spent their saved time in agricultural activities. In contrast, 25% of the service recipients have utilised their saved time for family activities while 16% for business activities.

**Figure 17:** Utilisation of time saved

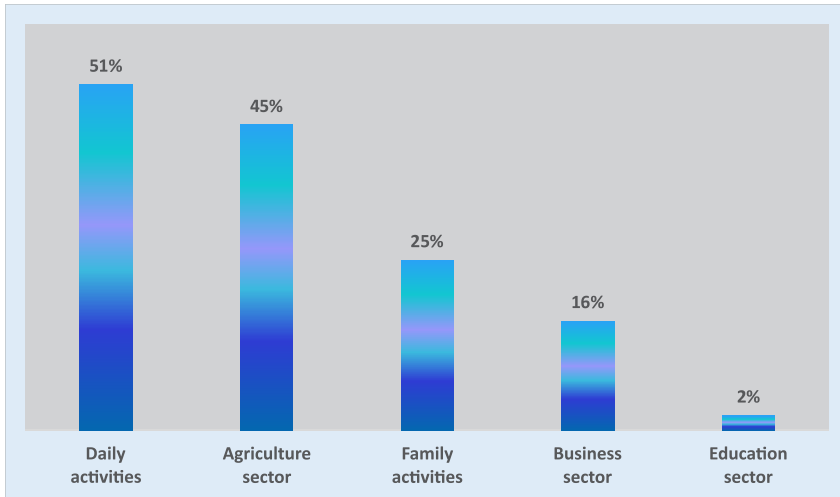
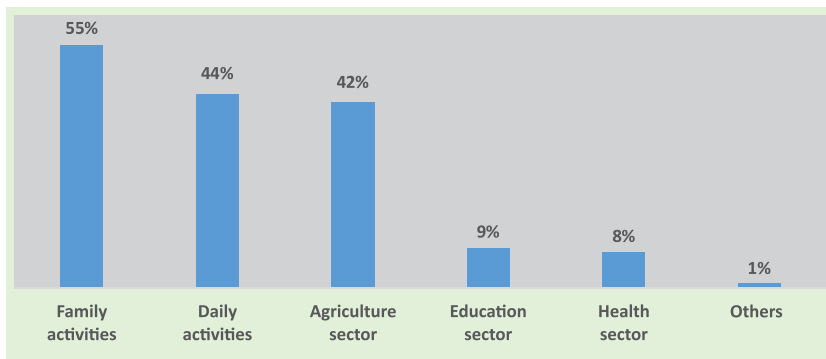


Figure 18 provides information on how respondents utilise the money saved by using the Krisoker Digital Thikana application. The data show that 55% of respondents spend it on family expenses, while another 44% spend it on their daily activities. An additional 42% of service recipient spend it in their work, whereas 9% on education.

**Figure 18:** Utilisation of costs saved



**Figure 19:** Rating the Krisoker Digital Thikana application

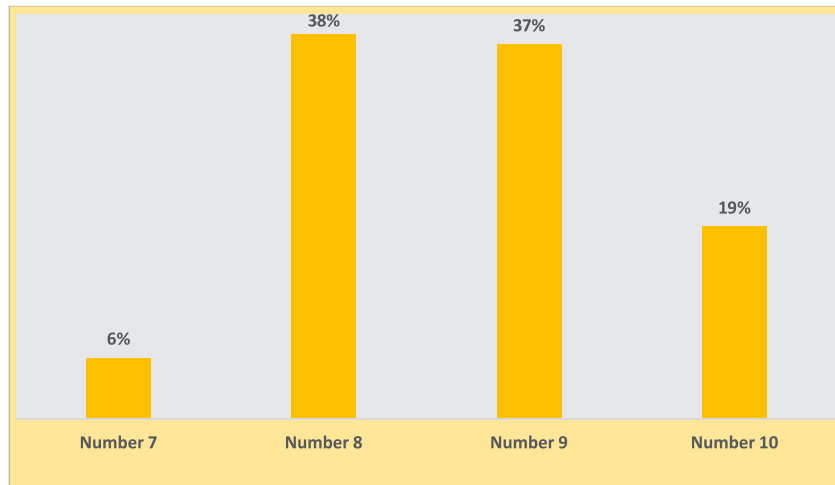


Figure 19 shows the results of respondents rating the Krisoker Digital Thikana application, on a scale of 1 to 10, where 10 is the highest score, indicating very high satisfaction. As respondents did not provide any ratings below 7 on the scale, only the results for ratings 7, 8, 9 and 10 are presented. 19% of the respondents rated the application with 10, 37% with 9, 38% with 8 and 6% with 7.

## Conclusions

As agriculture is a large source of employment and a backbone of the national economy of Bangladesh, it is imperative to modernise the agriculture services process and ensure that farmers have access to modern agriculture-related services. Krisoker Digital Thikana is the package of different agriculture services. It is an easy process to access Krisoker Digital Thikana for agriculture service. Since different videos are available in Krisoker Digital Thikana along with diseases name and remedies, so that it is not required to visit Upazilla Agriculture Office and if necessary, farmers can make a call to the Agriculture Officer. Now it is feasible to change traditional cultivation process and try to new cultivation process by getting the advice and idea from Krisoker Digital Thikana. Now farmers' dependency for cultivation has been reduced. Krisoker Digital Thikana saves the time, cost and number of visits of the service recipients in getting agriculture services.

Krisoker Digital Thikana is an online and offline based platform providing agriculture-related services to farmers. This platform is most important for farmers who live in remote areas of the country, as previously they had to travel a considerable distance to visit the nearest Upazilla Agriculture Office to obtain the desired services. In those cases, they sometimes failed to explain adequately a crop disease, or they failed to meet with the Agriculture Officer, requiring them to make multiple trips to the nearest Upazilla Agriculture Office, which was time consuming and costly. The Krisoker Digital Thikana has brought the agriculture-related services at the farmers' doorsteps. This study was conducted in the Belkuchi Upazilla situated in the Sirajgonj District, where the application is available to farmers, Agriculture Offices and local sellers of fertilisers and pesticides.

The study has revealed that 99% of the targeted population in the Upazilla have obtained the desired agriculture-related services from the Krisoker Digital Thikana. Service recipients have mentioned several advantages of Krisoker Digital Thikana; such as less cost involved (90%), quick service provision (84%), no need to go far (77%) and so on. This study has also revealed that by using the Krisoker Digital Thikana application farmers save time and have to make less visits to the Upazilla Agriculture Office and thus use time saved for other productive activities.

Although the Krisoker Digital Thikana applications has brought many benefits to farmers, who have heard about this service, there is still a considerable number of farmers who are unaware of the service and others who have heard about it, but they are not able to use the application. Thus, it is necessary to initiative actions to make farmers aware of the positive features the application offers. It is also necessary to enhance the application by adding new pictures and videos, as well as updating the existing ones in order to provide farmers with a variety of agriculture-related services.

### **Recommendation**

From the TCV perspective Krisoker Digital Thikana is considered successful in providing agriculture-related services. However, the system can be further improved, as service recipients comments have revealed. Considering the respondents' opinions, the following recommendations are put forward:

- A complaint feature needs to be added to the application in order to get feedback from its users and improve the service;
- An awareness raising campaign needs to be initiated in order to make the service known to as many farmers as possible;

- Information about plant and crop diseases needs to be constantly updated to keep up with development, including pictures and videos;
- It is necessary to provide some training to farmers in order to use the system efficiently.

## References

Agriculture Growth Reduces Poverty in Bangladesh, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/17/bangladeshs-agriculture-a-poverty-reducer-in-need-of-modernization>.

Agriculture Sector Development Strategy: background paper for preparation of 7th Five Year Plan, [http://www.plancomm.gov.bd/wp-content/uploads/2015/02/17\\_-Agriculture-Sector-Development-Strategy.pdf](http://www.plancomm.gov.bd/wp-content/uploads/2015/02/17_-Agriculture-Sector-Development-Strategy.pdf).

Gautam, M., & Faruqee, R. (2016). Dynamics of Rural Growth in Bangladesh Sustaining Poverty Reduction. World Bank Publications.

Mohajan, Haradhan (2013). Food Agriculture and Economic Situation,

Onneshan, U. (2014). Recent Trends of Growth in Agriculture, Industry and Power. *Bangladesh Economic Update*, 5(3).

Raihan, S. (2011). Economic Reforms and Agriculture in Bangladesh: Assessment of Impacts using Economy-wide Simulation Models.

Unnayan Omneshan, <http://www.unnayan.org/index.php/component/content/category/11-econ-policy>.



## Book Review:

### PUBLIC SERVICE EXCELLENCE IN THE 21ST CENTURY

*Editors: Alikhan Baimenov and Panos Liverakos*  
*Palgrave Macmillan (2019), ISBN: 978-981-13-3214-2*

---

*Colin Knox<sup>13</sup>*

This book is an edited collection of articles on public administration reform and the transformation of civil service systems primarily in post-Soviet and East Asian countries. The context for the country studies is set in a very comprehensive retrospective and prospective overview of reconfiguring the structures of government and the civil service, culminating in what Newland and Argyriades (chapter 1) refer to as ‘reclaiming public space’. To do this and meet the requirements of sustainable development goal 16 (promote just, peaceful and inclusive societies) the skills of civil service professionals need to change. One element of that change is embracing technological progress and its impact on labour markets. Conceicao (chapter 2) calls on countries to ‘harness technology’ in pursuit of SDGs which will require a ‘whole of government’ effort. With a shift in focus Everest-Phillips (chapter 3) offers a tour de force on public sector reform from the third millennium BC (beginning in Lagash) and argues *plus ça change, plus c’est la même* (the more things change, the more they stay the same). He offers several lessons from Lagash of relevance to public administration change over time arriving at a key conclusion that ‘neither the private sector nor civil society can substitute for an effective, efficient and equitable state’.

These chapters set the scene for country studies beginning with civil service development in the former Soviet Union countries. Here Baimenov and Janenova (chapter 4) offer an in-depth analysis of reforms in four countries with contrasting trajectories (Georgia, Kazakhstan, Azerbaijan and Russia). They suggest the emergence of a new model, central to which is: improving the performance of civil servants; enhancing ethics; and, building trust in government whilst acknowledging ongoing challenges around corruption, civil service politicisation and weak capacity.

Chapter 5 (Nakamura & Suzuki), chapter 6 (Yoon) and chapter 7 (Junpeng and Xian) offer very interesting insights into Japan, South Korea and China, respectively. In the case of Japan, the authors tackle the lack of harmonisation

---

<sup>13</sup> Professor of the Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University,  
colin.knox@nu.edu.kz

between information sharing across various government agencies through a digitalisation process known as ‘My Number’. The experience of South Korea is used to reimagine the role of human resources policy in a fast changing system of 21st century governance and how they should respond. How civil servants in China are trained provides the focus for Junpeng and Xian. They describe ‘civil service training with Chinese characteristics’ and how this is ‘an important part of China’s national governance system, with a direct bearing on the ruling party’s ability to govern and its administrative capacity’.

The final chapters in the edited collection revert to wider issues facing the public sector going forward. Leitner and Stiefmueller (chapter 8) focus on how disruptive technologies affect the role of the State. Everest-Phillips (chapter 9) examines both the potential for, and concerns associated with, a big-data driven public service. Baimenov and Liverakos (chapter 10) conclude the book collection with a review of regional and global partnerships as a way of advancing international development, including peer-to-peer learning as exemplified in the Astana Civil Service Hub.

The preface to this book eloquently written by Pan Suk Kim, an eminent scholar and politician, indicates that the edited collection ‘is the incentive... to pursue a board comparative study of civil service systems’. What the edited volume offers is a mix of country studies on civil service systems and global challenges facing public administrators. While this is an eclectic offer, the insights are hugely valuable. The volume has contributions from academics and practitioners which complement the narrative. Moreover, the country chapters on China, South Korea, Japan and post-Soviet countries offer accessible knowledge to Western readers, who cannot always access this scholarship due to language barriers. The edited volume speaks to the goals of the Astana Civil Service Hub by bringing together a corpus of work from countries with very different histories, traditions and cultures which can learn from each other. This also includes bridging the divide between academia and practitioners. The editors are to be commended on this achievement.



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ**

**Том 4, № 2  
Сентябрь 2019**

---

---

Нур-Султан, Казахстан



## МОДЕЛЬ УСТОЙЧИВОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ПОВЕСТКИ ДНЯ НА ПРИМЕРЕ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (2008-2017)

---

Мерген Дюсенов<sup>1</sup>

### **Резюме**

*Несмотря на непрерывное развитие теорий установления повестки дня, их исходным предположением всегда оставалась пассивная позиция правительства. Однако современные ученые (напр., Voip et al., 2009), применяющие субъектно-ориентированный подход к анализу процессов установления повестки дня в ЕС, недвусмысленно исходят из способности других субъектов, как внутри правительства, так и вне его, эффективно использовать кризисные явления, возникающие на политических аренах, для активного продвижения собственных идеологических установок и мнений, тем самым устанавливая повестку дня правительства. Применяя в данной работе тот же субъектно-ориентированный подход к изучению взаимодействий при установлении повестки дня, мы стремимся восполнить пробел в существующих политических исследованиях, прямо и открыто исходя из способности и мотивации правительства противостоять внешнему давлению, часто оказываемому другими ключевыми субъектами, и вводя концепцию устойчивости правительства к воздействию извне в вопросе установления повестки дня. Нами также предпринята попытка дать количественную оценку понятию устойчивости правительства, что позволит решать задачи оперативного изменения государственной политики. В последнее время все громче звучат призывы ученых изучать изменения политики в развивающихся странах, и, откликаясь на них в настоящем исследовании, мы разработали модель, которая может быть полезна не только для оценки степени устойчивости определенного субъекта, например, правительства, при установлении повестки дня, но и в качестве диагностического прибора для оценки способности правительства осуществлять свою повестку дня и реализовывать свои программные мероприятия. Для изучения потенциальной применимости*

---

<sup>1</sup> Руководитель Исследовательского центра по изучению вопросов противодействия коррупции; старший преподаватель анализа государственной политики Академии государственного управления Республики Казахстан. Email: [mergend7@gmail.com](mailto:mergend7@gmail.com)

*новой модели к диверсификации экономики в двух постсоветских странах – Казахстане и Кыргызстане – в данной работе мы обратились к периоду с 2008 по 2017 год.*

**Ключевые слова:** *теории установления повестки дня, Казахстан, Кыргызстан, устойчивость правительства, диверсификация экономики.*

### **Введение**

Этап установления повестки дня, предопределяющий остальные этапы политического цикла (Howlett et al., 2009; Peters, 2015), остается наиболее важным в политическом процессе. Начиная с момента разработки первоначальной теории установления повестки дня М. МакКомбсом и Д. Шоу (1972 г.), постулатом которой является то, что средства массовой информации играют более серьезную роль в установлении политической повестки дня по сравнению с другими ключевыми субъектами, такими как, например, правительство и общественность, развитие данного направления исследований государственной политики происходило таким образом, чтобы не только рассмотреть более широкий круг субъектов, таких как, например, научные круги, аналитические центры, группы поддержки и т. д. (см. напр.: сводный перечень основных субъектов, М. Дюсенов, 2017 г.), вовлеченных во взаимодействия при установлении повестки дня, но и проанализировать множество направлений и моделей взаимной причинности (напр., Neuman et al., 2014).

Несмотря на все произошедшие изменения, теория установления повестки дня до сих пор в значительной степени исходит из довольно пассивной позиции правительства (Boin et al., 2009; Kingdon, 1984; McCombs and Shaw, 1972). Особенно актуальной для рассмотрения взаимодействий правительства в ходе процессов субъектно-ориентированного установления повестки дня является работа А. Бойна с соавторами (2009 г.), в которой они недвусмысленно исходят из способности иных субъектов, как внутри, так и вне правительства, использовать возникающие кризисные явления для активного продвижения собственных идеологических установок и мнений, тем самым навязывая правительству свою повестку дня. Их теория *использования кризисов* при установлении повестки дня предполагает ограниченную способность правительства противостоять давлению со стороны внешних субъектов (там же).

В данном исследовании была предпринята попытка восполнить этот пробел в развивающейся теории установления повестки дня. Во-первых,

мы попытались описать новую модель устойчивости правительства, основанную на прямом допущении наличия у субъектов достаточных возможностей и мотивации для эффективного противодействия внешнему давлению в ходе установления повестки дня на фоне весьма противоречивых взаимодействий между группами поддержки (Schattschneider, 1960) или «политическими предпринимателями» (Kingdon, 1984) и между прочими субъектами как внутри, так и вне правительства (Boin et al., 2009). Во-вторых, в ответ на усиливающиеся призывы к проведению анализа изменений политики в развивающихся странах (Richardson, 2009; Steinberg, 2003), мы предлагаем использовать новую модель для оценки относительной степени устойчивости правительств двух стран Центральной Азии – Казахстана и Кыргызстана – в отношении политики диверсификации экономики.

### **Обзор литературы**

Диапазон использования понятия устойчивости, все чаще и чаще применяемого в последнее время, весьма широк: преимущественно в физических и экологических системах (Bodin and Wiman, 2004; Holling, 1973; Walker et al., 2004; Gunderson, 2000; Tilman and Downing, 1994; Bhamra et al., 2011); в области изменения климата и борьбы со стихийными бедствиями (Surminski and Leck, 2017; Leal Filho et al., 2016; Aoki, 2016; Aoki, 2015; McEvoy et al., 2013); в психологии (Zautra et al., 2010; Carano and Woo, 2017; Luthans et al., 2006; Vickers and Kouzmin, 2001), особенно детской (Benard, 1993; Forman and Kalafat, 1998; Stoiber and Good, 1998; Vickers and Kouzmin, 2001); в области криминологии и психического здоровья (Bourbeau, 2015); в изучении устойчивости субъектов организационной деятельности, чья работа основана на принципах NPM<sup>2</sup> (McNulty and Ferlie, 2004; Vickers and Kouzmin, 2001; Hamel and Valikangas, 2004); а также в инженерном деле (Hollnagel et al., 2006; Vickers и Kouzmin, 2001; Baker et al., 2004; Carano and Woo, 2017).

### **Обзор исследований устойчивости в государственной политике**

Не так давно научный интерес к устойчивости проявился в области государственной политики (Carano and Woo, 2017; Boin et al., 2009), политологии и международной политики (Bourbeau, 2015), а также местного управления (Lowndes and McCaughie, 2013). Относительная новизна понятия устойчивости для исследований государственной политики означает, что ученым еще только предстоит выработать точную

---

<sup>2</sup> New Public Management



формулировку непрерывно меняющегося определения устойчивости применительно к политическим процессам.

Хороший способ проанализировать массив определений устойчивости применительно к процессам государственной политики – это рассмотреть их с точки зрения дефинитивной строгости. На одной, довольно строгой стороне спектра находится определение понятия устойчивости, предложенное Д. Капано и Ю. Ву (2017 г.), которые оценивают применимость двух связанных понятий – устойчивости и функциональности – к политическим процессам и разработке политики. Предполагается, что основной отличительной характеристикой определения устойчивости является *«усиленное стремление к поддержанию устойчивого равновесия»* (стр. 407), в отличие от понятия функциональности: *«В отличие от устойчивости, та стабильность, к которой функциональная система возвращается после выхода из шока ... может отличаться от дошоковой»* (Capano and Woo 2017: 405). Далее, в середине спектра находится определение устойчивости, разработанное С. Нейр и М. Хаулетом (2016 г.), которые рассматривают устойчивость как значимый ресурс, позволяющий обойти политические ловушки в проблеме адаптации к изменению климата. Противопоставляя два понятия, авторы отмечают, что функциональность подразумевает способность политики приспосабливаться к линейным изменениям, в то время как устойчивость позволяет политике противостоять не только линейным, но и нелинейным изменениям контекста и включает *«элементы гибкости и адаптивности, то есть система может, проявляя гибкость, проводить самонастройку и сохранять свои основные структуры и функции в условиях стресса»* (Davoudi et al., 2012; Nair and Howlett, 2016: 911). И последнее, но не менее важное замечание: на противоположной стороне спектра находится определение, предложенное Ф. Бурбо (2015 г.). Первоначально вдохновленный криминологами и социальными работниками, автор анализирует понятие устойчивости через призму международной политики и определяет устойчивость как *«процесс шаблонных корректировок, принятых обществом или человеком в условиях эндогенных или экзогенных потрясений»* и далее упоминает ее как *«динамический и сложный по своей природе процесс»* (Bourbeau, 2015: 375). Согласно данному определению, источники изменений могут быть как внешними, так и внутренними, но состояние дел на выходе необязательно будет таким же, что и до шока.

В отличие от авторов вышеупомянутых источников, Д. МакЭвой с соавторами (2013 г.), применяя понятие устойчивости к адаптации к изменению климата в Австралии сквозь призму политических процессов,

не дают конкретного определения устойчивости. Во-первых, авторы ссылаются на три следующие характеристики понятия устойчивости, предложенные в новейших научных исследованиях: устойчивость рассматривается как: (1) реакция на нарушение; (2) способность системы к самоорганизации; и (3) способность к обучению и адаптации (Adger et al., 2011; Turner II, 2010; Folke, 2006; McEvoy et al., 2013). Во-вторых, федеральное правительство Австралии разрабатывает общие атрибуты устойчивости применительно к австралийскому контексту, в котором устойчивость сообщества и субъектов организационной деятельности является ключевым элементом нового дискурса об устойчивости в вопросе адаптации к изменению климата (Commonwealth of Australia, 2011, in McEvoy et al., 2013). Отсутствие краткого определения ни в коем случае не является негативным фактором, скорее, это благоприятствует выработке множества решений коварной проблемы адаптации к изменению климата, позволяющей лицам, определяющим политику, *«решать новые проблемы, используя системные подходы»* (McEvoy et al., 2013: 289). Таким образом, общее определение устойчивости может перемещаться по разным степеням дефинитивной строгости в зависимости от того, какие конкретные рекомендуемые стандарты используются различными сообществами в дискурсе устойчивости (McManus et al., 2012; McEvoy et al., 2013).

В таблице 1 дано краткое изложение вышеприведенных определений устойчивости.

**Таблица 1:** Спектр дефинитивной строгости определения устойчивости в области государственной политики

	Степень дефинитивной строгости		
	(Довольно) строгая	Гибкая	Динамическая
Автор(ы)	Капано и Ву (2017 г.)	Нейр и Хаулет (2016 г.)	Бурбо (2015 г.)
Краткий контекст	Критическая оценка устойчивости и функциональности в контексте политических процессов и разработок политики.	Описательный анализ применимости устойчивости в сравнении с функциональностью применительно к вопросу адаптации к изменению климата.	Применение понятия устойчивости к контексту международной политики и международных отношений.

Источник: Авторский анализ литературы

## Обзор исследований устойчивости в установлении повестки дня

Несмотря на то, что дискурс об устойчивости в контексте государственной политики становится все более заметным, исследования устойчивости применительно к процессам установления повестки дня встречаются довольно редко. Так, Д. МакЭвой с соавторами (2013 г.), как упоминалось ранее, исследуют устойчивость с точки зрения укрепления местных сообществ в условиях изменения климата. Несмотря на признание роли федерального правительства в деле установления партнерских отношений с местными предприятиями и сообществами, а также в разработке общего определения устойчивости, авторы все же рассматривают понятие устойчивости как адаптацию сообществ к изменению климата, а не как устойчивость правительства к внешнему давлению со стороны других субъектов в ходе установления повестки дня. Подобным образом, пока Д. Капано и Ю. Ву (2017 г.) пытаются ответить на вопрос: устойчивость перед *чем?* – неожиданных событий, «черных лебедей», которые обыкновенно нарушают функциональность общества (Но, 2008, 2012а; Taleb, 2010, 2012, as in Capano and Woo, 2017) или кризиса и «фокусирующих событий», особенно заметных в установлении повестки дня (Birkland, 1998), вопрос: устойчивость перед *кем?*, т.е. прочих ключевых субъектов, продвигающих в правительство свои повестки дня и решения касательно конкретных политических вопросов, остаётся чаще всего без ответа.

Один чрезвычайно интересный источник, в котором предпринята попытка ответить на вопрос «устойчивость перед *кем?*», поднятый Д. Капано и Ю. Ву (2017 г.), применительно к процессам *субъектно-ориентированного установления повестки дня*, принадлежит перу А. Бойна с соавторами (2009 г.); в нем дан анализ нескольких примеров, связанных с дискуссиями по поводу «фокусирующих событий» (Birkland, 1998), происходящих в странах ЕС. Эти кризисные явления незамедлительно используются теми субъектами внутри и вне правительства, которые стремятся расшатать сложившийся политический курс и вывести из равновесия новоизбранных государственных деятелей, агрессивно продвигая собственные идеологические установки и, тем самым, по сути, навязывая правительству свою повестку дня. Эта теория *использования кризисов* (при установлении повестки дня), определяемая как «целенаправленное использование кризисной риторики для существенного изменения уровней политической поддержки должностных лиц и государственной политики» (Boin et al., 2009: 83), стремится проанализировать как политические, так и стратегические аспекты воздействия. И хотя авторы применяют преимущественно

субъектно-ориентированный подход к анализу процессов установления повестки дня правительством и другими субъектами, например, СМИ и оппозиционными силами, создается впечатление, что в принципе они все же исходят из уязвимости правительства и его ограниченной способности эффективно противостоять давлению со стороны агрессивных игроков, только и ожидающих начала нового кризиса. Помимо этого, данное исследование, подобно прочим, рассмотренным выше, предлагает описательный анализ примеров без какой-либо заметной попытки количественно измерить или оценить степень изменения политики. Наконец, А. Бойн с соавторами (2009 г.) уделяют основное внимание демократическому контексту ЕС, например, в странах Испании, Бельгии, Швеции и т.д., в то время как ученые все настоятельнее призывают к анализу изменений политики в развивающихся странах (напр., Richardson, 2009; Steinberg, 2003). Из чего можно заключить, что существует необходимость в разработке альтернативной модели устойчивости правительства при установлении повестки дня в развивающихся странах.

### **Эволюционная теория установления повестки дня**

Первоначальная теория установления повестки дня, в которой постулируется значительная роль средств массовой информации в определении политического курса, была разработана М. МакКомбсом и Д. Шоу (1972 г.). Суть способности СМИ формировать политическую повестку дня можно выразить цитатой Бернарда Коэна (1963 г.): *«Прессе может быть не всегда удастся подсказать людям то, что они должны думать, но ей отлично удастся подсказывать своим читателям, о чем они должны думать»* (цитируется по Dearing and Rogers, 1996: 2). Несмотря на то, что ранние теории в основном изучали упрощенное одностороннее доминирующее влияние СМИ на установление повестки дня, современная наука признает важность и других субъектов, например, общественности, аналитических центров, академических кругов и т.д. (см. обзор субъектно-ориентированных теорий и моделей при определении повестки дня у М. Дюсенова (2017 г.), специфику контекста и проблем, а также необходимость анализа множества направлений и моделей взаимной причинности (напр., Neuman et al., 2014).

Установление повестки дня обычно определяют как процесс привлечения внимания государственных деятелей к тем или иным вопросам политики. Это первый и самый важный этап в политическом процессе, на котором происходит представление вопросов политики вниманию правительства. Этот этап в значительной степени предопределяет все последующие этапы политического цикла и их результаты (Howlett

et al., 2009; Peters, 2015). Повестка дня может быть определена как совокупность вопросов, по которым государственными структурами будут приняты решения (Cobb and Elder, 1972). Установление повестки дня можно рассматривать как изучение «списка тем» государственными чиновниками, которые в ходе этого процесса некоторым вопросам уделяют больше внимания, нежели другим (Kingdon, 1984: 3-4). Далее, согласно модели множественных потоков Д. Кингдона, три независимых потока – проблем, решений и политики – взаимодействуют, создавая «окна возможностей», которые политические предприниматели впоследствии используют для продвижения своих интересов в правительство. Это косвенно указывает на потенциальное наличие конфликта между ключевыми заинтересованными сторонами. Э. Шатшнайдер (1960 г.), с другой стороны, открыто утверждает, что участие в политических спорах и конфликтах является неотъемлемой частью процессов установления повестки дня. Он дает четкую формулировку понятию конфликта или масштаба конфликта между различными заинтересованными сторонами и группами при формировании и определении вопросов политики, которые должны быть включены в повестку дня правительства (там же). Таким образом, правительству следует повысить свою устойчивость к давлению со стороны других субъектов, например, политической оппозиции, средств массовой информации, научных кругов, аналитических центров и т. д., если действующие лица во власти намерены осуществлять свою собственную (правительственную) программу и руководить разработкой политики и ключевыми политическими событиями в течение разумного периода времени. Удивительно, но дискурс об установлении повестки дня до сих пор пренебрегал анализом и оценкой степени устойчивости правительства применительно к взаимодействиям в ходе субъектно-ориентированного установления повестки дня. С учетом наблюдений, приведенных в разделе обзора литературы, можно сделать вывод о необходимости в разработке модели устойчивости правительства применительно к установлению повестки дня в развивающихся странах.

### **Модель устойчивости правительства в определении повестки дня**

Как отмечалось выше, новая модель призвана восполнить пробел в существующих исследованиях с помощью анализа и оценки степени устойчивости субъекта в ходе взаимодействий с другими ключевыми субъектами при установлении повестки дня, исходя из однозначной посылки о способности и мотивации субъекта противостоять давлению, оказываемому другими субъектами, в обстановке борьбы и дискуссий

как среди групп поддержки (Schattschneider, 1960) или «политических предпринимателей» (Kingdon, 1984), так и среди других субъектов внутри или вне правительства (Boin et al., 2009).

Предлагаемая модель содержит понятийный аппарат и имеет теоретическую базу. Вводится новое понятие применительно к субъектно-ориентированному установлению повестки дня – **устойчивость правительства**. Его дефинитивная строгость зависит от специфики проблемы и контекста и, таким образом, может принимать одну из трех форм, показанных в таблице 1. Однако следует отметить, что невозможно провести четкую разделительную линию между этими тремя формами, так как со временем, в зависимости от политического контекста, они могут измениться. Можно предположить, что для социально значимых проблем, таких как, например, насильственные преступления и ликвидация последствий стихийных бедствий, характерна динамическая устойчивость, в то время как вопросы более практического свойства, например, диверсификация экономики, должны демонстрировать черты строгой устойчивости. Помимо прочего, благодаря тому, что модель дает возможность оценить относительную степень устойчивости правительства, ее можно применить для сравнительного анализа кейсов двух или более стран и/или ситуаций. Теоретическая основа модели зиждется на ряде теорий установления повестки дня, подробно описанных выше.

### **Методология**

Предлагаемая методология модели устойчивости правительства состоит из двух частей. Первая часть заключается в использовании онлайн-баз данных, таких как, например, правовая база данных *Adilet.zan.kz* в Казахстане (Министерство юстиции Республики Казахстан, 2018 г.). В кейсе Кыргызстана используются две поисковые системы – Централизованная база данных (Министерство юстиции Кыргызской Республики, 2018 г.), которая выдает результаты до 2014 года включительно, и Гугл-поиск по фильтру *www.gov.kg* с последующим отбором документированных упоминаний за период с 2008 по 2017 год<sup>3</sup>. Количество документов, собранных за определенный промежуток времени, наносится на график в виде результатов количественного анализа в отношении двух правительств,

<sup>3</sup> Исходя из понимания того, что использование двух (схожих) баз данных может не дать согласованных результатов, автор считает применение данного подхода наиболее целесообразным в данной ситуации.

где особое значение придается заметному всплеску внимания. Это необходимо для того, чтобы точно установить, какой вид дефинитивной строгости применяется чаще всего, и проверить применимость модели устойчивости правительства. Количество документов, выданных базами данных, служит *показателем внимания правительства* к той или иной проблеме. Мы применили модель устойчивости правительства для анализа политики диверсификации экономики в двух странах в период с 2008 по 2017 год. Мы сочли логичным сосредоточить внимание на данном вопросе в связи с его растущей значимостью в последнее время, как в казахстанской политической повестке дня (Strategy2050.kz, 2014; см. в Dyussenov, 2017), так и в перечне программных мероприятий (Тохапова, 2008; см. в Dyussenov, 2017). Целесообразность выбора временного отрезка с 2008 по 2017 год обусловлена двумя противоположными факторами. Во-первых, по предположениям выдающихся ученых для получения результатов научных наблюдений за изменениями в политике требуется, по меньшей мере, десять или более лет (напр., Sabatier; 1988; Nesclo, 1974). В частности, излагая свою модель коалиций поддержки изменений политики, П. Сабатье (1988 г.) заявляет, что «... для понимания процесса изменения политики – и роли обучения в ходе этого процесса с учетом требований политики – требуется временная перспектива в десять или более лет» (с. 131). Второй фактор связан с низким уровнем использования интернета в ранней части временного отрезка, в частности, в Казахстане (в связи с чем для проведения анализа М. Дюсенов (2017 г.) включает временной промежуток с 2011 по 2016 год). Таковы предпосылки выбора временного периода, равного десяти годам, для проведения данного исследования.

Вторая часть методологии – контент-анализ. Вслед за количественным анализом с использованием вышеупомянутых правительственных баз данных, метод контент-анализа применяется непосредственно для анализа документов, собранных в течение года (лет) наиболее заметного всплеска внимания, чтобы увидеть, (1) что кризисы или «фокусирующие события», как у Birkland (1998) могли быть причиной пристального внимания правительства к той или иной проблеме, т.е. получить ответ на вопрос «устойчивость перед кем?»; и (2) определить субъекта (-ов), наиболее часто упоминаемого (-ых) в этих документах, который (-е) и подскажет (-ут) ответ на вопрос «устойчивость перед кем?» (при условии, что тенденции внимания правительства действительно возвращаются к одной из форм стабильности, указанных в спектре таблицы 1).

Подводя итог, перечислим исследовательские вопросы, на которые мы попытались ответить в данной работе:

- ИВ 1: Свидетельствуют ли тенденции внимания в обеих странах Центральной Азии об универсальной применимости модели устойчивости правительства в ходе установления повестки дня?
- ИВ 2: При условии применения данной модели, каковы критически важные, иными словами фокусирующие события, к которым правительства проявляют устойчивость на протяжении определенного периода времени?
- ИВ 3: При условии применения данной модели, кто является основными субъектами, к которым чаще всего (или более часто) обращаются правительства, исходя из содержания документов?

И, наконец, как было отмечено выше, основная гипотеза применительно к вопросу диверсификации экономики заключается в том, что мы предполагаем наличие признаков (довольно) *строгой* или *гибкой* устойчивости в кейсах обеих стран, что объясняется практическим характером проблемы.

## **Анализ**

Анализ состоит из двух частей: количественного и качественного (контентного) анализа. Количественный анализ проводится, прежде всего, с целью (1) определить степень дефинитивной строгости, применяемой к кейсу каждой из двух стран, за определенный период времени; и (2) понаблюдать за тенденциями во внимании со стороны правительства для выявления видимых всплесков, которые затем должны стать объектом контент-анализа.

### ***Количественный анализ***

#### **Казахстан**

В результате поиска документов, связанных с диверсификацией экономики в Казахстане в период с 2008 по 2017 год, было получено в общей сложности 324 документа, при этом были применены следующие фильтры: указы и стратегии в форме акта; действующий статус (в отличие от утратившего силу); и правительство Казахстана (премьер-министр) и президент как органы, одобрявшие законопроекты (в противовес другим структурам, таким как, например, Национальный банк, парламент и т.д.,



поскольку непосредственным объектом данного исследования является деятельность правительства). Разбивка документов по годам выглядит следующим образом: 24 в 2008 году, 22 в 2009 году, 37 в 2010 году, 39 в 2011 году, 29 в 2012 году, за этим следует резкий рост в течение двух лет: 42 в 2013 году и 56 в 2014 году, после чего наблюдается новый период стабильных тенденций – 25 в 2015 году, 23 в 2016 году и 27 в 2017 году (рисунок 1).

**Рисунок 1:** Тенденции внимания правительства Казахстана к диверсификации, 2010-2017 гг.



Источник: Собственный анализ автора на основе данных [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz)

Изучение рисунка 1 позволяет сделать несколько интересных наблюдений. Во-первых, напрашивается мысль о том, что, как правило, тенденции внимания правительства Казахстана представляют собой сочетание «довольно строгой» и «гибкой» степеней дефинитивной строгости устойчивости (как показано в таблице 1), а именно: в период с 2008 по 2009 год тенденции внимания находятся в основном в диапазоне 20-30 упоминаний в год и 30-40 упоминаний – в период с 2010 по 2012 год; затем следует всплеск в 2013-2014 гг.; далее идет период после всплеска – с 2015 по 2017 год, в который происходит возвращение к стабильному равновесию в диапазоне 20-30 упоминаний в год, как в 2008-2009 гг. Таким образом, кейс казахстанского правительства подтверждает предположение об универсальной применимости новой модели к процессам установления повестки дня. Во-вторых, благодаря тенденциям можно увидеть явный всплеск внимания в 2013-2014 гг. По нашему мнению, именно этот двухлетний период повышенной интенсивности должен быть в центре внимания контент-анализа (см. ниже).

## Кыргызская Республика

В результате дальнейшего комбинированного поиска документов (на основе двух поисковых систем), связанных с кейсом правительства Кыргызстана, за весь период было получено 96 документов, в том числе 72 из централизованной базы данных (с фильтром по документам с действующим статусом) и 14 (проверенных на предмет актуальности) документов, выданных в результате Гугл-поиска. Разбивка документов по годам выглядит следующим образом: 9 в 2008 году, 15 в 2009 году, 3 в 2010 году, 7 в 2011 году, затем следует всплеск на протяжении трех лет: 16 в 2012 году, 18 в 2013 году и 15 в 2014 году, после чего – внезапный период низкой стабильности с 1 упоминанием в каждом из 2015-2017 годов (рисунок 2). Следует отметить, что общее количество документов в кыргызском кейсе значительно меньше, чем в кейсе Казахстана. Это связано с тем, что Казахстан – страна, богатая нефтяными ресурсами, и это побуждает местные экспертные сообщества к активному обсуждению конкретных политических мер и программ действий, которые следует принять для продвижения повестки диверсификации экономики в сторону от нефтегазовой зависимости.

**Рисунок 2:** Тенденции внимания Кыргызского правительства к диверсификации, 2010-2017 гг.



Источник: Собственный анализ автора на основе данных Централизованной базы данных и Гугла

На основе рисунка 2 можно сделать следующие заключения. Во-первых, тенденции внимания кыргызского правительства менее ясны в сравнении с казахстанским кейсом, и отнести их к «гибкой» степени дефинитивной строгости можно с натяжкой. В частности, в начале кривая тенденций показывает небольшой всплеск, а не стабильность, далее следует тенденция к быстрому снижению в 2010 году (3 документа), а затем – период довольно продолжительного всплеска активности правительства с 2011 по 2015 год, особенно в 2012-2014 гг., который находится в центре внимания контент-анализа, приведенного ниже. «Равнинный»

период стабильности после всплеска кажется несколько алогичным, особенно после «драмы» с затянувшейся интенсивностью повышенного внимания. Есть два возможных объяснения этой ситуации. Во-первых, как и в кейсе Казахстана, были отобраны только действующие законы и правовые документы, а не утратившие силу (т.е. недействительные) и законопроекты (т.е. еще не вступившие в силу). Из этого следует, что казахстанское правительство, в сравнении с кыргызским, обладает большей способностью достаточно быстро проводить законы. Второе возможное объяснение – (все еще) продолжающийся процесс оцифровки правительственных документов, который в Кыргызской Республике занимает больше времени из-за ограниченного бюджета и/или других ресурсов. В целом следует отметить, что затянувшаяся нестабильность тенденций может указывать на то, что правительство Кыргызстана менее устойчиво в сравнении с казахстанским правительством. В свою очередь, приведенный ниже раздел контент-анализа должен подтвердить либо опровергнуть эти предварительные наблюдения и обеспечить триангуляцию методов исследования. Таким образом, хотя в данном кейсе невозможно четко установить определенную степень дефинитивной строгости понятия устойчивости, модель может принести пользу в качестве диагностического инструмента. Метод сравнительного наблюдения, встроенный в модель (устойчивости правительства), также весьма полезен, поскольку позволяет лучше рассмотреть относительные различия между кейсами.

### **Качественный анализ**

#### **Казахстан**

Как видно из рисунка 1, в казахстанском кейсе всплеск внимания со стороны правительства к политике диверсификации экономики приходится на период около 2013-2014 гг. Контент-анализ, таким образом, должен проводиться в отношении документов данного периода с целью выявления (1) ключевых субъектов, которые правительство чаще всего упоминает в своем дискурсе о политике диверсификации (следует отметить, что чем больше в документах подчеркивается роль других субъектов в ущерб компетентности правительства, тем менее устойчивым считается последнее); и (2) того, какие критические или «фокусирующие» события (Birkland, 1998) вызывают активные обсуждения в правительственном дискурсе.

Всего за 2013 и 2014 годы было получено 98 документов (42 и 56 соответственно). Далее была проведена сортировка этих документов с целью отсеивания тех, которые не имеют прямого отношения к

сути политики диверсификации экономики, например, связанных с диверсификацией рисков для пенсионных фондов и т.д., и дальнейшего включения в обработку только тех документов, которые имеют *значимое содержание*, т.е. содержат, как минимум, две ссылки на диверсификацию экономики. В конечном итоге, всего 34 документа (15 за 2013 год и 19 за 2014 год) были отобраны для контент-анализа.

Во-первых, рассмотрим выявленные ключевые субъекты, указанные в таблице 2, т.е. ответим на вопрос «устойчивость перед кем?» (Саpано and Woo, 2017) в контексте Казахстана.

Итак, правительство Казахстана преимущественно обращается к своим собственным структурам (38 ссылок или 35,5% от общего числа ссылок) в своем дискурсе о политике диверсификации экономики, далее следуют отрасли (19 ссылок или 17,8%), частный сектор, например, предприятия малого и среднего бизнеса (17 ссылок или 15,8%), инвесторы (10 ссылок или 9,3%), научные круги (8 ссылок или 7,4%), квазигосударственные предприятия (7 ссылок или 6,5%), международные организации (6 ссылок или 5,6%), в то время как роль общественности менее выражена (2 ссылки или 2%). Замечание о том, что правительство главным образом обращается к собственным структурам в рамках дискурса о диверсификации экономики, указывает на возможную устойчивость правительства, измеряемую в категориях ссылок на другие ключевые субъекты, включая отрасли и частный сектор. В свою очередь, это триангулируется более ранними наблюдениями из количественных тенденций (Раздел 5.1.1), согласно которым кейс Казахстана подпадает под категорию «довольно строгой» устойчивости (как указано в таблице 1).

**Таблица 2:** Ключевые субъекты согласно контент-анализу, казахстанский кейс

#	Ключевые субъекты	Количество контентных ссылок
1	Правительство	38
2	Отрасли	19
3	Частный сектор, напр., МСБ	17
4	Инвесторы	10
5	Научные и исследовательские круги	8
6	Квазигосударственные предприятия	7
7	Международные организации	6
8	Общественность	2

Источник: Собственный анализ автора

Во-вторых, в отношении критических событий, т. е. ответа на вопрос «устойчивость перед чем?» (Sarano and Woo, 2017) – их можно разделить на следующие группы в соответствии с контент-анализом (таблица 3 ниже): группу 1 можно широко обозначить как критические события, связанные с инфраструктурой, включающую главным образом новые логистические терминалы, построенные в морском порту Актау в Западном Казахстане, и терминалы в Хоргосе на границе с Китаем, а также межконтинентальную магистраль Западная Европа – Западный Китай; группа 2 состоит из глобальных факторов, таких как, например, финансовый кризис; и группа 3 включает в себя ряд региональных факторов, например, Таможенный союз и Единое экономическое пространство.

**Таблица 3:** Критические события согласно контент-анализу, казахстанский кейс

Группы	Критические события	Количество контентных ссылок
Инфраструктурные проекты (всего 6 ссылок)	Новые логистические терминалы, напр., в морском порту Актау, Хоргосе и т.д.	2
	Расширение нефтепровода	1
	Коридор «Западная Европа – Западный Китай»	2
	Модернизация НПЗ	1
Глобальные факторы (всего 5 ссылок)	Глобальная конкуренция	1
	Финансовый кризис	2
	Цены на сырье	1
	Санкции против Ирана	1
Региональные факторы (всего 4 ссылки)	Интеграционные процессы в макрорегионе	1
	Таможенный союз	2
	Единое экономическое пространство	1

Источник: Собственный анализ автора

## Кыргызская Республика

Из рисунка 2 видно, что основной всплеск внимания со стороны правительства Кыргызской Республики приходится на трехлетний период с 2012 по 2014 год. Другой эпизодический всплеск в течение 2009 года (15 ссылок) случился по причине шума: после применения двух критериев *актуальности* и *существенности содержания* только два документа были отобраны для контент-анализа.

Общее количество документов за трехлетний период – 41, из них 14 за 2012 год, 18 за 2013 год и 9 за 2014 год. После дополнительной фильтрации по критериям *актуальности* и *существенности содержания* итоговое количество документов, выбранных для контент-анализа, составляет 12, по 6 за каждый из 2012-2013 годов, а также 4 документа за 2014 год.

Прежде всего отметим, что, предприняв попытку ответить на вопрос «устойчивость перед кем?» в процессе контент-анализа правительственного дискурса о диверсификации экономики, были определены следующие ключевые субъекты (как показано ниже в таблице 4): правительство (11 ссылок), затем частный сектор (7), за которым с небольшим отставанием следуют отрасли (6) и международные организации (6), а также общественность (5), в то время как роль инвесторов не очень бросается в глаза (2).

Интересно отметить ряд различий в относительной степени устойчивости правительств двух стран. Во-первых, степень устойчивости правительства Казахстана по отношению к следующему ключевому субъекту, т.е. отраслям (38 против 19), значительно выше, чем степень устойчивости кыргызского правительства по отношению к следующему ключевому субъекту, то есть частному сектору (11 против 7). Во-вторых, в кейсе Казахстана представлено большее количество участников, то есть 8 против 6 в кейсе Кыргызстана; они разделены на три отдельные группы по количеству ссылок: верхняя группа – правительство (доминирующий субъект), отрасли и частный сектор; промежуточная группа, т.е. субъекты с небольшим количеством упоминаний – инвесторы, научные круги, квазигосударственные учреждения и международные организации; и один субъект с незначительным количеством ссылок, т.е. общественность (только 2 ссылки). В-третьих, как и в казахстанском кейсе, в кейсе Кыргызстана правительство представлено в верхней части (но не имеет доминирующей позиции, как в кейсе Казахстана), за ним следует частный сектор и отрасли, причем разница между двумя последними является незначительной, а именно 7 ссылок против 6. Однако, в казахстанском кейсе общественность весьма слабо задействована, в кейсе Кыргызстана она проявляет себя весьма ярко, хоть и не находится в топе (субъектов). Это может свидетельствовать о большей чуткости правительства Кыргызстана к потребностям общества по сравнению с ситуацией в Казахстане.

В то же время устойчивость правительства Казахстана кажется более высокой по сравнению с кейсом Кыргызстана. Это важное наблюдение, так как из него следует, что понятие устойчивости может иметь как

положительные, так и отрицательные коннотации в зависимости от контекста. Наконец, интересно сравнить то, как воспринимается роль инвесторов в правительственном дискурсе. В то время как в казахстанском контексте инвесторы следуют сразу же за главными субъектами, в кыргызском кейсе они играют незначительную роль. Вместо этого правительство Кыргызстана больше полагается на помощь международных организаций (напр., Аппарат Правительства Кыргызской Республики, 2014 г.; Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики, 2013 г.). Напротив, в кейсе Казахстана международные организации играют менее значительную роль по сравнению с другими ключевыми субъектами. Интересно, что это наблюдение также подтверждается общественным мнением о международных организациях, воспринимаемых с отрицательными эмоциями (Dyussenov, 2017).

**Таблица 4:** Ключевые субъекты согласно контент-анализу, кейс Кыргызской Республики

#	Ключевые субъекты	Количество контентных ссылок
1	Правительство	11
2	Частный сектор, напр., МСБ	7
3	Отрасли	6
4	Международные организации	6
5	Общественность	5
6	Инвесторы	2

*Источник: собственный анализ автора*

Далее, для ответа на вопрос «устойчивость перед чем?» в дискурсе кыргызского правительства указаны следующие основные группы критических событий: добыча золота (8 ссылок), прежде всего, касательно месторождения Кумтор; затем следуют экономические факторы (5 ссылок), например, отрицательное сальдо торгового баланса и снижение ВВП; и региональные факторы (2 ссылки), например, сотрудничество с другими странами Центральной Азии и в рамках Таможенного союза.

**Таблица 5:** Критические события согласно контент-анализу, кейс Кыргызской Республики

Группы	Критические события	Количество контентных ссылок
Золотодобыча	Экономическая зависимость от месторождений золота	8
Экономические факторы	Отрицательное сальдо торгового баланса	2
	Снижение ВВП	2
	Денежные переводы трудовых мигрантов	1
Региональные факторы	Сотрудничество в центральноазиатском регионе	1
	Таможенный союз	1

Источник: собственный анализ автора

Как показывает анализ критических событий, дискурс кыргызского правительства больше всего сконцентрирован на проблеме золотодобычи, в то время как экономические и региональные факторы кажутся менее выраженными. Среди проблем золотодобычи наиболее значимой является добыча золота на месторождении Кумтор. В 2012 году на месторождении Кумтор, расположенном в Иссык-Кульской области, произошло резкое падение добычи, что привело к снижению доли промышленного сектора в ВВП с 20% в 2009-2011 годах до 16,8% в 2012 году (Правительство Кыргызской Республики, 2013а). Кроме того, фактор Кумтора, наряду с падением сельскохозяйственного производства из-за неблагоприятных климатических условий, привел к реальному снижению ВВП в 2012 году на 0,9% по сравнению с ростом на 6% в 2011 году (Правительство Кыргызской Республики, 2013б).

Напротив, кейс казахстанского правительственного дискурса показывает более равномерное распределение критических событий, так за инфраструктурными проектами (6 ссылок) сразу же следуют глобальные (5 ссылок) и региональные факторы (4 ссылки). Чрезмерная реакция дискурса кыргызского правительства на одну проблему, т.е. месторождение золота Кумтор, может свидетельствовать не только о чрезмерной экономической зависимости от горнодобывающей промышленности, но и об уязвимости правительства от внешних потрясений, вызванных критическими событиями, и в сравнении с кейсом правительства Казахстана, последнее кажется более устойчивым.



## Обсуждение и выводы

Во-первых, как следует из количественного анализа, тенденции правительства Казахстана в период с 2008 по 2017 год в целом соответствуют «довольно строгой» степени дефинитивной строгости в отношении понятия устойчивости, поскольку периоды как до, так и после шока характеризуются устойчивым равновесием. Напротив, в кейсе Кыргызстана можно заметить, что тенденции его правительства имеют лишь отдаленное сходство с теми чертами, которые характерны (в прочих случаях) для сильной устойчивости правительства. Таким образом, кыргызское правительство выглядит менее устойчивым в сравнении с казахстанским.

Во-вторых, контент-анализ фокусируется на ключевых субъектах и критических событиях в двух странах. Что касается субъектов (ИБ 3), правительство Казахстана в основном обращается к собственным государственным структурам (38 ссылок против 19 ссылок на следующего ключевого субъекта – промышленный сектор) в рамках своего дискурса о диверсификации экономики, в отличие от правительства Кыргызстана, которое демонстрирует более низкую устойчивость, измеряемую количеством ссылок на ключевых субъектах (11 ссылок против 7 ссылок на следующего ключевого субъекта, т.е. частный сектор). Из этого следует, что правительство Казахстана обладает (относительно) более высокой функциональной устойчивостью, что подтверждается данными количественного анализа. Далее, касательно критических событий (ИБ 2) – они разделены на группы с целью облегчения сравнения двух стран, а не для сравнения отдельных событий. В то время как кейс Казахстана демонстрирует достаточно равномерное распределение внимания по группам событий (как то: инфраструктурные проекты, глобальные факторы и региональные факторы), дискурс кыргызского правительства, похоже, слишком остро реагирует только на одну проблему, т.е. на месторождение золота Кумтор, которое пережило резкое падение объема добычи в 2012 году, что вкупе с замедлением сельскохозяйственного производства привело к реальному снижению национального ВВП в 2012 году на 0,9% по сравнению с ростом ВВП на 6% в 2011 году (Правительство Кыргызской Республики, 2013b).

Повышенная уязвимость кыргызского правительства в сравнении с казахстанским предполагает применение теории *использования кризисов* (Boin et al., 2009), что оставляет меньше возможностей для прямого использования модели *устойчивости правительства*. Тем не менее, модель остается полезной в кыргызском контексте, поскольку

она служит инструментом диагностики для оценки способности правительства реализовывать свою повестку дня и осуществлять свою программу действий. Кроме того, установлено, что модель устойчивости правительства применяется непосредственно к контексту правительственного дискурса в Казахстане, и не только в качестве инструмента диагностики (ИБ 1).

В заключение отметим, что в результате исследования мы пришли к выводу о том, что понятие устойчивости субъекта может содержать как негативные, так и позитивные коннотации. С одной стороны, правительство должно проявлять устойчивость, чтобы эффективно руководить политическими событиями и осуществлять изменения в политике. С другой стороны, правительство должно постоянно вовлекать широкую общественность в свой дискурс, чтобы не создавать дефицита демократии. Определяя устойчивость как способность к обучению (см. McEvoy et al., 2013), экспертам в области политики в Казахстане и Кыргызстане следует проводить дискурс об устойчивости через призму общественного интереса (который относительно выше в Кыргызстане) и вовлекать более широкий круг субъектов (например, академические круги и квазигосударственные институты, что наблюдается в кейсе Казахстана).

### **Выводы и предложения для дальнейших исследований**

Данное исследование показывает универсальную действенность и ценность модели устойчивости правительства применительно к субъектно-ориентированным процессам установления повестки дня и взаимодействиям в ходе этих процессов, во всяком случае, в отношении дискурса политики диверсификации экономики в двух государствах Центральной Азии – Казахстане и Кыргызстане. Актуальность модели выходит за пределы ее возможности оценить относительную степень устойчивости правительства в контексте сравнения кейсов. Она может также служить инструментом диагностики, определяющим общую способность правительства эффективно противостоять внешнему давлению, исходящему от других ключевых субъектов, в среде, устанавливающей повестку дня, которая часто характеризуется как политически конкурентная (Schattschneider, 1960), в то время как субъекты как внутри, так и вне правительства ждут случая использовать кризис для того, чтобы попытаться навязать правительству свою повестку дня (Boin et al., 2009).

Более того, мы считаем, что в последующих исследованиях имеет смысл применить модель устойчивости правительства к различным юрисдикциям и областям политики. Один из возможных подходов заключается в том, чтобы, пользуясь методом сравнительного анализа, провести наблюдение за целесообразностью её применения в других евразийских странах. Также можно проверить применимость модели в отношении других вопросов политики, например, рассмотреть проблему коррупции не только в евразийском контексте, но и в более широком круге развивающихся стран. Можно добавить, что дискурс кыргызского правительства, как упоминалось выше, по-видимому, более чутко реагирует на потребности общества (судя по количеству ссылок), демонстрируя при этом более слабую устойчивость правительства по сравнению с правительством Казахстана. Впрочем, правительство Казахстана, похоже, страдает от большего дефицита демократии (поскольку общественность получает незначительное внимание с точки зрения контентных ссылок). Таким образом, в дальнейших исследованиях можно будет проверить возможную корреляцию между степенью дефицита демократии и устойчивостью правительства в контексте конкретной страны.

## Библиография

- Aoki, N. (2015). Wide-area collaboration in the aftermath of the March 11 disasters in Japan: Implications for responsible disaster management. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 196-213.
- Aoki, N. (2016). Adaptive governance for resilience in the wake of the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami. *Habitat International*, 52, 20-25.
- Аппарат Правительства Кыргызской Республики (2014, 15 мая), *Правительство КР к концу этой недели подготовит пошагово расписанный План действий по реализации приоритетных проектов*; <http://www.gov.kg/?p=10616&lang=ru>.
- Bhamra, R., Dani, S., & Burnard, K. (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375-5393; doi:10.1080/00207543.2011.563826.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilisation, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.

- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.
- Bourbeau, P. (2015). Resilience and international politics: Premises, debates, agenda. *International Studies Review*, 17(3), 374-395; doi:10.1111/misr.12226.
- Capano, G., & Woo, J. J. (2017). Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sciences*, 50(3), 399-426.
- Cobb, R. & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Dyussenov, M. (2017). Who Sets the Agenda? Analysing key actors and dynamics of economic diversification in Kazakhstan throughout 2011-2016. Paper presented at the International Conference on Good Governance and Economic Diversification in Resource Rich Economies (GSPPCONF2017), August 17-19, 2017, Nazarbayev University Graduate School of Public Policy, Astana.
- Hamel, G., & Valikangas, L. (2004). The quest for resilience. *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, (62), 355-358.
- Hecl, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Howlett, M., Ramesh M, & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy cycles & policy subsystems* (3rd ed.). Don Mills, Ontario; Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Leal Filho, W., Musa, H., Cavan, G., O'Hare, P., Seixas, J., & SpringerLink (2016). *Climate change adaptation, resilience and hazards* (1st 2017 ed.). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-39880-8.
- Lowndes, V., & McCaughie, K. (2013). Weathering the perfect storm? Austerity and institutional resilience in local government. *Policy & Politics*, 41(4), 533-549; doi:10.1332/030557312X655747.

McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.

McEvoy, D., Fünfgeld, H., & Bosomworth, K. (2013). Resilience and climate change adaptation: The importance of framing. *Planning Practice and Research*, 28(3), 280-293; doi:10.1080/02697459.2013.787710.

McNulty, T., & Ferlie, E. (2004). Process transformation: Limitations to radical organisational change within public service organisations. *Organisation studies*, 25(8), 1389-1412.

Министерство юстиции Республики Казахстан (2018). Информационно-правовая система нормативных правовых актов «Әділет»; <http://adilet.zan.kz/>.

Министерство юстиции Кыргызской Республики (2018). Централизованный Банк Данных Правовой Информации Кыргызской Республики; <http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/npakr/search>.

Nair, S., & Howlett, M. (2016). From robustness to resilience: avoiding policy traps in the long term. *Sustainability science*, 11(6), 909-917.

Neuman, R. W., Guggenheim, L., Mo Jang, S., & Bae, S. Y. (2014). The Dynamics of Public Attention: Agenda-setting theory meets big data. *Journal of Communication*, 64(2), 193-214. doi:10.1111/jcom.12088.

Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики (2013). Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542>.

Правительство Кыргызской Республики (2013а), Распоряжение №426-р от 23 октября 2013 года; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/210037?ckwds>.

Правительство Кыргызской Республики (2013b), Распоряжение №42/52/1 от 31 января 2013 года; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94138?ckwds>.

Richardson, B. J., Le Bouthillier, Y., McLeod-Kilmurray, H., & Wood, S. (2009). *Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy*. Edward Elgar.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.

Schattschneider, E. (1960). *The Semi-sovereign People*. NY: Holt, Rinehart and Winston.

Steinberg, P. F. (2003). Understanding policy change in developing countries: The spheres of influence framework.

*Global Environmental Politics*, 3(1), 11-32; doi:10.1162/152638003763336365.

Surminski, S., & Leck, H. (2017). From agenda-setting to implementation: The role of multisectoral partnerships in addressing urban climate risks. *Earth's Future*, 5(10), 966-978.

Vickers, M. H., & Kouzmin, A. (2001). 'Resilience' in organisational actors and rearticulating 'voice': towards a humanistic critique of New Public Management. *Public Management Review*, 3(1), 95-119.

## АНАЛИЗ ЦИФРОВЫХ ПРИЛОЖЕНИЙ ФЕРМЕРОВ ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ УСЛУГ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Мохаммад Сагадат Хоссейн<sup>1</sup>, Маник Махмуд<sup>2</sup>, Мохаммад Махбубур  
Рахман<sup>3</sup>, Сармин Актер Симул<sup>4</sup> и Масум Билла<sup>5</sup>

### Резюме

*Krisoker Digital Thikana (цифровая платформа для фермера) – это приложение для предоставления различных сельскохозяйственных услуг фермерам в онлайн и оффлайн режиме. Krisoker Digital Thikana содержит много фотографий и видео о различных болезнях растений, а также их симптомах, профилактике и лечении. При проведении исследования был использован количественный метод для оценки в категориях TCV (время, затраты и посещения) недавно внедренного в сельскохозяйственном секторе приложения и сравнения его с традиционным способом предоставления сельскохозяйственных услуг фермерам. Благодаря использованию Krisoker Digital Thikana среднее время получения услуг по сравнению с традиционным способом сократилось на 68%, а средние затраты – на 96%. Помимо экономии времени и сокращения затрат, применение нового приложения помогло сократить количество посещений на 27%. Также стоит отметить, что новой формой предоставления услуг очень довольны 30% опрошенных фермеров, в то время как 66% не были удовлетворены. Количество респондентов, относительно довольных использованием Krisoker Digital Thikana, составляет 4%. Как бы то ни было, теперь у фермеров есть возможность получить современные сельскохозяйственные услуги через Krisoker Digital Thikana, что, однако, не решает всех проблем, т.к. многие фермеры до сих пор не знают о приложении вовсе. Следовательно, необходимо начать кампанию по повышению осведомленности для*

<sup>1</sup> Специалист по сельскому хозяйству управления подокруга, п/о Белкучи, о. Сираджгандж и разработчик цифрового приложения для фермеров (Krisoker Digital Thikana). Email: muhammadsiddiquee@gmail.com

<sup>2</sup> Специалист по развитию потенциала, имеет допуск к информационной программе (a2i). Email: man-ik.mahmud@a2i.gov.bd

<sup>3</sup> Эксперт в области развития потенциала, имеет допуск к информационной программе (a2i). Email: mahbu-bur.rahman@a2i.gov.bd.

<sup>4</sup> Национальный консультант (курирование проекта и исследование), имеет допуск к информационной программе (a2i). Email: shimul.unique@gmail.com

<sup>5</sup> Национальный консультант (P2G платежи), имеет допуск к информационной программе (a2i). Email: ma-sumiswr.du@gmail.com

информирования фермеров об этой революционной и инновационной услуге.

**Ключевые слова:** аграрная страна, сельское хозяйство, сельскохозяйственные услуги, *Krisoker Digital Thikana*, TCV (время, затраты и посещения) и т.д.

### **Введение и история вопроса**

Сельскохозяйственный сектор является одним из факторов экономического развития Бангладеш, а также крупнейшим источником дохода для сельских жителей. Сельскохозяйственный сектор играет важную роль в экономике страны, на его долю приходится 15,5% ВВП (2015 год)<sup>6</sup>. В нем занято около 48% всей рабочей силы страны, а для 70% сельского населения занятость в сельском хозяйстве является источником дохода<sup>7</sup>. Сельскохозяйственный сектор Бангладеш обеспечивает основное количество рабочих мест в сельской местности. Более 87% сельских жителей получают хотя бы часть своего дохода от занятия сельскохозяйственной деятельностью, хотя благосостояние двух третей сельских домохозяйств зависит как от фермерских, так и от несельскохозяйственных доходов<sup>8</sup>. Из чего следует, что обеспечение желаемого роста в этом секторе является жизненной необходимостью. Достижение целевого показателя ежегодного прироста ВВП в 7% будет возможно при росте сельского хозяйства в размере от 4 до 4,5% (Министерство сельского хозяйства, 2018 г.).

Сельское хозяйство является одним из древнейших занятий населения Бангладеш. По этой причине большинство фермеров до сих пор придерживаются традиционных способов и методов возделывания, что мешает им достичь оптимальных уровней производства. К тому же фермерам часто приходится преодолевать 20-30 км, чтобы добраться до сельскохозяйственных управлений подокруга и получить необходимую информацию и рекомендации, т.е. это требует много времени и денег, а иногда, если фермерам не удастся встретиться со специалистами сельскохозяйственных управлений подокруга, они вынуждены снова отправляться в путь.

<sup>6</sup> [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report\\_name=Popular\\_indicators&populartype=series&ispopular=y](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y)

<sup>7</sup> [http://www.mof.gov.bd/en/budget/13\\_14/gender\\_budget/en/27%20Chapter%2029\\_43\\_Ministry%20of%20Agriculture\\_English.pdf](http://www.mof.gov.bd/en/budget/13_14/gender_budget/en/27%20Chapter%2029_43_Ministry%20of%20Agriculture_English.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/17/bangladeshs-agriculture-a-poverty-reducer-in-need-of-modernization>



С целью сокращения подобного рода хлопот и повышения эффективности сельскохозяйственного производства фермерам было предложено новое мобильное приложение с использованием ИКТ. Данное приложение действует с начала июля 2014 года в подокруге Белкучи округа Сираджгандж. Это приложение, «Krisoker Digital Thikana», доступно для местных фермеров, продавцов удобрений и инсектицидов, Union Digital Center (UDC, Единый цифровой центр) и других государственных служащих, имеющих отношение к сельскохозяйственной деятельности. С помощью этого приложения фермеры могут получать необходимые сельскохозяйственные услуги и информацию в своих мобильных телефонах на базе Android и/или ноутбуках, или настольных компьютерах. Приложение доступно в онлайн и офлайн режиме, а значит, больше нет необходимости приезжать в сельскохозяйственное управление подокруга для того, чтобы определить заболевание растения или получить рекомендации по выращиванию культур.

Рисунок 1: Карта округа Сираджгандж



Иногда фермер приходит в сельскохозяйственное управление или к консультанту по сельскому хозяйству и не может правильно описать симптом заболевания или объяснить проблему консультанту, который, в свою очередь, из-за этого не может определить заболевание. В этом случае консультанту приходится выезжать на место, чтобы выявить проблему и предложить правильное решение для ее устранения. Это затратный процесс с точки зрения и времени, и денег. Со сложностями и затратами, связанными с традиционной системой, можно справиться и оптимизировать их путем внедрения интерактивной динамической системы, поскольку в настоящее время доступ к мобильной связи и интернету позволяет фермерам получать все эти услуги не выходя из дома, используя специализированные электронные ресурсы.

Теперь фермерам стало проще определять болезни растений и сельскохозяйственных культур, потому что в *Krisoker Digital Thikana* есть много фотографий и видео о различных болезнях растений, а также их симптомах, профилактике и лечении. Кроме того, фермеры, по желанию, могут позвонить специалисту сельскохозяйственного управления и агроному, потому что данное приложение предоставляет доступ ко всем специалистам сельскохозяйственного управления и их служебным, а также внутренним номерам. Еще они могут получить нужные им сельскохозяйственные услуги, набрав номер **16123**. Кроме того, был проведен тренинг по развитию потенциала для повышения квалификации предпринимателей UDC, заместителей специалистов сельскохозяйственных управлений, продавцов инсектицидов и представителей фермеров; и фермерам больше не нужно преодолевать большие расстояния для получения современных сельскохозяйственных услуг, теперь они могут быть предоставлены в шаговой доступности. *Krisoker Digital Thikana* помогло облегчить жизнь фермерам, предоставляя более быстрые и менее затратные сельскохозяйственные услуги.

### **Обзор литературы**

Сельская экономика в Бангладеш является одной из важных составляющих экономического роста страны. В сельской местности экономика в основном ориентирована на сельское хозяйство. Поэтому необходимо обеспечить предоставление фермерам оперативных сельскохозяйственных услуг при меньших затратах для повышения их производительности и внедрения современных технологий возделывания. Эти цели отражены в Стратегии развития сельскохозяйственного сектора, использованной для подготовки 7-й пятилетки (2015 г.), поскольку сельскохозяйственный сектор рассматривается в качестве важной

составляющей экономического развития. Исходя из вышеизложенного, необходимо решить многочисленные проблемы, с которыми сталкивается сельскохозяйственный сектор, такие как повышение производительности и прибыльности, усиление диверсификации производства в соответствии с потреблением, снижение нестабильности производства и т.д. Одной из причин относительно низкой производительности сельского хозяйства является сравнительно низкий уровень внедрения новых технологий в производство и применения систем чередования культур, особенно мелкими и бедными фермерами, которых большинство; у них скудные финансовые ресурсы, и они не могут позволить себе приобрести достаточно дорогие передовые технологии для использования в своей работе. Следовательно, для улучшения ситуации необходимо оказать помощь по всем фронтам.

Как подчеркивают М. Гаутам и Р. Фаруджи (2016 г.), сельская экономика означает сельское хозяйство, а сельское хозяйство имеет жизненно важное значение для экономического роста и сокращения бедности в Бангладеш. Кроме того, развитие сельского хозяйства имеет принципиальное значение для обеспечения продовольственной безопасности огромного населения Бангладеш. Уннайан Омнешан обнаружил множество проблем, существующих в сельскохозяйственном секторе страны, таких как рост населения, изменение климата, потеря пахотных земель, нехватка качественных семян, пищевые привычки людей<sup>9</sup>, неэффективная кредитная поддержка фермерам, несправедливая ценовая политика, недостаточные инвестиции в сельскохозяйственные исследования и неумелое управление сельским хозяйством в вопросах орошения, использования удобрений и пестицидов. Кроме того, различные экономические политики и программы, такие как фискальная политика, правила импорта/экспорта и инициативы по росту производительности сельского хозяйства, также влияют на развитие сельскохозяйственного сектора в Бангладеш (Raihan, 2011). Однако рост внутреннего сельскохозяйственного сектора зависит не только от внутренней политики и программ, но также от глобальной и региональной торговой политики, последствия которой очень важны для развития сельского хозяйства.

В целом, проблемы в сельскохозяйственном секторе необходимо решать в соответствии с растущим спросом. Использование приложений на основе ИКТ будет способствовать модернизации процесса возделывания и чередования культур и, следовательно, повышению общей продуктивности сельскохозяйственного производства в Бангладеш.

---

<sup>9</sup> Для 90% населения рис является главным продуктом питания.

## Цель исследования

Данное исследование было проведено с целью выявить сколько времени, затрат и посещений (TCV) требуется потенциальным получателям услуг для получения сельскохозяйственных услуг через Krisoker Digital Thikana в сравнении с традиционным способом, применяемым в настоящее время. В свете этого основными целями исследования являются:

- оценка преимуществ получения услуг через Krisoker Digital Thikana с точки зрения TCV для фермеров;
- оценка уровня удовлетворенности получателей услуг приложением Krisoker Digital Thikana; а также
- определение основных проблем, с которыми сталкиваются получатели услуг при обращении к Krisoker Digital Thikana.

## Методология исследования

Для проведения данного исследования авторы прибегли как к количественному, так и качественному методу. Количественные данные были собраны с помощью вопросника. Качественные данные были получены в результате подробных опросов – интервью с ключевыми информантами (Key Informants Interviews (КИ)) и обсуждения в фокус-группах (Focus Group Discussions (FGD)).

Ниже приведены основные технические данные исследования:

*План исследования – для проведения этого исследования был использован план описательного обзора с целью точного отображения характеристик исследования и, соответственно, фиксации мнения, уровня удовлетворенности, знания и поведения отдельных лиц и групп фермеров и других заинтересованных сторон.*

*Район исследования и население – исследование проводилось в подокруге Белкучи, расположенном в округе Сираджгандж. Фермеры подокруга, которые получали сельскохозяйственные услуги как через Krisoker Digital Thikana, так и традиционным способом<sup>10</sup>.*

*Размер выборки – N = 10 000; доверительный интервал 95%, значение Z = 1,96 и E = 0,05, погрешность = 5%. Выборка – 370<sup>11</sup>.*

<sup>10</sup> Общее число получателей услуг через Krisoker Digital Thikana – около 10 000.

<sup>11</sup>  $n = \left( \frac{((1.96)^2 \times 0.5(1-0.05))}{(0.05)^2} \right) / \left( \frac{((1.96)^2 \times 0.5(1-0.5))}{(0.05)^2 \times 10,000} \right) = 384.16 / 1.038416 = 370$ .

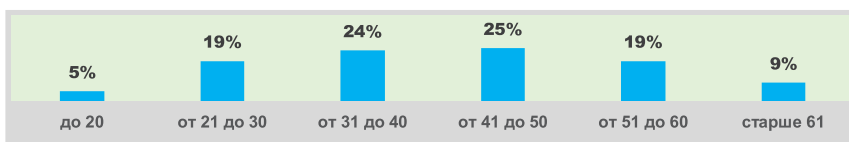
*Ограничения – при сборе данных исследователи столкнулись с рядом проблем, связанных с ограниченностью времени, размером выборки и отсутствием записей о получателях услуг, а также трудностями, связанными с невозможностью добраться до получателей услуг из-за дальности их местонахождения и недоступности во время проведения интервью.*

*Анализ данных – ввод данных осуществлялся одновременно со сбором данных. Данные были проанализированы с помощью статистического программного обеспечения SPSS. Данные были рассмотрены, отредактированы и выверены серией проверок частотности и данных.*

## Результаты исследования

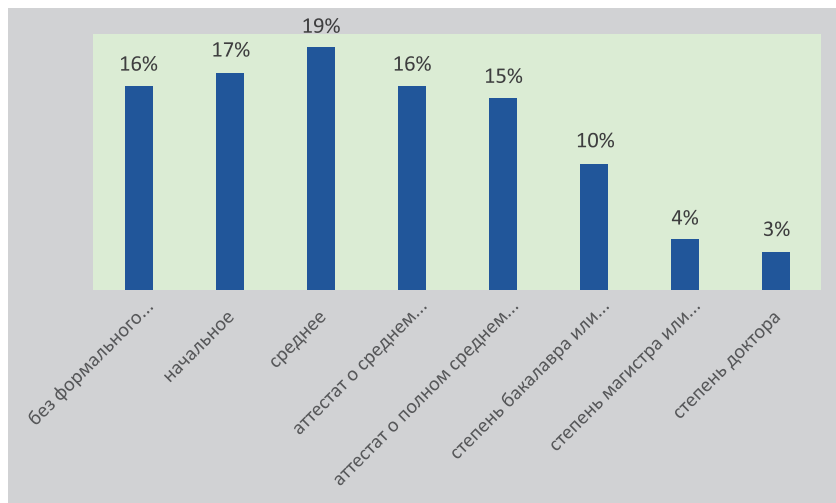
Результаты исследования показали, что использование Krisoker Digital Thikana позволило существенно сократить затраты, время и количество посещений для получателей услуг. Также, согласно результатам, предоставление услуг через Krisoker Digital Thikana занимает меньше времени и требует меньше усилий, чем при использовании традиционного метода.

**Рисунок 2:** Возраст получателей услуг



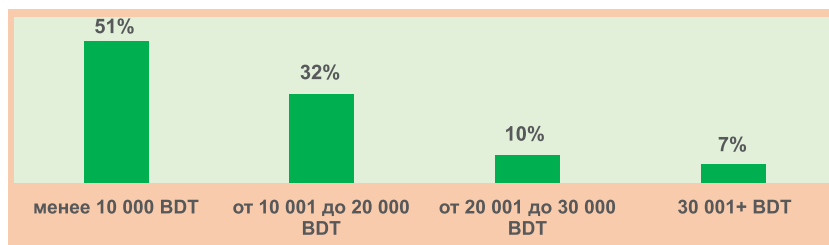
На рисунке 2 представлена информация о возрасте получателей услуг. Можно увидеть, что самый высокий процент респондентов (25%) приходится на возрастную группу от 41 до 50 лет, в то время как самый низкий процент респондентов (5%) – на возрастную группу младше 20 лет. И только 9% получателей услуг были старше 61 года.

**Рисунок 3:** Уровень образования получателей услуг



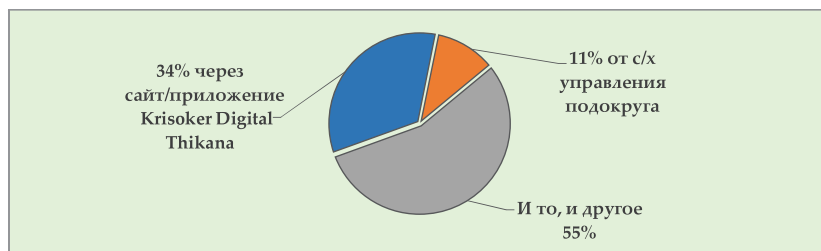
Согласно данным на рисунке 3, 16% получателей услуг не учились в школе, 17% имели начальное образование и 19% – среднее. Только 3% имели докторскую степень, 4% – магистерскую или равноценную ей, а 10% – степень бакалавра.

**Рисунок 4:** Семейный доход получателей услуг



На рисунке 4 показан семейный доход получателей услуг. Мы видим, что для почти половины получателей услуг семейный доход составлял менее 10 000 BDT (приблизительно 120 долл.), а 32% получателей услуг имели семейный доход от 10 000 до 20 000 BDT. 10% получателей услуг сказали, что их семейный доход был между 20 000 и 30 000 BDT, а семейный доход 7% был более 30 001 BDT.

**Рисунок 5:** Место получения сельскохозяйственных услуг



Фермеры могут получать сельскохозяйственные услуги от Krisoker Digital Thikana, от сельскохозяйственного управления подокруга или от обоих. Согласно данным на рисунке 5, большая часть респондентов (55%) получают сельскохозяйственные услуги обоими способами. Эти респонденты также сказали, что, узнав название растения или болезни в приложении Krisoker Digital Thikana, они затем посетили Управление земельных отношений подокруга для получения более подробной информации. Сельскохозяйственные услуги только через Krisoker Digital Thikana получили 34% опрошенных, а только от сельскохозяйственного управления подокруга – 11%.

**Рисунок 6:** Сельскохозяйственные услуги, полученные через Krisoker Digital Thikana

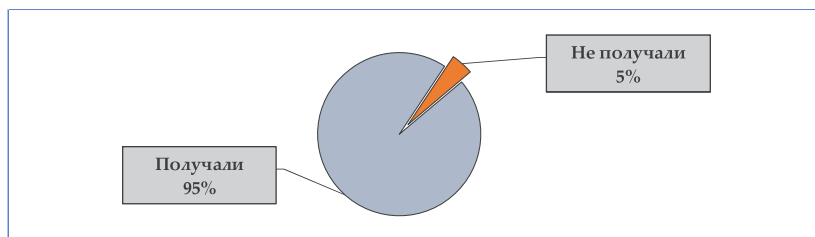
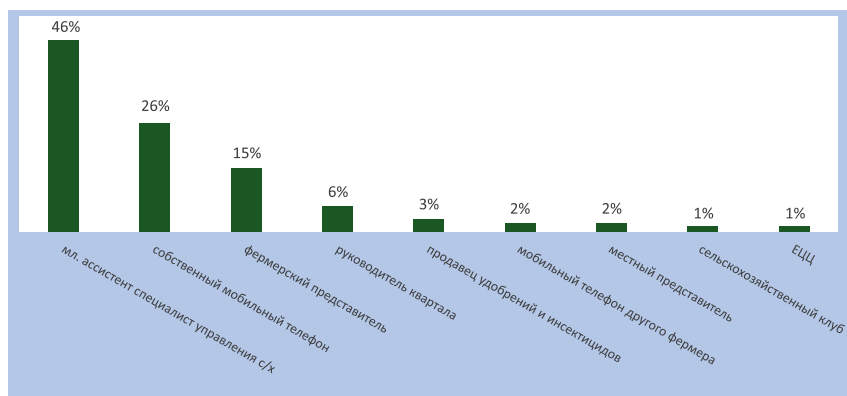


Рисунок 6 показывает долю респондентов, которые получали сельскохозяйственные услуги через Krisoker Digital Thikana, и тех, кто этого не делал. 95% получали услуги через Krisoker Digital Thikana и 5% – от других поставщиков услуг.

**Рисунок 7:** Место и способ доступа к приложению Krisoker Digital Thikana



Фермеры могут пользоваться приложениями или сайтом в разных местах, как в онлайн, так и оффлайн режиме. Согласно рисунку 7, наибольшее количество получателей услуг пользовались приложением для сельского хозяйства через младшего ассистента специалиста управления сельского хозяйства, в то время как наименьшее количество респондентов пользовались приложением Единого цифрового центра (ЕЦЦ) или сельскохозяйственного клуба. Используя собственный телефон, 26% информантов получили сельскохозяйственные услуги через Krisoker Digital Thikana, а 15% получателей услуг обратились к фермерским представителям для того, чтобы воспользоваться приложением.

**Таблица 1:** Услуги, получаемые через Krisoker Digital Thikana (многомерные отклики)

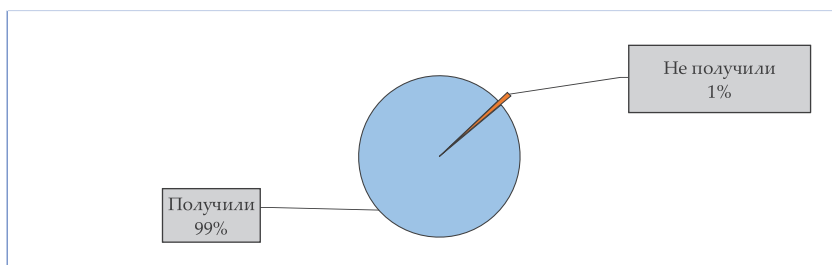
Виды услуг	Доля (%)
Выявление инсектицидов и сорняков	92
Лечение болезней культур	75
Увеличение производительности	52
Выбор качественных удобрений и семян	45
Применение агротехнологий	31



Фермеры получали различные виды сельскохозяйственных услуг через Krisoker Digital Thikana. Можно заметить, что 92% респондентов воспользовались помощью Krisoker Digital Thikana для определения инсектицидов и сорняков, а 75% использовали его для лечения болезней сельскохозяйственных культур. Для увеличения своего сельскохозяйственного производства 52% фермеров воспользовались рекомендациями Krisoker Digital Thikana, тогда как 45% использовали его для выбора качественных удобрений и семян.

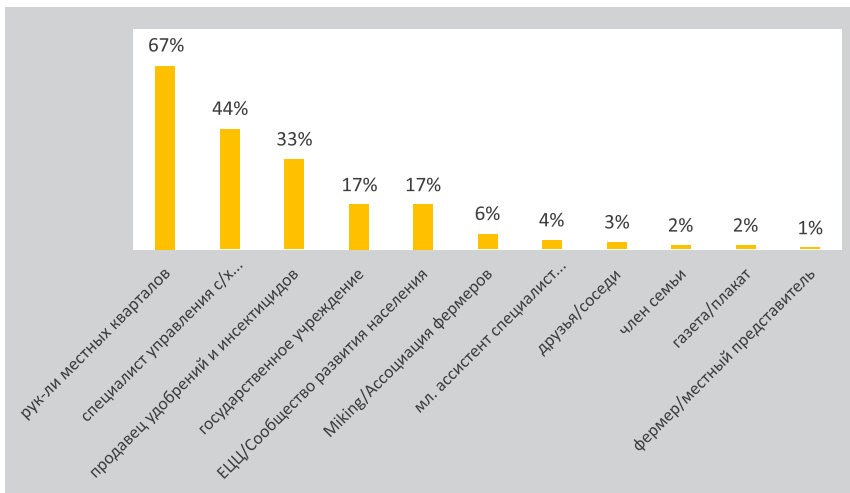
Ниже на рисунке 8 показано, удалось ли получателям услуг получить желаемую услугу от Krisoker Digital Thikana или нет. Отлично, что 99% получателей услуг выразили мнение, что они получили желаемую услугу от Krisoker Digital Thikana, в то время как только 1% придерживается противоположного мнения.

**Рисунок 8:** Процент респондентов, получивших желаемые услуги



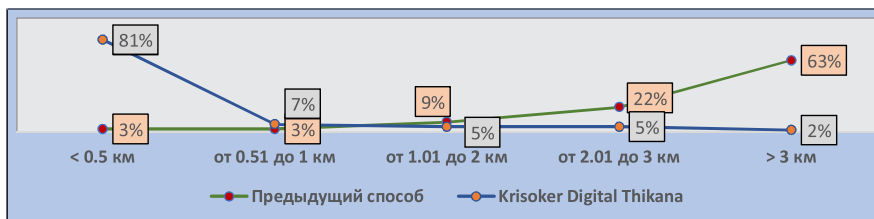
Данные на рисунке 9 показывают, как получатели услуг узнали о существовании Krisoker Digital Thikana. Большинство получателей услуг (67%) были проинформированы руководителями местных кварталов, еще 44% – Управлением земельных отношений подокруга и 33% – продавцами удобрений и инсектицидов. Кроме того, еще 17% получателей услуг узнали о приложении в государственном учреждении.

**Рисунок 9:** Источник информации о Krisoker Digital Thikana

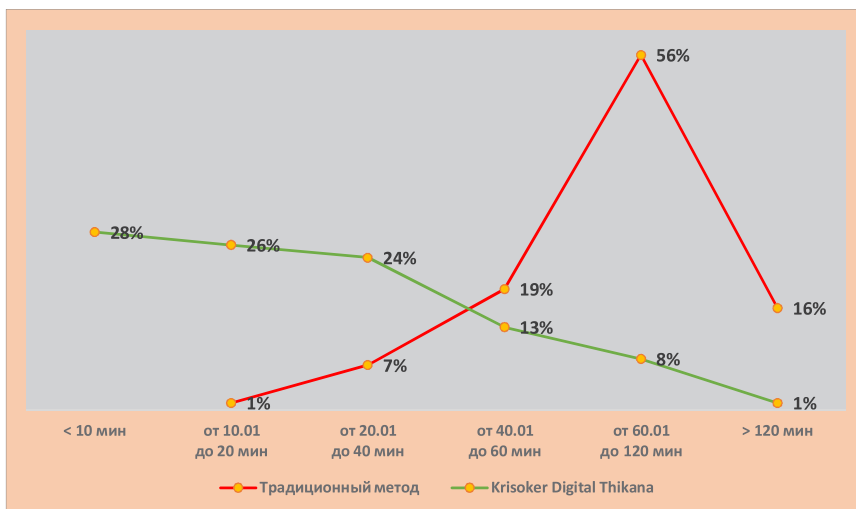


На рисунке 10 представлены данные о том, какое расстояние получателям услуг пришлось преодолеть, чтобы получить желаемую информацию. Данные показывают, что 81% получателей услуг получили сельскохозяйственные услуги, проехав менее полукилометра, что разительно отличается от показателя при использовании традиционной системы, где только 3% получателей услуг проехали менее полукилометра. Кроме того, 63% респондентов заявили, что им нужно было проехать более 3 км, чтобы получить необходимые сельскохозяйственные услуги, тогда как благодаря использованию Krisoker Digital Thikana показатель снизился до 2%.

**Рисунок 10:** Расстояние, которое необходимо преодолеть для получения услуг в обоих случаях

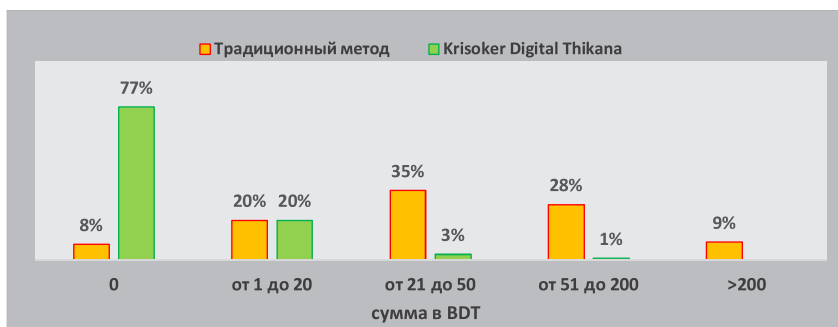


**Рисунок 11:** Время, необходимое для получения услуг обоими способами



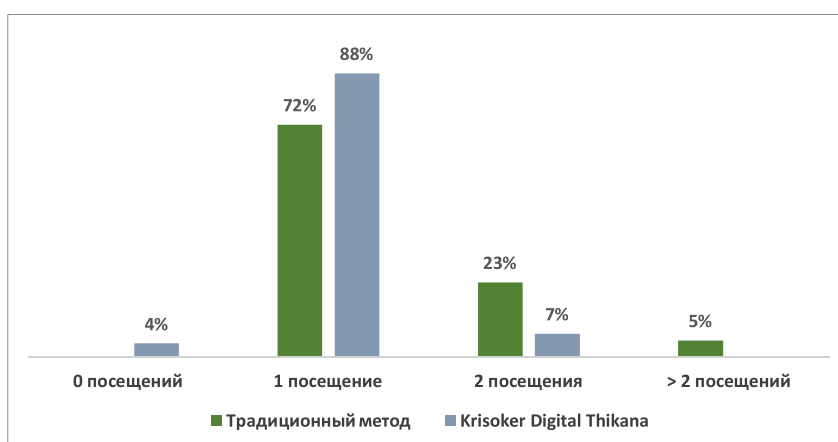
На рисунке 11 представлена информация о том, сколько всего времени требуется для получения услуг обоими способами. 28% респондентов заявили, что им удалось получить сельскохозяйственные услуги через Krisoker Digital Thikana в течение 10 минут, что невозможно с помощью традиционного метода. Еще 26% респондентов сказали, что для получения желаемых услуг через Krisoker Digital Thikana им потребовалось от 10 до 20 минут, а количество фермеров, пользующихся традиционным способом получения услуг, которым потребовалось на это столько же времени, составило 1%. И наоборот, 24% получателей услуг получили желаемые сельскохозяйственные услуги за 20-40 минут, тогда как при использовании традиционного метода их было всего 7%. Результаты также показывают, что существует огромная разница между количеством получателей услуг, потратившим от 60 до 120 минут на получение желаемых услуг через Krisoker Digital Thikana и с помощью традиционного метода, 56% и 8% соответственно. Аналогичным образом, получателей услуг, которые потратили более 120 минут на получение желаемых услуг с помощью традиционного метода, оказалось 16%, в то время как через Krisoker Digital Thikana – только 1%.

**Рисунок 12:** Затраты на получение услуг обоими способами



На рисунке 12 показаны затраты на получение услуг обоими способами. Подавляющее большинство респондентов (77%) заявили, что при получении желаемых сельскохозяйственных услуг через приложение они не понесли никаких затрат; по сравнению с ними только 8% респондентов, пользующихся традиционным способом, говорят то же. Количество респондентов с расходами в диапазоне от 1 до 20 BDT составляет 20% для обоих методов. В противоположность этому, количество респондентов, понесших расходы в диапазоне 21-50 BDT, составляет 35% для традиционного метода и только 3% для Krisoker Digital Thikana. Подобным образом, при затратах от 51 до 200 BDT 28% респондентов прибегли к традиционному методу, а 1% к Krisoker Digital Thikana.<sup>12</sup>

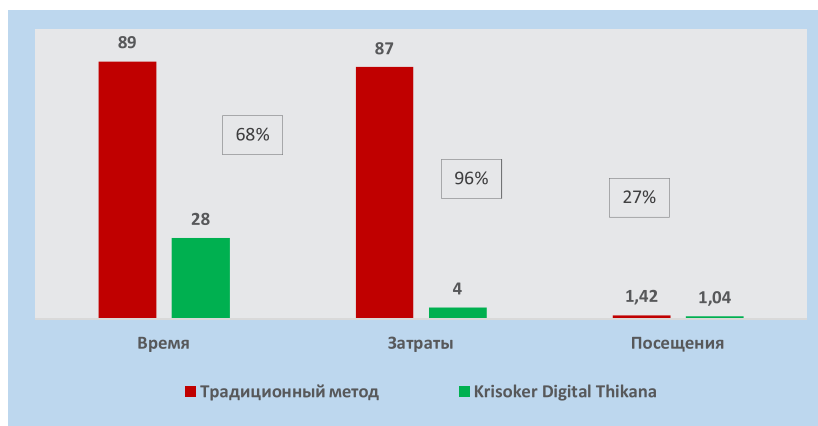
**Рисунок 13:** Количество посещений, необходимых для получения услуг обоими способами



<sup>12</sup> 1 долл. = 78.4 BDT на 30 ноября 2016 г. Источник: <http://usd.fxexchangerate.com/bdt/>

На рисунке 13 показано количество посещений, необходимых для получения сельскохозяйственных услуг обоими способами. Замечено, что 4% респондентов не нужно было совершать посещения для получения желаемых услуг через Krisoker Digital Thikana, что невозможно при традиционном способе. 88% получателей услуг сказали, что им нужно было одно посещение, чтобы получить желаемые услуги через Krisoker Digital Thikana; 88% в отличие от 72% получателей услуг, которые прибегли к традиционному способу. Кроме того, 23% респондентов заявили, что им потребовалось два посещения для получения сельскохозяйственных услуг, и только 7% респондентов сказали то же самое об использовании приложения Krisoker Digital Thikana.

**Рисунок 14:** Среднее количество времени, затрат и посещений при получении услуг обоими способами



Данные на рисунке 14 показывают среднее количество времени, затрат и посещений при получении услуг обоими способами. Среднее время на получение сельскохозяйственных услуг через Krisoker Digital Thikana было сокращено на 68% по сравнению с традиционным способом предоставления услуг. Аналогичным образом, средние затраты снизились на 96% при получении сельскохозяйственных услуг через приложение Krisoker Digital Thikana. Та же тенденция наблюдается и в отношении количества посещений, которые были сокращены на 27%.

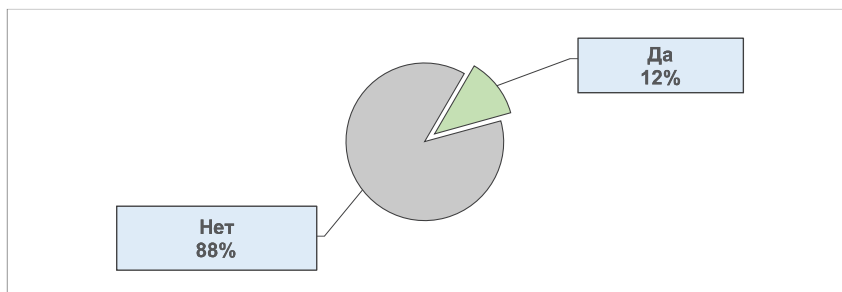
Данные также показывают, что средняя экономия времени составляет 61 минуту, средние затраты были уменьшены на 27%, а количество посещений для получения желаемых сельскохозяйственных услуг через приложение Krisoker Digital Thikana было уменьшено на 38 по сравнению с общепринятым способом предоставления услуг.

Кроме того, получение услуг через платформу Krisoker Digital Thikana дает несколько преимуществ. Согласно данным в таблице 2, 90% получателей услуг заявили, что получение сельскохозяйственных услуг через Krisoker Digital Thikana требует меньших затрат, а 84% отметили, что это платформа для оперативного предоставления услуг. Еще 77% респондентов отметили, что для получения сельскохозяйственных услуг через цифровое приложение больше не нужно далеко ездить, а 76% – то, что на получение цифровых услуг уходит меньше времени. Более того, около 66% респондентов отметили, что благодаря новой платформе стало легче общаться со специалистами по сельскому хозяйству и получать их рекомендации, а другие 66% респондентов отметили, что также стало легче получать информацию о современных методах возделывания. 60% получателей услуг сказали, что благодаря Krisoker Digital Thikana стало легче лечить растения от болезней, а 49% подчеркнули, что у них увеличилась урожайность.

**Таблица 2:** Преимущества использования Krisoker Digital Thikana (многомерные отклики)

Преимущества Krisoker Digital Thikana	Процентное значение (%)
Дешевле	90
Более быстрое обслуживание	84
Не нужно далеко ходить	77
Занимает меньше времени	76
Рекомендации специалиста по сельскому хозяйству	66
Информация о современном методе возделывания	66
Проще лечить растения	60
Увеличение производительности в сельском хозяйстве	49
Обслуживание 24/7	31
Регулярное обновление информации	20

**Рисунок 15:** Проблемы при использовании Krisoker Digital Thikana



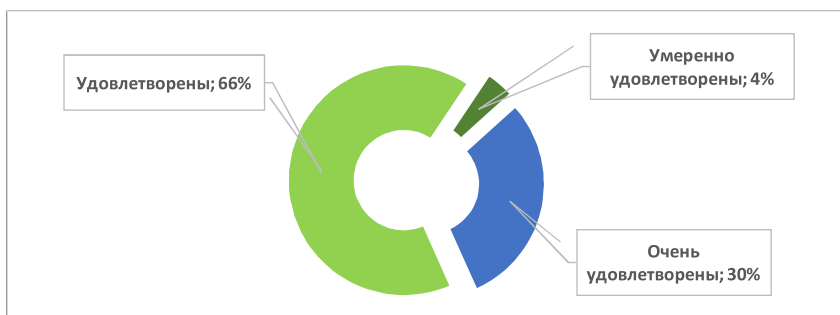
Данные на рисунке 15 предоставляют информацию о том, сталкивались ли получатели услуг с какими-либо проблемами при использовании приложения Krisoker Digital Thikana. Замечено, что 88% респондентов не сталкивались с какими-либо проблемами, по сравнению с 12% получателей услуг, которые сказали, что они столкнулись с некоторыми проблемами.

Некоторые проблемы при использовании приложения Krisoker Digital Thikana все же возникают. Данные таблицы 3 показывают, что около 14% респондентов считают, что столкнулись с некоторыми проблемами при использовании Krisoker Digital Thikana. Согласно их ответам, основная проблема заключалась в том, что «они не могут использовать приложение в обычном мобильном телефоне» (59%), а 36% считают проблемой то, что в приложение «Krisoker Digital Thikana» не встроена «система жалоб». Кроме того, 13% респондентов отметили, что в Krisoker Digital Thikana отсутствует информация обо всех болезнях растений и культур, тогда как 8% заявили, что столкнулись с трудностями при доступе к приложению из-за низкой скорости интернета.

**Таблица 3:** Проблемы при использовании приложения

Проблемы	Процентное значение (%)
Невозможность использования приложения в обычном мобильном телефоне	59
Отсутствие системы жалоб	36
Нет информации обо всех заболеваниях	13
Низкая скорость интернета	8
Получение телефона в пользование на непродолжительное время	8
Недостаточно информации о новом лекарстве	8
Занимает больше времени	3
Не знают об использовании приложений	3

**Рисунок 16:** Уровни удовлетворенности использованием Krisoker Digital Thikana



Данные на рисунке 16 показывают, что большинство респондентов (66%) были удовлетворены использованием приложения, 4% были умеренно удовлетворены, а остальные 30% были очень удовлетворены.

Причины, которые влияют на уровень удовлетворенности получателей услуг, использующих Krisoker Digital Thikana, приведены в таблице 4. 92% респондентов считают приложение удобной услугой, а 91% отметили хорошее обслуживание. Кроме того, 91% респондентов рассматривают Krisoker Digital Thikana как современный способ получения сельскохозяйственных услуг, поскольку можно избежать транспортных расходов (88% респондентов), а 69% респондентов объяснили свою удовлетворенность тем, что благодаря приложению Krisoker Digital Thikana им не пришлось далеко ходить.

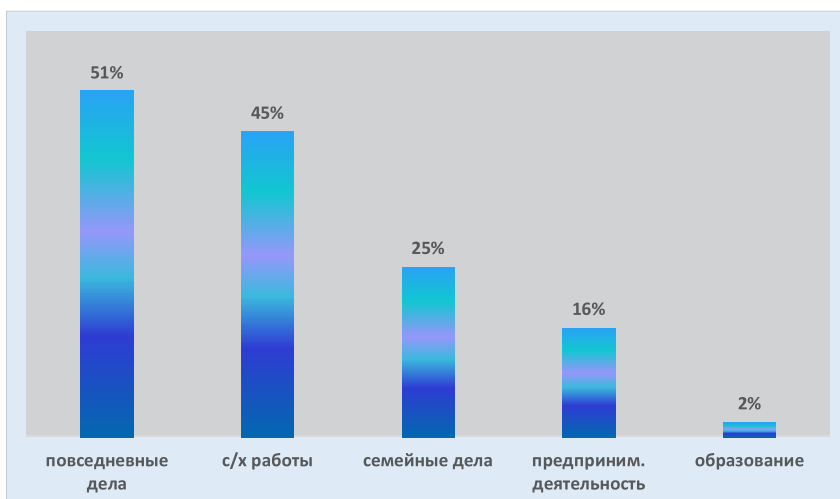
**Таблица 4:** Причины удовлетворенности использованием приложения (многомерные отклики)

Причина удовлетворенности данным методом	Процентное значение (%)
Удобная услуга	92
Хорошее обслуживание	91
Современная сельскохозяйственная услуга	91
Нет транспортных расходов	88
Не нужно далеко ходить	69
Меньше трудностей	64
Круглосуточный сервис	59
Услуга на дому	58
Чуткое отношение сельскохозяйственного чиновника	58
Занимает меньше времени	56
Бесплатность приложения	56
Получение рекомендаций от специалиста по сельскому хозяйству	37



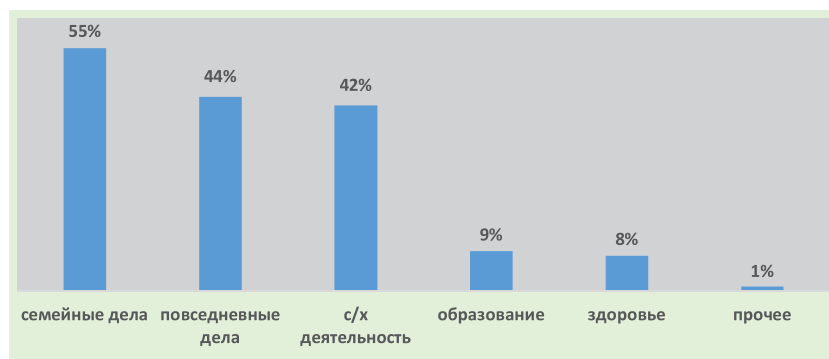
Опрос также показал, что приложение Krisoker Digital Thikana сэкономило время получателей услуг. Данные на рисунке 17 показывают, на что получатели услуг тратят сэкономленное время. Видно, что 51% респондентов потратили его на повседневные дела, а 45% – на сельскохозяйственные работы. 25% получателей услуг использовали сэкономленное время для семейных дел, а 16% – для предпринимательской деятельности.

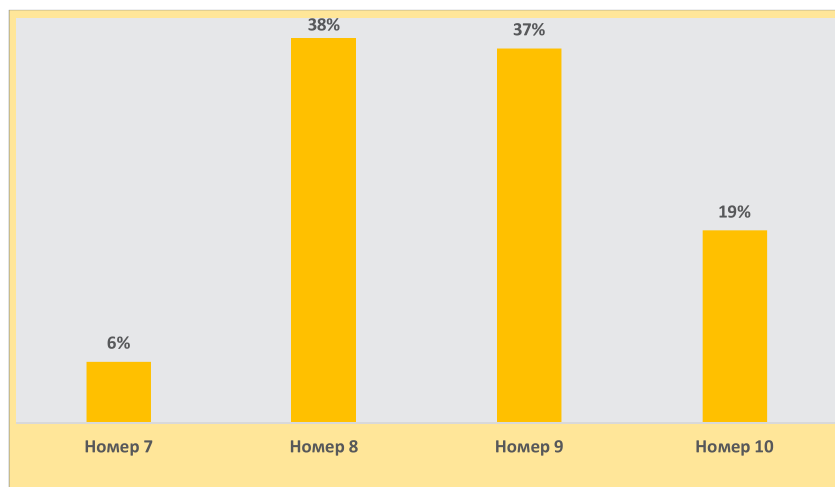
**Рисунок 17:** Использование сэкономленного времени



На рисунке 18 представлена информация о том, как респонденты используют деньги, сэкономленные с помощью приложения Krisoker Digital Thikana. Согласно данным 55% респондентов тратят их на семейные нужды, 44% – на повседневные дела, 42% получателей услуг используют их в своей работе, а 9% – тратят на образование.

**Рисунок 18:** Использование сэкономленных денег



**Рисунок 19:** Оценка приложения Krisoker Digital Thikana

На рисунке 19 показаны результаты оценки приложения Krisoker Digital Thikana респондентами по шкале от 1 до 10, где 10 – наивысший балл, означающий очень высокую степень удовлетворенности. Поскольку респонденты не дали оценок ниже 7, то на рисунке представлены результаты только для оценок 7, 8, 9 и 10. 19% респондентов оценили приложение на 10, 37% на 9, 38% на 8 и 6% на 7 баллов.

### **Заключение**

Поскольку сельское хозяйство является крупным источником занятости и основой национальной экономики Бангладеш, необходимо модернизировать процесс предоставления сельскохозяйственных услуг и обеспечить фермерам доступ к современным сельскохозяйственным услугам. Krisoker Digital Thikana – это пакет различных сельскохозяйственных услуг. Получить сельскохозяйственную услугу через Krisoker Digital Thikana – просто. Поскольку в Krisoker Digital Thikana доступны различные видео, а также есть информация о болезнях и лекарствах, отпадает потребность в посещении сельскохозяйственного управления подокруга, а при необходимости фермеры могут позвонить специалисту по сельскому хозяйству. Теперь с помощью рекомендаций и идей от Krisoker Digital Thikana можно попробовать изменить традиционный метод выращивания и попробовать новый. Теперь фермеры меньше зависят от процесса выращивания. Krisoker Digital Thikana экономит время, сокращает затраты и количество посещений для получателей сельскохозяйственных услуг.

**Krisoker Digital Thikana** – это платформа, предоставляющая фермерам сельскохозяйственные услуги в онлайн и оффлайн режиме. Эта платформа наиболее важна для фермеров, живущих в отдаленных районах страны, так как ранее им приходилось преодолевать значительные расстояния, чтобы посетить ближайшее сельскохозяйственное управление подокруга для получения необходимых услуг. Иногда им не удавалось правильно объяснить, чем болеют культуры, или встретиться со специалистом по сельскому хозяйству, и им приходилось совершать многократные поездки в ближайшее сельскохозяйственное управление подокруга, что занимало много времени и требовало больших затрат. Krisoker Digital Thikana позволяет фермерам получать сельскохозяйственные услуги не выходя из дома. Это исследование было проведено в подокруге Белкучи, расположенном в округе Сираджгандж, где приложение доступно для фермеров, сельскохозяйственных управлений и местных продавцов удобрений и пестицидов.

Исследование показало, что 99% целевого населения в подокруге получили желаемые сельскохозяйственные услуги через Krisoker Digital Thikana. Получатели услуг упомянули несколько преимуществ Krisoker Digital Thikana, такие как снижение затрат (90%), быстрое предоставление услуг (84%), отсутствие необходимости далеко ехать (77%) и т.д. Настоящее исследование также показало, что с помощью приложения Krisoker Digital Thikana фермеры экономят время и реже посещают сельскохозяйственное управление подокруга и, таким образом, имеют возможность тратить сэкономленное время на другие виды производительной деятельности.

Несмотря на большую пользу, которую приложения Krisoker Digital Thikana принесли фермерам, воспользовавшимся этой услугой, количество фермеров, которые не знают об этой услуге, и тех, которые слышали о ней, но не знают, как ей пользоваться, все еще очень велико. Таким образом, необходимо инициировать мероприятия по распространению информации среди фермеров о преимуществах, предлагаемых приложением. Также необходимо улучшить само приложение, добавив новые фотографии и видео, а также обновив существующие, для предоставления фермерам большего разнообразия сельскохозяйственных услуг.

## Рекомендации

С точки зрения ТСУ, приложение Krisoker Digital Thikana считается успешным в предоставлении сельскохозяйственных услуг. Однако, как показали замечания получателей услуг, система может быть еще лучше. Учитывая мнения респондентов, авторы предлагают следующие рекомендации:

- В приложение необходимо ввести функцию подачи жалоб для получения отзывов от пользователей и улучшения сервиса;
- Необходимо начать кампанию по повышению осведомленности, чтобы как можно больше фермеров узнали об этой услуге;
- Информация о болезнях растений и сельскохозяйственных культур должна постоянно обновляться, чтобы идти в ногу с прогрессом, в том числе фотографии и видео;
- Для эффективного использования системы необходимо провести обучение фермеров.

## Библиография

Agriculture Growth Reduces Poverty in Bangladesh, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/17/bangladeshs-agriculture-a-poverty-reducer-in-need-of-modernization>.

Agriculture Sector Development Strategy: background paper for preparation of 7th Five Year Plan, [http://www.plancomm.gov.bd/wp-content/uploads/2015/02/17\\_-Agriculture-Sector-Development-Strategy.pdf](http://www.plancomm.gov.bd/wp-content/uploads/2015/02/17_-Agriculture-Sector-Development-Strategy.pdf).

Gautam, M., & Faruqee, R. (2016). Dynamics of Rural Growth in Bangladesh Sustaining Poverty Reduction. World Bank Publications.

Mohajan, Haradhan (2013). Food Agriculture and Economic Situation,

Onneshan, U. (2014). Recent Trends of Growth in Agriculture, Industry and Power. *Bangladesh Economic Update*, 5(3).

Raihan, S. (2011). Economic Reforms and Agriculture in Bangladesh: Assessment of Impacts using Economy-wide Simulation Models.

Unnayan Omneshan, <http://www.unnayan.org/index.php/component/content/category/11-econ-policy>.

## Обзор книги:

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В XXI ВЕКЕ

*Авторы: Алихан Байменов и Панос Ливеракос  
изд-во Palgrave Macmillan (2019 г.), ISBN: 978-981-13-3214-2*

---

*Colin Knox<sup>13</sup>*

Данная книга представляет собой отредактированный сборник статей, посвященных вопросам реформирования государственного управления и преобразования систем государственной службы, главным образом, в постсоветских и восточноазиатских странах. Контекст для страновых исследований представлен в весьма исчерпывающем ретроспективном и перспективном обзоре изменения структур правительства и гражданской службы, завершающегося тем, что Ч. Ньюланд и Д. Аргириадис (глава 1) называют «освоением общественного пространства». Для достижения этой цели, а также выполнения требований Цели 16 устойчивого развития (содействие построению справедливого, мирного и открытого общества) необходимо повышение квалификации государственных служащих. Этому, в частности, могут способствовать достижения научно-технического прогресса и их влияние на рынки труда. Для достижения ЦУР П. Консейсан (глава 2) призывает страны «поставить технологии себе на службу», что, несомненно, потребует «общегосударственных» усилий. Сместив акцент, М. Эверест-Филлипс (глава 3) демонстрирует высший пилотаж в исследовании проблемы реформирования государственного сектора, начиная с третьего тысячелетия до н.э. (с государства Лагаш), доказав, что ничто не ново под луной. Он предлагает несколько примеров из опыта Лагаша, имеющих отношение к изменениям в государственном управлении, и постепенно приходит к ключевому выводу о том, что «ни частный сектор, ни гражданское общество не могут заменить эффективное, действенное и справедливое государство».

Вышеупомянутые главы подготовили почву для предложения страновых исследований в области развития государственной службы в странах бывшего Советского Союза. Всесторонний анализ реформ в четырех странах с весьма непохожими траекториями развития (Грузия, Казахстан, Азербайджан и Россия) предложен А. Байменовым и С. Джаненовой (глава 4). Авторы допускают появление новой модели, основанной на

---

<sup>13</sup> Professor of the Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University, colin.knox@nu.edu.kz

повышении эффективности работы государственных служащих и их профессиональной этики, а также укреплении доверия к правительству с одновременным признанием существующих проблем, связанных с коррупцией, политизацией государственной службы и низкой квалификацией кадров.

Очень интересная информация о Японии, Южной Корее и Китае предложена в главе 5 (А. Накамура и К. Сузуки), главе 6 (Б. Юн) и главе 7 (Л. Цзюньпэн и Ж. Сиань) соответственно. В примере с Японией авторы предлагают решить проблему отсутствия согласованности в обмене информацией между различными правительственными структурами посредством процесса оцифровки, известного как «Мой номер». Опыт Южной Кореи используется для переосмысления роли кадровой политики в быстро меняющейся системе управления XXI века и того, как должны реагировать на эти изменения кадровые службы. В центре внимания Л. Цзюньпэн и Ж. Сиань – процесс подготовки государственных служащих в Китае. Они описывают «подготовку государственных служащих с китайской спецификой», подчеркивая то, какая это «важная часть национальной системы управления в Китае, имеющая прямое отношение к управленческой способности правящей партии и ее административному потенциалу».

В заключительных главах сборника читатель вернется к более общему кругу проблем, с которыми государственному сектору предстоит столкнуться в будущем. К. Лейтнер и К. Штифмюллер (глава 8) акцентируют внимание на негативном влиянии подрывных технологий на роль государства. М. Эверест-Филлипс (глава 9) исследует как потенциал, так и озабоченности, связанные с использованием больших данных в работе государственной службы. А. Байменов и П. Ливеракос (глава 10) завершают сборник обзором региональных и глобальных партнерств для наращивания международного развития, в том числе через взаимное обучение на примере Астанинского хаба в сфере государственной службы.

В красноречивом предисловии к данной книге, написанном выдающимся ученым и политиком Пан Сук Кимом, говорится о том, что сборник «является стимулом ... для проведения коллегиального сравнительного исследования систем государственной службы». То, что предлагает данное издание представляет собой собрание страновых исследований систем государственной службы и глобальных вызовов, стоящих перед государственными чиновниками. Несмотря на эклектичность

предложения, ценность результатов исследований чрезвычайно высока. В книге представлены статьи ученых и практиков, гармонично дополняющие друг друга в создании нарратива. Кроме того, главы, посвященные Китаю, Южной Корее, Японии и постсоветским странам, предлагают западному читателю те знания о них, доступ к которым часто закрыт вследствие языкового барьера. Сборник статей отвечает целям Астанинского хаба в сфере государственной службы, сводя воедино работы авторов из стран с очень разными историями, традициями и культурами, которые могут чему-то научиться друг у друга. А это, в свою очередь, способствует преодолению разрыва между учеными и практиками, в чем и состоит бесспорная заслуга редакторов.

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 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 государственной службы.