

BABKEN V. BABAJANIAN

A jóléti állam leépítése a posztoszocialista Örményországban

A tanulmány a posztoszocialista Örményország szociális ellátórendszerét vizsgálja. Megállapítja, hogy a meglévő formális jóléti rendszer fontos, de csak korlátozott mértékű támogatást nyújt a szegényeknek. A Szovjetunió összeomlása után gyors váltás ment végbe az erős szociális állampolgársági jogoktól a reziduális, piacosított és informális jóléti modell irányába. Ebben jelentős szerepet játszott az örmény állam gyenge pénzügyi helyzete és elégtelen adminisztratív kapacitása. Ezenkívül a nagy nemzetközi pénzügyi szervezetek – a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap – tanácsára végrehajtott neoliberalis reformok is hozzájárultak az állami szociális ellátások csökkenéséhez. A szerző szerint a túlzott mértékű támaszkodás a piacosított és informális szociális ellátásokra erősíti a jövedelemelosztás és a szolgáltatásokhoz való hozzájutás méltánytalanságait, és magas szociális költségekkel jár a szegények számára. Bár a pénzügyi és intézménybeli korlátok jelenleg csak minimális állami szerepvállalást tesznek lehetővé, hosszú távon a jóléti liberalizmus nem lehet a kizárólagos politikai választás Örményországban. A politikusok az alternatív jóléti rendszerek megismertetésével és a róluk folytatott politikai vitákkal lerakhatják egy aktívabb állam alapjait.

Bevezetés

A korábbi Szovjetunió alacsony jövedelmű országaiban¹ még nem fejlődtek be a gazdasági, szociális és politikai reformok, és a jóléti rendszereik még korai fejlődési stádiumban vannak. Ennek ellenére fontos tanulmányoznunk, hogy milyen jóléti rendszerek, azaz az emberek jólétét segítő intézmények és politikák alakulnak ki ezekben az országokban. Eddig kevesen kísérleteztek a régió országaiban működő jóléti rendsze-

¹ Az alacsony jövedelmű országok: Örményország, Azerbajdzsán, Grúzia, Kirgiz Köztársaság, Moldova, Tádzsikisztán és Üzbegisztán.

rek értékelésével és típusba sorolásával. Az ENSZ Fejlesztési Programja keretében készült 1998-as Human Development Report (UNDP 1998) az örmény rendszert azzal jellemezte, hogy abban „politikai összeomlás” zajlik. E megállapítást vette át Deacon (2000:150) és Manning (2004:219) is. Manning szerint Örményország az átmeneti országok „dezintegrálódó csoportjába” tartozik. Ez az osztályozás azonban nem felel meg a mai realitásoknak. Az örmény állam már maga mögött hagyta az 1990-es évek „összeomlásának” szakaszát. A szigorú makrogazdasági politika eredményeként ismét megindult a gazdasági növekedés és az elmúlt hét évben csökkent a szegénységi ráta. A gazdasági növekedés 2001-re elérte a GDP 12 százalékát. Az Örmény Statisztikai Hivatal által 2005-ben végzett Integrált Életkörülmény Vizsgálat eredményei szerint 2001 és 2005 között 16-ról 6 százalékra csökkent a mély szegénység aránya, az összegzett szegénységi ráta pedig 51-ről 35 százalékra esett vissza (NSS 2006:18)². 1998 és 2005 között Örményországban a GINI együtthatóval mért jövedelmi szegénység 0,59-ről 0,36-ra csökkent (NSS 2006:30). Az örmény kormány a gyengesége ellenére sem veszítette el a jóléti ellátások nyújtásában játszott szerepét, aktív részt vállalt a szociálpolitika jól körülhatárolható szegmensének alakításában és végrehajtásában. Az állami transzferek korlátozott voltak ellenére továbbra is jelentős jövedelemtámogatást nyújtanak a szegényeknek, és értékük felülmúlja a munkavállalásból, mezőgazdasági termelésből, vagy pénzáttulásokból származó jövedelmet.

A tanulmány először értékeli az örmény jóléti rendszert és meghatározza a poszt szocialista átmenet idején végbemenő szociálpolitikai reform irányát. Megvizsgálja a formális állami szociális ellátások alakulását a Szovjetunió 1990-es évek elején történt összeomlása utáni időszakban és vázolja az informális szektor jóléti szerepét is. A szerző elemzi a szociálpolitikai reform mögötti elveket és tényezőket. Az írás végül a meglévő jóléti rendszer működésének az emberek biztonságára és a szociálpolitikára gyakorolt néhány következményét tárgyalja. A tanulmányban lévő elemzés és értékelés alapját a szerző örmény szociálpolitikában végzett szakmai tevékenysége adja.

A formális jóléti rendszer

A szovjet jóléti állam meghatározó szerepet játszott a legtöbb állampolgár alacsony szintű gazdasági biztonságának megteremtésében azzal, hogy munkahelyet, szociális transzfereket, univerzális ellátásokat, lakást és közszolgáltatásokat nyújtott számukra (Deacon 1983; McAuley 1979,

² Örményországban a jövedelemszegénységet két abszolút szegénységi mutatóval, az általános és az élelmezésbeli (vagy mély) szegénységi küszöbvel mérik. 2005-ben az élelmezésbeli küszöb (13,266 dram) a minimális napi kalóriamennyiséget biztosító élelmiszer mennyiség (élelmiszerkosár) árán alapult. Ugyanebben az évben az általános szegénységi küszöböt (20,289 dram) a minimálisnak tekintett élelmiszer mennyiség árán kívül az alapvető nem élelmiszer jellegű javak és szolgáltatások ára alapján állapították meg. A kormány az élelmezésbeli küszöb alattiakat „a legszegényebbeknek”, vagy „nagyon szegényeknek”, az általános szegénységi küszöb alattiakat pedig „szegényeknek” nevezi.

1991). Hivatalosan a szocialista állam elsődleges céljának tekintették a nemzet jólétének javítását, és a szociális biztonság minden szovjet állampolgár „alkotmányos” joga volt (Wiktorow 1992:184). Az állam minden állampolgár számára garantálta a foglalkoztatást, s ennek révén egyenlő módon, mindenkinek pénzügyi biztonságot nyújtottak. Az emberek jólétében fontos szerepet játszott a lakhatást és az alapvető közszolgáltatásokat és élelmiszereket szubvencionáló árképzési rendszer. Az alkotmány ingyenes oktatást és egészségügyi ellátást biztosított az embereknek. Emellett a szovjet állam univerzális és kategoriális juttatásokat tartalmazó kiterjedt szociális transzferrendszereket és természetbeni ellátórendszereket működtetett, például anyáknak és gyerekeknek adott szociális segélyeket, öregségi és rokkantsági nyugdíjakat, privilegizált csoportoknak (például párttagoknak, élmunkásoknak stb.) nyújtott készpénzes támogatásokat és szolgáltatásokat.

A szovjet jóléti rendszer jelentős haladást ért el a szegénység enyhítésében és az egyenlőtlenség csökkentésében (McAuley 1991:207). Az adathiány miatt nehéz felbecsülni a szegénység tényleges arányát a Szovjetunióban, de a fellelhető mutatók szerint az összes szovjet tagállamban létezett a szegénység, és voltak különböző mértékű szociális és regionális egyenlőtlenségek (Atkinson and Micklewright 1992; Matthews 1986, 1989; McAuley 1979). A kutatók szerint az alacsony keresetek és az elégtelen szociális segélyezés miatt a Szovjetunióban a dolgozók és nem dolgozók (például az idősek és fogyatékosok) bizonyos csoportjai a hivatalos fogyasztási minimum alatt éltek (George and Manning 1980:62–3; Matthews 1986). A szovjet jóléti rendszer szigorú ellenőrzésen és az érdemes és érdemtelen szegények merev elkülönítésén alapult (Stephenson 2006). Így azoktól, akik nem alkalmazkodtak a rendszerhez, vagy eltértek a „normálisnak” és „erkölcsileg elfogadhatónak” gondolttól, megvonhatták a jóléti jogokat. A szovjet jóléti politika alapja az a leninista elosztási alapelv volt, hogy „mindenki a képességei, mindenki a munkája szerint” (McAuley 1991:193). Ez azzal járt, hogy a szovjet állampolgároknak a munkához való jog egyúttal munkavállalási kötelezettséget is jelentett, és akik nem végeztek „társadalmilag hasznos munkát”, azoktól könnyen megvonhatták a jogosultságokat (például a szociális transzferekhez és szolgáltatásokhoz a vállalatokon keresztül lehetett hozzájutni). Ennek ellenére a szovjet jóléti rendszer fontos szerepet játszott abban, hogy a foglalkoztatással, szociális biztonsági juttatásokkal és univerzális ellátásokkal, állami lakástámogatással és közszolgáltatásokkal a legtöbb állampolgár számára biztosították az alacsony szintű gazdasági biztonságot. Falkingham (2005:344) megjegyzi, hogy 1989-ben Azerbajdzsán kivételével az összes szovjet tagköztársaságban alacsonyabbak voltak az egyenlőtlenségek, mint az OECD országokban.

A Szovjetunió összeomlásának fontos politikai, gazdasági és társadalmi következményei voltak Örményországban. A változás véget vetett a tekintélyelvű kommunista rendszernek és megteremtette a demokratikus pluralizmuson alapuló politikai intézmények létrehozásának lehetőségét. A Szovjetunió felbomlása ugyanakkor a népesség legális jövedelmének és életszínvonalának csökkenését is eredményezte (World Bank 1996:1–3). 1992 és 1994 között egy hiperinflációt követően 60 százalékkal

csökkent a reáljövedelem. A termelés drasztikus visszaesése a reálbérek nagyarányú visszaeséséhez vezetett. A szocialista gazdaság összeomlásával a szocialista jóléti állam sok ellátása megszűnt, másokat pedig jelentősen csökkentettek. Az állami bevételek nagymértékű csökkenése miatt a jóléti rendszer nem tudta finanszírozni a nyugdíjakat és szociális segélyeket, jelentősen visszaestek az egészségügyre és oktatásra fordított kiadások és akadozott a szociális infrastruktúra működése (World Bank 1996:2–3). A kormány elindított egy stabilizációs és szerkezeti kiigazító reformprogramot a gazdaság stabilizálására és átalakítására, az alacsony hatékonyságú szovjet tervgazdasági rendszer működési hiányosságainak kiiktatására és az örmény gazdaság hozzáigazítására a piacgazdaság követelményeihez. A reformok tervezésében és végrehajtásában részt vettek a nemzetközi pénzügyi szervezetek, például a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap. A szocialista jóléti rendszer „természetes” összeomlásán túl a gazdasági szerkezetátalakító reformok tovább csökkentették a szociális ellátásokat.

A vállalatok korlátlan szubvencionálásának megszüntetése és a tömeges privatizáció nyomán kialakuló verseny véget vetett az élethosszon át garantált foglalkoztatásnak. Mindez hozzájárult a formális szektorban kialakuló munkanélküliséghez és az állami vállalatok által nyújtott jóléti juttatások és szolgáltatások elvesztéséhez. A 2001-ben újrainduló gazdasági növekedés csak kis mértékben növelte a munkahelyek számát és nem vezetett jelentősebb reálbér-emelkedéshez a népesség többségét foglalkoztató szektorokban. 1998 és 2005 között a munkanélküliségi ráta a munkaerő 27 százalékaról 31 százaléka-ra nőtt (World Bank 2003:44; NSS 2006:38). A legalacsonyabb jövedelemdecilisbe tartozók egy főre jutó átlagos havi jövedelmének csak 6 százaléka származott munkajövedelemből (a legmagasabb jövedelemtizedbe tartozók esetében 67 százalék volt a mutató) (NSS 2006:52). A foglalkoztatás önmagában nem garantálja a kényelmes megélhetést, mivel a hivatalos bérek nagyon alacsonyak, és a jövedelemszerző tevékenységből származó bevételek gyakran marginális jelentőségűek. 2005-ben a foglalkoztatott munkások 22 százaléka és az önálló vállalkozók 27 százaléka élt az általános szegénységi küszöb alatt (NSS 2006:27). A mezőgazdaságban fizették a legalacsonyabb béreket. A legtöbb mezőgazdasági vidéken a gazdasági infrastruktúra, a hitelek és az alapvető termelési eszközök (öntözővíz, rovarirtó szerek, műtrágya) hiánya negatívan érinti a termelés hatékonyságát és a parasztok jövedelmét. A nők a férfiaknál is rosszabb helyzetben vannak és egyre inkább az alacsony bérekkel, rossz munkakörülményekkel, határozott idejű szerződésekkel és csekély előmeneteli lehetőséggel jellemezhető „másodlagos munkaerőpiacon” dolgoznak (UNDP 1999:15).

A kormány a szerkezet-átalakító reformprogramja részeként csökkentette a szociális segélyek összegét és a segélyezettétek számát. Ennek keretében megszüntették a privilegizált csoportoknak nyújtott transzfereket és szolgáltatásokat, jövedelemtesztelt célzott juttatást vezettek be a legszegényebbeknek (családi pótlék) és csökkentették az egyéb juttatásokat (pl. az anyasági ellátásokat). Ezek az intézkedések azt célozták, hogy a rendelkezésre álló, szűkös közforrásokat a legrászorultabbaknak nyújtott célzott ellátásokra koncentrálják és nőjön a közkiadások hatékonysága

(World Bank 1996:37). Örményországban a jövedelemtesztelt és célzott családi pótlék jelenti a legfontosabb pénzbeli szociális segélyt. A havi átlagos fejenkénti családi pótlék 2,954 dram (8,5 US\$), ami a mély szegénységi küszöb 22 százalékának felel meg (NSS 2006:74). A családi pótlékon kívül a kormány két alacsony összegű anyasági juttatást nyújt: a két éven aluli gyermekek után járó gyermekgondozási segélyt (havi 2,300 dram, 6,5 US\$) és az egyösszegű szülési segélyt (35,00 dram, 100 US\$). A társadalombiztosítási ellátások az öregségi és rokkantsági nyugdíjat, illetve a túlélők nyugdíját tartalmazzák. Ezeket a nyugdíjakat kötelező társadalombiztosítási járulékokból finanszírozzák. Az öregségi nyugdíj felosztó-kirovó elven működik, a nyugdíjkorhatár jelenleg 63 év a férfiaknak és 61 év a nőknek (2011-ig ez is 63 évre nő). Az öregségi nyugdíjminimum 4,250 dram (12 US\$), ez a mély szegénységi küszöb 32 százalékának felel meg (Oxfam 2006:2).

A meglévő szociális transzferek (családi juttatások és nyugdíjak) fontos biztonsági hálót jelentenek, de elégtelenek a szegénység megakadályozására. A 2005-ös Integrált Életkörülmény Vizsgálat szerint a szociális transzferek a legalsó két jövedelemdecilisbe tartozók egy főre eső havi jövedelmének 45 százalékát teszik ki (NSS 2006:41). A jóléti transzferek döntő szerepet játszanak a szegénység enyhítésében, de a családi juttatások és nyugdíjak alacsony szintje miatt kevésbé hatékonyak, mint a közepes jövedelmű átmeneti országokban. A Világbank összehasonlító tanulmánya (World Bank 2005:21) szerint 2003-ban a szociális transzferek Oroszországban 68 százalékkal, Kazahsztánban 100 százalékkal, Bulgáriában 156 százalékkal, míg Örményországban csak 12 százalékkal csökkentették a szegénységet.

Bár a meglévő állami szociális segélyek jelentős támogatást nyújtanak a szegények egy részének, a szegények és támogatásra szorulóik közül nagyon sokan nem kapnak juttatást. A szocialista készpénz-támogatási rendszer és a privilégiumok megszüntetése azokat a szegényeket érintette hátrányosan, akik nem kapnak ellátást az új családi juttatási rendszerből. A jelenlegi családi juttatások nem érik el a szegények nagy részét, csak a szegények negyede és a legszegényebbek fele kap ilyen juttatást (NSS 2006:72–73). Ugyanakkor 2005-ben a szegénységi küszöb fölöttiek 9 százaléka részesült családi juttatásban. A kormány – arra a feltevésre alapozva, hogy a gazdasági növekedés csökkenteni fogja a szegény háztartások számát – a jogosult háztartások fokozatos csökkenésével számol, ami majd lehetővé teszi a családi juttatások értékének emelését (PRSP 2003:64). 2000 és 2005 között a családi juttatásokra költött kiadások majdnem felére (a GDP 1,7 százalékáról annak 0,9 százalékára) csökkentek, a juttatottak száma pedig egyharmaddal lett kevesebb (NSS 2006:74). Mindez azonban nem érintette a juttatások reálértékét.

A költségvetési kényszerek hatására megszűnt az élelmiszerek és közszolgáltatások árkontrollja és szubvencionálása. A legtöbb korábban szubvencionált szolgáltatásban (egészségügy, gyermekgondozás, felsőoktatás, öntözővíz, áram és gázellátás, ivóvíz, fűtés) a hatékonyság növelése és a gazdasági fenntarthatóság érdekében költségkímélő intézkedéseket (felhasználók által fizetett térítési díjak, közvetlen készpénzfizetés) vezettek be. Az alapvető javak (pl. kenyér) és a közszolgáltatások

(pl. az energia és a közlekedés) támogatásának csökkentése tovább rontotta a népesség életszínvonalát (World Bank 1996:3). A kormány kompenzációs intézkedései nem voltak eléggé jól célzottak ahhoz, hogy jelentősebben mérsékeljék a költségvetési támogatások csökkenéséből adódó negatív hatásokat. A költségvetési politika megújításának szociális következményeit vizsgáló tanulmányukban Nixon és Walters (2005) kimutatták, hogy az elektromos áramért és ivóvízért fizetendő térítési díjak bevezetése csökkentette a szegények hozzájárását ezekhez a szolgáltatásokhoz. A szerzők szerint a kormány azt az álláspontot tette magáévá, hogy az áraknak „az elosztási következményektől függetlenül a tényleges előállítási költségeken kell alapulniuk” (Nixon and Walters 2005:4). A szerzőpáros megállapította, hogy a szegényekre gyakorolt negatív hatás nem enyhíthető a szegényeket támogató szabályozás és a szegények számára szubvencionált közszolgáltatások díjak bevezetése nélkül. A jelenlegi kormánypolitika álláspontja szerint viszont a családi juttatásokból és nyugdíjakból álló meglévő szociális biztonsági rendszer jelenti a szegénység csökkentésének fő eszközét. A kormány 1999-ben megszüntette a szegényeknek fontos támogatást jelentő korábbi elektromos áram díj-szabást (World Bank 2002:51).

Az állami finanszírozású univerzális egészségügyi ellátást egyrészt a közvetlen készpénzfizetéses térítésért nyújtott ellátás, másrészt egy Alap Ellátási Csomag (AECS) váltotta fel, amely állami finanszírozású ingyenes ellátást nyújt a szegényeknek és bizonyos kezelések esetén a nem szegényeknek is. A magán egészségügyi ellátás bevezetése után jelentős mértékben csökkent az egészségügy szolgáltatásainak igénybevételi aránya. A szegényeknek létesített ingyenes ellátások után is fennmaradtak az orvosi kezelésért, gyógyszerekért és élelmiszerért adott informális fizetések (Tonoyan 2005). Az AECS finanszírozta térítésmentes ellátásokra való jogosultságuk ellenére az egészségügyi szolgáltatások nagyon megrágultak a szegények számára. 2005-ben a beteg családtagot tartalmazó legszegényebb háztartásoknak csak a 43 százaléka részesült orvosi ellátásban (NSS 2006:63). Az egészségügyre fordított közkiadások alacsony szintje miatt az AECS nem képes a szegényeknek biztosítani az egészségügyi szolgáltatásokhoz való teljes hozzájutást. Az állam nem szubvencionálja a gyógyszerek árát és nem fizeti meg a kezelések piaci értékét, ami az orvosokat és a többi egészségügyi alkalmazottat informális térítések (hálapénz) szedésére ösztönzi (Angel-Urdinola and Jain 2006:13). Az informális térítési díjakat nemcsak a közfinanszírozás alacsony szintje és alacsony hatékonysága élteti. A hálapénzrendszer virágzása jelzi általában véve a közintézmények működésével kapcsolatos átláthatóság és elszámoltathatóság alapvető hiányát is.

Jelentős mértékben csökkent a családoknak és gyerekeknek nyújtott állami támogatás szintje, ami különösen a nők helyzetét érintette hátrányosan. A szovjet szociálpolitika bőkezű szociális juttatásokkal (ezen belül anyasági ellátásokkal, szubvencionált oktatással, egészségügyi ellátással és gyermekgondozó intézményekkel) magas szinten tartotta a gyermekes nők munkaerő-piaci részvételi arányát (Pascall and Manning 2000). Pascall és Manning (2000) szerint az állami ellátások csökkenése az átmeneti országok szociális szektorában valószínűleg megnöveli a nők

az informális szektor funkciója már nemcsak az, hogy kiegészítse az állami szektort és kompenzálja annak rossz működését, hanem hogy helyettesítse az állami szektor egyes alapvető jóléti funkcióit. A korlátozott munkalehetőségek és a formális jóléti rendszer reziduális szerepe az emberek jelentős részét arra készítette, hogy önmaga próbáljon megoldást találni a szegénységéből adódó problémákra. Az örmény emberek arra kényszerültek, hogy különböző egyéni, családi és közösségi stratégiákat alkalmazva igyekezzenek előteremteni a biztonsággal kapcsolatos szükségleteik kielégítéséhez hiányzó forrásokat. Számos eszköz sorolható az informális jóléti rendszerbe, például az önellátó jellegű mezőgazdasági termelés, a külföldi munkavállalás és az otthon maradtoknak küldött pénzáttalások, vagy a kölcsönös segítségnyújtás és a szolidaritási hálózatok.

A legtöbb alacsony jövedelmű átmeneti országban sokak számára az alacsony tőkeintenzitású mezőgazdasági termelés jelentette a túlélési stratégiát (World Bank 2005:117). A megélhetési és profitorientált mezőgazdasági termelésnek az átmenet időszakában és a gazdasági termelés csökkenésének éveiben fontos szerepe van a népesség nagy részének megélhetésében (Kharatyan 2003). A mezőgazdasági területeken az átlagos egy főre eső havi jövedelem több mint negyede (28 százaléka) származik a magángazdaságokban termelt élelmiszerek fogyasztásából (NSS 2006:49). Ez az önellátó mezőgazdasági tevékenységből származó természetbeni jövedelem nagyobb jövedelemforrást jelent, mint a (22 százalékos részarányú) piaci termelés. Ugyanakkor a drága mezőgazdasági beruházásokhoz szükséges pénz hiánya a legtöbb szegény háztartás esetében megakadályozza a hatékony termelést, és korlátozza annak a lehetőségét, hogy jövedelmet termeljenek, vagy az önellátó termeléssel ellássák a családokat (Gomart 1998; Kharatyan 2003).

Az 1990-es évek elején kezdődő gazdasági válság óta tömeges kivándorlás zajlott le Örményországban. A 2001-es népszámlálás alapján 1993 és 2000 között több mint 700 000 ember hagyta el az országot, 3,8 millióról alig 3 millióra csökkentve a lakosság számát (NSS 2002). A gazdasági okokból kivándorlók 45 százaléka családos emigráns, akik valószínűleg tartósan külföldön telepednek le (Oxfam 2003). A migránsok nagy része munkaképes korú férfi; ők csak ideiglenesen, a hazainál jobb foglalkoztatási lehetőségeket kínáló valamely másik posztszovjet országban munkát keresve hagyták el Örményországot. Az ideiglenesen kivándorlók egy része éveket tölt külföldön, mások szezonális munkákat vállalva csak hónapokig vannak távol. Sok szegény család megélhetése szempontjából meghatározó fontosságúak a külföldön dolgozó családtagok által hazautalt pénzküldemények. A becslések szerint évente körülbelül 150 millió dollár érkezik Örményországba magán pénzáttalásokkal, és ennek 60–65 százalékát az 1990-es években kivándoroltak küldik (World Bank 2002). A gazdasági célú migráció negatív következményei közé tartozik a szociális és családi kapcsolatok lazulása, a családok felbomlása (GoA 2002:25), a csökkenő születési ráta (IWPR 2007), a legtöbb országban a bevándorlók és a helyi lakosság között kialakuló etnikai feszültségek (Yudina 2005), valamint a szexuális érintkezéssel terjedő betegségek (HIV/AIDS) gyakoriságának növekedése (UNESCO 2005; UNFPA 2007).

A férfiak tömeges kivándorlása negatív hatással van a nőkre és a gyermekekre (UNDP 1999; World Bank 2002). A nők gyakran hosszú hónapokra és évekre magukra maradnak, amíg a férjük hazatér (és a kivándorolt férj néha „megfelekedzik” a családjáról). Az otthon maradt feleségeknek gondozniuk kell a gyerekeket és sokszor még a férjük szüleit is, amellet, hogy teljesen egyedül kell megküzdeniük a mindennapok nehézségeivel.

Az átmenet során sok háztartás számára a túlélés fontos forrásaivá váltak a szolidaritási hálózatok és a kölcsönös segítségnyújtás (Babajanian 2007). A kölcsönös segítségnyújtás jellemző megnyilvánulási formái a kis összegű pénztámogatás (adomány és kölcsön), a természetbeni támogatások (élelmiszer, ruha, mezőgazdasági gépek és felszerelések) és a munkavégzés (például a mezőgazdaságban betakarításkor). A háztartások számára rendelkezésre álló források korlátozott volta miatt a támogatásokban általában előnyt élveznek a rokoni körbe tartozók. A szegények között általánosan elterjedt, hogy rokonoktól, barátoktól, vagy szomszédoktól kérnek kölcsön, és az élelmiszerboltokban hitelbe vásárolnak. A kölcsönös támogató hálózatok különösen fontos szerepet játszanak a legszegényebb háztartásokban. A polgármesterek gyakran mentesítik a legszegényebbeket a kommunális és szociális díjak fizetése alól. Az iskolák ruha- és cipősegéllyel, ingyenes fűzetekkel és tankönyvvásárlásra és gyógyszerekre fordítható pénzsegéllyel támogatják a szegény tanulóikat. Néha a viszonylag jómódú szülők is segítik – ruhával és élelmiszerrel, tankönyvekkel és az iskolai események költségeinek finanszírozásával – a legszegényebb gyerekeket.

A fejlődő és átmeneti országokból származó tapasztalatok szerint az informális kapcsolatokra támaszkodás új egyenlőtlenségeket teremt, és felerősíti a társadalom szerkezetében meglévő egyenlőtlenségeket (Cleaver 2005; Kabeer 2002; Kuehnast and Dudwick 2002). Az informális hálózatok gyakran személyesek, diszkriminálók és kirekesztők. Nem mindenki részesülhet automatikusan a hálózatba tartozó háztartások és közösségek forrásaiból. Az informális szociális támogatásra való jogosultság nem állampolgárságon alapul, ezt az emberek speciális szociális hálózatba, rokonsági körbe tartozása és társadalmi státusa határozza meg. A gyenge kapcsolati tőke és a társadalmi elszigeteltség korlátozza a szegények azzal kapcsolatos képességét, hogy igénybe vegyék a közösségi támogatásokat és kihasználják a meglévő gazdasági és szociális lehetőségeket.

A neoliberalizmus az egyetlen lehetőség?

A fent írtak alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az örmény jóléti rendszer a szocialistától a liberális jóléti modell irányába tolódott el.³ A posztoszocialista Örményországban drasztikus elmozdulás történt

³ Esping-Andersen (1990) „jóléti rezsimekről” szóló elemzése alapján, amely három típusba – liberális, konzervatív és szociáldemokrata – sorolja a meglévő európai jóléti rendszereket.

az erős szociális állampolgársági jogoktól egy reziduális, privatizált és informális modell felé. Feladták a szociális jogok eszméjét, s ehelyett a szegény státus vált a szociális jogosultság legfőbb kritériumává. A meglévő formális szociális biztonsági ellátások szerények, és a munkaerőpiac, az informális hálózatok és a különböző túlélési stratégiák támogatása nélkül nem biztosítanak tisztességes megélhetést. Az OECD-országok liberális gazdaságaival ellentétben azonban az örmény munkaerőpiac nagyon alacsony hatékonyságú az alapvető biztonság garantálásában. Helyette a többség számára Örményországban az informális szektor vált a jövedelembiztonság elsődleges forrásává.

Milyen tényezők és elvek formálták a szociálpolitikai reformokat és alakították a jóléti rendszer fejlődését? Örményországban a neoliberalis reformok hajtóerői elsősorban a költségvetési kényszerek és a kormányzat gyenge intézményi kapacitása voltak. Kovács (2002:176) szerint Kelet-Közép-Európa országaiban a szocialista gazdaságokban játszott túlzott állami szerepvállalás és a rossz költségvetési helyzet tették szükségessé a neoliberalis reformokat. A neoliberalis politika célja az volt, hogy a jóléti kiadások szintjének a posztoszocialista államok tényleges gazdasági lehetőségeihez igazításával „visszavezessék a gazdaságot a normális kerékvágásba”. Mint korábban láthattuk, Örményországban a szerkezeti kiigazításra irányuló politikát egy már „visszaszorított” jóléti államra alkalmazták, amikor megkísérelték a meglévő intézményeket és a politikát hozzáigazítani a kialakult kemény költségvetési kényszerekhez. A szociális kiadások drasztikus csökkentését elsősorban az állami bevételeknek a szocialista állam összeomlását követő gyors csökkenése kényszerítette ki. Ezenkívül az örmény államnak a szociális szférában játszott jelentősebb szerepét komolyan korlátozta a politikai programok kialakításában, finanszírozásában, a politikai döntések monitorozásában és magában a programok végrehajtásában (például a szolgáltatások nyújtásában) mutatkozó gyenge intézményi kapacitása (World Bank 2000).

A liberális jóléti modellt aktívan támogatták a nemzetközi pénzügyi szervezetek, nemcsak a kényszer szülte választásként, hanem a „legmegfelelőbb” és „legkívánatosabb” szociálpolitikai modellként is. A neoliberalis elköteleződés a piac és a nem állami szereplők elsőbbsége mellett számúzte a nemzetközi pénzügyi intézmények fejlesztési stratégiáiból a „jóléti állam” és a „szociális jogok” eszméjét (Mkandawire 2004:7; Tendler 2004; Townsend 2004). Ferge (1997:24) szerint a neoliberalizmus hívei azt állítják, hogy „a különböző jóléti rendszerek helyett csak egyetlen, a piactalánvalóval teljes mértékben összeegyeztethető »helyes« szociálpolitika létezik”. A nemzetközi pénzügyi szervezetek a minimális állami beavatkozás elvét, az öngondoskodást és az egyéni felelősség erősítését javasolják (Ferge 1997). Egy újkeletű világbankos tanulmány (World Bank 2005) például „a szociális biztonsági háló erősítését”, az univerzálisabb programok helyett a rászorultsági elv alkalmazását javasolja a szociális védelem kulcselemének az átmeneti országokban. A tanulmány szerint a kelet-közép-európai országok nagyvonalúbb jóléti rendszerei ellenőszönözhetik a munkaerő-piaci részvételt (World Bank 2005:39).

A szociális ellátások nyújtásában játszott állami szerep erősítése alap-

vető fontosságú az emberek biztonságának javításában és a társadalmi méltányosság erősítésében Örményországban. Miként e tanulmány is hangsúlyozta, a meglévő privatizált és informális jóléti rendszer fokozza a jövedelemelosztás és a szolgáltatásokhoz való hozzájutás egyenlőtlenségeit. Az alapvető szolgáltatások állami szubvencionálásának eltörlése és a térítési díjak bevezetése jelentősen korlátozza az emberek hozzáférést ezekhez a szolgáltatásokhoz. A túlélési stratégiák és az informális hálózatok nem tudják garantálni az állampolgári jogok érvényesülését és a megfelelő szociális védelmet. A túlélési stratégiák (például a saját használatú élelmiszer megtermelése, vagy a külföldi munkavállalás) alkalmazására képtelen háztartások nagyon védtelenek a szociális kockázatokkal szemben. Az olyan túlélési stratégiának, mint a migráció, nemcsak haszna, hanem jelentős emberi és szociális költsége is van. A kölcsönös segítségnyújtás és a szolidaritási hálók fontos védelmet jelentenek, de nem mindenki részesül egyenlően a támogatásukból. Az örmény államnak azonnal megvalósítandó célként javítania kellene a szegények hozzájutását a közszolgáltatásokhoz és szociális ellátásokhoz, és alapszintű jövedelemtámogatást kellene nyújtania számukra. Az államnak aktívabb szerepet kell játszania a piacszabályozásban, növelnie kell a szociális célú közkiadásokat, és ki kell terjesztenie a szociális segélyezést azokra a szegényekre, akik elsődleges bevételi forrását az informális szektor jelenti. Hosszabb távon a jóléti liberalizmus helyettesítése az összes társadalmi csoport számára univerzális alapjövedelem-támogatást nyújtó szociális állammal, a szegénység folyamatos csökkentéséhez és nagyobb társadalmi méltányossághoz vezethet (Ferge 1997; Paniae 2007; Standing 1997; Townsend 2007).

Mi az esélye annak, hogy Örményországban megvalósítják a szociális államot? Kovács (2002:176) szerint Kelet-Közép-Európa Európai Unióhoz csatlakozó országaiban a jóléti rendszerek „amerikanizálása retorikai fordulat maradt, és nem vált erőteljes gazdasági stratégiává”. Az Unióhoz csatlakozó országok távolodnak a neoliberais szociálpolitikától, és a nyugat-európai konzervatív korporatív rendszer egyik vagy másik változata irányába fejlődnek (Deacon 2000:156; Wagener 2002:160). Örményország esetében az állam gyenge intézményi kapacitása miatt sokkal problematikusabb a közeli jövőben létrehozni egy európai jellegű jóléti rendszert. Az országban mindaddig a jóléti liberalizmus tűnik az egyetlen választási lehetőségnek, amíg az állam gyengesége lehetetlenné teszi az aktív piacszabályozást, a bőkezű jóléti ellátásokat és innovatív szociális programok beindítását.

A normatív társadalomkép kialakítása és az aktívabb jóléti programokat támogató értékek erősítése fontos előfeltétele az örmény szociálpolitika új irányának. Guillén és Palier (2004:204) hangsúlyozzák a „változás befolyásolásának kognitív elemeit”, nevezetesen a kormány és az állampolgárok véleményének és elképzeléseinek fontosságát a szociálpolitika alakításában. Örményországban a jövő örmény államra vonatkozó minden normatív koncepció vagy stratégiai elképzelés nélkül tervezték meg és hajtották végre a neoliberais reformokat. A költségvetési kényszerek és a tömeges szegénység kemény realitásai által sarokba szorított politikusok *ad hoc* indították el a szerkezet-kiigazító reformokat, hogy meg-

akadályozzák a további intézményi összeomlást és a társadalmi zűrzavart. Ugyanakkor a nemzetközi pénzügyi szervezetek hozzáállása is erősítette a jóléti rendszerre vonatkozó kérdések és intézkedések depolitizálását a tudományos körökben és a politikai döntéshozatalban. Így a jóléti kérdésekkel és a szociálpolitikai választási lehetőségekkel kapcsolatos tudást és véleményeket nagy mértékben ezek a szervezetek alakították, a jóléti liberalizmust nemcsak rövid távú „túlélési” stratégiaként, hanem a jövő „helyes” politikájaként javasolva. Jelenleg az örmény politikusok, a civil társadalom és a közvélemény nem nagyon ismerik az alternatív jóléti rendszereket, és nemigen foglalkoztatják őket a lehetséges politikai választások.

A jóléti politika lehetséges megoldásaira vonatkozó versengő nézetek és vita hiánya megakadályozza, hogy világos elképzelés alakuljon ki Örményországban az állami politizálás kívánatos irányáról és a lehetséges politikai alternatívákról. Számos bizonyíték mutatja, hogy a kelet-közép-európai szociálpolitikai reformok jellegét és irányát jelentősen befolyásolták a hazai szereplők és a helyi politikusok (Ferge and Juhász 2004:244; Manning 2004:221; Potůček 2004:259). Ezekben az országokban a politikai pártok, szakszervezetek, szakértők és a civil társadalom képviselői közéletet és megvitatták az egymással versengő szociálpolitikai stratégiájukat. A hazai politika rugalmassága miatt csak részben követték (például a magyar nyugdíjreform ügyében), vagy egészében elutasították (például a cseh nyugdíjreform kérdésében) a nemzetközi pénzügyi szervezetek javaslataiban megfogalmazott politikai előírásokat. Örményországban nem nagyon folynak szociálpolitikai kérdéseket taglaló viták. A kormány és a politikai pártok sem tették politikai vitakérdéssé a szociálpolitikát, és nemigen történtek kísérletek a szociálpolitikai teendőkkal kapcsolatos politikai és társadalmi mobilizálásra. Bár jelenleg a költségvetési és intézményi korlátok miatt szükséges a minimális állam, a politikusok az alternatív jóléti rendszerekkel kapcsolatos ismeretek terjesztésével és az ezekről folytatott vitákkal megteremthetik egy jövőbeli aktívabb állam alapjait.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Angel-Urdinola, D. F. and Jain, S. (2006): *Do Subsidized Health Programs in Armenia Increase Utilization among the Poor?* World Bank Policy Research Working Paper 4017. Washington, DC, World Bank.
- Atkinson, A. and Micklewright, J. (1992): *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Babajanian, B. (2007): 'Promoting Institutional Change in Post-Soviet Armenia: Is Social Capital the 'Missing Link'?', NGPA Research Working Paper No 1. London, London School of Economics.
- Bernabè, S. (2002): 'Informal Employment in Countries in Transition: A Conceptual Framework', Centre for Analysis of Social Exclusion Paper 56. London, London School of Economics.

TANULMÁNYOK

- Cleaver, F. (2005): 'The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty', *World Development*, 33 (6), 893–906.
- Deacon, B. (1983): *Social Policy and Socialism: The Struggle for Socialist Relations of Welfare*. London and Sydney, Pluto Press.
- Deacon, B. (2000): 'Eastern European Welfare States: the Impacts of the Politics of Globalization', *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 146–61.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Falkingham, J. (2005): 'The End of the Rollercoaster? Growth, Inequality and Poverty in Central Asia and the Caucasus', *Social Policy & Administration*, 39 (4), 340–60.
- Ferge, Z. (1997): 'The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of The Social', *Social Policy and Administration*, 31 (1), 20–44.
- Ferge, Z. and Juhász, G. (2004): 'Accession and Social Policy: the Case of Hungary', *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 233–251.
- George, V. and Manning, N. (1980): *Socialism, Social Welfare and the Soviet Union*. London, Boston & Henley, Routledge & Kegan Paul.
- GoA (2002): 'Republic of Armenia. Country Report on Population, Poverty and Development', Government of Armenia, paper presented at the 5th Asian and Pacific Population Conference, Bangkok, December 2002.
- Grossman, G. (1977): 'The Second Economy of the USSR', *Problems of Communism*, September–October, 25–40.
- Guillén, A. M. and Palier, B. (2004): 'Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States', *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 203–9.
- IWPR (2007): 'Armenia Fears Population Crisis', IWPR Caucasus Reporting Service Report No. 378, February 16, 2007.
- Kabeer, N. (2002): 'Citizenship and the Boundaries of the Acknowledged Community: Identity, Affiliation and Exclusion', IDS Working Paper No 171. Brighton, Institute of Development Studies.
- Katsenelinboigen, A. (1977): 'Coloured Markets in the Soviet Union', *Soviet Studies*, 29: (1) 62–85.
- Kharatyan, H. (2003): 'Sustaining Rural Livelihoods: A Report on Farming and Non-Farm Activities in Three Communities in Armenia', Report No 2727 prepared for DFID. London, Natural Resources Institute.
- Kovács, J. M. (2002): 'Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe', *West European Politics*, 25 (2), 175–204.
- Kuehnast, K. and Dudwick, N. (2002): 'Better a Hundred Friends Than a Hundred Rubles? Social Networks in Transition - The Kyrgyz Republic', *World Bank Economists' Forum*, 2, 51–88.
- Ledeneva, A. (1998): *Russia's Economy of Favours*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lomnitz, L. A. (1988): 'Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model', *American Anthropologist*, 90, 42–55.
- Manning, N. (2004): 'Diversity and Change in Pre-Accession Central and Eastern Europe since 1989', *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 211–32.
- Mars, G. and Altman, Y. (1983): 'The Cultural Bases of Soviet Georgia's Second Economy', *Soviet Studies*, 35 (4), 546–60.
- Mars, G. and Altman, Y. (1987): 'Case Studies in Second Economy Production and Transportation in Soviet Georgia', in S. Alessandrini and B. Dallago (eds.), *The Unofficial Economy*. Gower: Aldershot.
- Matthews, M. (1986): *Poverty in the Soviet Union: The Life-Styles of the Underprivileged in Recent Years*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Matthews, M. (1989): *Patterns of Deprivation in the Soviet Union Under Brezhnev and Gorbachev*. Stanford, Hoover Institution Press, Stanford University.
- McAuley, A. (1979): *Economic Welfare in the Soviet Union: Poverty, Living Standards and Inequality*. Madison, University of Wisconsin Press.
- McAuley, A. (1991): 'The Welfare State in the USSR', in Th. Wilson and D. Wilson (eds.), *The State and Social Welfare: The Objectives of Policy*. London and New York: Longman.
- Mkandawire, Th. (2004): 'Social Policy in a Development Context: Introduction', in Th. Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*. Palgrave Macmillan, UNRISD, 1–36.
- Nixson, F. and Walters, B. (2005): 'Utilities' Pricing and the Poor: the Case of Armenia', UNDP White Paper. Yerevan, UNDP.
- NSS (2002): 'Social Snapshot and Poverty in Armenia', Statistical Analytical Report. Yerevan, National Statistical Service of Armenia.
- NSS (2006): 'Social Snapshot and Poverty in Armenia', Statistical Analytical Report. Yerevan, National Statistical Service of Armenia.
- Oxfam (2003): 'Armenia Contextual Analysis', Background Paper. Yerevan, Oxfam.
- Oxfam (2006): 'Dzayn', Newsletter No 13, March 2006. Centre for Economic Development and Research, Yerevan (in Armenian). Available at www.edrc.am.
- Paniæ, M. (2007): 'Does Europe Need Neoliberal Reforms?', *Cambridge Journal of Economics*, 31, 145–69.
- Pascall, G. and Manning, N. (2000): 'Gender and Social Policy: Comparing Welfare States in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union', *Journal of European Social Policy*, 10 (3), 240–266.
- Potůček, M. (2004): 'Accession and Social Policy: the Case of the Czech Republic', *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 253–66.
- PRSP (2003): *Poverty Reduction Strategy Paper, Republic of Armenia*. Yerevan, Government of Armenia.
- Shlapentokh, V. (1989): *Public and Private Life of the Soviet People*. New York, Oxford University Press.
- Simis, K. M. (1982): *USSR: The Corrupt Society. The Secret World of Soviet Capitalism*. New York, Simon and Schuster.
- Standing, G. (1997): 'The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed in Eastern Europe', *Social Research*, 64 (4), 1339–79.
- Stephenson, S. (2006): *Crossing the Line. Vagrancy, Homelessness and Social Displacement in Russia*. Ashgate, Aldershot.
- Tendler, J. (2004): 'Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do About It', in Th. Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*. Palgrave Macmillan, UNRISD.
- Tonoyan, T. (2005): 'Poverty, Inequality and Health: A Case Study of Armenia', Departmental Discussion Paper 124. Goettingen, University of Goettingen.
- Townsend, P. (2004): 'From Universalism to Safety Nets: the Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development', in Th. Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*. Palgrave Macmillan, UNRISD.
- Townsend, P. (2007): 'The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD Experience for Low-Income Countries', ILO Discussion Paper No 18. Geneva, International Labour Office.
- Tumanyan, D. (2001): 'Local Government in Armenia', in V. Popa & I. Munteanu (eds.), *Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Budapest, LGI Books.
- UNDP (1998): 'Poverty in Transition', Human Development Report. New York, UNDP.

TANULMÁNYOK

- UNDP (1999): 'Women Status Report: Impact of Transition', UNDP Report. Yerevan, UNDP.
- UNESCO (2005): 'HIV and AIDS in the Caucasus Region: A Socio-Cultural Approach', paper prepared for UNESCO.
- UNFPA (2007): 'Supporting Gender Equality in Armenia', article available at www.unfpa.org/armenia, accessed 24 March 2007.
- Wagener, H.-J. (2002): 'The Welfare States in Transition Economies and Accession to the EU', *West European Politics*, 25 (2), 152–74.
- Wiktorow, A. (1992): 'Chapter 8: Soviet Union', in J. Dixon and D. Macarov (eds.), *Social Welfare in Socialist Countries*. London and New York, Routledge, 184–207.
- World Bank (1996): 'Armenia: Confronting Poverty Issues', Report No. 15693-AM. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2000): 'Armenia Institutional and Governance Review', Executive Summary. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2002): 'Armenia Poverty Update', Report No. 24339-AM. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2003): 'Armenia Poverty Assessment', Report No. 27192-AM. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005): *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank, Washington, DC.
- Yudina, T. (2005): 'Labour Migration into Russia: The Response of State and Society', *Current Sociology*, 53 (4), 583–60.