

Post-Soviet Institutional Design, NGOs and Rural Livelihoods in Uzbekistan

Deniz Kandiyoti



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.

ISSN 1020-8178

Contents

Acronyms	ii
Glossary	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
Legacies of the Past: Rural Livelihoods and the Soviet Institutional Framework	3
The Evolving Institutional Framework of Post-Soviet Uzbekistan	6
Land tenure reform	6
Agricultural enterprise restructuring	9
From universal provision to targeted assistance: The role of <i>mahalla</i> committees	15
From organs of the party to government-sponsored non-governmental organizations: The Women's Committee and Kamalot	16
New institutional players: The international donor community and the NGO sector	18
New types of partnership: Rural income generation and microcredit in Kashkadarya	20
Conclusion: Whither Post-Soviet Institutions?	23
Bibliography	25
UNRISD Programme Papers on Civil Society and Social Movements	27
Boxes	
Box 1: Ripple effects—The towel factory	4
Box 2: The microdynamics of transition—From <i>kolkhoz</i> to <i>shirkat</i>	10
Box 3: The microdynamics of transition—From <i>sovkhoz</i> to <i>shirkat</i>	11
Box 4: The liquidation of the Yengi Kishlak <i>kolkhoz</i>	12
Box 5: The Dekhan and Farmers' Association	14
Tables	
Table 1: Growth of GDP and employment	19
Table 2: Distribution of loan use in 2002	21

Acronyms

BWA	Business Women's Association
FSU	Former Soviet Union
GDP	gross domestic product
GID	Gender in Development
GNGO	government-sponsored non-governmental organization
IMF	International Monetary Fund
MLI	microlending institution
NGO	non-governmental organization
NOVIB	Oxfam Netherlands
RESP	Rural Enterprise Support Project
SIG	Sustainable Income Generation
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women

Glossary

Agriprom	Agro-Industrial Workers Trade Union
arenda	leasehold (Russian)
dekhan	smallholder
hokim	governor
hokimiyat	governorate
Kamalot	Civic Movement of Youth in Uzbekistan
kolkhoz (<i>pl. kolkhozy</i>)	collective farm (Russian)
kolkhozian	communitarian
Komsomol	Soviet Youth Committee (now Kamalot)
mahalla	neighbourhood
mardigor	casual labourer
oila pudrati	family leasehold
perestroika	restructuring (period of reform under Mikhail Gorbachev, prior to the collapse of the USSR)
pudrat	leasehold (Uzbek)
shartname	contract
shirkat	closed or open joint stock company (former collective enterprise)
sovkhoz (<i>pl. sovkhozy</i>)	state farm
tamorka	private subsidiary plot
Zhensoyuz	Soviet Women's Committee (now Women's Committee of Uzbekistan)

Summary/Résumé/Resumen

Summary

The purpose of this study is to analyse the processes of post-Soviet transformation of rural institutions and to discuss their implications for the welfare and livelihoods of the rural population in Uzbekistan.

The first section introduces the institutional framework that all former republics of the Soviet Union shared. The erosion of rural livelihoods in Uzbekistan, as in the rest of Central Asia, must be understood as a result of the decay of an ensemble of institutions involved in production, distribution, vocational training and service delivery. Membership of rural enterprises (*sovkhozy*—state farms, and *kolkhozy*—collective farms) comprised entitlements to household plots, housing, welfare benefits (pension, maternity and disability benefits) and access to kindergartens. Consumer Cooperative Associations provided access to subsidized essential foodstuffs, marketing outlets for surplus private production, vocational training and services. Trade unions (Agriprom, in this case) provided pension and sickness benefits, access to household durables and free holidays. Organs of the Communist Party such as the Women's Committee and the Youth Committee played an adjunct role by protecting members' interests and providing vocational training.

The second section describes change in five major areas: land tenure reform, agricultural enterprise restructuring, the transformation of trade unions and Women's and Youth Committees into voluntary membership organizations, the devolution of targeted social welfare assistance through *mahalla* (neighbourhood) committees, and the interventions of new institutional players, namely international donors and the non-governmental organization (NGO) sector. The current institutional framework of Uzbekistan may best be described as a patchwork of modified Soviet successor organizations, inadequate new palliative structures and donor-driven initiatives. The package of land tenure reform and agricultural enterprise restructuring measures in Uzbekistan suggests that the measures were in fact designed to give a longer lease of life to the mechanisms and institutions of the command economy. However, even partial reforms have led to the decay of Soviet institutions without the creation of workable alternatives, leaving rural populations exposed to increasing levels of vulnerability. Two types of palliative institutions have been introduced: *mahalla* committees, which are used as vehicles to direct benefits to the neediest; and the Dekhan and Farmers' Association, which is intended to assist both private farmers and smallholders and to represent their interests. These institutions are meant to perform a regulatory function on behalf of the state authorities and to represent the interests of their members, albeit with a restricted financial and organizational base. Soviet successor institutions (such as the heirs to the Women's and Youth Committees) have transformed from party organs into government-sponsored NGOs based on voluntary membership. These changes have created a network of "hollow" institutions characterized by an extensive network of subsidiaries from provincial to district level; a precarious financial base that severely restricts their operations; and an ambiguous mandate whereby the protection of members' interests and performing the role of "conveyor belt" for government directives and legislation are simultaneously held objectives.

The third section discusses a new architecture of provision involving international donors and NGOs. A rural income-generation and microcredit scheme is analysed as an illustration of such new partnerships. A disabling policy environment and lack of capacity in the NGO sector have meant that donor-led efforts to ameliorate rural livelihoods have had very limited impact: the employment effects of market reform have received little attention and investment in rural job creation has been extremely weak. The question of how this institutional vacuum might be filled and what forms populist protest might take is key to the future stability of the Central Asian region.

Deniz Kandiyoti is reader in the Department of Development Studies and chair of the Centre of Contemporary Central Asia and the Caucasus at the School of Oriental and African Studies (SOAS) at the University of London in the United Kingdom. This paper was prepared under the

UNRISD 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 implemented in close collaboration with the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Santiago Funes, then Director of the Rural Development Division, initially sponsored the project, and David Palmer from the Land Tenure Service helped to ensure liaison. At UNRISD, the project was led by Kléber B. Ghimire, with research assistance from Francesca Bossano, Lucy Earle and Behzod Mingboev, and secretarial assistance from Anita Tombez.

Résumé

Le but de cette étude est d'analyser la transformation subie par les institutions rurales après la période soviétique et de traiter de ses conséquences sur le bien-être et les moyens d'existence de la population rurale en Ouzbékistan.

Dans la première section, l'auteur présente les institutions communes à toutes les anciennes républiques de l'Union soviétique. L'érosion des moyens d'existence des populations rurales d'Ouzbékistan, comme du reste de l'Asie centrale, doit être comprise comme le résultat de la décomposition d'un ensemble d'institutions qui géraient la production, la distribution, la formation professionnelle et la prestation de services. Le fait d'être membre d'une entreprise rurale (d'un *sovkhoze*—ferme d'Etat, ou d'un *kolkhoze*—exploitation collective) donnait droit à des lopins familiaux, à un logement, à des allocations sociales (retraite, allocations maternité et rente d'invalidité) et accès au jardin d'enfants. Les associations de coopératives des consommateurs donnaient accès à des produits alimentaires de base subventionnés, à des débouchés pour la production privée excédentaire, à la formation professionnelle et à des services. Les syndicats (Agriprom, en l'occurrence) versaient les retraites et des indemnités en cas de maladie, donnait accès à des biens de consommation durables et aux congés payés. Des organes du parti communiste tels que les Comités des femmes et des jeunes jouaient un rôle auxiliaire en veillant aux intérêts de leurs membres et en dispensant une formation professionnelle.

La deuxième section décrit les changements qui se sont produits dans cinq grands domaines: la réforme du régime d'occupation des sols, la restructuration de l'entreprise agricole, la transformation des syndicats et des Comités des femmes et des jeunes en organisations fondées sur la libre adhésion, la distribution de l'aide sociale ciblée par le biais des comités *mahalla*, ou comités de voisinage, et les interventions de nouveaux acteurs institutionnels, à savoir les donateurs internationaux et le secteur des organisations non gouvernementales (ONG). La métaphore la plus apte à décrire le cadre institutionnel actuel de l'Ouzbékistan est peut-être celle du patchwork, car s'y retrouvent des organisations soviétiques modifiées, de nouvelles structures palliatives inadéquates et des initiatives prises sous l'impulsion des donateurs. L'ensemble des mesures visant à réformer le régime d'occupation des sols et à restructurer les entreprises agricoles laisse à penser qu'elles ont en fait été conçues pour prolonger les mécanismes et institutions de l'économie dirigée. Cependant, ces réformes, même partielles, ont entraîné la décomposition des institutions soviétiques sans créer de substituts capables de fonctionner, fragilisant d'autant plus les populations rurales. Deux types d'institutions palliatives sont entrés en scène: les comités *mahalla*, qui servent à diriger les prestations sur les plus démunis et l'Association Dekhan, association d'agriculteurs, dont le but est de venir en aide à la fois aux agriculteurs privés et aux petits exploitants et de défendre leurs intérêts. Ces institutions sont censées remplir une fonction régulatrice au nom des pouvoirs publics et défendre les intérêts de leurs membres, bien qu'avec une base financière et organisationnelle réduite. Les institutions qui succèdent à celles de la période soviétique (les héritiers des Comités des femmes et des jeunes, par exemple) ont cessé d'être des organes du parti pour devenir des ONG parrainées par le gouvernement et fondées sur la libre adhésion de leurs membres. Ces changements ont créé un réseau d'institutions "creuses", filiales de la province et du district, caractérisées par des assises financières précaires qui en limitent sérieusement le fonctionnement, et par un mandat ambigu, puisqu'elles doivent à la fois défendre les intérêts de leurs membres et servir de "courroie de transmission" aux directives et aux lois du gouvernement.

La troisième section traite d'une nouvelle architecture de crédits provenant des donateurs internationaux et des ONG. L'analyse d'un système rural de création de recettes et de microcrédit sert à illustrer ces nouveaux partenariats. A cause d'un environnement politique paralysant et du manque de moyens des ONG, les efforts entrepris sous l'impulsion des donateurs pour améliorer les moyens d'existence des populations rurales ont eu des effets très limités: l'impact de la réforme du marché sur l'emploi a peu retenu l'attention et l'on a très peu investi dans la création d'emplois ruraux. Comment ce vide institutionnel va-t-il être comblé et quelles formes la contestation populiste pourrait-elle prendre? De la réponse à ces questions dépend la stabilité future de l'Asie centrale.

Deniz Kandiyoti est chargée d'enseignement au département des études du développement et présidente du Centre de l'Asie centrale et du Caucase contemporains de la School of Oriental and African Studies (SOAS) de l'Université de Londres au Royaume-Uni. Ce rapport a été préparé dans le cadre du projet de l'UNRISD sur l'Evolution des structures agricoles et la société civile dans les pays en transition: Le cas de l'Asie centrale. Ce projet, mené entre 2002 et 2003, a été mis en oeuvre en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Lorsque le projet a débuté, il a reçu un soutien financier de Santiago Funes, alors Directeur de la Division du développement rural. David Palmer, du Service des régimes fonciers nous a alors aidé à maintenir la liaison. A l'UNRISD, le projet a été dirigé par Kléber B. Ghimire avec l'aide de Francesca Bossano, Lucy Earle, Behzod Mingboev et Anita Tombez.

Resumen

El propósito del presente estudio es analizar los procesos de transformación de las instituciones rurales en la era postsoviética, y examinar sus consecuencias para el bienestar y los medios de vida de la población rural en Uzbekistán.

En la primera sección se presenta el marco institucional común a todas las antiguas repúblicas de la Unión Soviética. La disminución de los medios de subsistencia rurales en Uzbekistán, al igual que en el resto de Asia central, debe entenderse como consecuencia del deterioro de una serie de instituciones que intervenían en la producción, la distribución, la formación profesional y la prestación de servicios. La pertenencia a empresas rurales (*sovkhozy* —granjas estatales, y *kolkhozy* —granjas colectivas) incluía derechos a terrenos familiares, vivienda, prestaciones de asistencia social (prestaciones por jubilación, maternidad y discapacidad) y el acceso a jardines de la infancia. Las Asociaciones Cooperativas de Consumidores facilitaban el acceso a productos alimentarios esenciales subvencionados, centros de comercialización para el excedente de la producción privada, formación profesional, y servicios. Los sindicatos (Agriprom, en este caso) facilitaban prestaciones por jubilación y enfermedad, acceso a bienes de consumo doméstico duraderos y vacaciones gratuitas. Órganos del Partido Comunista como el Comité de Mujeres y el Comité de Juventud desempeñaban un papel complementario al proteger los intereses de sus miembros e impartir formación profesional.

En la segunda sección se describen los cambios en cinco esferas fundamentales: la reforma de la tenencia de la tierra; la reestructuración de las empresas agrícolas; la transformación de los sindicatos y del Comité de Mujeres y el Comité de Juventud en organizaciones integradas por miembros voluntarios; la devolución de la asistencia de bienestar social selectiva a través de comités *mahalla* (del vecindario), y las intervenciones de nuevos actores institucionales, en particular donantes internacionales y el sector de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El marco institucional actual de Uzbekistán puede describirse mejor como un mosaico de organizaciones sucesoras de las soviéticas modificadas, nuevas estructuras paliativas inadecuadas e iniciativas impulsadas por donantes. El conjunto de medidas adoptadas para la reforma de la tenencia de la tierra y la reestructuración de las empresas agrícolas en Uzbekistán pone de relieve que dichas medidas en realidad estaban encaminadas a prolongar la vida de los mecanismos e instituciones de la economía dirigida. Sin embargo, incluso las reformas parciales han

conducido al deterioro de las instituciones soviéticas sin ofrecer alternativas factibles, dejando a la población rural expuesta a niveles de vulnerabilidad crecientes. Se han introducido dos tipos de instituciones paliativas: los comités *mahalla*, que se utilizan como medios para dirigir los beneficios hacia los más necesitados; y la Dekhan and Farmers' Association, que pretende ayudar tanto a los agricultores privados como a los pequeños propietarios y representar sus intereses. Estas instituciones tienen por objeto desempeñar una función reguladora en nombre de las autoridades estatales y defender los intereses de sus miembros, aunque con una base financiera y organizativa limitada. Las instituciones sucesoras de las soviéticas (como las sucesoras del Comité de Mujeres y el Comité de Juventud) han dejado de ser órganos del Partido Comunista para transformarse en ONG patrocinadas por el gobierno integradas por miembros voluntarios. Estos cambios han creado una red de instituciones "huecas" caracterizadas por una amplia red de instituciones secundarias que abarcan del nivel provincial al nivel de distrito; una base financiera precaria que limita considerablemente sus operaciones, y un mandato ambiguo que tiene un doble objetivo: proteger los intereses de sus miembros, y simultáneamente, desempeñar el papel de "banda transportadora" para las directivas gubernamentales y la legislación.

En la tercera sección se examina una nueva estructura de suministro en la que participan donantes internacionales y ONG. Se analiza un programa rural de generación de ingresos y de microcréditos como ejemplo de estas nuevas asociaciones. Un entorno de política inhabilitador y la falta de capacidad en el sector de las ONG han dado lugar a que los esfuerzos desplegados por los donantes para mejorar los medios de vida hayan tenido un impacto limitado: los efectos en el empleo de la reforma del mercado no se han tenido muy en cuenta, y la inversión en la creación de empleo en el medio rural ha sido sumamente débil. La cuestión de cómo podría lograrse cerrar esta brecha y cuáles formas podría adoptar la protesta populista, es la clave para la futura estabilidad de la región de Asia central.

Deniz Kandiyoti es Profesora Adjunta en el Departamento de Estudios para el Desarrollo y Presidente del Centre of Contemporary Central Asia and the Caucasus en la School of Oriental and African Studies (SOAS) en la Universidad de Londres, Reino Unido. Este documento se preparó como parte del proyecto de UNRISD sobre Estructuras agrícolas en evolución y la sociedad civil en países en transición: El caso de Asia Central, el cual se llevó a cabo entre 2002 y 2003. El proyecto fue implementado en colaboración cercana con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Santiago Funes, el entonces Director de la Dirección de Desarrollo Rural, inicialmente patrocinó el proyecto, y David Palmer del Servicio de Tenencia de la Tierra actuó como enlace entre ambos organismos. El proyecto fue encabezado por Kléber B. Ghimire, con la asistencia de investigación de Francesca Bossano, Lucy Earle y Behzod Mingboev y la asistencia secretarial de Anita Tombez.

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_21354

