

# Agricultural Restructuring and Trends in Rural Inequalities in Central Asia

*A Socio-Statistical Survey*

*Max Spoor*

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for this 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 this publication, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material herein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD or the FAO 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 or the FAO.

<b>Contents</b>	
<b>Acronyms</b>	<b>iii</b>
<b>Glossary</b>	<b>iii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>iii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iv</b>
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vii
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. Conditions in Central Asia at the Outset of Transition</b>	<b>3</b>
Tsarist and Soviet legacies in the Central Asian economy and agricultural sector	5
The political economy of the Central Asian states	6
<b>III. Land Reform and Farm Restructuring</b>	<b>10</b>
Household plot expansion	13
Formation of “private” peasant farms	14
<b>IV. Market Reforms, Transformation and Agricultural Performance</b>	<b>20</b>
Reform of the state order system	24
<b>V. Agrarian Change, Increased Inequality and Civil Society</b>	<b>27</b>
Kazakhstan	27
Kyrgyzstan	29
Uzbekistan	31
Rural inequality in transition	32
<b>VI. Land Reform, Farm Restructuring, Rural Inequality and Civil Society</b>	<b>34</b>
<b>VII. Conclusions</b>	<b>38</b>
Main outcomes of land reform and farm restructuring	39
“Collective action and rural development”	40
<b>Bibliography</b>	<b>42</b>
UNRISD Programme Papers on <b>Civil Society and Social Movements</b>	<b>45</b>
<b>Boxes</b>	
Box 1: Field visit to Djambul <i>oblast</i> , southwest Kazakhstan – Painful farm restructuring	28
Box 2: Field visit to Nooken <i>raion</i> , Djalal-Abad <i>oblast</i> , Kyrgyzstan – Relative success	30
Box 3: Field visit to Keminskaya <i>raion</i> , northeast Kyrgyzstan – Peasant association develops	31
Box 4: Field visit to Namangan <i>oblast</i> , Fergana valley, Uzbekistan	32
<b>Figures</b>	
Figure 1: Transition paths of the Central Asian states	8
Figure 2: Cattle in Central Asia (1992–2002)	22
Figure 3: Sheep and goats in Central Asia (1992–2002)	22
Figure 4: Agricultural growth versus reform index	26
<b>Tables</b>	
Table 1: Rural population and agricultural employment	4
Table 2: Wage differentials and poverty in the former Soviet Union, 1989–1990	5
Table 3: Economic reform indicators in the Central Asian states, 1997–2000	9

Table 4: Peasant farms in Kazakhstan, 1992–2002	15
Table 5: Peasant farms in Kyrgyzstan, 1992–2002	16
Table 6: Peasant farms in Tajikistan, 1992–2002	17
Table 7: Individual land use in Turkmenistan, 1991–1998	18
Table 8: Peasant farms in Uzbekistan, 1992–2002	19
Table 9: Arable land in household plots and peasant farms, 1994–1999	20
Table 10: Reform index (land reform and agricultural sector restructuring), 2001	21
Table 11: Cereal production in the Central Asian states, 1992–2001	23
Table 12: Cotton production in the Central Asian states, 1992–2001	23
Table 13: Private (household and peasant farm) share in wheat output, 1991–2001	24
Table 14: Gini coefficients of income	33
Table 15: Poverty in the Central Asian states	33

## Acronyms

<b>BWA</b>	Business Women's Association
<b>CAS</b>	Central Asian states
<b>CEE</b>	Central and Eastern Europe
<b>CIS</b>	Commonwealth of Independent States
<b>CSO</b>	civil society organization
<b>EBRD</b>	European Bank for Reconstruction and Development
<b>FA</b>	farmers' association
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations
<b>FDI</b>	foreign direct investment
<b>FSU</b>	Former Soviet Union
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>KAFC</b>	Kyrgyz Agricultural Finance Corporation
<b>NGO</b>	non-governmental organization
<b>PA</b>	peasant association
<b>SSR</b>	Soviet Socialist Republic
<b>TACIS</b>	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>USSR</b>	Union of Soviet Socialist Republics
<b>WUA</b>	Water Users' Association

## Glossary

<b>dekhan</b>	smallholder
<b>kolkhoz</b> ( <i>pl. kolkhozy</i> )	collective farm
<b>mahalla</b>	neighbourhood organization
<b>nomenclatura</b>	a list of influential public positions filled by Communist Party appointees in the former USSR; Soviet elite
<b>oblast</b>	administrative region
<b>raion</b>	administrative subregion
<b>shirkat</b>	closed or open joint stock company (former collective enterprise)
<b>sovkhoz</b> ( <i>pl. sovkhozy</i> )	state farm
<b>tovarishchestvo</b>	partnership

## Acknowledgements

This paper has benefited greatly from the elaborate research assistance rendered by Oane Visser, PhD student at the Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) and the Institute of Social Studies (ISS)/Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD), which is gratefully acknowledged here. Financial assistance for the initial field work was provided by the ISS Innovation Fund.

## Summary/Résumé/Resumen

### *Summary*

The agricultural and rural sector is of fundamental importance in the former Soviet Central Asian states. It is not only a crucial sector to the states' national economies, but is also important in providing employment, basic livelihood and social security. Deterioration of this sector and its social fabric can undermine civil society development, lead to social instability and endanger sustainable economic development. However, the sector has received little attention and is rarely seen as an indispensable part of societal transformation. In this paper, Max Spoor analyses agricultural reform and sector restructuring explicitly in relation to inequality and the role of civil society, based on statistical material and the author's fieldwork data.

To understand the differences and similarities in (agricultural) reform paths within Central Asia, the paper first describes the initial conditions. On the eve of their independence, Central Asian countries were characterized by a low level of industrialization, high population density, a predominantly rural population and a higher degree of poverty than elsewhere in the former Soviet Union. On the positive side, important social improvements had been realized under Soviet rule. The development of a rural social infrastructure not only eradicated rural illiteracy and introduced health care, but also provided rural dwellers (especially women) with salaried jobs.

The economic policy of the Soviet regime in Central Asia, like the tsarist regime before it, concentrated on primary sector resource extraction (natural resources and agriculture). In agriculture, this meant forced monoculture cotton expansion (especially in Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan) to supply the centre. The subsidies from Moscow stopped after independence. However, because national elites still depended heavily on natural resource extraction (for example, agriculture and hydrocarbons), they have been reluctant to implement drastic reform, which could weaken their control. It is no coincidence that Kyrgyzstan, the country least endowed with natural resources, has been most reform oriented.

Overall, agrarian transformation in post-Soviet Central Asia has been more gradual than in Central and Eastern Europe and indeed most of the former Soviet Union. Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan have implemented various reform strategies with regard to agriculture, mainly determined by different initial conditions and the availability of natural resources. Land tenure systems have changed during the transition: most radically in Kazakhstan and Kyrgyzstan, through privatization and the breaking up of the old state and collective farms; in Turkmenistan and Uzbekistan through leasing land, leaving the large-scale enterprises in existence; and in Tajikistan land reform only took off after the end of the civil war in 1997, but advanced more quickly than in Turkmenistan and Uzbekistan. Individualization of production has increased throughout the region, whether through peasant farms (as in Kazakhstan and Kyrgyzstan) or the expansion of household plots owned by the workers at the (former) collective farms (as in Turkmenistan and Uzbekistan).

There is no simple correlation between the speed of land reform and the performance of the agricultural sector. Land reform and private farm formation can only stimulate private initiative and output when combined with a transformation of the state order system. In Turkmenistan and Uzbekistan, private farm performance is hampered by obligatory deliveries to the state and centralized input channels. On the other hand, a rapid (and often chaotic) liberalization of (input) markets, without the emergence of competitive marketing systems and necessary institutions – as in Kazakhstan and Kyrgyzstan – initially led to collapse of the markets.

Inequality has risen dramatically in the Central Asian states, and poverty rates are high. Poverty has increased particularly in rural areas (and most of all among women, many of whom lost their jobs in the decline of rural social infrastructure). This is related to the disarticulation of the previously existing social fabric in rural areas and the virtual absence of new institutions (such as civil society organizations and microfinance systems). Kazakhstan and Kyrgyzstan, the

reformist countries, although demonstrating active emergence of new civil society organizations, have the most problems in this respect. In these two countries, the break-up of collective farms resulted in the break-up of the social services they provided. The slow or non-reformist countries (Turkmenistan and Uzbekistan) have safeguarded some of this social fabric, but they see civil society development more as a threat than a necessity for rural recovery and development. Civil society in these countries is most likely to evolve from organizations that were either part of the state or connected to it.

With respect to the future transition and development agenda, the rural sector should become a priority, instead of the stepchild, of reform. Furthermore, reform should not be guided by efficiency alone, but also take equity into account. Institution building is important (for example, microcredit systems) and, whenever possible, collective structures should be transformed into service cooperatives rather than destroyed. Finally, new civil society organizations are urgently needed to build a market economy, and this requires a more open policy from governments.

Max Spoor is associate professor of transition economics and coordinator of the Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD) at the Institute of Social Studies (ISS) in The Hague, Netherlands, and extraordinary professor of development and transition economics at the Centre for International Relations and International Cooperation (CIDOB) in Barcelona, Spain. This paper was prepared under the Institute's project on Evolving Agricultural Structures and Civil Society in Transitional Countries: The Case of Central Asia, which was carried out between 2002 and 2003. The project was led by K.B. Ghimire, with assistance from Francesca Bossano, Lucy Earle and Behzod Mingboev. The project was partially funded by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

### **Résumé**

Le secteur agricole et rural est d'une importance fondamentale dans les Etats anciennement soviétiques d'Asie centrale. C'est un secteur crucial non seulement pour l'économie nationale mais aussi parce qu'il offre des emplois, un minimum vital et la sécurité sociale. La dégradation de ce secteur et de ce tissu social peut saper l'organisation de la société civile, entraîner une instabilité sociale et compromettre un développement économique durable. Pourtant, il a peu retenu l'attention et est rarement présenté comme un élément indispensable du changement social. Max Spoor analyse ici la réforme de l'agriculture et la restructuration de ce secteur par rapport à l'inégalité et au rôle de la société civile, en se fondant sur des études statistiques et sur les données qu'il a lui-même recueillies sur le terrain.

Pour comprendre les différences et les similitudes des réformes agricoles en Asie centrale, l'auteur commence par décrire la situation initiale. A la veille de leur indépendance, les pays d'Asie centrale se caractérisaient par un faible niveau d'industrialisation, une forte densité démographique, une population essentiellement rurale et une pauvreté plus forte que dans d'autres régions de l'ancienne Union soviétique. Du côté positif, d'importantes améliorations sociales avaient été réalisées sous le régime soviétique. Le développement d'une infrastructure sociale dans les campagnes avait permis d'éradiquer l'analphabétisme et d'introduire des soins de santé tout en offrant aux ruraux (en particulier aux femmes) des emplois salariés.

La politique économique du régime soviétique en Asie centrale, comme celle des tsars avant lui, avait surtout consisté à extraire les ressources du secteur primaire (ressources naturelles et agriculture). En agriculture, cela s'était traduit par une expansion forcée de la monoculture du coton (en particulier au Tadjikistan, au Turkménistan et en Ouzbékistan) pour approvisionner le centre. Les subventions de Moscou se sont arrêtées après l'indépendance. Cependant, comme les élites nationales étaient encore très tributaires des ressources naturelles extraites (de l'agriculture et des hydrocarbures, par exemple), elles n'ont pas voulu introduire des réformes trop poussées, qui auraient affaibli leur pouvoir. Ce n'est pas un hasard si le Kirghizistan, le pays le moins bien doté en ressources naturelles, a été le plus enclin aux réformes.

Dans l'ensemble, la transformation agraire dans l'Asie centrale post-soviétique a été plus progressive qu'en Europe centrale et orientale et, en fait, dans la plus grande partie de l'ancienne Union soviétique. Pour réformer leur agriculture, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan ont appliqué des stratégies, dont les différences s'expliquent essentiellement par des conditions initiales différentes et la présence de ressources naturelles. Les systèmes d'occupation des sols ont changé pendant la transition; c'est au Kazakhstan et au Kirghizistan que les changements ont été les plus radicaux, avec la privatisation et le démantèlement des anciens kolkhozes. Au Turkménistan et en Ouzbékistan, des terres ont été louées mais les grandes exploitations ont subsisté. Au Tadjikistan, la réforme agraire n'a décollé qu'après la fin de la guerre civile en 1997, mais a avancé plus rapidement qu'au Turkménistan et en Ouzbékistan. La production s'est individualisée dans toute la région, soit par la création de fermes paysannes (comme au Kazakhstan et au Kirghizistan), soit par l'expansion des lopins familiaux qui possédaient les travailleurs des anciens kolkhozes (comme au Turkménistan et en Ouzbékistan).

Il n'existe pas de corrélation simple entre la rapidité de la réforme agraire et le rendement du secteur agricole. La réforme agraire et la formation de fermes privées ne peuvent que stimuler l'initiative et la production privées lorsqu'elles se conjuguent avec une transformation du système de l'Etat. Au Turkménistan et en Ouzbékistan, les fournitures obligatoires à l'Etat et les circuits centralisés de distribution des intrants pèsent sur les rendements des fermes privées. D'autre part, sans la mise en place de systèmes de commercialisation compétitifs et des institutions nécessaires, une libéralisation rapide (et souvent chaotique) des marchés (des intrants), comme au Kazakhstan et au Kirghizistan, a commencé par entraîner l'effondrement des marchés.

Les inégalités se sont énormément creusées dans les Etats d'Asie centrale et les taux de pauvreté sont élevés. La pauvreté a gagné du terrain, en particulier dans les zones rurales (et surtout chez les femmes, dont beaucoup ont perdu leur emploi lorsque l'infrastructure sociale rurale a décliné). Cette évolution est liée à la l'effilochage du tissu social qui existait auparavant dans les zones rurales et à la quasi-absence de nouvelles institutions (telles qu'organisations de la société civile et systèmes de microfinancement). Ce sont le Kazakhstan et le Kirghizistan, pays réformistes, qui, malgré l'apparition de nouvelles organisations de la société civile, ont les plus gros problèmes à cet égard. Dans ces deux pays, l'éclatement des kolkhozes a marqué la fin des services sociaux qu'ils fournissaient. Les pays lents ou non réformistes (le Turkménistan et l'Ouzbékistan) ont préservé une partie de ce tissu social mais voient dans le développement de la société civile plus une menace qu'une nécessité pour le redressement et le développement des campagnes. Dans ces pays, la société civile a toutes les chances de naître d'organisations qui faisaient partie de l'Etat ou qui avaient des liens avec lui.

A l'heure de la transition et dans la perspective du développement futur, le secteur rural devrait cesser d'être le parent pauvre de la réforme pour devenir une priorité. De plus, la réforme ne devrait pas être guidée par la seule efficacité, mais se faire aussi selon des critères d'équité. La création d'établissements (de microcrédit par exemple) a son importance et, chaque fois que cela est possible, il vaudrait mieux transformer les structures collectives en coopératives de service

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\\_21357](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21357)

