

# SZEMLE

---

## AZ INFORMÁLIS INTÉZMÉNYEK TÁRSADALMI SZEREPE

A társadalmi intézmények összehasonlító vizsgálatával foglalkozó írások sokáig csak a formális, explicit szabályok működésének elemzésére összpontosítottak. Annak ellenére, hogy sok esetben az informális viszonyok, mint például a kliensrendszer, és minden olyan működés, amelyben összefonódik a családi privát szféra és a hatalom szférája, olykor a formális szabályoknál is erőteljesebben alakíthatják a politikai viselkedést vagy annak végeredményét. Azt, hogy az informális intézményeknek fontos szerepük van a társadalmi folyamatok alakulásában, mindenki elismeri, azt illetően azonban, hogy melyek a társadalom egésze szempontjából hasznos, és melyek az inkább negatív hatású intézmények, nincs egyértelmű álláspont. A formális és informális módon működő intézmények egymáshoz való viszonya és egymásra hatása sokféle lehet. Többféle tipológia ismert a szakirodalomban. Az alapvető típusokat az egymást kiegészítő, az alkalmazkodó, a versengő vagy helyettesítő jellegűek jelentik.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a szövegben használt intézmény kifejezés nem azonos a hétköznapi szóhasználatban gyakran szinonimaként megszokott szervezet fogalmával. Az informális módon működő intézményeket ráadásul nem csupán a formális intézményektől kell elhatárolni, de megkülönböztetésükre van szükség más informális társadalmi mintázatoktól is, mint amilyenek például a gyenge vagy meggyengült formális intézmények, az informális viselkedési szabályszerűségek, a kultúra. Hiányzik a széles körű szakmai egyetértés a fogalmak meghatározását illetően is. A formális és informális intézmények megkülönböztetésére többféle megközelítés is ismert. Az egyik leginkább bevett az állami és a társadalmi közötti különbségtétel. Ebben a felfogásban a formális intézmény az államszerve-

zetre (bíróságok, törvényhozás stb.) és az állam által kikényszerített szabálykövetésre utal (alkotmány, törvény, egyéb szabályozások). Ezzel szemben az informális intézmények körébe tartoznak a civil, vallási, rokonsági és ezekhez hasonló szabályrendszerek és szerveződések. Ezzel a különbségtétellel azonban az a probléma, hogy nehezen tud mit kezdeni azokkal az informális viselkedési szabályokkal, amelyek olykor meghatározó erővel jelennek meg az állami és államilag szabályozott intézmények keretein belül, vagy azokkal a nyíltan megfogalmazott formális szabályokkal, amelyek az olyan civil szerveződések irányítják, mint a vallási szerveződések, politikai pártok vagy érdekcsoportok.

Másfajta megkülönböztetési kísérlet, amely a szabályok érvényre juttatásának, betartásuk kikényszerítésének módja szerint határolja el egymástól a formális és informális intézményeket. E megközelítés szerint a formális intézmények szabályainak követését harmadik erőnek kell kikényszerítenie, az informális intézmények vagy normák viszont maguk kényszerítik ki a szabályok betartatását. Mindezeknek a meghatározási és elhatárolási problémáknak a megoldására egyes szerzők egy harmadik megoldást pártolnak. A formális intézményeket mint nyíltan kodifikált szabályokat azonosítják, vagyis ezeknek a szabályoknak a megfogalmazása és kommunikációja olyan csatornákon keresztül történik, amelyek széles körben mint hivatalos kommunikációs csatornák elfogadottak. Ezzel szemben az informális intézmények olyan társadalmilag elfogadott szabályok, amelyek általában nem kerülnek leírásra, és létrejöttük, kommunikálásuk és betartatásuk a hivatalos csatornákon kívül történik.

A formális és informális társadalmi viszonyrendszerek közötti kölcsönhatás meghatározó mind abban az értelemben, hogy a kölcsönhatás bizonyos problémák megoldását lehetővé teszi,



mind abban az értelemben, hogy a kettő egymás mellett létezése maga is problémává válhat. Van olyan nézet is, mely szerint a fejlett ipari társadalmakban inkább az a tendencia jellemző, hogy a kétféle működésmód kiegészíti egymást és összehangolódik, míg a fejlődő országokban, illetve a poszt-szocialista államokban a versengő viszony jellemző, illetve az, hogy az egyik működésmód a másik helyére lép. Utóbbiban ahogyan a formális intézmények, az informális intézmények is akkor jönnek létre, amikor a hatalom és az erőforrások egyenlőtlenül oszlanak meg, és az informális intézmények annyiban erősen hasonlítanak a formálisakra, hogy működésük eredményeként az érintettek vesztesékké és győztesekké válnak.

Ezeket a kérdéseket állítja középpontba az OECD *Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development* c. kiadványa, amely lényegében sokszerzős tanulmánykötet.

Abból az állításból indulnak ki, hogy az olyan informálisnak tekinthető intézmények, mint a család vagy a rokonsági struktúra, a hagyományok vagy a társadalmi normák, alig kaptak teret a fejlesztésről szóló nemzetközi vitákban. A könyv azokat a nézeteket és tapasztalatokat igyekszik feltárni, amelyekkel a politikai döntéshozók viszonyulnak az informális intézményekhez, elsősorban annak érdekében, hogy egy adott országban a kitűzött fejlesztési célok elérését eredményesebbé tegyék. A szerzők olyan országokban elemzik az informális struktúrák szerepét, amelyekben a kormányzati struktúra eredendően gyengének nevezhető. Bár a kiadványban szereplő szerzők megközelítése alapvetően gyakorlati, amely arra irányul, hogy megismerje és megértse azokat a helyi feltételeket, amelyeknek a működése érinti az adott fejlesztési program céljait, számos olyan tényt és összefüggést tárnak fel, amely a témát kutatók számára is gondolatébresztő lehet.

A legtöbb ember a történelem során tudatosan vagy nem tudatos módon, de támaszkodott az informális intézmények működésére, vagy azért, hogy csökkentse a cselekvése kockázatait, vagy azért, hogy növelje a siker esélyét. Mindamellet még igen sok feltáratlan területe van a témának. A kötetbe gyűjtött esettanulmányok időszerűek és tanulságosak, amennyiben több szakort érintően, sokoldalúan tárják fel azokat a sajátosságokat, amelyek az informális intézmények működését és hatását jellemzik, elsősorban az úgynevezett harmadik világ országaiban.

Az első fejezet Dél-Afrikával, az ott működő második gazdasággal foglalkozik. A téma az országon belül igen jelentős, hiszen egyes szektorokban lényegében nem is működnek formális intézmények. A hosszan tartó apartheid szegregációs gyakorlata következtében a fekete lakosok a számukra kijelölt lakhelyen élnek, munkaerejükre azonban, például sok ezer háztartási alkalmazottra, a fehéreknek saját lakóhelyükön szükségük van. Az ebből adódó napi munkába járás gyalogosan nem megoldható, saját közlekedési eszközre az érintetteknek nem telik, illetve más, elérhető árú közlekedési eszköz nem áll rendelkezésre. Ennek következtében olyan, nem „szabályos” vállalkozások keretében működő „fuvarozók” lépnek a képbe, akik saját (16 főt befogadó) kisbuszokkal viszik munkába az ingázókat. Az autók állapotra rossz, ebből is adódik a balesetek magas száma, és a károsultak ezekben az esetekben semmiféle támogatásra nem számíthatnak. Az érdekelt fuvarozók csatát vívnak egymással, de a járatok ideje és helye mégsem garantált, és persze adót sem fizetnek amiből például az utak állapotát lehetne javítani. A személyszállításnak ez a módja igen elterjedt, a teljes ingázó forgalom több mint 65 százalékát bonyolítja. A kormányzat olyan lépéseket tervez, amelyekkel igyekszik a fenti problémákra választ keresni, és a tevékenységet a fehér gazdaság felé terelni (pl. a kocsik felújításához hitel biztosít) anélkül azonban, hogy a jelentős létszámú fuvarozó megélhetését veszélyeztetné.

Dél-Afrikában a banki szolgáltatások jelentős részből elérhetetlenek a legszegényebbek számára. Az ún. „stokvel” még a 19. században létrejött takarékoskodási forma, amelynek a lényege, hogy szomszédok összeállnak egy „klub”-ba, és rendszeresen befizetett tagsági díjért cserébe jelentős családi kiadások idején nagyobb összeghez juthatnak. Az egyik jellemző formája például a tetemes kiadást jelentő temetési költségek előteremtése vagy nagyobb családi események finanszírozása. Egyes takarékosági klubok már jelentős részvényvásárlóként is megjelentek. A jelenleg mintegy három és fél milliós tagság és a növekvő anyagi erő is azt jelzi, hogy az országban ez a bankrendszerrel független informális szerveződés az egyik igen jelentős megtakarítási és hitelezési forma.

A második fejezet szerzői a teoretikus keretek felvázolására tesznek kísérletet. Azt vizsgálják, hogy milyen mértékben van befolyásuk az infor-

mális intézményeknek, és mi az, ami változásukat kikényszeríti, illetve melyek azok a csatornák, amelyeken keresztül hatnak a formális intézményekre.

A kötet harmadik fejezete a nemek közötti egyenlőség és az informális intézmények kapcsolódását elemzi. A gyarmati múltjukat hátrahagyó országokban a formális intézmények olyan módon is „követik” a hagyományokat, azaz például a nők alsóbbrendűségének elismerését, hogy teljes jogú férjzett felnőtt állampolgárnők esetében a bankhitel igényléséhez a férj jóváhagyása is szükséges, vagy a földműveléshez nők csak akkor kaphatnának hitelt, ha a föld tulajdonát is igazolni tudnák, ami éppen a tulajdonlásra vonatkozó hagyományok miatt szinte képtelenség. A szerzők kitérnek olyan zavarba ejtő példákra is, amikor a nők olyan informális intézményként működő normákat támogatnak, amelyek valójában éppen az ő érdekeiket sértik. Megkísérlik a különféle kapcsolódási módokat táblázatba rendezni, három nagy csoportot alkotva aszerint, hogy a vizsgált országban (1) vannak-e olyan erős formális intézmények, amelyek a nők egyenjogúságát támogatják, (2) csak gyenge támogató intézmények léteznek, (3) egyáltalán nincsenek ilyen intézmények. Ezeket vetik egybe azokkal az informális intézményekkel, amelyek támogatják, és azokkal, amelyek ellenzik nők egyenrangúságának elvét.

Az így létrejövő hat cellához egyenként rendelik hozzá a konkrét példákat. Ezek némelyike egymással is viszonyba kerül. Indiában például az alkotmány módosítása arról rendelkezik, hogy a hagyományos falusi tanácsok tagjainak legalább egyharmada nő kell hogy legyen. Gyakran előfordul azonban, mivel a tényleges erőviszonyok lassabban változnak, hogy a megválasztott nők helyett a férjük vesz részt a tényleges döntéshozatalban, vagy egyenesen kikényszerítik, hogy a nők férfiaknak adják át a helyüket a tanácsban. Ugyanakkor India különböző államaiban nem ritka, hogy nők speciális női bíróságokat hoznak létre, amelyek nők ügyében hoznak ítéletet (hozomány, családon belüli erőszak, kisebb birtokviták vagy akár gyilkosság esetében). Elismert és hatékony jogszolgáltatást nyújtanak azoknak a falusi szegény nőknek, akik más lehetőségekhez e nélkül az informális intézmény nélkül aligha jutnának.

A következő rész a formális és informális intézmények közötti kölcsönhatást elemzi, felvázolva a különbséget a szabályok által vezérelt, il-

letve a kapcsolatokra alapozott kormányzatok között. Az összjáték különféle formáit mutatják be, elsőként azt, amikor a kétféle működésmód versengő viszonyban van egymással, majd azt, amikor egymást kiegészítő funkciókat töltenek be, és mindkettőre szükség van a sikeres működéshez. Feltárják, hogy adott körülmények között a formális intézmények, megoldások bevezetése több problémát okoz, mint amennyit megold. A döntéshozóknak gondosan mérlegelniük kell, mely intézmények átalakítására vagy megtartására vállalkoznak. A kedvezőtlen hatásának ítélt informális intézményeket érintő törekvéseknek egyébként is mindenkor számolniuk kell a tényleges hatalmi erőviszonyokkal annak érdekében, hogy a különböző politikai csoportosulások támogatását elnyerhessék, illetve megtarthassák.

Az ötödik fejezet a gazdaság, az üzleti élet világát veszi górcső alá. Az informális megoldások szerepe különösen megnő ott, ahol a banki tevékenység vagy a szerződéses tranzakciók jelentősége csekély. Az ilyen országokban például a rokonsági hálózatok kínálnak megbízható megoldást a megállapodások betartatására, bár ezeknek a hálózatoknak a tagsága az azonos etnikumhoz vagy azonos vallási közösséghez tartozókra korlátozódik. Hong-Kong, Kína és India példája szemlélteti, hogy a formális intézményekhez való hozzáférés különbségei hogyan befolyásolják a szerződéses megállapodások megszületését.

A könyv zárófejezete a kiadványhoz kapcsolódó nemzetközi vita tanulságait összegzi, felhívva a figyelmet – a szövegszerű ismétlések számát tekintve ugyanazon a kötetben belül talán túlságosan is sokadszor – arra a kényes egyensúlyra, amely a hagyományos illetve informális intézmények és a formális intézmények kölcsönös viszonyát érintően óvatosságot kíván minden döntéshozótól.

*(Johannes Jütting, Denis Drechsler, Sebastian Bartsch & Indra de Soysa [eds.] [2007]: Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development. OECD. 174p.)*

*Havasi Krisztina*

