

## Internationell upphandling på u-ländernas villkor

Praktiskt taget alla u-länder behöver importera varor och tjänster från omvärlden och framför allt då från i-länderna. För att betala den importen måste de exportera, låna utomlands eller få direkta gåvor från omvärlden. De skriande behoven medför att dessa tre källor sällan upplevs som tillräckliga. De flesta u-länder har därför betalningsbalansproblem.

Bristen på utländsk valuta kan lindras antingen genom att u-länderna lyckas driva upp valutainflödet eller genom att de lyckas pressa ner valutautflödet. Av i och för sig förståeliga skäl har uppmärksamheten i det förflutna i huvudsak riktats mot valutainflödet. Man har arbetat för större krediter och gåvor från i-länder och man har försökt öka u-ländernas export. Det är emellertid klart att alla dessa tre vägar har stött på stora hinder. I-ländernas gåvobistånd är sjunkande. U-ländernas internationella skuld-

sättning är nu enorm och inger stor oro. U-länderna har stora svårigheter att öka sin export, bland annat på grund av i-ländernas ovilja att släppa in "lågprisimport".

Det finns således starka skäl att undersöka möjligheterna att sänka kostnaderna för u-ländernas import. Ett allmänt skäl för detta är att ineffektivitet och problem på importsidan framför allt har sin grund i förhållanden inom u-länderna, medan problemen med att öka valutainflödet i stor utsträckning kan läggas i-länderna till last.

Utrikeshandelsstatistiken visar också att u-länderna skulle kunna tjäna in rejält med utländsk valuta genom en mera effektiv upphandling av de varor och tjänster som importeras. Om man bortser från OPEC-länderna<sup>1</sup> kan man konstatera att u-länderna år 1973 importerade för 81 miljarder dollar medan de exporterade för drygt 74 och alltså hade ett handelsunderskott på drygt 6 miljarder dollar. År 1974 hade importpriserna stigit och därmed även utgifterna för importen till 133 miljarder dollar medan exporten låg på 111 miljarder dollar och alltså gav u-länderna (exklusive OPEC) ett handelsunderskott på 22 miljarder dollar — nästan dubbelt så mycket som dessa u-länder tog emot som bistånd under samma år! Man skulle också kunna uttrycka saken så att u-länderna kan tjäna lika mycket utländsk valuta genom att pruta tio procent på priset vid import som de nu erhåller genom bistånd!

<sup>1</sup> Den totala statistiken snedvrids av OPEC-länderna (Algeriet, Libyen, Nigeria, Iran, Irak, Kuwait, Saudi-Arabien, Venezuela) som hänförs till u-länderna men som skiljer sig från dessa genom hög genomsnittlig BNP och stora handelsöverskott.

*CARL HAMILTON är Doctor of Philosophy (London School of Economics) och knuten till Institutet för internationell ekonomi. Han har framför allt sysslat med u-länders investerings- och sysselsättningsproblem.*

*GÖSTA WESTRING är chef för en särskild arbetsgrupp inom SIDA:s industribyrå för skogsindustriprojektet i Vietnam. Han organiserade 1971—74 en serie seminarier om internationell upphandling vid FNs institut för forskning och utbildning, UNITAR.*

Problemet med stigande importkostnader har blivit akut under 1970-talet. Importpriserna har fördubblats sedan 1970 och steg med 60 procent mellan 1973 och 1974. Oljepriserna har delvis skulden till detta. Men en nästan lika stor andel i denna för u-länderna negativa utveckling har varit ökade kostnader för import av maskiner och utrustning.

FNs konferens om handel och utveckling, UNCTAD, har speciellt uppmärksammat de minst utvecklade ländernas problem i samband med import.<sup>2</sup> Inför den fjärde UNCTAD-konferensen i Nairobi i maj 1976 redogjorde UNCTAD-sekretariatet för de minst utvecklade ländernas speciella problem i ett särskilt dokument där man bland annat pekade på behovet av, och möjligheterna till, att minska dessa länders importkostnader [UNCTAD 1976a]. Flertalet av de minst utvecklade länderna finns i Afrika. *Tabell 1* ger en uppfattning om problemets räckvidd när det gäller det Svarta Afrika — 30 länder i Afrika (exkl Nord- och Sydafrika, ö-stater och ytterligare några små länder med ofullständig statistik). 19 av dessa länder kan beskrivas som fattiga (grupp C och D i tabellen), medan de övriga genom sin storlek och sina naturresurser kan placeras i två grupper av mera avancerade u-länder. Bara fyra av de fattiga länderna i Svarta Afrika har en positiv handelsbalans. De övriga lider av underskott som för afrikanska förhållanden är stora i relativa såväl som absoluta tal.

Enligt studier utförda av UNCTAD varierar priserna som olika länder betalar för likartade produkter ganska mycket [UNCTAD 1969]. Av intresse med hänsyn till just de minst utvecklade ländernas problem är att små u-länder betalar mer för sin import av maskiner och kemiska produkter än större u-länder. Till en del kan onormalt höga priser för import till u-länderna förklaras genom att i-landsföretag genom överprissättning tar hem övernormala vinster på sin verksamhet i u-länder i kraft av sin starka förhandlingsposition. Problemet är emellertid delvis för de små u-länderna att nå en större volym på sina inköp på den internationella marknaden för att därigenom vinna fördelar i form av t ex kvantitetsrabatter och lägre egna admi-

nistrationskostnader. Som *tabell 1* visar importerade Sverige under 1973 mer än alla de 30 länderna i Svarta Afrika tillsammans, och de 14 små och fattiga ländernas import låg på en tiondel av Sveriges import.

Möjligheten till samköp för de fattiga ländernas räkning faller naturligtvis en kooperativt orienterad svensk i tankarna. Förslag i den riktningen har också framlagts. En av slutrekommendationerna vid UNCTAD-konferensen i Nairobi 1976 innehåller en uppmaning till UNCTAD-sekretariatet att undersöka möjligheterna att hjälpa gruppen av minst utvecklade länder och man pekar bl a på behovet att minska kostnaderna vid deras köp av importerade varor och tjänster [UNCTAD 1976b]. UNCTAD-sekretariatet undersöker för närvarande hur man ska gå tillväga för att på bästa sätt förverkliga detta önskemål.

SIDA och andra biståndsorgan har tidigare uppmärksammat de problem som hänger samman med u-ländernas internationella upphandling. SIDA har bl a stött en serie regionala seminarier i detta ämne som genomfördes av FN:s institut för forskning och utbildning, UNITAR, under åren 1972—73 och som avslutades med publiceringen av en handbok i ämnet [Westring 1974]. FN:s ekonomiska kommission för Afrika ger råd åt afrikanska stater i fråga om upphandling och materialförsörjning under ett program som startade 1975 med stöd från SIDA. Slutligen har det internationella handelscentret ITC, som är nära anslutet till UNCTAD, börjat undersöka möjligheterna att lämna bistånd till effektivare upphandling vid u-ländernas import. Hittills har ITC främst sysslat med exportfrämjande åtgärder, men flera länder har uttryckt önskemål om att ITC kompletterar detta bistånd med åtgärder på importsidan.

### **Svårigheter som möter vid u-landsimport**

Hittills har vi pekat på det speciella problem som består i att de enskilda fattiga länderna är små och "ointressanta" som

<sup>2</sup> De minst utvecklade länderna är 25 stater med låg BNP, utvecklad industri och låg läskunnighet.

Tabell 1. Svarta Afrika<sup>1</sup> — ekonomi och handel

	Befolkning <sup>2</sup> (1972) milj ca	BNP per cap <sup>2</sup> (1972) US dollar	Import <sup>3</sup> c.i.f. (1973)	Export <sup>3</sup> f.o.b. (1973)	Handelsbalans	
					Plus	Minus
			milj US dollar			
<b>A.<sup>4</sup> Länder med spec. ek. förutsättningar</b>						
1. Angola	5,6	390	542	778	236	
2. Nigeria	70,0	130	1 862	3 462	1 600	
3. Zaire	19,0	100	604	850	246	
4. Zambia	4,5	380	532	1 142	610	
Delsumma A	99,1		3 540	6 232	2 692	
<b>B. Afrikas "medelklass"</b>						
5. Elfenbenskusten	5,4	340	710	857	147	
6. Ghana	9,0	300	450	594	144	
7. Liberia	1,6	250	193	319	126	
8. Kamerun	6,0	200	335	352	17	
9. Moçambique	8,0	300	464	225		239
10. Senegal	4,0	260	362	195		167
Delsumma B	34,0		2 514	2 542	434	406
<b>C. Fattiga och stora länder</b>						
11. Etiopien*	26,0	80	213	237	24	
12. Kenya	12,0	170	588	351		237
13. Sudan	16,5	120	436	434		2
14. Tanzania*	13,6	120	448	338		110
15. Uganda*	10,4	150	97	300	203	
Delsumma C	78,5		1 782	1 660	227	349
<b>D. Fattiga och små länder</b>						
16. Burundi*	3,5	70	31	30		1
17. Centr. Af. Rep.	1,6	160	48	34		14
18. Kongo	1,2	300	82	62		20
19. Dahomey*	2,8	110	112	45		67
20. Guinea-Bissau	0,6	230	44	3		41
21. Malawi*	4,7	100	142	96		46
22. Mali*	5,2	80	105	57		48
23. Mauretanien	1,2	180	128	155	27	
24. Niger*	4,2	90	68	56		12
25. Rwanda*	3,9	60	28	31	3	
26. Sierra Leone	2,7	190	158	132		26
27. Somalia*	2,9	80	92	47		45
28. Tchad*	3,7	80	82	38		44
29. Togo	2,1	160	92	61		31
Delsumma D	40,3		1 212	847	30	395
<b>E. Rika och små länder</b>						
30. Gabon	E	0,5	880	166	287	121

\* = Minst utvecklade u-länder.

<sup>1</sup> Exkl. Nord- och Sydafrika, ö-stater samt några små länder med ofullständig statistik.

<sup>2</sup> Källa: World Bank Atlas 1974.

<sup>3</sup> Källa: Yearbook of International Trade Statistics, Vol. 1, United Nations, 1975.

<sup>4</sup> Gruppdeleningen gjord m h t befolkning, BNP per capita, handelsvolym, handelsbalans och naturresurser.

### Sammandrag

A. Länder med spec. ek. förutsättningar (4 st)	99,1 (39 %)	3 540 (39 %)	6 232	2 692	
B. Afrikas "medelklass" (6 st)	34,0 (14 %)	2 514 (27 %)	2 542	28	
C. Stora och fattiga länder (5 st)	78,5 (31 %)	1 782 (19 %)	1 660		122
D. Små och fattiga länder (14 st)	40,3 (16 %)	1 212 (13 %)	847		365
E. Små och rika länder (1 st)	0,5 (0,2 %)	166 (2 %)	287	121	
Total Svarta Afrika	252,4 (100 %)	9 214 (100 %)	11 568	2 354	487

### Jämförande statistik

U-länder totalt	1973	96 500	111 600	15 100	
	1974	155 200	228 800	73 600	
U-länder exkl. OPEC	1973	81 000	74 400		6 600
	1974	133 300	111 100		22 200
Sverige (cirka)	1973	10 000	11 200	1 200	
	1974	16 000	15 500		500

marknader för exporterande företag i den industrialiserade världen. En annan iakttagelse slår den som analyserar u-ländernas import (speciellt de minst utvecklade u-ländernas): deras kommersiella kontakter och leveranser är ofta begränsade till en tidigare kolonialmakt.

Bjärtast framträder problemet i de afrikanska stater som nyligen lösgjort sig ur det portugisiska kolonialväldet. Övergången från portugisisk till inhemsk administration skedde snabbt. Långsammare har det gått i de många små franskspråkiga afrikanska staterna. De tidigare engelska kolonierna fortsätter — trots försök att sätta upp en egen fungerande importorganisation — att i stor utsträckning anlita de engelska handelshusen och Crown Agents, det snart 150-åriga inköpsorganet för det f d brittiska imperiet. Intressant nog svarar dessa imperiernas kvardröjande inköpscentra ofta för just den samordning — säg t o m centralisering — av de mindre staternas upphandling som efterlyses i UNCTAD-dokumentet.<sup>3</sup> Problemet blir att ersätta dessa institutioner med institutioner som sätter u-ländernas egna intressen i fokus.

Det finns hos flertalet av u-länderna också stora brister ifråga om rutin och kunskap om internationell upphandling. Liksom i många avancerade länder har inköparyrket inte så stor prestige i u-län-

derna som mera klart akademiska yrken: läkare, ingenjör, jurist, lärare, osv. Ingen speciell akademisk karriär leder fram till inköparjobbet. Upphandling, särskilt internationell sådan, kräver istället en lång praktisk erfarenhet, som inte många i u-länderna ännu har hunnit skaffa sig. Normalt kan inköparen i ett u-land inte hålla sig lika väl informerad om marknaden för olika varor som sina kollegor i de rikare länderna. En svensk inköpare, till exempel, har ofta möjlighet att med kort varsel personligen besiktiga en produkt som han intresserar sig för. Han kan snabbt komma i kontakt med en tänkbar leverantör genom ett samtal per telefon eller vid ett personligt sammanträffande.

Vad som krävs i detta sammanhang är ofta vidgade möjligheter för köpare från u-länderna att delta i internationella mässor och på annat sätt få tillgång till marknadsinformation.

Andra problem gäller själva upphandlingsförfarandet. I många u-länder saknas rutiner och anvisningar för hur internationell upphandling skall gå till. Olika myndigheter i samma land tillämpar ofta helt olika praxis vilket kan förvirra anbudsgivarna och uppmuntra godtycke i u-landsförvaltningen.

<sup>3</sup> Se även Kleinman [1976].

Ett tredje problem är utvärdering av och förhandling om anbud för maskiner och utrustning, den största posten på importsidan. För en meningsfull utvärdering krävs ett samarbete mellan teknisk och kommersiell expertis, vilket u-länderna lider brist på. Inte sällan sitter säljaren dessutom inne med kunskap om de kontakter som krävs för att finansiera affären, t ex genom bundet bistånd. Alla dessa svårigheter medför att u-länderna ofta ådrar sig väsentliga merkostnader vid import.

Även i fråga om upplåning på den internationella kapitalmarknaden finns det utrymme för en effektivisering, bland annat beroende på bristande kunskap. Detta har blivit speciellt allvarligt under senare år, eftersom u-länderna kraftigt har ökat sin kommersiella upplåning [White 1976]. Den administration som finns i u-länderna för att importera kapital har framför allt varit inriktad på gåvor och lån på förmånliga villkor. Existerande internationella organisationer har inte heller i nämnvärd utsträckning sysslat med frågan hur förfarandet vid u-ländernas kommersiella upplåning skall kunna förbättras.

Det är viktigt att u-ländernas möjligheter till effektivare kommersiell upplåning uppmärksammas, eftersom kommersiell upplåning har två otvetydiga fördelar. Den ena är att det går relativt snabbt att ordna ett kommersiellt lån och den andra att långgivare på den internationella kapitalmarknaden normalt ställer enbart kommersiella lånevillkor, medan biståndsgivarna ofta insisterar på en annan typ av villkor som sammanhänger med ändamålet för lånet.

Man kunde naturligtvis hoppas att u-länderna inte skall behöva låna kommersiellt på världsmarknaden. Men så länge u-länderna de facto väljer att låna upp internationellt på kommersiella villkor, finns det skäl att söka effektivisera denna upplåning.

### Vad kan Sverige göra?

Två typer av åtgärder från Sveriges sida förefaller ligga nära till hands. Den första är söka uppmuntra utbildning av inköpare och kreditförmedlare från u-länderna på samma sätt som man för när-

varande uppmuntrar utbildning inom ITC av t ex marknadsförare från u-länderna för att öka dessa länders export. Inom detta FN-organ förefaller det naturligt att man även inrättar kurser för u-landspersonal med syfte att sprida kunskap om internationell upphandling och finansiering.

Sverige bör dessutom göra sig närmare bekant med upphandlingsfunktionen i sina programländer för att bli undersöka hur upphandling faktiskt går till i dessa länder. I den mån så behövs och u-landet ifråga så önskar, skulle SIDA kunna bistå bilateralt med råd om organisation av upphandlingsarbetet, utbildning av inköpande och kreditförmedlande personal etc. SIDA kan vidare ge stipendier för att göra det möjligt för inköpare från programländerna att besöka internationella mässor och skaffa sig tillgång till information om världsmarknaden för u-landets väsentliga importvaror.

### En inköps- och finansieringsagentur

Ett annat förslag är att Sverige (eventuellt tillsammans med andra nordiska länder, Holland och Kanada) upprättade en inköpsagentur till vilken u-länder kunde vända sig för att få hjälp med genomförandet av internationell upphandling och internationell anbudsgivning. Lika väl som Sverige inrättat ett importkontor för att främja u-ländernas export, (till Sverige), skulle Sverige kunna inrätta en organisation som förbilligar u-ländernas import. I fråga om upphandling av varor skulle ett u-land, när det så önskar, kunna vända sig till agenturen och få hjälp med internationell upphandling. Den personal som finns i agenturen skulle då genom sina teoretiska kvalifikationer, erfarenhet och kunskap om världsmarknaden kunna genomföra en upphandling till hyfsade priser och övriga affärvillkor. U-länder som vill ha hjälp med t ex jurist- och ekonomtjänster för större förhandlingar med utländska anbudsgivare skulle kunna vända sig till agenturen. Små order från olika u-länder kunde eventuellt samlas ihop till en enda stor order för att därigenom undvika merkostnader.

Agenturen skulle även kunna innehålla experter på internationell finansiering. På detta sätt skulle man kunna uppnå

billigare u-import på två sätt, dels genom att förhandlingar om anbud och uppköp sker från en starkare förhandlingsposition, dels genom att finansieringsproblemen på ett erfaret sätt kunde tacklas samtidigt.

### **Problem med en agentur**

En inköpsagent kan inte handla effektivt utan att ha full täckning för alla ekonomiska åtaganden för huvudmannens räkning. Han kan inte beställa utan att ha pengar att betala med. Flera biståndsmyndigheter — och institutioner av typen Crown Agents — fungerar i praktiken som agenter för biståndsmottagare (Crown Agents dessutom som bank och inköpsagent åt flera regeringar och myndigheter i u-länderna). Med pengar och vidsträckta fullmakter kan agenten uppträda fullt affärsmässigt gentemot säljarna. Utan pengar, och utan långtgående rätt att agera å huvudmannens vägnar, blir agenten snart reducerad till en ren förbindelseman. Det är kanske också tveksamt om svenska statliga myndigheter eller något av FN-organen skulle kunna ta på sig den nödvändiga kombinationen av penningförvaltande och inköpande funktioner som krävs för att uppträda som agent för enskilda u-länder. Olika mer eller mindre misslyckade försök till regional integration i Afrika, Asien och Latinamerika spår vidare om ovilja hos de samverkande länderna att överlåta sådana känsliga funktioner som penningförvaltning och inköp på mellanstatliga organ.

För det andra kan det vara svårt för den som skall organisera en inköpsagentur att rekrytera kunniga och helt opartiska inköpare. Beträffande kunnandet är inköparnas erfarenheter vanligen begränsade till viss geografisk marknad eller visst varusortiment, en specialisering som också ofta är språkligt betingad. Agenturen måste därför arbeta i stor skala för att ha råd att hålla sig med en bred sakkunskap. Beträffande opartiskheten finns det problem av två slag. För det första måste agenturen värna sig mot kommersiella intressen som på minsta sätt skulle kunna styra inköpsverksamheten i en riktning som inte uteslutande tjänade de beställande u-ländernas intresse. (Man behöver bara tänka på de stora

kommersiella intressen som i olika länder med växande framgång påverkar biståndsmyndigheterna att se till givarlandets exportörsintressen.) En inköpsagentur kan inte heller skaffa sig ett rykte för opartiskhet så att säga över en natt. Agenturen måste arbeta under en följd av år och med fast anställda medarbetare för att skapa sig en tillförlitlig, opartisk profil. Om agenturen bemannas med tillfälliga konsulter är risken uppenbar att dessa inte respekterar u-ländernas intressen lika mycket som andra uppdragsgivares.

Man kan fråga sig varför det inte spontant har uppstått någon marknad för inköpsagenturer av här skissad typ. Det förefaller rimligt att, om det verkligen finns ett behov av en sådan här agentur, individer som vill tjäna pengar själva skulle organisera en sådan agentur. Man kan gissa sig till minst tre förklaringar. Den första skulle vara att personer som är skickliga inköpare kanske tjänar mer och/eller har en tryggare tillvaro som inköpare åt ett enda företag än som internationell konsult. En annan förklaring skulle kunna vara att många u-länder inte har någon genuin efterfrågan på skickliga inköpare. Politiker i dessa länder som har ett stort inflytande över inköpen kanske vill behålla det svängrum för godtycke som för närvarande finns vid inköp mm för att på så sätt kunna rikta sitt lands efterfrågan mot de producenter och de länder som politikerna av något skäl vill gynna. Fasta normer för hur beslut om inköp skall gå till och fasta regler för hur brott mot dessa normer skall beivras ligger det kanske inte alltid i politikernas intresse att introducera. Om så är fallet, kan man förvänta sig ett starkt intresse på papperet för den typ av agentur som här diskuterats, men att det genuina intresset är svalare. En tredje förklaring är de skäl som tidigare anförts mot ett system med tillfälliga konsulter.

### **Svenskt stöd till ett informations- och samarbetsorgan för inköpsfrågor?**

Ett mindre kontroversiellt förslag än att inrätta en inköpsagentur av den typ som diskuterats ovan är att Sverige arbetar för och eventuellt finansierar ett inter-

nationellt informations- och samarbetsorgan för inköpsfrågor.

Diskussionerna under UNCTAD-konferensen i Nairobi 1976 föder sannolika förslag till informationservice åt u-länderna i frågor som rör importen av olika produkter: priser, kvaliteter, val av leverantörer och metoder för upphandling. Med tanke på just de minst utvecklade ländernas problem framstår en sådan informationservice som i hög grad berättigad. U-länderna måste ha en hel del att vinna på att utbyta information med varandra och ta emot sådan information som är av betydelse för deras import och som i-länder och internationella organisationer kan erbjuda. Det ligger också nära till hands att även låta ett sådant informationsorgan ge service åt u-länderna i form av speciella marknadsundersökningar, hjälp vid upprättandet av tekniska specifikationer och råd beträffande den allmänna uppläggningsen av inköpsverksamheten, däri inbegripet transportfrågor, kontraktsvillkor, valutafrågor och finansieringsfrågor. Det skulle till och med vara möjligt att — utan att komma in på den sorts problem som hänger ihop med inköpsagenturer — diskutera former för samarbete mellan inköpsorgan i olika u-länder. Det ligger till exempel nära till hands att grannländer som har en likartad organisation för sin utrikeshandel upprättar ett direkt samarbete på myndighetsnivå mel-

lan de upphandlande organen. Man skulle också kunna undersöka närmare vissa speciella stapelvaror som återkommer på upphandlingsprogrammet i ett flertal u-länder (till exempel spannmål, mat, mediciner, råvaror för byggnadsverksamhet och industriell tillverkning samt enklare konsumtionsvaror). Genom att för några enstaka sådana grupper av enhetliga produkter göra gemensam sak som köpare gentemot säljarna på den internationella marknaden skulle de samverkande u-länderna kunna förhandla om sådana rabatter som följer med stora beställningar. I varje fall skulle samarbetet kunna ge upphov till ett för köparna intressant informationsutbyte om säljarnas priser, villkor och taktik.

#### Referenser

- Kleinman, E., [1976], "Trade and the Decline of Colonialism", *Economic Journal*, vol 86, September
- UNCTAD [1976a], TD/191 UNCTAD Secretariat, Genève
- UNCTAD [1976b], TD/L 119/rev 1, para 29 UNCTAD Secretariat, Genève
- UNCTAD [1969], "An Analysis of Import Price Differentials paid by Developing Nations", UNCTAD Secretariat, Genève
- Westring, G., [1974], *International Procurement: A Training Manual*, United Nations Institute for Training and Research, New York
- White, J., [1976], "External Project Finance in Developing Countries: Institutional Implications of Recent Trends", *World Development*, forthcoming