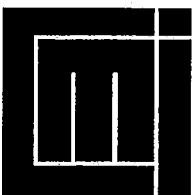


# Hva får vi igjen?

En statistisk analyse av norske leveranser  
til det multilateral bistandsmarkedet

Per Granberg

R 1993: 1  
March 1993



**Report**  
Chr. Michelsen Institute  
Bergen Norway

---

Copyright © Chr. Michelsen Institute, 1993

*CMI Report Series*

Editors: Arve Ofstad and Hugo Stokke

Cover design by Dynamo Bergen

Printed by Bergen Print Service AS

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

Fantoftvegen 38

N-5036 Fantoft-Bergen Norway

Fax: + 47 5 574166 Phone: + 47 5 574000

Price: NOK 90

ISSN 0803-0030

### **Indexing terms**

Aid-dependent exports

Aid-financed procurements

Multilateral development organisations

Norway

# Innhold

Forkortelser	iv
1. Innledning	1
2. Begrepsavklaring	3
3. Bistandsmarkedet	6
3.1 Bistandsmarkedets samlede størrelse og Norges direkte andel av dette	6
3.2 Bistandsmarkedets finansieringsformer	10
3.3 Innkjøpsmassens fordeling på produkttype	14
3.4 Returkvotientene	15
3.5 Norges returkvotienter i et internasjonalt perspektiv	18
4. Nærmere om de enkelte organisasjonene	26
4.1 FN-familien	26
4.2 Bankene	36
4.2.1 Verdensbanken	40
4.2.2 Den Afrikanske Utviklingsbanken	44
4.2.3 Den Asiatiske Utviklingsbanken	46
4.2.4 Den Inter-Amerikanske Utviklingsbanken	47
5. Oppsummering og avrunding	50
5.1 Oppsummering av en del hovedpunkter	50
5.2 Noen mulige årsaker til Norges lave markedsandel	54
Tabellvedlegg	59
Annex 1	88

## Forkortelser

AfDB :	African Development Bank
AfDF :	African Development Fund
AsDB :	Asian Development Bank
AsDF :	Asian Development Fund
BUA :	Bank Unit of Account ("pengeenhet" benyttet av AfDB)
DAC :	Development Assistance Committee
FAO :	Food and Agricultural Organization of the UN
FN, FN-familien, FN-systemet osv.:	Refererer til det totale FN-systemet eksklusivt Verdensbanken
FSO :	Fund for Special Operations (ref. IDB)
FUA :	Fund Unit of Account ("pengeenhet" benyttet av AfDF)
GATT :	General Agreement on Tariffs and Trade
IAEA :	International Atomic Energy Agency
IAPSO :	Inter-Agency Procurement Services Office
IBRD :	International Bank for Reconstruction and Development
ICAO :	International Civil Aviation Organization
IDA :	International Development Association
IDB :	Inter-American Development Bank
IDB/OC :	Inter-American Development Bank/Ordinary Capital
IFAD :	International Fund for Agricultural Development
ILO :	International Labour Organisation
IMO :	International Maritime Organization
ITC :	International Trade Centre (UNCTAD/GATT)
ITU :	International Telecommunications Union
JPS :	Japan Special Fund
NOK :	Norske Kroner
NTF :	Nigerian Trust Fund
OC :	Ordinary Capital (ref. IDB)
OCR :	Ordinary Capital Resources (ref. AfDB, AsDB)
ODA :	Official Development Assistance

OECD :	Organisation for Economic Co-operation and Development
P/C-Ratio :	Returkvotient
PAHO :	Pan American Health Organization
“Soft Window”:	Bistands-bærende finansierings-alternativ
TA :	Technical Assistance (faglig bistand)
TASF :	Technical Assistance Special Fund (ref. AsDB)
UMDC :	Under-utilized Major Donor Countries
UN/ESCWA :	UN Economic and Social Commission for Western Asia
UN/ECLAC :	UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean
UN/ECA :	UN Economic Commission for Africa
UN/ESCAP :	UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UN/CPTS :	UN Commercial Purchase and Transportation Services
UN/DTCDC :	UN Department of Technical Cooperation for Development
UNCHS(Habitat) :	UN Centre for Human Settlement
UNCTAD :	UN Conference on Trade and Development
UNDP :	UN Development Programme
UNDP/DAMS :	UNDP Division for Administrative and Management Services
UNDP/OPS :	UNDP Office for Project Services
UNEP :	UN Environment Programme
UNESCO :	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA :	UN Population Fund
UNHCR :	UN High Commissioner for Refugees
UNICEF :	UN Children’s Fund
UNIDO :	UN Industrial Development Organization
UNOG :	UN Office in Geneva
UNRWA :	UN Relief and Works Agency
UNU :	UN University
UPU :	Universal Postal Union
USD :	USA Dollar
WB :	World Bank
WFP :	World Food Programme
WHO :	World Health Organization
WIPO :	World Intellectual Property Organization
WMO :	World Meteorological Organization
WTO :	World Tourism Organization



# 1. Innledning

Norsk utviklingshjelp er alminnelig anerkjent for sin generøse karakter. Ikke bare er hjelpen relativt sett blant de aller største i verden, men den er også for en meget stor dels vedkommende gitt i form av ubundne gaver, dvs uten særlige krav om tilbakebetaling, kjøp av norske varer eller lignende. I denne studien skal vi se litt nærmere på det faktiske omfanget av uhjelpens tilbakeføring til Norge i form av vare- og tjenestekjøp. Det synes alminnelig antatt at dette er relativt lite, både fordi andre giverland gjennomgående binder sine bistandsmidler i høyere grad enn Norge, men også fordi norske varer og tjenester bare utgjør en liten andel av de innkjøpene som foretas på grunnlag av ubundne bistandsmidler. Det generelt aksepterte bildet synes følgelig å være at store norske bevilgninger alt i alt har resultert i små eksportleveranser.

Selv om den enkelte uhjelpslyter ikke har noe formelt krav på at "gjenkjøpene" står i noe spesielt forhold til bidraget (i den grad dette ikke er bundet), og selv om bistandsorganisasjonene forutsetningsvis skal bruke bevilgningene slik at de gir mest mulig effekt for *mottakeren*, så trekkes allikevel en markant ubalanse mellom bidrag og "gjenkjøp" til tider frem som et problem. I FN-sammenheng har en således begynt å interessere seg for hvordan gjenkjøpene fordeler seg på land, og for dette formål innført begrepet: *Under-utilized Major Donor Countries* (dvs: "Under-utilized" mht FN's totale innkjøp av varer og tjenester).

Også her hjemme blir forhold vedrørende graden av gjenkjøp fra tid til annen diskutert. I denne diskusjonen har en imidlertid tildels manglet et skikkelig statistisk grunnlag. Bakgrunnen for denne studien er et ønske om å avhjelpe denne mangelen. Vi skal følgelig forsøke å tallfeste omfanget av denne type gjenkjøp fra Norge, både i relasjon til vårt eget bistandsvolum og i forhold til tilsvarende forhold i sammenlignbare land.

En statistisk analyse av denne typen ble for et par år siden utarbeidet av Chr. Michelsens Institutt for de norske bistandsmyndigheter.<sup>1</sup> Den foreliggende analysen har sprunget ut av det tidligere arbeidet, men er omarbeidet og oppdatert på vesentlige punkter slik at den nu fremstår som et selvstendig produkt. Allikevel er både analysens format og siktemål

<sup>1</sup> Upublisert .

hovedsaklig de samme som i den opprinnelige analysen. Dette innebærer at den allerede i utgangspunktet er avgrenset til den *multilaterale* arena, nærmere bestemt til bistand og eksportsalg knyttet til de i denne sammenheng viktigste multilaterale bistandsorganisasjonene. Videre innebærer det at analysens formål, som allerede påpekt ovenfor, er av rent statistisk art. Det er følgelig ikke meningen å gå inn i en omfattende diskusjon om hvorvidt det ut fra allmene rettferdighets-oppfatninger egentlig kan sies å eksistere noe krav på gjenytelser av bistandsbevilgninger i form av retur-eksport, om hvor stor returandelen isåfall burde være, eller om hva den dypereliggende årsak til en eventuell mangel på returhandel overfor Norge kunne være.



## 2. Begrepsavklaring

Som allerede antydnet innledningsvis har denne analysen til formål å avdekke i hvilket omfang norske varer og tjenester blir etterspurt av de viktigste multilaterale bistandsorganisasjonene, og hvordan de tilsvarende forholdene er i land det er naturlig å sammenligne med. Men: hva er en *norsk* vare/tjeneste, hvordan avgrense *vare/tjeneste*-begrepet, hvilke er de *viktigste* multilaterale bistandsorganisasjonene, og hvilke *land* er det naturlig å sammenligne med?

Rent umiddelbart vil en med begrepet "norske varer og tjenester" trolig forstå varer og tjenester som i en eller annen forstand er *produsert* i Norge. Dette vil f.eks. synes den mest relevante definisjon dersom en primært er interessert i vareleveransens virkning på norsk sysselsetting, verdiskapning og netto eksportinntekt. I praksis er det imidlertid ikke denne definisjonen som ligger til grunn for de multilaterale bistandsorganisasjonenes klassifisering av opphavsland. Det som stort sett registreres er i hvilket land varen eller tjenesten er *innkjøpt*. Riktig nok har UNDPs sentrale innkjøpskontor IAPSO (Inter-Agency Procurement Service Office) gjort endel forsøk på å registrere både produsentland (country of origin) og innkjøpsland (country of procurement) for endel FN-organisasjoners vedkommende, men dette har vist seg vanskelig å få til. Av praktiske grunner er vi derfor henvist til å akseptere den definisjonen som ligger til grunn for "våre" organisasjoners statistiske innkjøps-klassifisering; dvs.: vi definerer en norsk vare/tjeneste som en vare/tjeneste som er innkjøpt fra en agent, bedrift e.l. beliggende i Norge. Dette betyr at tallmaterialet vårt ikke inkluderer norskproduserte varer levert gjennom agenter i andre land (f. eks. i selve mottakerlandet), samtidig som det inkluderer utenlandskproduserte varer som er solgt gjennom en norsk leverandør.<sup>2</sup>

Også når det gjelder avgrensningen av vare/tjeneste-begrepet er vi i praksis henvist til å akseptere den som ligger til grunn for det data-materialet vi har tilgjengelig fra de multilaterale organisasjonene. Disse opererer med forskjellige begreper som f.eks.: goods and services, equip-

<sup>2</sup> Tilsvarende gjelder for andre opphavsland. Det er ikke mulig å si noe sikkert om hvordan dette slår ut for de enkelte land, men antageligvis vil det være en tendens til underrapportering av varer produsert i de viktigste eksportlandene vi her behandler.

ment and services, equipment and sub-contracts o.l. uten at noen av disse er nærmere definert i vårt grunnlagsmateriale. Vi er derfor tvunget til å operere uten et klart definert vare/tjeneste-begrep, og vet heller ikke med sikkerhet om de dataene vi har til rådighet fra ulike organisasjoner ville kunne være sammenfallende innenfor rammen av en felles, enhetlig definisjon. Det synes allikevel god grunn til å anta at eventuelle definisjonsavvik de enkelte organisasjoner imellom er av relativt underordnet betydning, og at det vare/tjeneste-begrepet vi i praksis ender opp med inkluderer alle typer fysiske varer, konstruksjons-, bygg-, og vedlikeholdskontrakter samt diverse konsulenttjenester, mens lønnsutgifter m.v. til personell ansatt på mer regulær eller langvarig basis (f.eks. regulær stab, men også feltansatte eksperter o.l.) er ekskludert.

Alt i alt finnes det en rekke multilaterale organisasjoner innenfor bistandsverdenen. De aller fleste av disse er imidlertid bare av marginal interesse for vårt formål idet de på den ene side mottar lite eller ingen bidrag fra Norge og fra land "det er naturlig å sammenligne med", mens deres totale innkjøpsvolum fra disse landene på den annen side (høyst sannsynligvis) er tilsvarende ubetydelige. De organisasjonene vi ut fra dette skal begrense oss til er *Verdensbanken og den øvrige FN-familien, samt de regionale utviklingsbankene for Afrika, Asia og Latin-Amerika.*

Valget av disse organisasjonene har forøvrig også en praktisk side; det representere de organisasjonene som vi har offentlig tilgjengelige data for. Dette betyr allikevel ikke at vi i alle henseende har fullstendige data selv for disse. Tvert imot, i en rekke tilfeller mangler vi sikre og eksakte data. Resultatene som presenteres i denne analysen er følgelig tildels basert på noe usikre grunnlagsdata. Imidlertid, selv om enkelte tall således kan være beheftet med tildels betydelig usikkerhet, er det allikevel forfatterens overbevisning at det samlede bildet de gir av situasjonen er overveiende realistisk.

Også valget av sammenligningsland er i utgangspunktet begrenset av data-tilgjengeligheten, idet det kan by på problemer å skaffe tilstrekkelige bistands-data for en rekke land. I praksis er vi derfor henvist til gruppen av DAC-land.<sup>3</sup> Dette innebærer imidlertid ikke noe stort problem, idet denne gruppen inneholder de fleste og viktigste av de rike, bistandsytende landene. I utgangspunktet består derfor DAC-gruppen, som også Norge er

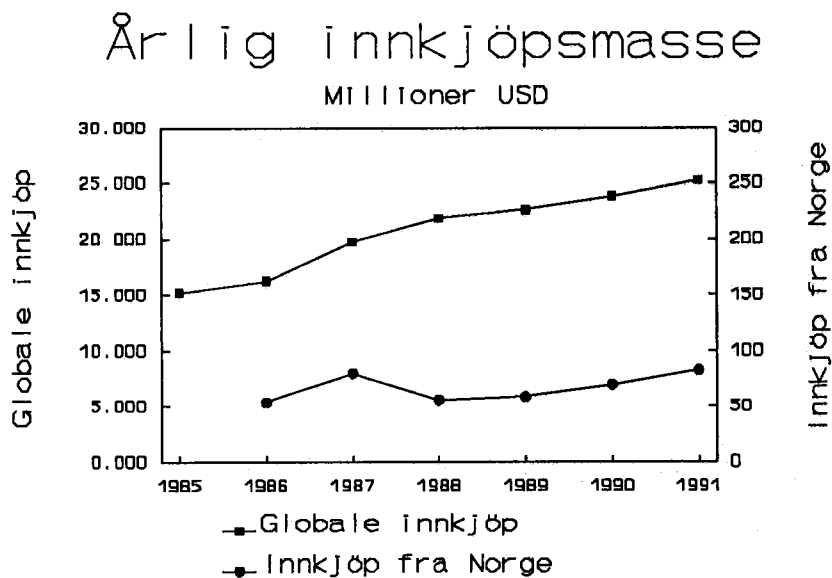
<sup>3</sup> DAC (Development Assistance Committee) er en spesialkomite under OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Komiteen har følgende 18 medlemsland: Australia, Belgia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italia, Japan, Nederland, New Zealand, Norge, Storbritania, Sveits, Sverige, Tyskland, Østerrike, USA. (I tillegg til disse er også EF-kommisjonen medlem.)

medlem av, nettopp av land som det er naturlig å sammenligne i denne sak.  
Et nærmere begrenset utvalg av DAC-land vil bli presentert senere.

## 3. Bistandmarkedet

### 3.1 Bistandsmarkedets samlede størrelse og Norges direkte andel av dette

Figuren under illustrerer noen hovedtall for de valgte multilaterale organisasjonenes totale globale innkjøp av varer og tjenester, samt deres innkjøp i Norge.<sup>4</sup> Den globale innkjøpsmassen har vokst forholdsvis jevnt og trutt, fra ca. 15,2 milliarder USD i 1985 til ca. 25,3 milliarder USD i 1991. Dette gir en gjennomsnittlig årlig vekstrate på 8,8 prosent over perioden, hvilket skulle indikere et forholdsvis klart ekspanderende marked. Veksttakten er allikevel klart avtagende, i første del av perioden (1985-88) var det tilsvarende tallet hele 12,8 prosent, mens det i den siste del av perioden (1988-91) var nede i 5,0 prosent.



<sup>4</sup> Illustrasjonen er basert på tall hentet fra tabell 1.1. Denne er gjengitt i et eget vedlegg bakerst i notatet, sammen med en rekke andre tabeller det vil bli henvist til i den videre analysen.

De totale årlige innkjøpene fra Norge har variert en god del fra år til år innen området 54-82 millioner USD i perioden 1986-91. Det gjennomsnittlige innkjøpsnivået var ca. 66,5 mill. USD, tilsvarende ca. 0,3 prosent av de globale innkjøpene.

Innkøpsmassens fordeling på organisasjon fremgår av følgende tall:

Gjennomsnittlig årlig innkjøpsmasse for perioden 1986-91,  
fordelt på organisasjon

Organisasjon	Global innkjøp		Innkjøp fra Norge	
	Mill.USD	%	Mill USD	%
Verdensbanken	14.628	67,8	28	42,1
Den Inter-Am. Utviklingsb.	2.181	10,1	3	4,7
Den Asiatiske Utviklingsb.	2.081	9,7	6	9,0
Den Afrikanske Utviklingsb.	1.372	6,4	4	5,9
FN-familien	1.302	6,0	26	38,3
<i>Total</i>	<i>21.563</i>	<i>100,0</i>	<i>67</i>	<i>100,0</i>

Kilde: Tabell 1.1.

Verdensbanken er langt den største aktøren i dette markedet. I gjennomsnitt står den for ca. 2/3 av det globale innkjøpsvolumet. De tre regionale utviklingsbankene står for mesteparten av det resterende, slik at hele den resterende FN-familien<sup>5</sup> bare står for 6 prosent av de totale innkjøpene. En kan derfor trygt si at bankene, og særlig Verdensbanken, dominerer etterspørselssiden i det markedet det her er snakk om.

Verdensbanken er den viktigste kunden også overfor Norge. Den er imidlertid langt fra en like dominerende kunde ovenfor norske eksportører som den er globalt, idet FN-systemet, som bare står for en mindre andel av totalletterspørselen, er en nesten like stor kunde i Norge. Dette innebærer at FN har en langt høyere etterspørselsandel overfor Norge enn Verdensbanken. Som det fremgår av vedleggstabell 1.1 gjør FN i gjennomsnitt nesten 2,0 prosent av sine totale innkjøp i Norge, mot bare 0,2 prosent for Verdensbankens vedkommende. En skal imidlertid være oppmerksom på at en ikke uvesentlig del av leveransene til FN-systemet skyldes bundet

<sup>5</sup> Som det senere vil bli forklart består FN-gruppen av en lang rekke organisasjoner, hvorav mange er autonome i forhold til de øvrige. Verdensbanken er en slik organisasjon. På grunn av dens dominerende stilling vil vi allikevel behandle den som en egen enhet, mens de resterende medlemmer av FN-familien behandles under ett. Med mindre annet klart fremgår, vil dette forholdet være underforstått når vi i det følgende refererer til FN, FN-familien, FN-systemet osv.

bistand til matvareprogrammet (World Food Programme), Norges eneste bundne bistandsbevilgning av betydning. Dersom vi trekker ut denne spesielle leveransen, og bare ser på de resterende leveransene som FN forutsetningsvis selv har valgt å kjøpe fra Norge, finner vi at etterspørselsandelen blir redusert til under 1,0 prosent.

For bedre å kunne vurdere hva disse tallene innebærer sett med norske øyne, kan vi sette dem inn i en nasjonal sammenheng; eksempelvis gitt ved Norges samlede eksport. Tabell 2 i vedlegget illustrerer denne sammenheng. Det første en kan lese ut av tabellen er at valutakursen, dvs verdien av USD uttrykt i NOK, har variert sterkt over perioden, med en klart fallende tendens i årene 1985-88. Den forholdsvis sterke veksten i global- etterspørselen fra de multilaterale organisasjonene som vi tidligere har påpekt nettopp for denne perioden, blir dermed kraftig redusert når vi måler den i NOK. Mens den gjennomsnittlige vekstraten over hele perioden 1985-91 er 8,8 prosent p.a. målt i USD, er den bare 3,8 prosent p.a. målt i NOK. I betraktning av at disse tallene gjelder verdier i løpende priser, tilsier en slik vekstrate at real-veksten må ha vært forholdsvis ubetydelig. Sammenligner en med den tilsvarende vekstraten for Norges samlede eksport (4,3 prosent), er allikevel ikke en vekstrate på 3,8 prosent ubetydelig. Dessuten synes 1985 på mange måter å ha vært et spesielt år; utelater vi dette året finner vi at vekstratene blir vesentlig høyere for samtlige størrelser.

Det kan imidlertid også stilles et spørsmålsteget ved betydningen av denne vekstrate-reduksjonen; er den i "dypere" forstand egentlig reell? I utgangspunktet reflekterer jo grunnmaterialets utstrakte referanse til USD mer enn valget av en tilfeldig regneenhet. I de fleste tilfeller er også de multilaterale bistandsorganisasjonenes budsjetttrammer o.l. fastlagt i USD. Anslaget på 8,8 prosent reflekterer derfor den *grunnleggende* vekstraten i bistandsmarkedet, mens reduksjonen til 3,8 prosent skyldes forhold på valutamarkedet, forhold som bistandsorganisasjonene hverken har ansvar for eller innflytelse over, og som i neste omgang kan slå ut i motsatt retning.

Men uansett, tallene under impliserer at de multilaterale bistandsorganisasjonene, fra *norske eksportørers* synspunkt, utgjør et relativt stort marked. I gjennomsnitt representerte de således et totalt markedspotensial på omlag 140 milliarder NOK per år, tilsvarende over 80 prosent av Norges samlede eksportverdi og over 150 prosent av den såkalte fastlandsbaserte eksporten.<sup>6</sup> Denne størrelsesordenen synes dessuten noenlunde stabil, idet bistandsmarkedet har vokst noenlunde i takt med den

<sup>6</sup> Strengt tatt halter sammenligningen mellom innkjøpsmassen og eksporten litt, idet førstnevnte inkluderer tjenester, hvilket sistnevnte ikke gjør. Dette er allikevel ikke av vesentlig betydning idet innkjøpsmassens tjenesteandel er forholdsvis liten.

norske eksporten. Regnet i NOK har vekstraten i markedspotensialet riktignok ligget under vekstraten i eksporten, men den underliggende trenden i førstnevnte har allikevel ligget fullt på høyde med sistnevnte.

Bistandsmarkedet sett med norske øyne, milliarder NOK

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Gj.sn.
<i>Bistandsmarkedet:</i>							
Globale innkjøp	120	133	142	156	149	164	144
Innkjøp fra Norge	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
<i>Norges samlede eksport:</i>							
Total eksport	134	145	146	187	212	220	174
Fastlandseksport	69	81	92	107	113	110	95
U-landseksport	16	15	9	11	15	18	14

Kilde: Tabell 2 i tabellvedlegget.

Fra norsk synsvinkel er det med andre ord snakk om et *betydelig* marked. Det betyr allikevel ikke at det også har vært et *viktig* marked for norsk eksport. Ser en således på hvordan Norge har utnyttet dette markedet, finner en at de norske bistandsleveransene bare utgjør 1/4 prosent av Norges samlede eksport, 1/2 prosent av den landbaserte eksporten og ca. 3 prosent av den samlede u-landseksporten. Dette inkluderer imidlertid den relativt store bundne leveransen til matvareprogrammet. Korrigerer vi for denne, finner vi at de totale ubundne innkjøpene, dvs de innkjøpene som organisasjonene selv har *valgt* å gjøre i Norge, utgjør 1/5 prosent av Norges totale eksport, 1/3 prosent av den landbaserte eksporten og omlag 2 prosent av u-landseksporten.

Det bistandsmarkedet vi her betrakter har følgelig vært av beskjeden betydning for Norges totale eksportutvikling. I og for seg er dette ikke særlig overraskende i betraktning av at dette markedet tross alt bare utgjør en liten andel av det totale eksportmarkedet landet står overfor. Dette kan illustrert ved følgende tall:

Årlige gjennomsnittsverdier for perioden 1986-90

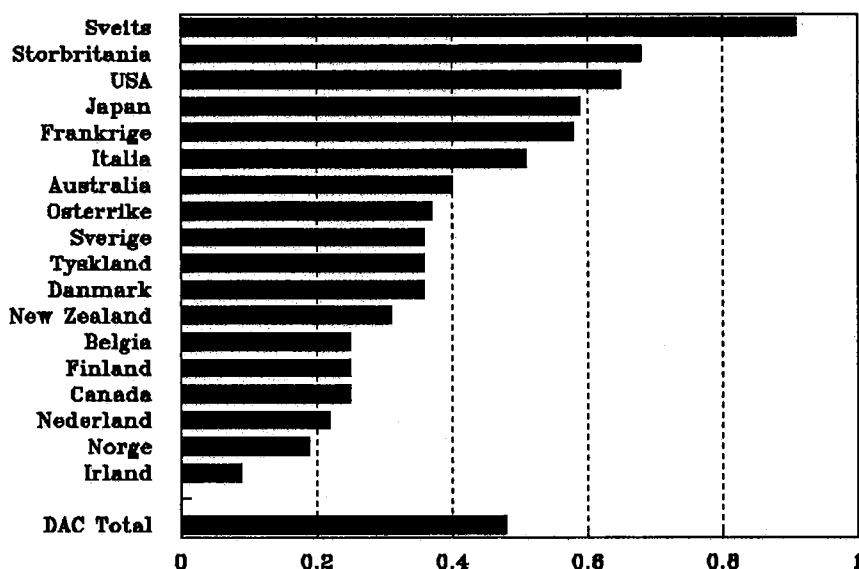
	Mill.USD	% av C	% av B
A: Bistandsmarkedet totalt	21	0,8	84
B: Norges totale eksport	25	0,9	100
C: Total global import	2.738	100,0	

Kilde: Tabell 3 (i vedlegget), og IMF: Direction of Trade Statistics.

Bistandsmarkedet er følgelig helt marginalt i forhold til det globale importmarkedet. At det samtidig er betydelig i forhold til Norges eksport, skyldes at også denne eksporten er liten i forhold til verdensmarkedet.

I utgangspunktet er det ikke å forvente at en marginal etterspørselskomponent på verdensmarkedet skal være annet enn av marginal betydning også for Norges eksport. Men tilsvarende gjelder for andre land; i et internasjonalt perspektiv er det derfor ikke opplagt at den norske eksportandelen skiller seg spesielt ut i den ene eller andre retningen. For å kunne studere dette litt nærmere har vi beregnet eksportandelene for samtlige land innenfor DAC-området:

### Eksportandeler \*)



\*)Eksportandeler basert på tall fra perioden 1986-91, og definert som landets salg til de multilaterale bistandsorganisasjonene, uttrykt i prosent av landets totale eksport.

Kilde: Tabell 3 (i vedlegget).

Norges eksportandel er følgelig også i en internasjonal sammenheng svært lav, allikevel uten å være ekstremt lav. Norges andel befinner seg således klart i bunnsjiktet, bare Irland ligger lavere, men en rekke land har andeler som ikke er vesentlig høyere enn Norges. De økonomisk tyngste landene i DAC-gruppen oppviser allikevel jevnt over klart høyere andeler, slik at eksportandelen for DAC-gruppen som helhet ligger på 0,5 tilsvarende omlag 2,5 ganger Norges andel.

### 3.2 Bistandsmarkedets finansieringsformer

Diskusjonen om "returprosenten" på bistandsbidragene, synes implisitt å bygge på en forestilling om at en bistandsyter har et moralsk krav på at en viss andel av bistandsmidlene skal vende tilbake i form av økt eksport.



Som allerede tidligere fastslått er det ikke formålet med denne analysen å argumentere hverken for eller mot realitetene i denne forestillingen. En nærmere konkretisering vil allikevel være på sin plass idet denne forestillingen i utgangspunktet kan tolkes på ulike måter. Hvilke tolkning vi velger å legge til grunn for den påfølgende analyse er ikke likegyldig; ulike tolkninger krever ulike analyser.

Innledningsvis kan vi konstatere at kravet om en viss returandel kan være både av absolutt og relativ karakter. Det absolutte kravet vil innebære en forventning om en *gitt* returandel på bidragene, et *bestemt* returbeløp e.l. (jfr. bundet bistand), mens det relative kravet vil innebære en forventning om at den prosentvise returandelen på bidragene skal tilsvare det som andre bidragsytere oppnår. Sistnevnte tolkning ligger til grunn for den videre analysen i dette notatet.

Men selv om vi har valgt å konsentrere oss om de "prosentvise returandelene", er det ikke dermed opplagt hvordan disse skal beregnes. Problemet består i første rekke i å avgjøre om organisasjonenes innkjøp bør inngå i den "bidragsrelaterte innkjøpsmassen" i sin helhet, tatt i betraktning de høyst ulike finansieringsformene som ligger bak. Ovenfor har vi nemlig konstatert at *bankene* står for den alt overveiende del av organisasjonenes samlede innkjøp. Disse innkjøpene er imidlertid for en stor del finansiert ved regulære lån og kreditter, snarere enn ved typiske bistandsmidler. Dette forholdet kan gi grunnlag for alvorlig tvil om denne innkjøpsmassen overhodet kan klassifiseres som bidragsrelatert, og følgelig også om den bør være med i beregningsgrunnlaget for returandelene.

Spesielt gjelder dette de lån som ytes på markedsvilkår, uten *direkte* subsidiering eller tilskudd av bistandsmidler. Disse lånemidlene skaffer bankene seg ved låneopptak i det regulære pengemarkedet. Bistandsytternes eneste tilknytning til disse lånene er at bankene har en aksjekapital som grunnlag for sin lånevirkosomhet, en aksjekapital som i stor grad er skutt inn av bistandsytterne, og som i realiteten består av bidrag snarere enn investeringsmidler i den forstand at de ikke gir noen regulær avkastning. Den *innbetalte* aksjekapitalen er allikevel relativt liten i forhold til lånevolumet; i perioden 1986-91 utgjorde eksempelvis den samlede innbetalte aksjekapitalen til Verdensbankens "regulære bankavdeling" (IBRD) bare 12 prosent av låntagernes samlede IBRD-finansierte import av varer og tjenester. Siden disse import-kjøpene bare utgjør en del av den totale lånemassen, kan det synes at aksjeeiernes "bidrag" til denne type lån er ytterst små. Bankenes *totale* egenkapital-base består imidlertid av såvel innbetalte som ikke innbetalte midler. Sistnevnte type aksjekapital, som bankene kan kreve innbetalt om behovet skulle melde seg, er vanligvis *vesentlig* større enn den innbetalte. For IBRD var eksempelvis den ikke innbetalte delen av

aksjekapitalen nesten 14 ganger større enn den innbetalte pr. 30 juni 1991 (se tabell 4 i vedlegget). Aksjeeierne står derfor i realiteten som økonomiske garantister for lånevirkksomheten i sin alminnelighet.

Om en ut fra dette kan forsvare å klassifisere de lånefinansierte innkjøpene som bidragsrelaterte, med derav følgende krav til en "bidragsveiet" fordeling, blir et skjønnsspørsmål som vi ikke skal ta nærmere stilling til her. I det følgende skal vi allikevel gjennomføre vår sammenlignende analyse *som om* et slikt krav var reelt begrunnet også for denne type innkjøp. Dette innebærer imidlertid ikke noen reell stillingstagen; bare at vi anlegger analysen bredest mulig ved ikke a priori å avskjære denne muligheten.

Dette betyr allikevel ikke at vi vil ignorere forskjellen mellom lån- og gavefinansierte innkjøp. I tabell 1.2 og 1.3 (i tabellvedlegget) har vi derfor fordelt totalene (fra tabell 1.1) etter finansieringsform. Førstnevnte tabell gir tall for innkjøp foretatt "under Ordinary Capital Resources", dvs. på grunnlag av lån til regulære markedsbetingelser,<sup>7</sup> mens sistnevnte gir tall for innkjøp foretatt "under misc. soft windows (incl.grants)", dvs. på grunnlag av bistands-finansierte gaver og kreditter. Sammenholder en disse tabellene finner en følgende:

Gjennomsnittlig årlig innkjøpsmasse (1986-91),  
fordelt på organisasjon og finansieringsform

Millioner USD	Globale innkjøp		Innkjøp fra Norge	
	Lån	Gave	Lån	Gave
Verdensbanken	10.998	3.630	17,7	10,3
Den Inter-Am. Utviklingsb	1.836	345	3,1	0,0
Den Asiatiske Utviklingsb.	1.260	821	0,1	5,9
Den Afrikanske Utviklingsb.	903	469	1,9	2,0
FN-familien	-	1.302	-	25,5
<i>Total</i>	<i>14.996</i>	<i>6.566</i>	<i>22,8</i>	<i>43,7</i>

Kilde: Tabell 1.2 og 1.3 i tabellvedlegget.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Merk at de "regulære markedsbetingelsene" det her er snakk om reflekterer de betingelsene bankene kan oppnå i pengemarkedet. Disse vil forutsetningsvis være bedre enn de betingelsene de aktuelle låntagerne ville kunne oppnå på egenhånd. Indirekte er det derfor innebygget et visst bistandselement også i bankenes regulære utlån, et element som dypest sett reflekterer bidragsytternes garantiansvar.

<sup>8</sup> Merk at dataene for den inter-amerikanske utviklingsbanken er mindre sikre enn for de øvrige organisasjonene; innkjøpsmassens fordeling på finansieringsform reflekterer anslag snarere enn primærdata for denne.

Mer enn 2/3 av det totale innkjøpsvolumet kan følgelig tilbakeføres til de regulære markedslåneene; mens mindre enn 1/3 er egentlig bistandsfinansiert. Den lånefinansierte andelen varierer imidlertid endel de enkelte organisasjonene imellom, fra ca. 9/10 for den inter-amerikanske banken til ca. 6/10 for den asiatiske banken, og til null for FN-systemet som forutsetningsvis ikke formidler denne type finansiering.

For leveransene fra Norge er forholdet omvendt, anslagsvis 1/3 av disse er finansiert ved regulære lån, mens 2/3 er bistandsfinansiert. Som tilfellet var for totalinnkjøpene, er innkjøpene til den inter-amerikanske banken også for Norges del de minst bistandsrelaterte, mens innkjøpene til den asiatiske banken er de mest bistandsrelaterte (når en ser bort fra FN). Men ulikhetene de enkelte bankene imellom er større i dette tilfellet; mens nesten alle innkjøp til Asiabanken er bistandsrelaterte, er den tilsvarende andel null for den inter-amerikanske bankens vedkommende.

Konsentrerer vi oppmerksomheten om de lånefinansierte innkjøpene ser vi at Verdensbanken er helt dominerende på dette markedet; alene står den for 73 prosent av de globale innkjøpene og 78 prosent av innkjøpene foretatt i Norge. I forhold til den enkelte banks innkjøpstotal er det imidlertid Afrikabanken som handler mest med Norge; 0,22 prosent av dens samlede innkjøp er foretatt her i landet. De øvrige bankene ligger allikevel ikke særlig langt under, bortsett fra den asiatiske banken som praktisk talt ikke har foretatt lånefinansierte innkjøp i Norge siden 1985. Den gjennomsnittlige innkjøpsandelen fra Norge er 0,15 prosent for bankene under ett.

Også på det bistandsrelaterte markedet er Verdensbanken totalt sett størst; alene står den for mer enn halvparten av de samlede innkjøpene. Den største etterspørre overfor Norge er imidlertid FN-systemet, som står for godt over halvdel av disse innkjøpene. Som før omtalt er imidlertid dette inklusive en forholdsvis betydelig bundet leveranse, men selv om vi trekker ut denne ser vi (i tabell 1.3) at de resterende ubundne innkjøpene fra FN-systemet er nesten like store som Verdensbankens. Siden FN-systemets globale bistandsrelaterte innkjøp bare utgjør noe over en tredjedel av Verdensbankens, medfører dette at FN har en langt høyere innkjøpsandel overfor Norge enn Verdensbanken har.

Vi står følgelig overfor den tilsynelatende noe paradoksale situasjon at FN-systemet, som har begynt å vie omfanget av sin egen innkjøpsandel overfor Norge og andre "lite benyttede giverland" endel oppmerksomhet, allerede oppviser langt den største slik andel. Dette forholdet kan naturligvis skyldes nettopp denne oppmerksomheten. Ifølge tallene nedenfor kan FNs innkjøpsandel overfor Norge i løpet av perioden 1985-91 imidlertid knapt nok sies å innebære noen særlig overbevisende vekst over tid. Ser vi således på andelen for de *totale* leveransene fra Norge, som FN

