

Seeing Big

Transformative Social Policies in Small States

Naren Prasad, Nicola Hypher and Megan Gerecke

Research Paper 2013–3

July 2013

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Research Paper has been produced with support from the Commonwealth Secretariat. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 2305-5375

Contents

Acronyms	ii
Summary/Resumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
Introduction	1
Defining the terms	2
Literature Review: Small States and Socioeconomic Development	4
Small states and economic development	4
Small states and environmental risks	7
Small states and social welfare and services	8
Small states and political development	8
Framework and Methodology	9
Country selection	10
The Role of Universal Transformative Social Policy: Country Case Studies	14
Leaning towards universal social policy: Malta, Mauritius, Seychelles and Barbados	14
Progress and gaps in social policy: Samoa and Grenada	17
Social policy undermined or neglected: Trinidad and Tobago, Fiji, Jamaica, Solomon Islands, Vanuatu and Guyana	19
Lessons Learned: Country Case Studies	22
Transformative social policy	22
Human capital production	22
Social protection and reproduction	26
Context Matters: The Role of Social Cohesion, Democracy, Jurisdictional Power and the Welfare State	27
Social cohesion	27
Participatory and consensual models of democracy	29
Jurisdictional status and power	31
Small welfare states	33
Conclusions and Policy Recommendations	35
Annex: Additional Information on Small States	37
Bibliography	39
UNRISD Research Papers	43
Figures	
Figure 1: Average GNI per capita, Atlas method (current US\$), 1970s and 2000s	13
Figure 2: Average infant mortality rate (per 1,000 live births), 1970s and 2000s	14
Figure 3: Average public education expenditure (percentage of GDP), by decade	24
Figure 4: Average public health expenditure (percentage of GDP), by decade	25
Tables	
Table 1: Small states from a comparative perspective	11
Table 2: Government spending on social benefits (percentage of GDP)	27

Acronyms

AGOA	Africa Growth and Opportunities Act
CARICOM	Caribbean Community
FDI	Foreign direct investment
GDP	Gross domestic product
GNI	Gross national income
GNP	Gross national product
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LMI	Lower middle income
MIRAB	Migration-remittances and aid-bureaucracy
NGOs	Non-governmental organizations
SIDS	Small island developing states
SPPF	Seychelles People's Progressive Front
UMI	Upper middle income
WDI	World development indicators

Summary/Resumé/Resumen

Summary

This paper summarizes the findings of the UNRISD–Commonwealth Secretariat research project on Social Policy in Small States. The findings are based on the in-depth country studies of several small states and of the cross-cutting issues that they face. It looked at small states in the Caribbean region (Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago), in the Pacific region (Fiji, Samoa, Solomon Islands and Vanuatu), the Indian Ocean (Mauritius and Seychelles) and the Mediterranean region (Malta). The findings of the papers are examined and compared here to draw out common lessons on how small states can effectively promote developmental, democratic and socially inclusive economies.

While small states are often grouped together due to their distinctive characteristics and presumed vulnerabilities, they are not all the same. Indeed, they have followed very different developmental paths; some have made considerable progress in socioeconomic outcomes, while others are still lagging behind. This research used in-depth country case studies to test four hypotheses used to explain why certain small states succeed while others fail. These four hypotheses are that small states succeed because they use their small population to build: (i) strong social cohesion, or (ii) durable “social pacts”; because (iii) they use their sovereignty strategically—for instance, by passing laws to protect offshore banking; or because (iv) they create strong welfare systems that promote inclusive socioeconomic development.

The first and second hypotheses could be simplified into the idea that “small is harmonious”, because of either a presumed cultural homogeneity or easier inter-communal accommodation. Yet, contrary to expectations, many small states are quite heterogeneous, divided along ethnic, linguistic or religious lines (for example Fiji, Vanuatu, and Trinidad and Tobago, respectively). Even some homogenous societies are politically polarized, such as Malta. Thus social cohesion and accommodation cannot be taken as a given in small states. Nonetheless, these factors do seem to facilitate development. Of the states examined in the research, the “best performers” had low levels of cultural fractionalization (Malta and Seychelles), found a formula for inter-communal inclusiveness and accommodation (Mauritius) or experienced a combination of these two factors (Barbados). Small may not be harmonious, but—at the risk of stating the obvious—harmony does seem to help development.

The third hypothesis, namely that small states are able to use their power of jurisdiction as an economic resource, is observed in many of these countries. For example, Mauritius, Malta and Barbados have successfully used tax incentives, preferential trade agreements, foreign investment and assistance to promote their development. Nonetheless, this strategy is not foolproof: a case in point is Vanuatu, which began its efforts to foster an offshore banking industry in the 1970s, but still has seen little success, arguably because of weak institutions and political instability. These problems have also undermined efforts to attract foreign direct investment (FDI) in Solomon Islands and Fiji. Therefore, small states are able to use their power of jurisdiction as an economic resource, but other factors, such as institutional and political characteristics, are critical in determining outcomes.

The fourth hypothesis, that strong inclusive welfare states lead to better socioeconomic outcomes, is supported by the country studies. However, spending on social services and welfare programmes alone is not enough: for example, compared to other small states, Guyana has spent a large portion of gross domestic product (GDP) on health and education in the 1980s and 2000s, but it still has disappointing social outcomes. Taking a holistic approach to social and economic policy to encourage developmental transformation appears to be the best strategy. Often the countries that have been most successful in providing universal holistic social policy were guided by an ideology of social justice and labour rights and also practiced cultural accommodation. In fact, inclusive social policies themselves improve social cohesion by narrowing inequality and overcoming marginalization. This, in turn, helps improve political stability, the investment climate and economic development.

By using a comparative economic and political analysis, this research tries to explain small countries' divergent historical evolution. It groups small states together to better understand the challenges they face and how social policy can be used to achieve development goals. By investigating social policies in small states from a comparative perspective, the findings help unmask the complexities in designing social policies within different socioeconomic, institutional and historic settings. Studying these countries—both those that have succeeded in achieving better social outcomes and those that are still lagging behind—provides lessons for others to consider.

Some of the lessons from this research involve adopting an ideology of social justice and mutual responsibility, taking a holistic approach to social and economic policy and goals, with an emphasis on developmental transformation, providing universal social protection and services, building state capacity, generating social cohesion, and recognizing the challenges and benefits posed by their colonial history.

Naren Prasad is First Economic Affairs Officer at the United Nations Economic and Social Commission for West Asia (UN-ESCWA). Nicola Hypher is Social Protection Policy Adviser at Save the Children UK. Megan Gerecke is Technical Officer at the International Labour Organization (ILO). The views expressed here are solely those of the authors and do not necessarily reflect those of their organizations.

Résumé

Ce document résume les conclusions d'un projet de recherche de l'UNRISD et du Secrétariat du Commonwealth sur la politique sociale dans les petits États. Ces conclusions reposent sur des études de cas approfondies de plusieurs petits États et des problèmes transversaux qu'ils rencontrent. Les petits États étudiés sont répartis entre les régions des Caraïbes (Barbade, Dominique, Grenade, Jamaïque et Trinité-et-Tobago), du Pacifique (Fidji, Samoa, Îles Salomon et Vanuatu), de l'océan Indien (Maurice et Seychelles) et de la Méditerranée (Malte). Les auteurs ont examiné et comparé les conclusions des chercheurs pour tirer des leçons communes sur la manière dont les petits États peuvent faire progresser leur économie dans le sens du développement, de la démocratie et de la solidarité sociale.

Si les petits États sont souvent classés dans le même groupe en raison de leurs caractéristiques distinctes et de leurs faiblesses présumées, ils ne sont pas identiques. En réalité, ils ont suivi des voies de développement très différentes; certains ont réalisé de grands progrès sur le plan socioéconomique, tandis que d'autres sont toujours à la traîne. Les chercheurs se sont servis d'études de cas approfondies de pays pour tester quatre hypothèses susceptibles d'expliquer pourquoi certains petits États réussissent alors que d'autres échouent. Ces quatre hypothèses sont les suivantes: les petits États réussissent parce qu'ils se servent de leur faible population pour: (i) renforcer leur cohésion sociale, ou (ii) instaurer un «pacte social» durable; (iii) parce qu'ils font un usage stratégique de leur souveraineté—par exemple en adoptant des lois pour protéger les services bancaires extraterritoriaux; ou (iv) parce qu'ils mettent en place de solides systèmes de protection sociale qui favorisent un développement socioéconomique solidaire.

Sous une forme simplifiée, les première et deuxième hypothèses pourraient se réduire à l'idée que “ce qui est petit est harmonieux”, à cause d'une homogénéité culturelle présumée ou d'un compromis plus facile entre les communautés. Pourtant, contrairement à ce que l'on imagine, de nombreux petits États sont d'une grande hétérogénéité ethnique, linguistique ou religieuse (c'est le cas respectivement des îles Fidji, de Vanuatu, et de la Trinité-et-Tobago, par exemple). Même des sociétés homogènes comme Malte sont divisées par les sensibilités politiques différentes de la population. Si la cohésion sociale et le compromis ne peuvent pas être tenus pour acquis dans les petits États, ils semblent bel et bien favoriser leur développement. Parmi les États étudiés dans cette recherche, ceux qui obtiennent les meilleurs résultats sont peu divisés sur le plan culturel (Malte et les Seychelles), ont trouvé une formule propice à la solidarité et au compromis entre les communautés (Maurice) ou ont conjugué ces deux facteurs (la Barbade). Ce qui est petit peut très bien ne pas être harmonieux mais, au risque d'énoncer une évidence, il semble bien que l'harmonie favorise le développement.

La troisième hypothèse, à savoir que les petits États sont en mesure de faire de leur pouvoir juridictionnel un atout économique, est avérée dans beaucoup de ces pays. Maurice, Malte et la Barbade, par exemple, ont utilisé avec succès les incitations fiscales, les accords commerciaux préférentiels, les investissements étrangers et l'aide extérieure pour stimuler leur développement. Cette stratégie n'est cependant pas à toute épreuve, comme en témoigne le cas de Vanuatu, qui a entrepris de développer les services bancaires extraterritoriaux dans les années 1970, mais sans grand succès jusqu'ici, sans doute à cause de la faiblesse de ses institutions et de son instabilité politique. C'est à ces mêmes problèmes qu'ont échoué les efforts déployés par les Îles Salomon et les Fidji pour attirer des investissements étrangers directs (IED). Les petits États sont donc en mesure de faire de leur pouvoir juridictionnel un atout économique, mais le succès de leur entreprise dépend aussi d'autres facteurs tels que des caractéristiques institutionnelles et politiques.

La quatrième hypothèse, à savoir que des États providence forts et déterminés à combattre l'exclusion obtiennent de meilleurs résultats socioéconomiques, est corroborée par les études de pays. Cependant, il ne suffit pas de dépenser pour les services sociaux et les programmes d'assistance sociale: comparé à d'autres petits États, le Guyana, par exemple, a consacré une forte proportion de son produit intérieur brut (PIB) à la santé et à l'éducation dans les années 1980 et 2000, mais son bilan social reste décevant. La

meilleure stratégie semble être de considérer la politique sociale et économique comme un tout pour encourager la transformation qu'entraîne le développement. Les pays qui ont mené avec le plus de succès une politique sociale globale et universelle sont souvent ceux qui se sont laissé guider par une idéologie de la justice sociale et des droits des travailleurs et ont pratiqué le compromis culturel. Les politiques sociales d'intégration renforcent en soi la cohésion sociale en réduisant les inégalités et en venant à bout de la marginalisation, et contribuent ainsi à la stabilité politique, à un climat plus propice aux investissements et au développement économique.

La recherche tente d'expliquer, à l'aide d'une analyse économique et politique comparative, les trajectoires divergentes des petits pays. Elle regroupe les petits États pour mieux comprendre quelles sont leurs difficultés et comment la politique sociale peut être mise au service d'objectifs de développement. En enquêtant sur les politiques sociales des petits États dans une perspective comparative, elle fait apparaître combien l'élaboration des politiques sociales est complexe et combien ces politiques peuvent différer selon le contexte socioéconomique, institutionnel et historique. L'étude de ces pays—tant ceux qui ont réussi à améliorer leur bilan social que ceux qui sont à la traîne—est riche d'enseignements et fournit matière à réflexion à d'autres.

Elle nous apprend notamment qu'il est bon d'adopter une idéologie de la justice sociale et de la responsabilité mutuelle, de considérer comme un tout la politique sociale et économique et ses objectifs en accordant une attention particulière à la transformation qu'opère le développement, d'opter pour l'universalité en matière de protection sociale et de services sociaux, de renforcer les capacités de l'État, de produire de la cohésion sociale, et de reconnaître les difficultés et avantages qui remontent à l'histoire coloniale.

Naren Prasad est premier économiste à la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO). Nicola Hypher est conseillère en matière de politique de protection sociale à Save the Children (Royaume-Uni). Megan Gerecke est fonctionnaire technique à l'Organisation internationale du Travail (OIT). Les opinions exprimées ici sont uniquement celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de leurs organisations.

Resumen

Este documento es un resumen de las observaciones del proyecto de investigación

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20919

