STRUKTURFUNKTIONALISMENS ANVENDELSE I INTERNATIONAL POLITIK BELYST VED ET STUDIE AF VERDENSBANKEN

Af STEEN B. RASMUSSEN

Det er blevet særdeles udbredt at anvende systemanalyse og særlig systembegrebet i international politik. Et system er i den simple form en samling indbyrdes afhængige elementer, der er kendetegnet ved, at en påvirkning af ét af elementerne samtidig vil påvirke de øvrige elementer. Således forstået er et system afgrænset på den måde, at alle elementer, der bliver påvirket ved påvirkning af ét element, indgår i systemet, mens alle andre elementer udgør systemets omgivelser. Dette er en afgrænsning, der kan anvendes med mekaniske systemer, en maskine f. eks., men for sociale systemers vedkommende er problemerne mere indviklede. For det første kan man ikke sætte faste grænser for, hvilke elementer der bliver påvirket, og hvilke der ikke bliver, idet den sociale virkelighed totalt er sammenhængende. Grænserne mellem elementerne, der indgår i systemet, og elementer der ikke indgår, må derfor fastsættes ud fra en vurdering af, om påvirkningen er »væsentlig« eller »uvæsentlig«. For det andet vil forskellige slags påvirkning af et element medføre, at i visse tilfælde påvirkes visse elementer samtidig, og i andre tilfælde påvirkes andre elementer samtidig, således at et enkelt element på samme tid vil indgå i flere forskellige systemer. Det har medført, at man i vidt omfang ikke arbejder med konkrete elementer – som f. eks. mennesker eller grupper – men med aspekter af adfærd som elementer i systemer. Man arbejder således med et økonomisk system, et politisk, et socialt osv., der hver for sig er afgrænset ved et økonomisk, et politisk, et socialt osv. aspekt af adfærd. Denne opsplitning i mange forskellige systemer er en nødvendig, men samtidig en af systemanalysens alvorligste konsekvenser, idet den sociale virkelighed som før nævnt udgør en helhed, mens man ved betragtning af systemer kun ser på et enkelt aspekt som f. eks. det politiske. Man ser de forskellige politiske fænomeners påvirkning af hinanden og bliver tilbøjelig til at forklare visse politiske foreteelser med andre politiske foreteelser. Analysen får derved en statisk karakter. Hvis imidlertid økonomiske og politiske fæ-

nomener er helt integrerede, f. eks. således at den politiske struktur er bestemt af og følger den økonomiske, vil man ikke kunne studere denne sammenhæng i en systemanalyse undtagen på den måde, at økonomiske elementer virker som påvirkning af ét eller flere politiske elementer – såkaldt input. Man kan derimod ikke studere dem i en integreret helhed.

Systembegrebet og systemanalyse kan imidlertid være værdifuld, hvilket der findes en del eksempler på. Det er vel givet, dels at stater på en række områder er mere integrerede med hinanden end på andre i den forstand, at hændelser på et sådant område i én stat tenderer mod at få større konsekvenser i andre stater end hændelser på et andet område. Det er vel også givet, at nogle stater er mere integrerede med hinanden, end de hver for sig er med andre stater. Disse forhold kan berettige til opdelinger og fastsættelser af grænser, som er noget fundamentalt for systemanalyse.

Det er imidlertid væsentligt, at man gør sig klart, på hvilken basis man vil karakterisere noget som et system. Mange forfattere – i international politik bl. a. Micael Haas – vil definere og afgrænse et system ud fra dets funktioner. Det vil netop sige, at systemet f. eks. er økonomisk, at det har visse økonomiske konsekvenser. I visse tilfælde kan det være flere slags funktioner, der varetages, men så deler man op igen i undersystemer. Man kan gå to veje ved en funktionel afgrænsning af systemer. Man kan vælge arbitrært at fastsætte funktioner, som skal varetages, for at man kan tale om et system og derved være i stand til at lokalisere systemer. Derefter kan man på forskellig måde finde frem til, om de valgte funktioner er frugtbare at arbejde med eller ej. Derved får man de ovenfor omtalte alvorlige konsekvenser. Systemrammen bliver en beskrivende ramme, en klassificering af elementer, men man opnår ingen forklaringsevne ved denne betragtningsform. Man kan også gå en anden vej, nemlig at søge at fastslå konsekvenserne af en bestemt struktur. Hvis strukturen – f. eks. en organisations interaktion med andre organisationer og stater – har mange former, men ensartede konsekvenser, er der basis for at forklare strukturen ud fra disse konsekvenser og afgrænse systemet til de elementer, som er involveret i skabelsen af konsekvenserne. Herved opnår man at kunne forklare fænomener – her strukturer – i hvert fald på ét forklaringsniveau.

Det vil her ved et eksempel – et studie af Verdensbankens konsekvenser – blive belyst, hvordan strukturfunktionalismen kan anvendes i studiet af international politik selv ved et ret begrænset forskningsprojekt, og ligeledes vil der være en ganske kort redegørelse for, hvorledes man ved anvendelse af sådanne forklaringer kan bevæge sig fra det enkelte eksempels niveau mod egentlig teoridannelse.

Strukturfunktionalismen går som nævnt kort ud på, at man forklarer en struktur ved dens konsekvenser. Der er imidlertid mindst to forudsætninger, som må opfyldes, for at det ikke skal ende i de rene pseudoforkla-

ringer. Den første er, at strukturen indeholder et vist antal forskellige aktiviteter, der har den samme konsekvens. Den anden er, at der kan lokaliseres kræfter, der søger at modvirke de konsekvenser, strukturen menes at opretholde. Hvis konsekvenserne ville eksistere uafhængigt af strukturen, er det naturligvis meningsløst at forklare den ud fra dem.

Ved en normal kausalforklaring vil man forklare konsekvenserne (kaldet K) ud fra strukturen (kaldet S). Ved funktionelle forklaringer går man så at sige den anden vej rundt, men der er dog et gensidigt forhold mellem S og K. Som før nævnt i forudsætningerne må der være kræfter, der søger at ændre K, men da formålet med S – hvis forklaringen er rigtig – er at bibeholde K, må der være et gensidigt forhold mellem S og K på den måde, at hvis kræfterne der søger at ændre K styrkes, således at K bliver ændret, vil S ligeledes ændres for at genoprette K. K er i et vist tidsrum i hvert fald i en homeostatisk ligevægt.

For at give strukturfunktionalismen egentlig mening som forklaringsmodel, må der bringes et yderligere element ind her. Det er det forhold, at visse konsekvenser kan være funktionelle for visse grupper, men disfunktionelle for andre. Det er delvis tidligere bragt ind ved omtale af de kræfter, der søger at modvirke K, men dels behøver grupper, for hvem K er disfunktionel, ikke at udgøre kræfter, der søger at ændre den, dels kan kræfterne udgøres af andre institutionelle forhold. For international politiks vedkommende må det imidlertid ofte være grupper, for hvem K er disfunktionel, der samtidig udgør de kræfter, der søger at ændre den. Dette forhold – funktionalitet kontra disfunktionalitet – bringer samtidig problemet omkring magtforhold og evne til at bestemme strukturer frem, og dette har i hvert fald traditionelt været essentielt i udforskningen af international politik, omend tilgangen har været en anden.

Det studie, der her er foretaget, er foretaget delvis på enkeltstudieniveau. Dvs. Verdensbankens aktivitet er studeret på tre områder: 1) Dens generelle studier af landenes økonomiske og sociale forhold og dens anbefalinger i forbindelse med disse, 2) dens massekommunikation og 3) dens adfærd i forbindelse med ansøgninger om lån.

Den første forudsætning for en simpel funktionel forklaring, at der skulle være tale om et vist antal aktiviteter, er således opfyldt i kraft af, at Banken har foretaget mange generelle studier og anbefalinger, af hvilke en del er undersøgt her, og at mange tilfælde af ansøgninger om lån er studeret. Den anden forudsætning for at forklare Bankens adfærd ud fra dens konsekvenser er, at der er kræfter, der modvirker konsekvenserne, og dette må da undersøges.

Et yderligere skridt, som kan foretages, men som kun delvis er foretaget her, er en undersøgelse af adfærden uden for Verdensbanken for de stater, som kunne være interesserede i Bankens adfærds konsekvenser. En sådan

undersøgelse kunne klarlægge, om den adfærd, de har uden for Banken, delvis havde samme, dels ikke modstridende konsekvenser, med det formål at fastslå hvilke stater der var bestemmende for Bankens politik.

Et sidste skridt, som slet ikke er foretaget, kunne være et forsøg på opstilling af en teori til forklaring af, hvorfor disse stater ønskede de bestemte konsekvenser.

Men her er der altså kun tale om det simple studium på første trin og kun temmelig overfladisk på det andet trin.

Verdensbankens virksomhed består hovedsaglig i at yde lån til udviklingsområder og i at fremme private investeringer i disse. Denne virksomhed har to typer konsekvenser, en kvantitativ, der muligvis giver sig udtryk i en vis økonomisk vækst i låntagerlandene, og en kvalitativt præget, der består i de ændringer i de pågældende samfunds struktur, der opstår ved denne vækst, bl. a. ændringer i magtfordelingen i samfundene.

Begge typer konsekvenser følger som nævnt af Bankens virksomhed, og de kan begge eller hver for sig være determinerende for Bankens adfærd.

Økonomisk vækst er utvivlsomt et mål for hovedparten af U-landene. Bedømt ud fra disse interesser bør der altså findes institutioner, enten i form af organisationer eller i form af en fast etableret adfærd, hvorved der tilføres U-landene den kapital og fremmede valuta, der er en forudsætning for investering i produktionsgoder.

Hvis Verdensbanken ikke havde denne funktion, var den meningsløs, og man kunne måske acceptere nævnte funktion som en udtømmende forklaring på Bankens eksistens.

To sammenhængende forhold bevirker dog, at man ikke kan godkende den kvantitative funktion som tilstrækkelig forklaring.

Dels kan den økonomiske vækst i U-landene fremmes på andre måder end ved kapitaloverførelse, sådan som den sker nu gennem Banken. Dels er der i de kvalitative konsekvenser af Bankens virksomhed en temmelig klar linie, der fastholdes, selv om der i høj grad er kritik af den.

Vedrørende Bankens metode til fremme af den økonomiske vækst i U-landene – den kvantitative konsekvens – er der stillet forslag, der ved deres fuldstændige gennemførelse ville indebære, at Banken i praksis ville ophøre at eksistere i sin nuværende form.

På årsmødet i 1967 rettede således Malaysia i relation til en resolution, vedtaget af 15 afrikanske lande, en kritik mod Banken. Den delegerede hævdede, at Banken alene behandlede nogle symptomer på »sygdommen« i verden ved ydelsen af lån til produktionsvirksomhed, og at den ikke behandlede basis-problemerne. Disse var ifølge den delegerede bl. a. de lave priser på primære produkter, den manglende mulighed for U-landene for at afsætte deres varer på I-landenes markeder som følge af toldsatser og andre importrestriktioner, samt de høje fragtrater.

Ideen bag Malaysias kritik var, at behovet for lån i Banken og for private udenlandske investeringer ville dale stærkt, såfremt Verdensbanken eller en anden organisation ville tage sig af disse basis-problemer.

Konsekvensen for Banken ville blive, at den blev om ikke overflødig så dog ret sekundær som formidler af kapitaloverførelse til U-landene. Samtidig ville dens muligheder for at stille krav og betingelser i forbindelse med långivning blive reduceret.

De 15 afrikanske landes resolution, der gik ud på, at Banken skulle tage sig af de nævnte basis-problemer, og den malaysiske delgeredes indlæg viser, at Banken i sin kvantitative konsekvens ikke er ganske funktionel, idet den økonomiske vækst i U-landene ikke foregår helt på den måde og i det omfang, U-landene kunne ønske det.

Vedrørende den kritik, der er rejst med hensyn til den kvalitative konsekvens af Bankens virksomhed, må det konstateres, at en ændring på dette område ikke ville berøre omfanget af Bankens lånevirksomhed, men alene de betingelser, der stilles i forbindelse med ydelse af lånene.

Hvilke betingelser stiller Banken da, og hvilke kvalitative konsekvenser har Bankens krav?

Professor i anvendt økonomi ved Glasgow Universitet, Alec Cairncross, der har været ansat i Verdensbanken, skriver i sit essay, »The International Bank for Reconstruction and Development«, at Banken placerer sig internationalt på to måder, dels som international institution og dels som udviklingsbank.

Som international institution søger Banken at fremme udenlandske, private investeringer i U-landene, idet den påvirker disse til at skabe gunstige betingelser for de fremmede investeringer. Påvirkningen sker delvis ved, at Banken nægter at yde lån til projekter, som udenlandske firmaer er villige til at investere i. Da sådanne projekter vil være de mest udbyttegivende f. eks. olieudvinding og industri, hindres U-landene i ved hjælp af lån fra Banken selv at investere i sådanne projekter. Ifølge Cairncross' opfattelse er rollen som international institution Bankens vigtigste.

I sin rolle som udviklingsbank giver Banken som nævnt kun lån til bestemte projekter og ikke lån til fri disposition for låntagerlandet.

For at finde frem til de konsekvenser, som Banken i sin egenskab af udviklingsbank kan have i U-landene, må man se på, hvilke funktioner i samfundene Banken interesserer sig for.

Bedømt ud fra Missions-rapporterne, der er generelle undersøgelser af hvert enkelt lands økonomiske og sociale forhold, og ud fra de af Banken faktiske givne lån, ligger Bankens interesseområde i produktionsfunktionen. Banken beskæftiger sig meget lidt med f. eks. socialiseringsfunktionen, som denne finder sted bl. a. i skoler. I de seneste år synes der dog at være sket nogen ændring i dette forhold.

Bankens interesse for produktionsfunktionen tenderer mod at gøre denne funktion vigtigere i låntagerlandene end den tidligere var. Hermed flyttes indflydelse fra grupper, der har forbindelse med socialisering eller med de funktioner i et samfund, der opretholder de traditionelle værdimønstre, til grupper i forbindelse med produktion.

Denne flytning af indflydelse er i sig selv værdiskabende, men hvilke værdier, der skabes, afhænger i høj grad af, hvilke grupper i forbindelse med produktionsfunktionen der styrkes.

Af Missions-rapporterne, der indsendes til Banken, fremgår det, at den politiske og administrative ledelse af et land betragtes som led i produktionsfunktionerne eller i hvert fald som en vigtig determinant for denne. I rapporterne anbefales det generelt at styrke landets ledelse ved at decentralisere de administrative beslutninger, såvel geografisk som i hierarkiet, og ved at centralisere de politiske beslutninger. Dette antyder noget om, hvilke grupper i samfundet Banken bl. a. ønsker styrket, men det kan være tvivlsomt, om rapporternes anbefalinger har nogen effekt, da Banken normalt ikke ved ydelse af lån stiller betingelser angående landets ledelse. Der stilles imidlertid betingelser vedrørende offentlige virksomheders ledelse i forbindelse med ydelse af lån. Banken forlanger, at disse skal ledes som selvstændige korporationer, uafhængige af landets administration, at de skal drives forretningsmæssigt så vidt muligt med overskud og med forretningsmæssigt acceptable regnskaber. Bankens ledelsesmodel er følgende:

Den daglige ledelse forestås af en generaldirektør, som handler på eget ansvar i alle drifts- og planlægningsspørgsmål. Direktøren bør være teknisk velkvalificeret, og i de fleste tilfælde anbefales eller kræves det, at posten besættes med en udlænding, eller at ledelsen forestås af et professionelt udenlandsk ledelsesfirma. Direktøren er ansvarlig over for bestyrelsen, som fastlægger virksomhedens generelle politik og træffer beslutninger om nyinvesteringer. Ifølge Bankens krav må bestyrelsen ikke have tilknytning til landets administrative eller politiske ledelse, idet Banken ønsker at undgå, at der træffes »politisk« bestemte beslutninger. Derimod bør erhvervsinteresser normalt repræsenteres i de offentlige virksomheders bestyrelser.

Til belysning af ovenstående kan nævnes, at der i rapporten fra Spanien, The economic Development of Spain, siges om jernbanerne, at de bør reorganiseres, så de drives uafhængigt af regeringen med en generaldirektør og en bestyrelse som ovenfor beskrevet. Den af landet ønskede statslige kontrol med jernbanerne, herunder med nyinvesteringerne, kan ifølge rapporten sikres ved at udnævne 2 ikke stemmeberettigede regeringsrepræsentanter til bestyrelsen som observatører.

Rapportens anbefalinger blev nogle år senere, da de spanske jernbaner søgte om lån, fulgt op af Banken, der krævede og fik gennemført en reorganisering af ledelsen efter nogenlunde de i rapporten beskrevne ret-

ningslinier. Dog fik regeringen en noget større indflydelse m. h. t. nyinvesteringer, end Banken oprindeligt havde ønsket.

Konsekvenserne af Bankens politik er ret klare. For det første kommer markedsøkonomien til at virke også for de offentlige virksomheder, hvilket gør det vanskeligt med disse at forfølge f. eks. sociale mål. For det andet fratages regeringerne et vigtigt middel i den økonomiske planlægning. Da offentlig virksomhed normalt består af basis-faciliteter for anden produktionsvirksomhed, f. eks. el-værker, havneanlæg osv., er det naturligvis af stor betydning for den geografiske fordeling af et lands udvikling og for den type udvikling, der sker i de enkelte områder, hvor investeringen i sådanne basisvirksomheder foretages og i hvilket omfang.

For det tredje forøges de teknisk set højest uddannedes og det private erhvervslivs indflydelse betydeligt, idet det bliver hos disse grupper, beslutningerne om disse for samfundet vigtige forhold kommer til at ligge.

Bankens indstilling til andre forhold styrker yderligere de private erhvervsdrivendes stilling, idet Banken såvel i Missionsrapporterne som i forbindelse med lån kræver, at offentlige restriktioner på handel og produktion skal bortfalde. Således nævnes det i rapporten fra Thailand, »A Public Development Program for Thailand«, at de offentlige krav til industrien om sikkerhedsbestemmelser og sociale ydelser bør bortfalde, da de hæmmer produktionen. Eksemplet er grelt, og der er ikke fundet noget tilsvarende i andre rapporter. Tendensen er imidlertid, at alle restriktioner er af det onde og bør bortfalde.

Desuden kræver Banken normalt (Jugoslavien undtaget), at al industrivirksomhed drives af private, samt – indtil 1968 – at udviklingsbanker skulle ejes af private. I 1968 blev bestemmelsen ændret, så administrationen kunne tage hensyn til de fattigste landes behov for statsejede udviklingsbanker. Udviklingsbankerne må imidlertid fortsat kun udlåne til private og kun på forretningsmæssige betingelser.

Denne politik tenderer mod, at den omfordeling af magt, der kommer ved enhver udvikling af produktionssektoren fra de traditionelle magthavere til grupper i forbindelse med produktion, væsentligst vil tilfalde private ejere af produktionsvirksomheder, og ikke f. eks. kollektiver eller politiske organer. Tanzania og Sudan har på flere årsmøder kritiseret Bankens industripolitik for ikke at passe til industridrivning i Afrika. Flere andre stater, f. eks. Jamaica og Den Central Afrikanske Republik har kritiseret Bankens holdning til udviklingsbanker.

Såvel Bankens interesseområde som dens indstilling til offentlige virksomheder og ejendomsforholdene i erhvervslivet tyder på, at det bliver de selvstændige erhvervsdrivende og teknisk højt uddannede grupper, der styrkes. I rapporten fra Libyen hedder det direkte, at en mellemklasse af selvstændige forretningsfolk er et værdifuldt element i samfundet.

Disse konsekvenser er iflg. kritikken tydeligt disfunktionelle for en række stater, der muligvis forfølger flere politiske mål end den kvantitative vækst. Det er vel i øvrigt en ubevist påstand fra Bankens side, at privat industridrift giver det største udbytte. Udbytte kan endvidere beregnes på mange måder. Jamaica hævdede således på årsmødet i 1967, at ordet »udvikling« ofte blev misbrugt for at passe ind i statistiske modeller, og at bruttonationalproduktet muligvis var et godt udtryk for udvikling i de industrialiserede lande, men at udvikling har mange kvalitative aspekter, som ikke kommer med. Her er kun nævnt nogle få lande som eksempler på de utilfredse, men der er faktisk en generel utilfredshed blandt U-landene med kvalitative konsekvenser af Bankens udlånsvirksomhed.

I sin føromtalte rolle som international institution tenderer Banken mod de samme konsekvenser. Den søger ved påvirkning af U-landene at fremme udenlandske investeringer. Den kombinerer sine to roller på den måde, at den anvender sine udlån til at lægge pres på U-landene. F. eks. har Banken erklæret, at der ikke ydes lån til et land i tilfælde af, at landet har nationaliseret en udenlandsk virksomhed, og der endnu ikke er opnået enighed om erstatningen. Herved placeres de udenlandske investorer således, at de kan få større erstatninger, end de måske er berettigede til, og det kan eventuelt få U-landene til at afholde sig fra nationalisering.

Som funktionel forklaring af Bankens bestående med den adfærd, den har, tjener altså de to typer konsekvenser, der kort er gjort rede for her: De kvantitative, dvs. den økonomiske vækst, og de kvalitative, dvs. en magtfordeling og organisering af samfund og produktionsstruktur.

Man kan sige, at de kvantitative konsekvenser i hvert fald er en forudsætning for Bankens bestående. Men at dette ikke kan være en tilstrækkelig forklaring, fremgår af Malaysias indlæg og de afrikanske landes resolutionsforslag, der anviser andre måder, den økonomiske vækst kunne opnås på. Af den øvrige kritik af Bankens politik fremgår det, at i hvert fald en del af de kvalitative konsekvenser er disfunktionelle for de fleste U-landes øvrige politiske mål. Da Bankens politik imidlertid opretholdes, til trods for at der er kræfter i U-landene, der søger at ændre den, må der være stærkere kræfter, der bevarer den. Israel har i en kritik af Banken på årsmødet i 1966 fremhævet dens placering som støttende de industrialiserede lande og især disses industri. Den delegerede hævdede, at den favorable ordning, Banken havde gennemført for I. F. C., en filial af Banken, der udelukkende støtter privat industri og især udenlandske private investeringer, ikke var til at få gennemført for I. D. A., den anden af Bankens filialer, der forsyner U-landene med rentefri og i visse tilfælde afdragsfri lån. Allerede på årsmødet i 1965 placerede Israel Banken som stående på vestlig side i Øst–vest-konflikten om U-landene.

Det fremgår tydeligt af Bankens placering som international institution,

at den støtter I-landenes interesser, idet den søger at fremme investeringerne ikke ved påvirkning af investorer, men ved påvirkning af U-landene. De lande, der nyder størst fordel af denne politik, er naturligvis de mest kapitaleksporterende som USA, England og Vesttyskland.

Den værdiskabning, der sker, og omfordelingen af magt til de selvstændige og højtuddannede som konsekvenser af de udlånskriterier, Banken i sin egenskab af udviklingsbank anvender, kan tydeligt ses i den sammenhæng, Israel har sat det. Konsekvenserne er, at der er større sandsynlighed for, at det bliver vestligt orienterede værdier, der kommer til at gælde i samfundene, end at det bliver østlige. Dette er imidlertid formentlig sekundært. I forhold til U-landene er det primære, at der er tendens til at afskære dem fra at følge andre mål end dem, de private erhvervsdrivende og især de udenlandske koncerner også har, nemlig økonomisk udbytning uden egentlig hensyntagen til f. eks. indkomstfordeling.

Da der som nævnt er kræfter i gang for at modvirke disse konsekvenser, og de til trods herfor stadig opretholdes, mens der for så vidt er enighed om at fremme de kvantitative konsekvenser, må Bankens eksistens i dens nuværende form og dens adværd væsentligst forklares ud fra de vestlige industrielle interesser i at opretholde de kvalitative konsekvenser.

Det må dog understreges, at det er de kvantitative konsekvenser, der forklarer, at der overhovedet eksisterer en institution, der formidler kapitaloverførelser til udviklingsområder.