



Global livsmedelstrygghet

Global livsmedelstrygghet

Utredningsenheten
2008-11-20

Referens
Anna Clarin
Andreas Davelid (kapitel 8)

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund och syfte.....	5
2.2	Omfattning och avgränsning	5
2.3	Metod och källor	6
2.4	Centrala begrepp och definitioner	7
3	Prisutveckling	9
3.1	Spannmål	9
3.2	Ris.....	11
3.3	Sojabönor	13
3.4	Socket.....	14
3.5	Skummjölkspulver och smör.....	15
4	Orsaker bakom prisstegringen	19
4.1	Temporära orsaker.....	19
4.1.1	Produktionsförhållanden	19
4.1.2	Terminsmarknaden.....	23
4.1.3	Växelkurs	24
4.1.4	Restriktiv exportpolitik	25
4.2	Strukturella orsaker	26
4.2.1	Ökad efterfrågan i tillväxtländer	26
4.2.2	Låg produktivitetsökning	28
4.2.3	Höga produktionskostnader.....	30
4.2.4	Biodrivmedel.....	32
5	Prognostiserade priser	39
6	Livsmedelsbistånd	43
7	Effekter av höga livsmedelspriser.....	49
7.1	Svårigheter	51
7.1.1	Ökad fattigdom.....	51
7.1.2	Makroekonomiska faktorer	52
7.2	Möjligheter	54
8	Politiska åtgärder som svar på höga livsmedelspriser och effekter därav	57
8.1	Politik på kort sikt (< 1 år)	59
8.1.1	Sänkta tullar och skatter på livsmedel.....	59

8.1.2	Exportrestriktioner inklusive minimiexportpriser och exportskatter	59
8.1.3	Frisläppande av livsmedel från lager	60
8.1.4	Priskontroll på livsmedel.....	60
8.1.5	Livsmedelssubventioner.....	60
8.1.6	Åtgärder mot ”spekulation”	61
8.1.7	Riktade kontantbidrag	61
8.1.8	Livsmedelscheckar	61
8.1.9	Livsmedel/pengar för arbete.....	62
8.1.10	Höja offentliganställdas löner	62
8.2	Politik på medellång sikt (1-3 år).....	63
8.2.1	Ökad uppodling	63
8.2.2	Prisstöd till producenter av jordbruksprodukter (minimipriser)	63
8.2.3	Subventioner till jordbrukare (för insatsvaror).....	64
8.2.4	Uppbyggnad av lager	64
8.3	Politik på lång sikt (> 3 år).....	65
9	Slutsatser och analyserande kommentarer.....	68
10	Källförteckning.....	71
11	Bilaga.....	75
11.1	WTO.....	75
11.1.1	Jordbruksavtalet	75
11.1.2	Minsterbeslutet från Marrakech	78
11.1.3	Förhandlingarna om ett nytt jordbruksavtal	79

1 Sammanfattning

Världsmarknadspriserna på olja och livsmedel har de senaste åren skjutit i höjden och för vissa jordbruksråvaror har mycket höga priser uppnåtts. Prisstegringen för jordbruksprodukter har varit extra kraftig för spannmål, ris, oljeväxter och mejeriprodukter. Prisuppgången har inte inträffat samtidigt för alla jordbruksprodukter; vetepriset steg uppåt redan 2005 och började falla tillbaka först i mars 2008 medan rispriserna har fortsatt uppåt även om det sedan juni 2008 skett en viss avmattning. Trots att priserna för flera jordbruksprodukter är höga idag så var priserna i reala termer högre på 1970-talet. Enligt stora prognosmakare kommer priserna att förbli höga under kommande tioårsperiod, även om de kommer att sjunka något jämfört med de toppnoteringar som uppnåtts 2007/2008.

Även om priserna har ökat kraftigt skiljer sig orsakerna till prisuppgången åt, det finns både **temporära** och **strukturella** orsaker till utvecklingen. Huruvida dessa orsaker har haft betydelse eller inte och i vilken grad de påverkat de höga livsmedelspriserna är dock omdiskuterat bland stora institutioner som Världsbanken, Europeiska kommissionen, OECD, FAO m.fl. Temporära orsaker är t.ex. produktionsförhållanden, ökad aktivitet på råvarubörser, dollarkursen samt exportrestriktioner. Strukturella orsaker är i detta sammanhang ökad efterfrågan på livsmedel i tillväxtländer, låg produktivitetsökning, höga produktionskostnader samt utvecklingen inom biodrivmedelssektorn.

Då produktionen av livsmedel och biodrivmedel konkurrerar om råvarorna spannmål, socker och oljeväxter kommer detta att leda till ökade råvarupriser om inte utbudet ökar antingen genom en ökning i åkerarealen eller i ökad produktivitet inom växtodlingen. Stigande livsmedelspriser kan på kort sikt hota livsmedelstryggheten, men man bör samtidigt komma ihåg att prisökningar stimulerar produktionen av dessa grödor. Globalt sett finns i dagsläget möjligheter att öka både åkerareal och arealavkastning. Livsmedelstrygghet handlar således alltså om fattigdomsbekämpning och fördelningspolitik.

Nästan allt **livsmedelsbistånd** har under senare år gått till nettoimporterande u-länder. De länder som således är minst livsmedelstrygga är även de länder som är mest beroende av livsmedelsbistånd. Livsmedelsbiståndet i världen har minskat de senaste 30 åren och i takt med att livsmedelsbiståndet minskat har den kommersiella handeln ökat.

Höga livsmedelspriser anses framförallt av stora organisationer medföra **svårigheter** på flera håll i världen och hota livsmedelstryggheten. Men höga livsmedelspriser innebär även **möjligheter**. Hur livsmedelspriserna påverkar varje land och dess invånare beror på flera faktorer, t.ex. hur världsmarknadspriserna värderas om i inhemsk valuta, importberoendet, andel fattiga, andel av hushållsbudgeten som spenderas på livsmedel osv. De svårigheter som höga livsmedelspriser framförallt förväntas få är ökad fattigdom och då främst i redan fattiga u-länder samt makroekonomiska konsekvenser. Höga livsmedelspriser kan även föra med sig möjligheter som att skapa investeringsinitiativ inom jordbrukssektorn, produktionstillväxt, landsbygdsutveckling, minskad fattigdom på landsbygden och nyuppodling av mark.

Mot bakgrund av de höga livsmedelspriserna har en debatt uppstått både internationellt och inom EU om vilken politik som är det bästa svaret på de höga priserna. Debatten tangerar även diskussioner inom WTO, om ett nytt frihandelsförslag, och debatten inom EU, om en reformerad jordbrukspolitik. De höga livsmedelspriserna har föranlett regeringar på olika håll i världen att vidta **politiska åtgärder**. De politiska åtgärderna kan delas in i åtgärder på kort, medellång och lång sikt. Åtgärderna avser olika insatser som att sänka priser i konsumentledet, öka livsmedelsproduktionen samt öka möjligheter att få tillgång till livsmedel eller öka inkomsterna för vissa målgrupper.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och syfte

Under lång tid har världsmarknadspriserna på livsmedel sjunkit i reala termer, samtidigt som vi har sett perioder på något eller några år med höga priser. För ett och ett halvt år sedan såg vi åter början till kraftig prisstegring. Även om priserna har ökat kraftigt skiljer sig orsakerna bakom prisuppgången åt mellan olika produkter.

De höga livsmedelspriserna har lett till hungerkravaller på flera håll och fått stor internationell uppmärksamhet. I vissa fall har det talats om livsmedelskris. Diskussionerna om prisuppgångens konsekvenser har framförallt fokuserats på de svårigheter denna medför bl.a. att höga priser hotar livsmedelstryggheten och riskerar ökad fattigdom. Samma uppmärksamhet har möjligheterna med höga livsmedelspriser inte fått. Prisstegringen har föranlett regeringar på olika håll i världen att vidta olika politiska åtgärder.

Jordbruksverket har mot bakgrund av ovanstående faktorer bedömt det vara lämpligt att ge en bild av hur livsmedelspriserna förändrats de senaste 30-åren och hur de väntas utvecklas i framtiden, samt att analysera vilka orsaker som ligger bakom prisstegringen. Det är i sammanhanget högst relevant att analysera vilka konsekvenser höga livsmedelspriser får för världens länder och befolkning, såväl svårigheter som möjligheter. Vidare diskuteras livsmedelsbiståndets betydelse nu när höga livsmedelspriser gör situationen svårare för många u-länder, framförallt nettoimporterande länder. Rapporten för även en diskussion om de politiska åtgärder som diskuteras av olika aktörer som svar på de höga livsmedelspriserna, på kort, medellång och lång sikt.

2.2 Omfattning och avgränsning

Rapporten har i första hand koncentrerats på att ge en beskrivning av hur priserna på jordbruksprodukter utvecklats på senare tid. För att redogöra för prisutvecklingen görs en översiktlig presentation av den historiska prisbilden, men en prognostiserad prisutveckling framåt ges också. Redogörelsen koncentreras i första hand på följande jordbruksprodukter:

- Spannmål (foder- och brödspannmål samt majs)
- Ris
- Sojaböner
- Socker
- Skummjörkspulver och smör

Den tidsperiod som prisutvecklingen för ovanstående jordbruksprodukter redovisas för varierar och detta beror på svårigheten att få tag på historisk statistik. För spannmål och ris redovisas prisutvecklingen 1970-2008, för sojaböner 1977-2008, för socker 2000-2008 och för skummjörkspulver och smör 1995-2008. Rapporten avser perioden till och med augusti månad 2008 (om inget annat specificeras). Socker tas med i rapporten eftersom det är en relativt stor vara som är betydelsefull för många u-länder samt inom etanolproduktionen. Köttsektorn lämnas därhän i denna diskussion eftersom det är främst spannmål, oljevaxter, skummjörkspulver och smör som varit föremål för de rekordhöga prisstegringarna och som påverkat länder i störst utsträckning. Diskussioner om köttsektorns betydelse görs dock där detta är relevant, exempelvis prisutvecklingen för spannmål och dess betydelse för djurproduktionen osv. För att redovisa prognostiserade priser (2008-2017) används i första

hand OECD-FAOs prognoser. Men även andra prognosmakare har varit av stor betydelse för analysen, såsom USDA och FAPRI.¹ Detta avsnitt ger endast en översiktlig bild av hur framtidens prisutveckling väntas se ut för spannmål, oljevaxter, ris, socker, smör och skummjörkspulver. Den prognostiserade prisutvecklingen inom köttsektorn tas även med i detta avsnitt eftersom utvecklingen där har betydelse för priserna på foderspannmål och sojabönor samt tvärtom. Värt att notera är att prognoserna gjordes innan den senaste tidens finanskris så någon hänsyn till effekter av denna har inte tagits.² Utvecklingen vi ser idag kan på sikt pressa priserna för jordbruksprodukter ytterligare.

Orsakerna bakom de höga livsmedelspriserna analyseras i korthet och det är främst de orsaker som de flesta studier fokuserar på som tas med i denna rapport. Orsakerna delas in i temporära och strukturella orsaker. Det kan säkerligen finnas ytterligare faktorer som anses ha haft betydelse för den senaste prisuppgången.

Rapporten analyserar de effekter höga prisnivåer kan få för många individer, hushåll, länder samt för den globala stabiliteten. Fokus ges såväl i- som u-länder. Eftersom effekterna dock drabbat u-länder hårdast får rapporten ett mer utpräglat u-landsperspektiv. Vidare förs även en diskussion om livsmedelsbiståndets betydelse för världens fattiga länder. Mot bakgrund av de höga livsmedelspriserna har regeringar på olika håll i världen vidtagit olika politiska åtgärder. En diskussion förs i rapporten om vilka dessa åtgärder är och huruvida de har effekt på kort, medellång och lång sikt samt vad som krävs för att dessa åtgärder ska få effekt mot höga livsmedelspriser.

2.3 Metod och källor

För att analysera den globala livsmedelstryggheten baseras rapporten till stor del på redan gjorda studier av stora institutioner och organisationer. Rapporten redogör för olika internationella institutioners analyser och ståndpunkter. Det lämnas dock utrymme för egen analys.

Rapporten beskriver hur prisutvecklingen för ett antal jordbruksprodukter ser ut, sett ut historiskt samt hur utvecklingen prognostiseras framöver (2008-2017). För denna del av rapporten har statistik inhämtats från statistikällor såsom International Grains Council (IGC), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Chicago Board of Trade (CBOT), Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP), United States Department of Agriculture (USDA) och F.O. Lichs. De faktorer som ligger bakom de höga livsmedelspriserna baseras på studier gjorda av Världsbanken, Europeiska kommissionen, OECD, FAO, Internationella valutafonden (IMF) och FN (Förenta Nationerna). Analysen av de höga livsmedelsprisernas effekter, svårigheter och möjligheter, bygger i stort sett på samma källor som ovan. I kapitlet om jordbruks- och handelspolitiska förslag är källor som International Food Policy Research Institute (IFPRI), FAO och ERBD³-FAO vägledande.

¹ FAPRI – Food and Agriculture Policy Research Institute
USDA – United States Department of Agriculture

² OECD-FAOs prognos presenterades i juni 2008, Europeiska kommissionens sammanställning av prognosmakares prognoser presenterades i juli 2008 osv.

³ European Bank for Reconstruction and Development

2.4 Centrala begrepp och definitioner

- **Livsmedelstrygghet** (tryggad livsmedelsförsörjning, eng. food security) innebär att försörjningen av livsmedel är tryggad och att man kan äta sig mätt.
- Traditionellt har definitionen av **internationellt livsmedelsbistånd** varit ”transaktioner som inneburit tillhandahållande av bistånd i form av varor till ett land som är i behov av sådan hjälp”. Definitionen har sitt ursprung från 1950-talet. Livsmedelsbiståndet kan ges både i natura eller i form av kontanter som sedan används för uppköp av livsmedel lokalt, regionalt eller på världsmarknaden.⁴
- **U-länder** (utvecklingsländer) klassificeras olika beroende på sammanhang. I WTO finns ingen definition av begreppet u-land och det står varje land fritt att själv definiera sig som u-land⁵ i samband med anslutningen till WTO, men det är inte självklart att övriga WTO-länder accepterar definitionen. U-länderna i WTO är därför en heterogen grupp länder med olika utvecklingsnivå och mycket skiftande förutsättningar.⁶ Världsbanken delar in länder i olika inkomstkategorier baserat på inkomst (låg, medel, hög). De länder som klassificeras som låg- och medelinkomstekonomier refereras till u-länder enligt Världsbanken. Några länder (t.ex. Bulgarien och Sydafrika) har gjort åtaganden på i-landsnivå i WTO, men hänförs till u-landskategorin av Världsbanken.⁷
- **MUL-länder** (de minst utvecklade länderna) klassificeras av FN som en särskild u-landsgrupp. Ett kriterium är att BNI per capita ska understiga 900 dollar per år. Inom WTO används FNs definition av MUL.⁸
- För att ett land vill bli klassificerad som ett nettoimporterande u-land, **NFIDC** (Net Food Importing Developing Countries), i WTO måste det enskilda landet lämna in en ansökan till jordbrukskommittén. Ansökan ska innehålla relevant statistik (för senast tillgängliga 5-års period) avseende total import, nettoimport samt produkternas andel av inhemsk konsumtion. Med nettoimportör avses länder som under 3 av den senast tillgängliga 5-årsperioden varit nettoimportör av stapelvaror.
- Att handla något på **termin** innebär att köpare och säljare kommer överens om en affär men att betalning och leverans av varan sker på ett, mellan parterna, förutbestämt framtida datum.⁹
- **Terminsmarknaden** är en marknad för finansiella instrument, ”värdepappersaffär”. På denna marknad handlas det med forward- och **futurekontrakt** eller **optioner** på

⁴ FAO (FAO Trade Policy Technical Notes), *Food Aid in the Context of International and Domestic Markets and the Doha Round*, No 8

⁵ Ett och samma land kan definieras som u-land i t.ex. Jordbruksavtalet, men som i-land i ett annat avtal inom WTO.

⁶ Exempelvis storlek, inkomstnivå, öppenhet i ekonomin, naturliga förutsättningar för jordbruk och jordbrukspolitik.

⁷ FAO, *U-ländernas handelsförmåner – vem gynnas?*, augusti 2007

⁸ FAO, *U-ländernas handelsförmåner – vem gynnas?*, augusti 2007

⁹ Jordbruksverket, *Terminshandel med jordbruksprodukter*, Rapport 2008:1

futurekontrakt. Terminshandel, dvs. handel med futures och optioner, äger rum på terminsmarknaden.¹⁰

- Ett **futurekontrakt** är ett kontrakt om att köpa eller sälja en specifik vara, med en viss kvantitet och kvalitet till ett förutbestämt pris vid ett visst datum (i framtiden). Alla förutsättningar för kontraktet är på förhand bestämt förutom priset, vilket bestäms mellan köpare och säljare genom börshandel.¹¹
- En **option** är ett kontrakt som ger köparen möjlighet att vid en viss tidpunkt köpa ett futurekontrakt till ett visst bestämt pris. När det handlas med optioner säljer man en rättighet att vid ett senare tillfälle köpa tillbaka rättigheten och därmed återställa en genomförd transaktion. Optionskontrakt har samma grundläggande funktion som futurekontrakt med den skillnaden att när kontraktet löper ut är ägaren inte tvungen att sälja eller köpa ett nytt kontrakt.¹²

För att få en uppfattning om hur priserna för jordbruksprodukter förändrats samt vad priserna uppgår till i svenska kronor har den amerikanska dollarn räknats om i flera fall. I de fall den amerikanska dollarn är omräknad i kronor har detta skett enligt valutakursen den 2 januari 2008 då en US dollar uppgick till 6,4625 kr.¹³

¹⁰ Jordbruksverket, *Terminshandel med jordbruksprodukter*, Rapport 2008:1

¹¹ Jordbruksverket, *Terminshandel med jordbruksprodukter*, Rapport 2008:1

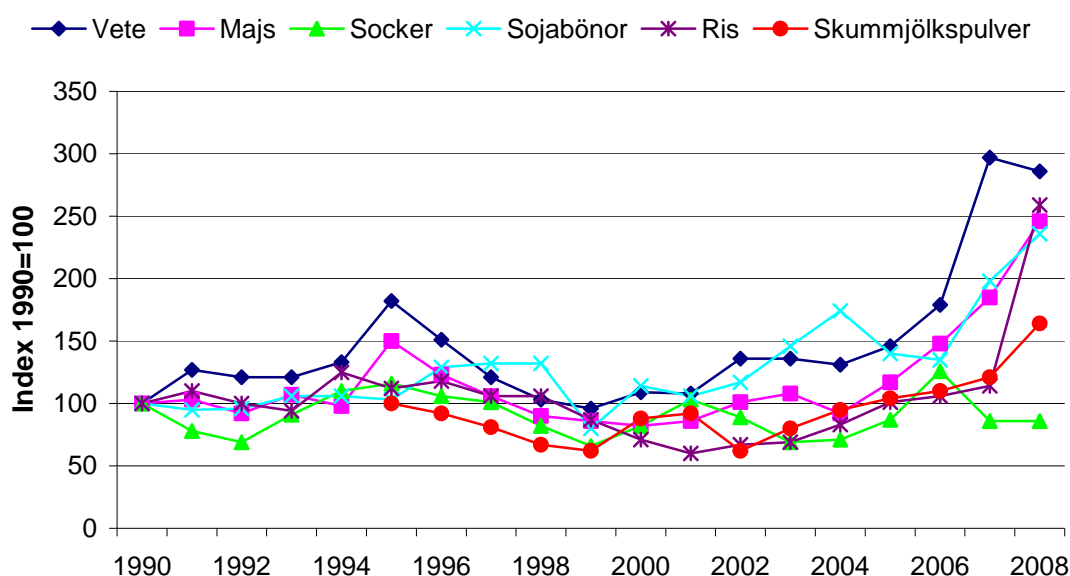
¹² Jordbruksverket, *Terminshandel med jordbruksprodukter*, Rapport 2008:1

¹³ Nordea

3 Prisutveckling

Världsmarknaden för jordbruksprodukter är en mycket rörlig marknad där både prisstegringar och nedgångar inträffar periodvis. För första gången sedan 1973 har dock världen drabbats av en kombination av rekordhöga livsmedels- och oljepriser. Under 30 år har världsmarknadspriserna på livsmedel sjunkit i reala termer. Denna trend har avbrutits genom kraftigt ökade priser på flera jordbruksprodukter sedan ett och ett halvt år tillbaka.

Prisindexet nedan visar hur prisutvecklingen för olika jordbruksprodukter sett ut under perioden 1990-2008. Prisuppgången har inte varit lika kraftig för alla jordbruksprodukter och har inte heller inträffat samtidigt. Vetepriiset började stiga redan 2005 och har fallit tillbaka de senaste månaderna. Samtidigt har priserna för ris fortsatt uppåt även om priserna fallit tillbaka sedan juni 2008. Även priserna på vegetabiliska oljor, socker, bananer och mejeriprodukter har stigit kraftigt.



Figur 1. Prisindex* 1990-2008 för vete, majs, socker, sojaböner, ris och skummjölkspulver

* Priserna som indexet för vete, majs och ris baseras på år hämtade från IGC, socker och sojaböner från CBOT och skummjölkspulver från ZMP. Priserna för 2008 avser månaderna januari-augusti. Priserna redovisas som ett årsgenomsnitt.

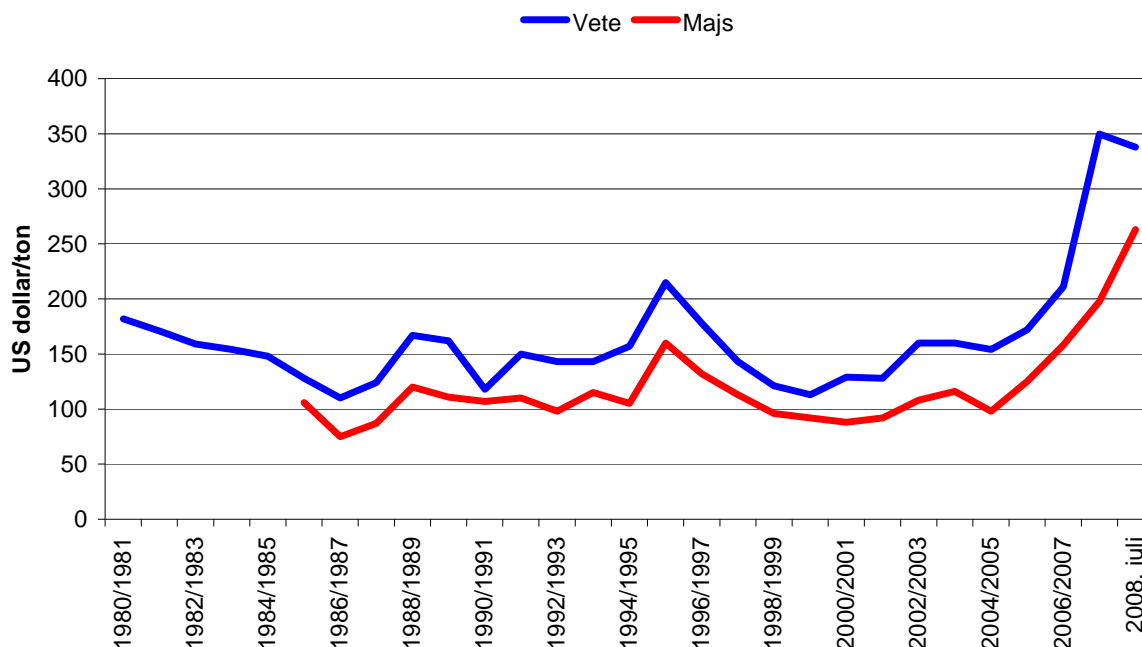
Källa: IGC, CBOT

3.1 Spannmål

Prisökningen för spannmål inleddes redan under 2005 och sköt fart under hösten 2007. Det var främst priset för vete som började öka 2005 medan prisökningen för majs började under 2006. Majspriserna steg kraftigt och ökade med 123 % mellan 2006-2008. Under inledningen av 2008 steg spannmålspriserna till rekordnivåer. Vetepriiset nådde vecka 11 2008 ett rekordpris på 475 US dollar per ton (motsvarande 3 070 kr/ton). Samtidigt nådde majs sin toppnotering vecka 24 år 2008 då ett ton kostade 280 US dollar (motsvarande 1 810 kr/ton).

Sett i ett längre perspektiv inträffar det pristoppa för spannmål med ungefär tio års mellanrum. En prisuppgång leder till att det lönar sig att ta nya marker i bruk och produktionen ökar på nytt. Prisuppgången medför också att efterfrågan minskar. Som figur 2 visar har priserna 2007/2008 varit höga. 1980/1981 var priset på vete 182 US dollar per ton

och 2007/2008 hade priset stigit till 350 US-dollar dvs. en prisökning med 90 %. 1985/1986 var priset på majs 106 US dollar per ton och 2007/2008 hade priset stigit till 198 US dollar per ton.



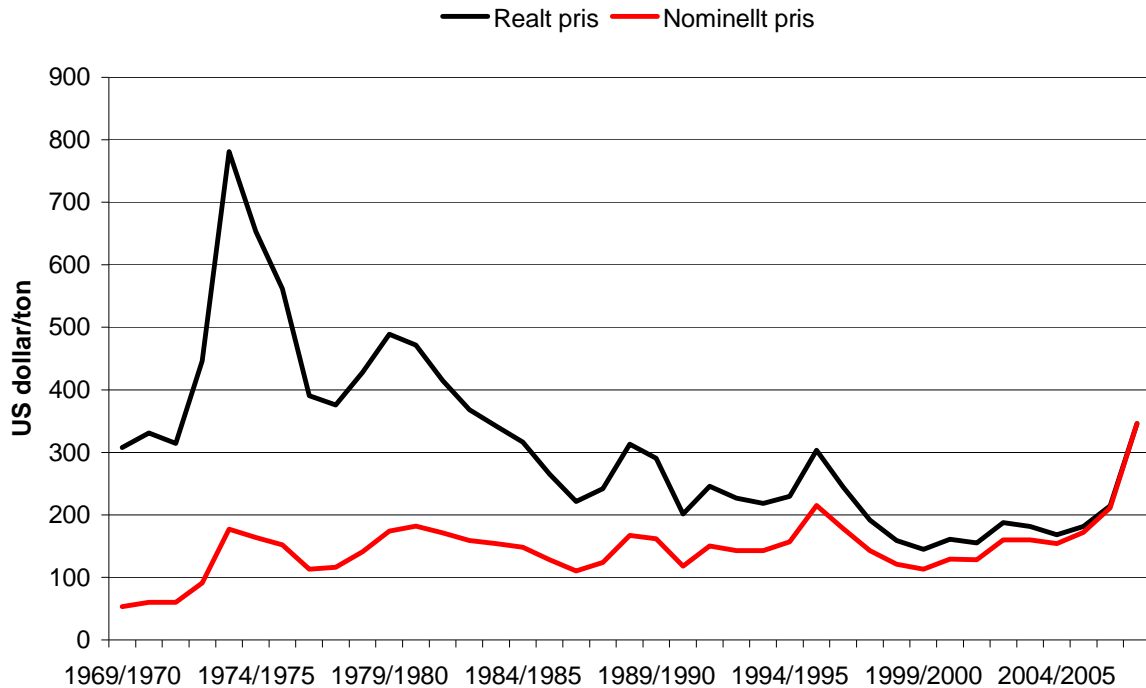
Figur 2. Världsmarknadspriset för spannmål 1980/1981-2008 (t.o.m. juli), US dollar per ton

Källa: IGC

Under de senaste månaderna har veteprierna fallit tillbaka (t.o.m. början av november 2008) med drygt 55 % jämfört med de rekordnivåer som uppnåddes i slutet av februari. Orsaker bakom prisnedgången är framförallt veteproduktionen som väntas bli rekordhög 2008/2009 (ca 1,75 miljarder ton) beroende på mer gynnsamma väderförhållanden och den höga prisnivån som stimulerat en ökad produktion. Majspriserna har också fallit tillbaka om än under en senare tidsperiod, från 280 US dollar per ton (motsvarande 1 810 kr/ton) vecka 24 år 2008 till 207 US dollar per ton (motsvarande 1 338 kr/ton) vecka 38. Även här förväntas en större skörd 2008 än föregående år.

För att kunna jämföra hur prisutvecklingen sett ut över en lång tidsperiod är det en fördel att räkna om priserna till samma penningvärde, s.k. reala priser. På så sätt kan prisutvecklingen jämföras då inflationseffekterna räknats bort. Av figur 3 framgår prisutvecklingen för vete under den senaste 40-årsperioden omräknat till dagens penningvärde. Figuren visar att de priser som rådde i början av 1970-talet var betydligt högre än dagens priser. Det reala priset var 1973/1974 ca 56 % högre jämfört med 2007/2008. Veteprierna har stigit kraftigt på senare tid, men mätt i reala termer var de alltså betydligt högre på 1970-talet.

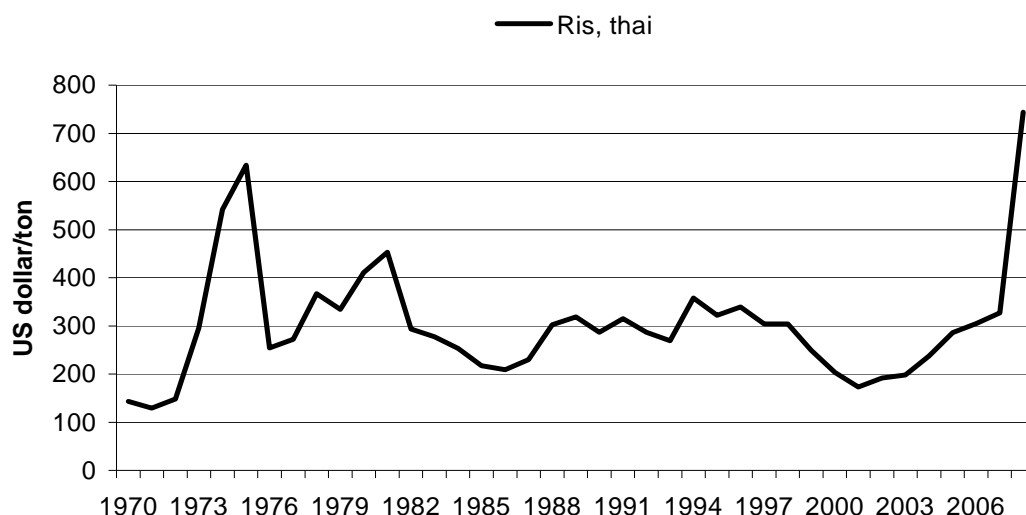
Det bör dock noteras i sammanhanget att det är USDAs deflator som används för att visa den reala prisutvecklingen. USDAs deflator är en BNP-deflator och räknar därmed inte om det reala priset utefter inflationsutveckling. Att använda USDAs deflator ger inte ett utpräglat utländsperspektiv på hur priserna sett ut historiskt jämfört med idag eftersom deflators främst återger förhållandena i USA och OECD-länderna. Bilden ser annorlunda ut i u-länderna där priserna har påverkats mycket av inflationsutveckling, växelkursförändringar och BNP-tillväxt.



Figur 3. Real prisutveckling för vete 1969/1970-2007/2008, 2008 års penningvärde, US dollar per ton
 Källa: USDA, IGC

3.2 Ris

Rispriserna har ökat konstant sedan 2002 som en konsekvens av att efterfrågan varit större än produktionen. Minimala skördar i Indien (2002) och i Kina (2003) hade en påverkan på lagernivåerna 2004 och därefter på rispriserna. Under inledningen av 2008 ökade rispriserna till de högsta nivåerna på mer än tio år. Sett ur ett lite längre perspektiv har prisutvecklingen för ris liksom för vete varierat sedan i början på 1970-talet med pristopp ungefär vart tionde år, se figur 4. Att ris- och vetepreiserna följer varandra beror delvis på att dessa två är de viktigaste stapelvarorna. Som figur 4 visar har priserna under 2008 varit höga historiskt sett. 1970 var priset på ris 143 US dollar per ton och under de första månaderna av 2008 hade priset stigit till ca 700 US dollar per ton dvs. en prisökning med ca 390 %.



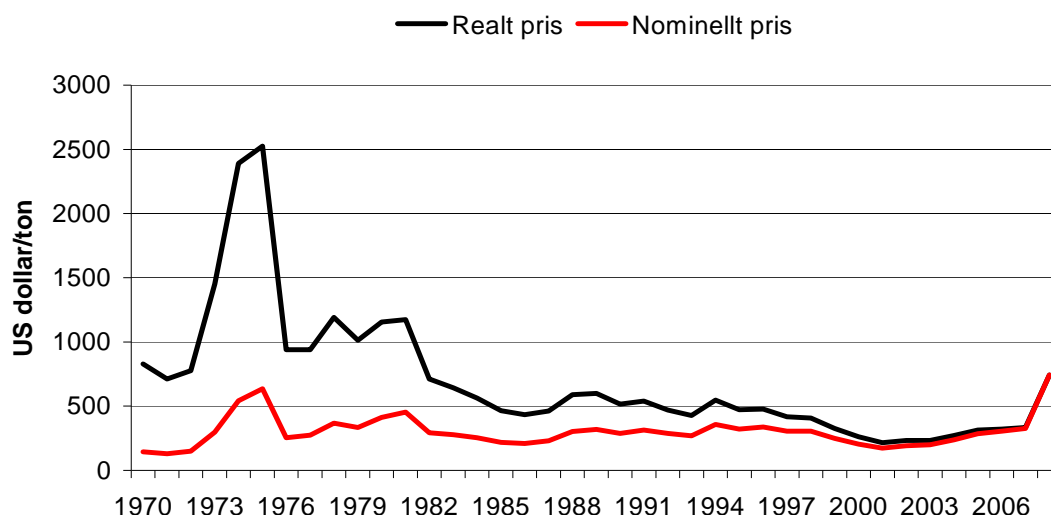
Figur 4. Världsmarknadspriset för ris (thai) 1970-2008*, US dollar per ton

* För 2008 avser priserna januari-juli. Priserna för 2008 är hämtade från FAO, resterande från IRRI.

Källa: IRRI, FAO

Under de senaste månaderna har rispriserna fortsatt uppåt även om det sedan juni 2008 skett en viss avmattning i prisuppgången. Orsaker bakom denna avmattning är att produktionen av ris nådde, i likhet med spannmål, sin högsta nivå genom tiderna under 2007/2008. Risproduktionen beräknas till knappt 430 miljoner ton (uttryckt i slipat ris), det är en ökning med drygt 1 procent jämfört med 2006. Skördarna ökade framförallt i Indien, Pakistan och Thailand. Av den totala världsproduktionen kommer mer än 90 % från Asien. Dessutom har vissa länder lättat på exportrestriktionerna, t.ex. Indien och Kazakstan, vilket innebär att utbudet på världsmarknaden ökat och att prisökningen dämpats.

Dagens rispris är betydligt högre än de som rådde under 1970-talet. Av följande figur framgår prisutvecklingen för ris under den senaste 40-årsperioden omräknat till dagens penningvärde. 1975 var skillnaden mellan det reala och det nominella priset som störst då det pris som faktiskt betalades för ris var fyra gånger lägre än det reala. Om man jämför det reala priset då det var som högst med idag så var det 70 % högre i början på 70-talet.



Figur 5. Real prisutveckling för ris 1970-2008, 2008 års penningvärde, US dollar per ton

Källa: USDA (deflator), IRRRI, FAO

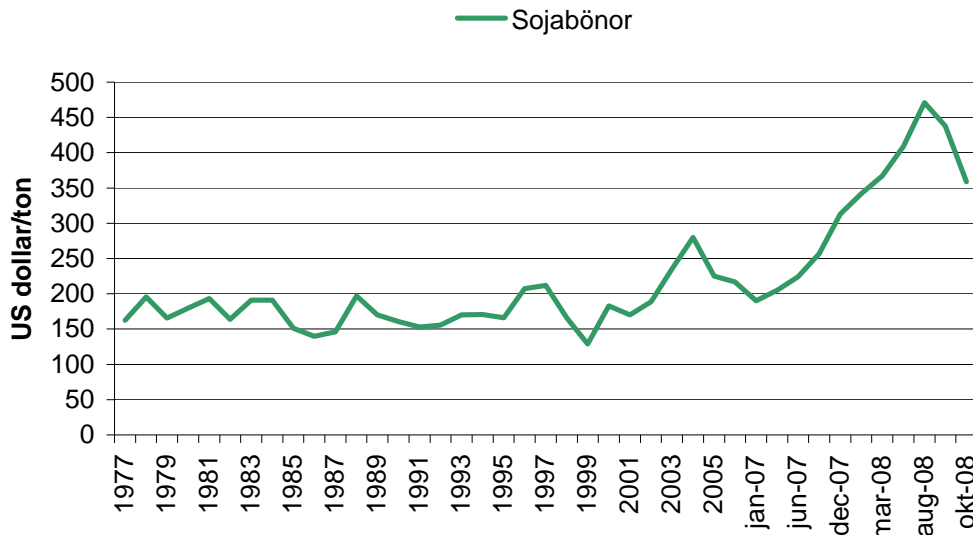
3.3 Sojaböner

Prisstegringen för oljevaxter påbörjades 2005, intensifierades 2006 och uppnådde rekordnivåer 2007/2008. I augusti 2008 uppgick priset på sojaböner i genomsnitt till 471 US dollar per ton (motsvarande 3 044 kr/ton). Bara två år tidigare (2006) var priset betydligt lägre, 217 US dollar per ton. I dagsläget är efterfrågan större på sojabönsolja än på sojabönsmjöl och därför har prisökningen varit större för olja. Priset på sojabönsolja har ökat med ca 192 % från januari 2005 till juni 2008, för palmolja med ca 200 % och andra vegetabiliska oljor har stigit med ungefär lika mycket.¹⁴ Konsumtionen ökar stadigt och denna översteg 2007 sojabönsproduktionen (235 miljoner ton). Sedan september 2008 har dock priset på sojaböner minskat något jämfört med toppnoteringen i augusti samma år.

Att priset för sojaböner stigit kan förklaras av en snabb minskning av världens lager som en konsekvens av ökad efterfrågan, främst i Kina, samtidigt som produktionen inte ökat i samma takt. Konkurrensen om mark mellan majs och oljevaxter, båda efterfrågade inom fodertillverkning (proteinfoder) och biodrivmedelssektorn, har också resulterat i att utbudet av oljevaxter minskat kraftigt. Majs tar alltmer mark i anspråk till nackdel för sojaböner då majs odlas på mark där tidigare sojaböner odlades. Denna övergång är tydlig i bl.a. USA där stora sojabönsarealer nu istället odlas med majs.¹⁵

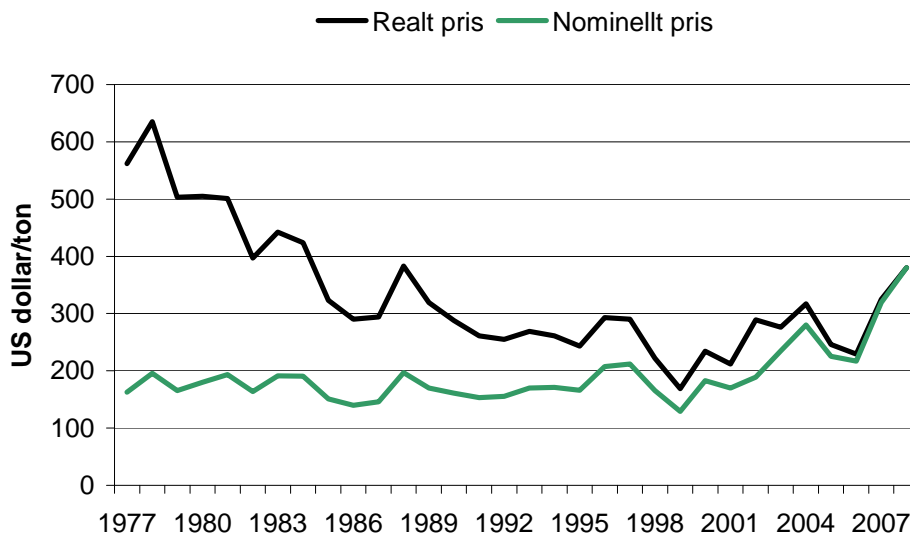
¹⁴ Världsbanken, *A Note on Rising Food Prices* och OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*.

¹⁵ Europeiska kommissionen, *The Causes of the Food Prices Crisis: Soybeans*.



Figur 6. Prisutveckling för sojaböner 1977-2008, US dollar per ton
 Källa: CBOT

Av figur 7 framgår prisutvecklingen för sojaböner 1977-2008 omräknat till dagens penningvärde. Figuren visar att de priser som rådde i slutet av 1970-talet var betydligt högre än dagens priser. Det reala priset var som högst 1977 och var då 40 % högre än 2008.



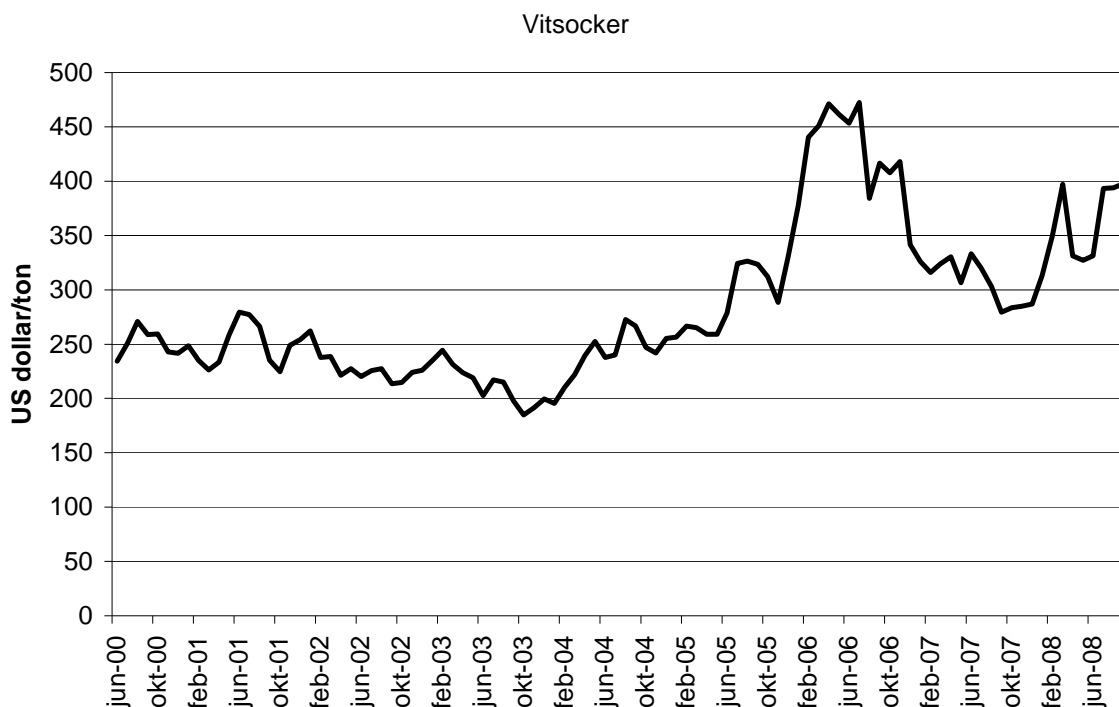
Figur 7. Real prisutveckling för sojaböner 1977-2008, 2008 års penningvärde, US dollar per ton
 Källa: USDA (deflator), CBOT

3.4 Socker

Världsproduktionen av socker har vuxit i snabbare takt än konsumtionen vilket beror på en stadig ökning i den världsledande exportören Brasiliens produktion. Brasiliens sockerproduktion har dessutom hållit världens lagernivåer på en rimlig nivå. Därför har inte sockerpriset följt den senaste prisstegringen som drabbat andra jordbruksprodukter. Det har dock skett en prishöjning de senaste åren och denna inföll tidigare än för andra grödor, dvs. i början av 2006. Priset på vitsocker ökade från ett pris 2005 på ca 291 till 425 US dollar per

ton 2006 dvs. en ökning med 46 %. Följande år gick priset tillbaka, dock inte till samma nivå som tidigare prisökning, men under 2008 ökade priserna något återigen och hamnade på 394 US dollar per ton i augusti (motsvarande 2 546 kr/ton).

Prisökningen 2006 inträffade trots att det var överskott på världsmarknaden. Ökat inslag av spekulation och även svagare dollarkurs anses ha bidragit till den höga prisnivån (se kapitel 4). På marknaden har även möjligen oljepriset haft en viss påverkan. Vid höga oljepriser väntas mer etanol produceras på sockrets bekostnad då båda dessa har sockerrör som råvara. Detta förhållande är dock inte helt självklart (se avsnitt 4.2.4 om biodrivmedel).



Figur 8. Prisutveckling för vitsocker 2000-2008, US dollar per ton

Källa: CBOT

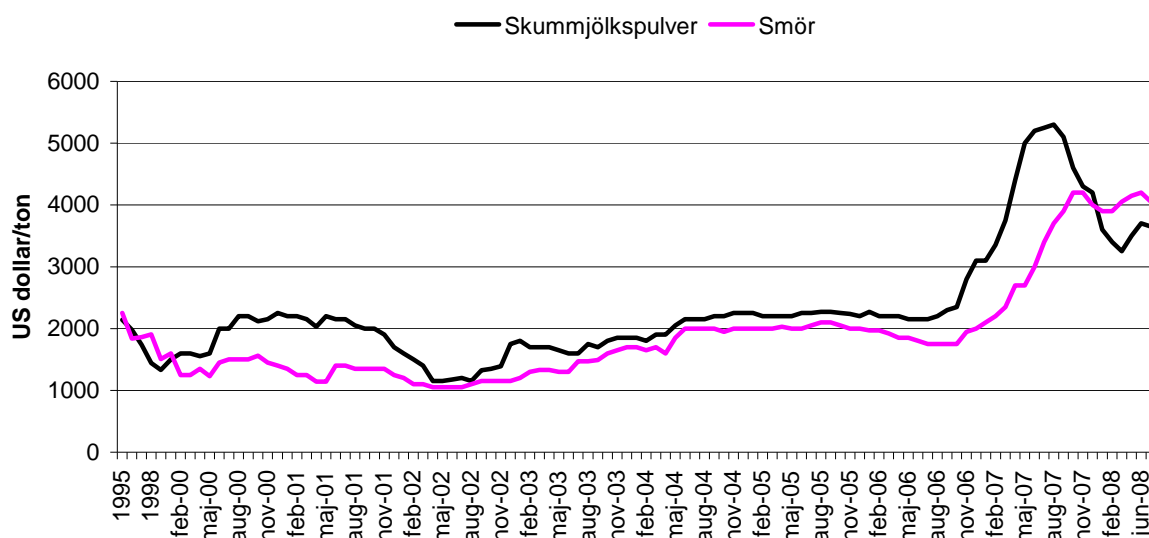
3.5 Skummjölkspulver och smör¹⁶

Orsaken till rekordpriserna inom mejerisektorn är av både kortsiktig natur och mer långsiktiga strukturella förändringar. En stigande efterfrågan på världsmarknaden från viktiga marknader såsom EU, USA, Ryssland, Mexico, Nordafrika, Mellanöstern samt en starkare efterfrågan i tillväxtländer i Asien där medelklassen efterfrågar allt mer animaliska livsmedel (se avsnitt 4.2.1) har inte kunnat mötas med en tillräcklig ökning av utbudet. Världsmarknaden för mjölkprodukter är "liten", då endast ca 10 % av alla mjölkprodukter exporteras, och produktionen samt exporten är koncentrerad till ett fåtal länder. Mjölkproduktionen har minskat i Australien, Argentina och EU samt på andra håll beroende på en rad faktorer. Långdragen torra i Australien har orsakat kraftigt minskad mjölkproduktion i ett land som svarar för en hög andel av mejerivaruhandeln på världsmarknaden. Höga produktionskostnader (stigande olje- och foderkostnader) har medfört

¹⁶ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, ZMP, Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Market: situation and prospects*

minskad lönsamhet i de områden som har intensiv mjölkproduktion. Vad gäller Argentina så införde landet exportbegränsande åtgärder som svar på de stigande livsmedelspriserna och har därför inte kunnat dra nytta av den ökande efterfrågan på världsmarknaden. Indien, som är världens största mjölkproducent, suspenderade exporten av skummjölkspulver i sex månader. Inom EU har mjölkproduktionen också minskat delvis beroende på frikopplingen av mjölkbidragen.

Priserna för mejeriprodukter började öka kraftigt med start de första månaderna av 2007. I slutet av 2007 nåddes toppnoteringar för både skummjölkspulver och smör med 5 300 respektive 4 200 US dollar per ton (34 251 respektive 27 143 kr/ton). Priset för skummjölkspulver hade ökat med 253 % från januari 2000 till augusti 2007. Priset för smör hade ökat med 163 % från januari 2000 till oktober 2007.



Figur 9. Världsmarknadspriset* för skummjölkspulver och smör 1995-2008, US dollar per ton

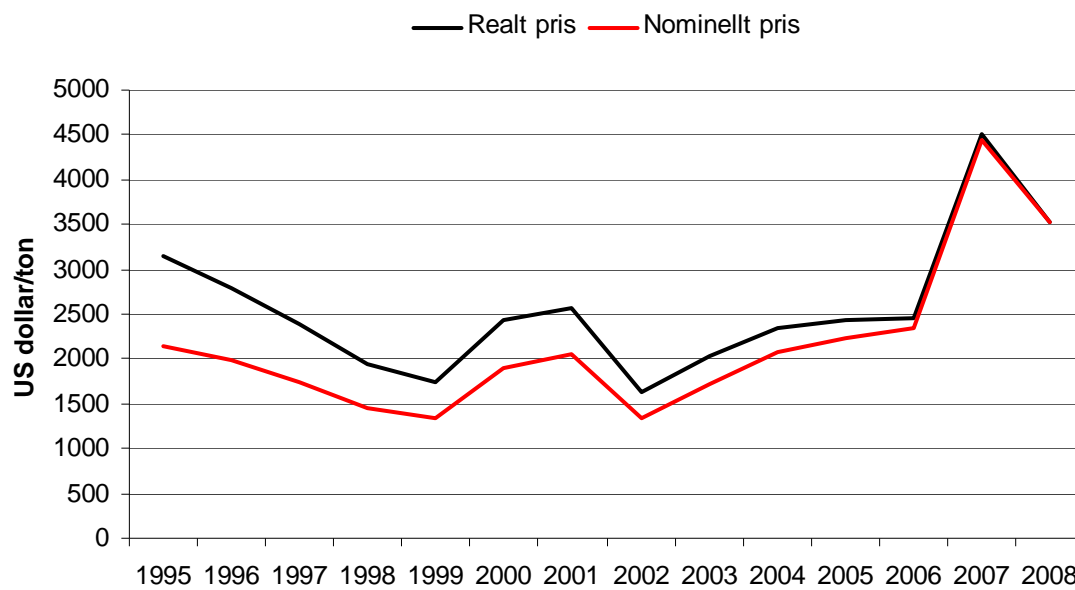
* Priser från 1995-1999 är hämtade från Europeiska kommissionen. Priserna från 2000-2008 är hämtade från ZMP (fob. Västeuropa)

Källa: Europeiska kommissionen (*High Prices on Commodity Market: situation and prospects*) och ZMP

I likhet med andra viktiga jordbruksprodukter har priserna för skummjölkspulver och smör de senaste månaderna fallit, speciellt för skummjölkspulver. Det finns flera faktorer som anges som förklaringar till detta. Dels har livsmedelstillverkare letat efter billigare substitut som ersatt skummjölkspulver. Efterfrågan har minskat då de höga priserna börjat slå igenom till konsumenterna. Dessutom har mejerisektorn svarat på de höga priserna med en ökad produktion. Mjölkproduktionen i Argentina ökade med 3,7 % 2008 jämfört med 2007, i Ryssland med 2,1 % i USA med 3 % och inom EU med ca 3 %.¹⁷ Inom EU och speciellt i USA har produktionen återhämtat sig och bidragit till att de inhemska priserna stabiliserats och återvänt till mer normala nivåer.

Av följande figur framgår prisutvecklingen för skummjölkspulver 1995-2008 omräknat till dagens penningvärde. Figuren visar att det reala och nominella priset varierat kraftigt under perioden som jämförs. De priser som rådde i mitten av 1990-talet var ungefär lika höga som dagens priser, ca 3 200 US dollar per ton.

¹⁷ ZMP – Europamarkt (Milch, Butter, Käse) nr 7/2008



Figur 10. Real prisutveckling för skummjörkspulver 1995-2008, 2008 års penningvärde, US dollar per ton
 Källa: USDA (deflator), ZMP

4 Orsaker bakom prisstegringen

De kraftiga prisstegringar som ägt rum är ett resultat av både *temporära och strukturella orsaker*. Det finns många orsaker som anses relevanta och som har bidragit till denna prisutveckling.¹⁸ Däremot skiljer sig åsikterna om dessas relativa betydelse. UNCTAD anser exempelvis att långsiktiga, strukturella trender är viktigare än temporära.¹⁹ I detta sammanhang är det på sin plats att föra en diskussion om vilka orsaker som egentligen kan anses vara temporära och strukturella. Om exempelvis låg produktivitet och minskat utbud är en följd av ogynnsamt väder som i sin tur är ett resultat av klimatförändringar är kanske inte dåligt väder en temporär orsak längre. Indelningen i detta kapitel följer dock den indelning som viktiga institutioner gjort, dvs. Världsbanken, Europeiska kommissionen, OECD, FAO och FN. Det är även intressant att föra en diskussion om vilka prisdrivande faktorer som är nya och vilka som alltid funnits. Enligt OECD är t.ex. befolkningsökning och ekonomisk tillväxt faktorer som alltid funnits och kan därför kanske inte förklara den snabba prisstegringen på samma sätt som den växande biodrivmedelssektorn.

Dessutom skiljer sig orsakerna åt mellan olika produktgrupper och delvis mellan olika marknader. Orsakerna bakom prisuppgången skiljer sig exempelvis åt mellan vete och ris å ena sidan och majs och sojabönor å andra sidan. I det förra fallet har prisuppgången främst drivits upp av utbudsrelaterade faktorer medan det för majs och sojabönor varit efterfrågan som spelat en stor roll. Utbudsrelaterade faktorer är i detta fall exempelvis ogynnsamma väderförhållanden och låg produktivitetsökning. Faktorer som både påverkar utbudet och efterfrågan är makroekonomiska förändringar såsom befolkningsökning, inkomststillväxt och konsumtionsförändringar.²⁰

4.1 Temporära orsaker

4.1.1 Produktionsförhållanden

4.1.1.1 Ogynnsamma väderförhållanden²¹

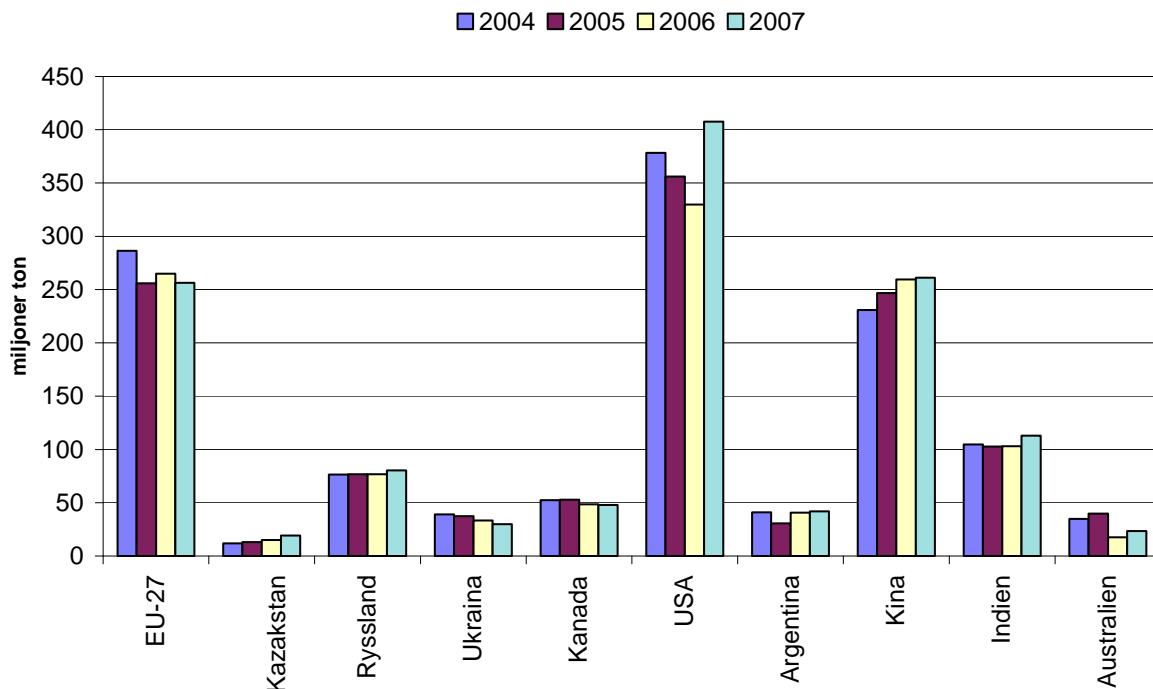
Ogynnsamma väderförhållanden har de senaste åren drabbat vissa stora producent- och exportländer och bidragit till exceptionellt små spannmålsskördar. En minskad produktion av spannmål har varit extra tydlig i Australien, Nordamerika och i Europa under 2007/2008. I Australien var det för andra året i rad svår torka vilket ledde till att veteskörden inte blev mer än hälften mot förväntat. Spannmålsproduktionen minskade därmed från drygt 40 miljoner ton år 2005 till 18 miljoner ton 2006 dvs. med ca 55 %. Spannmålsproduktionen i USA och Kanada minskade med 7 % respektive 9 % 2006 jämfört med 2005. Östeuropa drabbades av svår kyla vintern 2007 vilket ledde till att en stor areal med höstsådda grödor fick sås om. I EU drabbades de flesta länder av väderproblem under 2007/2008, i de sydöstra delarna innebar svår torka att skörden mer än halverades.

¹⁸ I rapporten redogörs endast för de orsaker som av flera studier anses mest relevanta. Det kan således finnas andra orsaker till prisstegringen men dessa lämnas därhän.

¹⁹ UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*

²⁰ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: situation and prospects*

²¹ USDA, FAO, *Soaring Food Prices: facts, perspectives, impacts and actions required*, Europeiska kommissionen, *Tackling the challenge of rising food prices – Direction of EU action*, IGC, International Grains Council, Världsbanken, *A Note on Rising Food Prices*

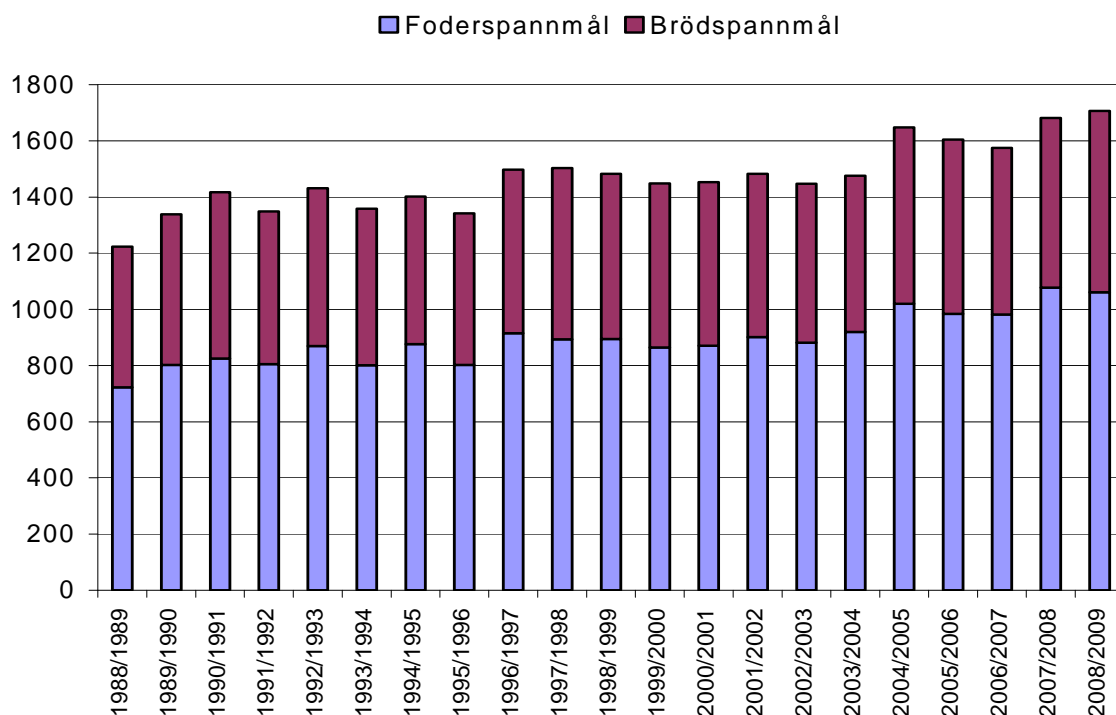


Figur 11. Spannmålsproduktion i några viktiga produktionsområden 2004-2007, miljoner ton

Källa: IGC

Trots att vissa produktionsområden drabbades av skördebakslag 2007/2008 nådde världproduktionen av spannmål sin högsta nivå genom tiderna med en total produktion på ca 1,69 miljarder ton.²² Jämfört med 2006/2007 ökade produktionen med nästan 100 miljoner ton. Produktionen av foderspannmål blev under 2007/2008 den högsta genom tiderna och för brödspannmål blev 2007/2008 års skörd den fjärde största genom tiderna. Produktionsbortfallet var som störst för vete där världproduktionen minskade betydligt 2006 (- 4,5 %) och sedan ökade lite 2007 (+ 2 %). Prisökningen för spannmål påbörjades under 2005 och sköt fart under hösten 2007, ökningen av spannmålsproduktionen som nämndes ovan kan ses som en respons på de höga priserna (se avsnitt 3.1). För 2008/2009 väntas skörden öka ännu mer och uppgå till ca 1,75 miljarder ton. Eftersom endast en liten del av världproduktionen av spannmålen handlas med på den internationella marknaden, ca 15 % av brödspannmålen och drygt 10 % av foderspannmålen, av ett fåtal stora exportörer så får problem i ett land stor påverkan på utbudet och därmed på världsmarknadspriserna.

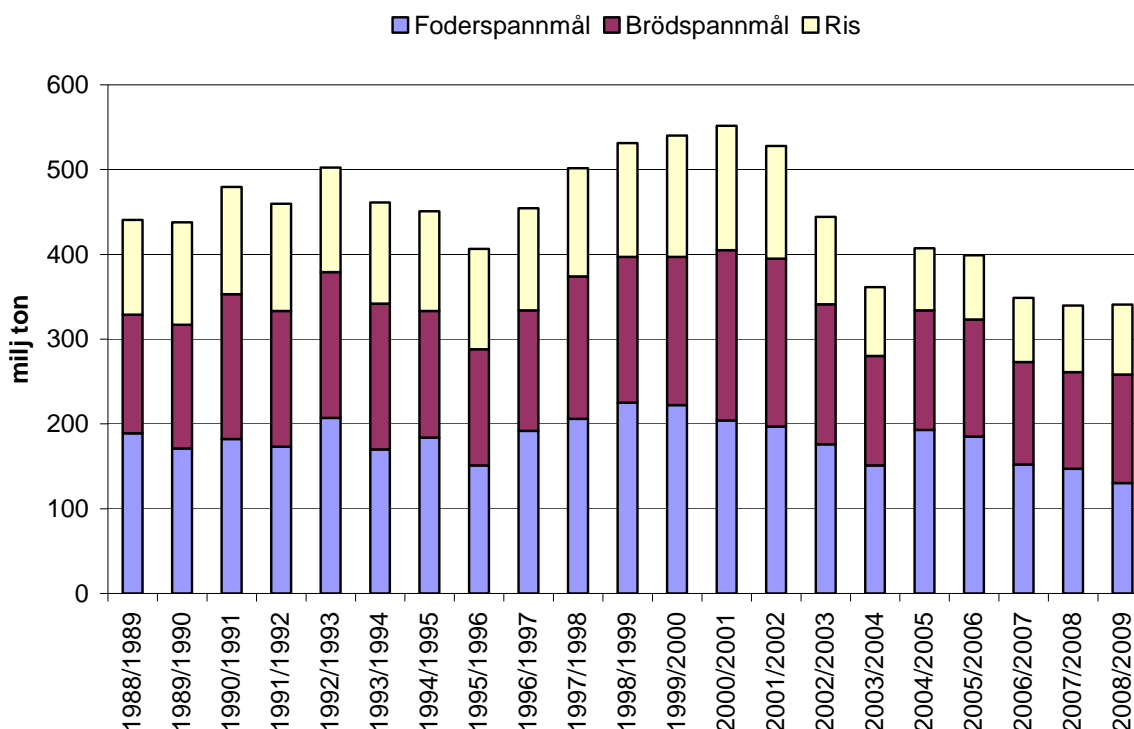
²² Spannmålsproduktionen ökade i andra länder såsom USA, Argentina och Kina.



Figur 12. Total spannmålsproduktion (foder- och brödspannmål) i världen 1988-2008, miljoner ton
 Källa: IGC

4.1.1.2 Minskade lagernivåer

Ytterligare en faktor på utbudssidan som anses ha påverkat den nuvarande prisutvecklingen på världsmarknaden är en gradvis minskning av världslagren de senaste åren, i huvudsak av spannmål. Som figur 13 visar har världslagren minskat sedan i slutet på 1990-talet. Lagernivåerna har för foderspannmål minskat med 35 % och för brödsäd med 34 % 2007/2008 jämfört med 1998/1999. Världslagerna för ris har minskat från 134 miljoner ton till 79 miljoner ton dvs. 41 % under samma period och detta beror bland annat på minimala skördar i Indien år 2002 och i Kina 2003. En utlösande faktor för att spannmålspriserna ökar brukar vara en låg lagernivå.



Figur 13 Världslagren av spannmål 1988/1989-2008/2009, miljoner ton

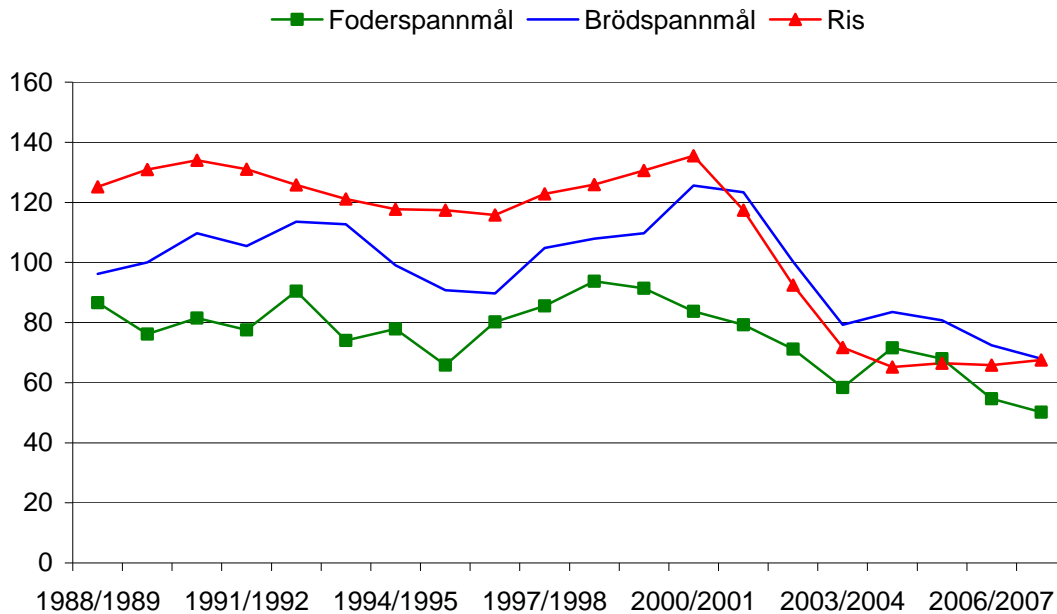
Källa: IGC

Lagernivåerna vid utgången av 2008/2009 beräknas bli de lägsta på 25 år. En anledning till de minskade lagernivåerna i världen är resultatet av jordbrukspolitiska reformer. Exempelvis har reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken i EU haft en inverkan på lagrena inom unionen. Till största delen beror dock minskade lagernivåer på att konsumtionen varit högre än produktionen, exempelvis i Kina och Indien, som historiskt haft stora lagernivåer som en del av sin självförsörjningspolitik²³, se avsnitt 4.2.1. Enligt OECD-FAO är efterfrågan på biodrivmedel ytterligare en faktor som bidragit till minskade lager då större andel spannmål, oljeväxter och socker går till biodrivmedel jämfört med tidigare.

Figur 14 visar att antalet dagars spannmålskonsumtion som finns i lager har minskat kraftigt sedan i slutet av 1990-talet. För brödspannmål fanns det 2007/2008 totalt 68 dagars konsumtion i lager medan det år 2000/2001 fanns 126 dagar. Även antalet dagars konsumtion av ris i lager har minskat rejält, från 135 dagar till 68 dagar under samma period som ovan. FAO förutspår dock att världslagren kommer att öka något i slutet av 2009 beroende på den rekordstora spannmålsskörden 2008.²⁴

²³ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*

²⁴ FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, No. 3, juli 2008



Figur 14. Antal dagars konsumtion av spannmål och ris som finns i lager, 1988/1989-2006/2007
Källa: IGC

4.1.2 Terminsmarknaden²⁵

Terminsmarknaden anses av vissa också bidra till de höga världsmarknadspriserna. I vilken grad ”spekulation” på terminsmarknaden i form av futures och optioner bidragit till prisökningarna är dock omdiskuterat. Världsbanken anser att spekulation bidrar till en ökad rörlighet på marknaden snarare än prisökningar. UNCTAD antyder i en studie att spekulation inte är en direkt orsak till de höga livsmedelspriserna utan snarare spår på effekten av dem dvs. spekulation kan förstärka prisstegringen, men inte orsaka den.

De senaste årens stigande råvarupriser på världsmarknaden har fått fler att intressera sig för att säkra priser på jordbruksprodukter, både jordbrukare och ekonomiska placerare. Detta märks bland annat genom att handeln med jordbruksfutures (majs, vete och sojaböner) på den amerikanska marknaden ökat markant mellan 2005-2008. Den månatliga handelsvolymen ökade med 125 % för vete under denna period, 85 % för majs och 56 % för sojaböner.²⁶

Traditionellt sett, sedan i mitten på 1800-talet, har terminsmarknader används av producenter samt av förädlings- och tillverkningsindustrin i Nordamerika i syfte att investera, prissäkra råvaror och göra en vinst. Terminshandel fungerar således som ett riskhanteringsinstrument som används för att försäkra sig mot oväntade förändringar i prisnivån på den vara som köps eller säljs. Genom att teckna kontrakt om att köpa eller sälja en specifik kvantitet av en viss vara till ett förutbestämt pris en förutbestämd dag, kan säljaren och köparen därmed undvika att drabbas av oväntade prissvängningar på marknaden. Terminshandel är således en ”värdepappershandel” där det handlas med forward-, futures- och optionskontrakt.

²⁵ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and prospects*, Världsbanken, *A note on rising food prices*, Jordbruksverket, *Terminshandel med jordbruksprodukter – översikt* (Rapport 2008:1), FAO, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*

²⁶ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*.

I Nordamerika är idag terminshandel med jordbruksprodukter mycket utbredd och priserna på futurekontrakt för bland annat vete och oljeväxter har stor betydelse för prissättningen runt om i världen. Terminsmarknaden och den fysiska marknaden fungerar således separat men terminsmarknaden kan dock styra priset på den fysiska marknaden. Kopplingen avgörs framförallt av lagringsbarheten i den underliggande varan i kombination med att tillgången och efterfrågan är olika under olika perioder. Det finns därför en oro att terminshandel leder till ökade prISRörelser och flyktighet på terminsmarknaden (futures) och den fysiska marknaden och på så sätt påverkar priserna samt medverkar till större prisfluktuationer.

På jordbruksmarknaden erbjuds det idag att handla, förutom med terminer (futures), med jordbrukscertifikat, fonder knutna till jordbruksprodukter osv.

4.1.3 Växelkurs

De senaste åren har den fallande amerikanska dollarn haft betydelse för handeln runt om i världen. Den fallande dollarn anses ha bidragit till de höga livsmedelspriserna då dollarn har en stor inverkan på den finansiella liksom på varumarknaden. På de stora börserna runt om i världen handlas jordbruksprodukter i huvudsak med amerikanska dollar.²⁷

En fallande dollar innebär att exporterande länder inte erhåller lika mycket betalt för sina produkter vilket kan innebära att exporten minskar från dessa länder och i förlängningen till ett minskat utbud på världsmarknaden. Tvärtom leder en stigande dollarkurs till ökade incitament för jordbrukare som inte har dollarn som inhemsk valuta att öka sin produktion då de får mer betalt för sina produkter. Växelkurseffekter får olika konsekvenser för olika länder och påverkar konkurrensen samt handeln med jordbruksprodukter. För de länder som är knutna till annan valuta än den amerikanska dollarn har de negativa konsekvenserna dämpats, som exempelvis i länder i västra och östra Afrika som är knutna till euron. Även länder i Latinamerika har drabbats i mindre utsträckning då dollarn minskat i värde. Däremot påverkas de länders valutor, som inte är knutna till dollarn, och minskar i värde när dollarn faller samtidigt som priserna på jordbruksprodukter ökar.²⁸ Den låga växelkursen gynnar däremot amerikansk export då de amerikanska exportföretagen får ökad konkurrenskraft, eftersom det blir billigare att importera från dessa. Detta i sin tur genererar ökade inkomster till USA.

Höga världsmarknadspriser får stor effekt för priserna på lokala varumarknader i u-länder. Men i vilken grad priserna överförs och vad det får för konsekvenser beror på vad det är för typ av produkt och beroende på landets handelspolitik. Prishöjningarna på de lokala marknaderna blir större för produkter där handeln på de internationella marknaderna är mer omfattande än för ”lokala” produkter såsom cassava och sötpotatis.²⁹

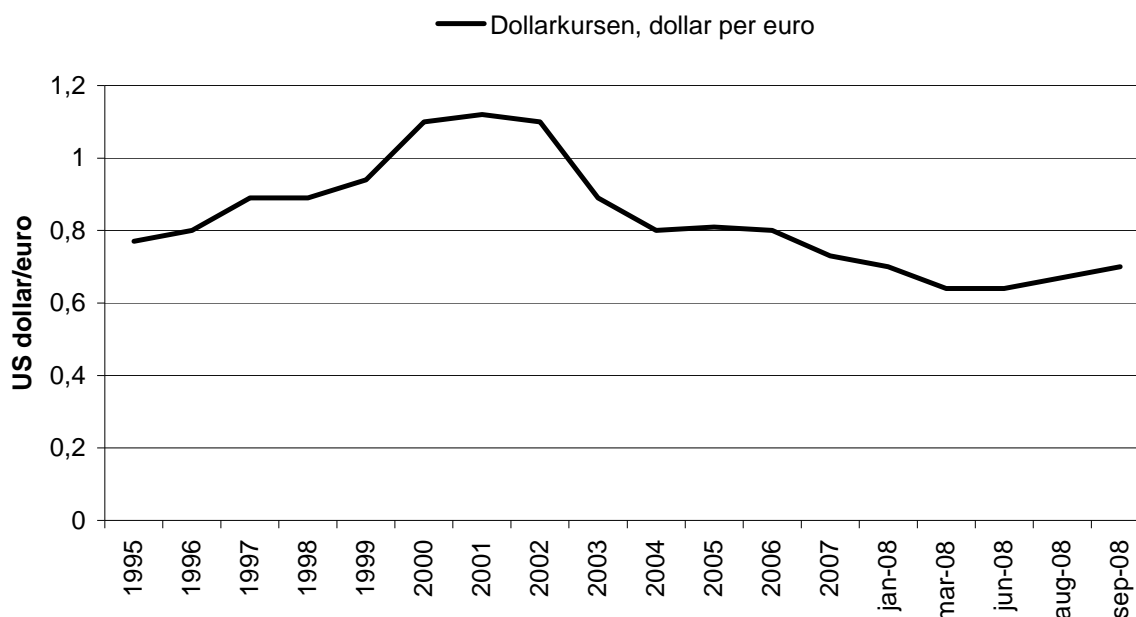
Dollarn hade sin högsta notering under perioden år 2001, se figur nedan, då en dollar kostade 1,12 euro. Därefter har dollarn sjunkit i värde och i januari 2008 kostade dollarn 0,68 euro dvs. en värdeminskning med drygt 0,45 euro. De senaste två månaderna har dollarn stärkts och i slutet av september 2008 kostade den ca 0,70 euro. Denna ökning kan således bidra till

²⁷ Det finns dock några fåtal börser runt om i världen där det kan handlas med annan valuta exempelvis på Euronextbörsen i Europa där kontrakt kan tecknas i euro, BM&F i Brasilien där kontrakt kan tecknas i brasilianska real osv. Källa: Jordbruksverket, Rapport:2008:1, *Terminshandel med jordbruksprodukter*

²⁸ Europeiska kommissionen, *Tackling the challenge of rising food prices – Direction of EU action*, 20080526. Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*.

²⁹ IFPRI, *Food Policy Report*

att dämpa de höga priserna på livsmedel framöver. Effekten blir dock olika beroende på hur nationell valuta utvecklas i förhållande till dollarn.



Figur 15. Dollarkursens utveckling* 1995-2008, US dollar per euro

* Ackumulerat genomsnitt från årets början. Genomsnittet beräknas på publicerade noteringar för de dagliga fixkurserna under perioden.
Källa. Sveriges riksbank

4.1.4 Restriktiv exportpolitik³⁰

Några exportländer har svarat på de höga prisstegringarna genom att införa exportrestriktioner. Dessa restriktioner, exempelvis förbud, skatt eller begränsad kvot, avser att skydda den inhemska marknaden genom att bl.a. säkerställa vissa livsmedel ifrån snabba prisstegringar. Exportrestriktioner tillämpas med varierande syfte, främst för att dämpa de inhemska priserna men även för att höja priset på en exportprodukt, för att förbättra landets bytesbalans, skydda den egna förädlingsindustrin genom lägre råvarupriser eller öka förädlingsvärdet i exporten genom att motverka råvaruexport, värna om livsmedelstryggheten genom att hålla priserna på baslivsmedel stabila och låga samt för att öka skatteintäkterna om landet inför en exportskatt. Exportrestriktionerna begränsar de internationella jordbruksmarknaderna till nackdel för livsmedelsimporterande länder, speciellt för nettoimporterande u-länder. På kort sikt minskar exportrestriktionerna utbudet av jordbruksprodukter på världsmarknaden vilket i sin tur leder till högre priser. På lite längre sikt sänder restriktionerna ut fel marknadssignaler till producenterna på den egna marknaden och därmed minskar motivationen för dessa att investera och öka produktionen eftersom de istället tvingas sälja sina produkter på den inhemska marknaden till lägre priser.

Både stora exportländer samt u-länder har infört exportrestriktioner då livsmedelspriserna börjat stiga. I juni 2008 hade sammanlagt 28 länder infört subventioner/restriktioner på

³⁰ Europeiska kommissionen, *Tackling the Challenge of Rising Food Prices*, Världsbanken, *A Note on Rising Food Prices*. FAO, *Crop Prospect and Food Situation*, No 3, juli 2008, IMF, *Food and Fuel Prices – recent developments, macroeconomic impact and policy responses*.

jordbruksprodukter.³¹ Dessa inkluderar exempelvis Argentina, Kina, Indien, Kazakstan, Pakistan, Ukraina, Ryssland, Egypten, Jordanien och Vietnam. Sex länder - Burundi, Egypten, Jordanien, Maldiverna, Marocko och Timor-Leste - har subventioner som väntas överstiga 1 % av BNP 2008. Vilken typ av restriktion som införts i respektive land varierar beroende på region. I Sydostasien, Mellanöstern och i Nordafrika har alla typer av exportrestriktioner införts för att skydda den inhemska marknaden. Däremot har afrikanska länder söder om Sahara, Latinamerika, med undantag för Argentina, och de karibiska öarna varit återhållsamma med dessa politiska åtgärder,³² och flertalet länder har inte alls gjort något för att skydda den inhemska marknaden.

Exportrestriktioner som införs av exporterande länder försämrar tillgången av livsmedel på världsmarknaden, vilket riskerar att påverka de nettoimporterande u-länderna negativt (även stora importörer som Japan skulle kunna påverkas negativt, särskilt om det handlar om totalt exportförbud). U-länder, speciellt MUL,³³ som tidigare varit livsmedelsexportörer, har blivit nettoimportörer de senaste 20 åren. 2006 års data visar att ca 20 % av MUL-ländernas konsumtion importeras och i vissa länder är denna andel mycket högre (exempelvis Lesotho 67 %, Gambia 82 %). Därav har de höga livsmedelspriserna stor påverkan för livsmedelstryggheten i dessa länder där så stor andel av konsumtionen importeras.³⁴ Förutom påverkan på länder får restriktionerna konsekvenser för olika grupper inom det egna landet. Jordbrukarnas inkomster påverkas negativt eftersom den interna prisnivån hålls nere samtidigt som landets konsumenter gynnas av en lägre prisnivå.

4.2 Strukturella orsaker

4.2.1 Ökad efterfrågan i tillväxtländer³⁵

Ekonomisk utveckling och tillväxt i u- och tillväxtländer liksom befolkningsökning och urbanisering är faktorer som ökar efterfrågan på livsmedel samt gradvis ändrar strukturen på de livsmedel som efterfrågas. Dessa faktorer medför att efterfrågan på stärkelserika livsmedel minskar till förmån för kött- och mejeriprodukter vilket intensifierar efterfrågan på foderspannmål. Efterfrågan ökar även för andra livsmedel såsom grönsaker, frukt och fisk. Den nya efterfrågetrenden bidrar således till högre priser på vissa jordbruksprodukter.³⁶

Figur 16 visar hur befolkningsökningen sett ut i Argentina, Brasilien, Kina och Indien från 1950 tills idag samt hur FN:s prognos ser ut framöver, till och med år 2030. Tillväxtländerna Kina och Indien väntas få en kraftig befolkningstillväxt framöver och 2030 bedöms Indien passera Kina i folkmängd. Den sammanlagda befolkningen i världen prognostiseras uppgå till 8,3 miljarder år 2030 dvs. en ökning med 28 % jämfört med 2005.

³¹ IMF, *Food and Fuel Prices – recent developments, macroeconomic impact and policy responses*.

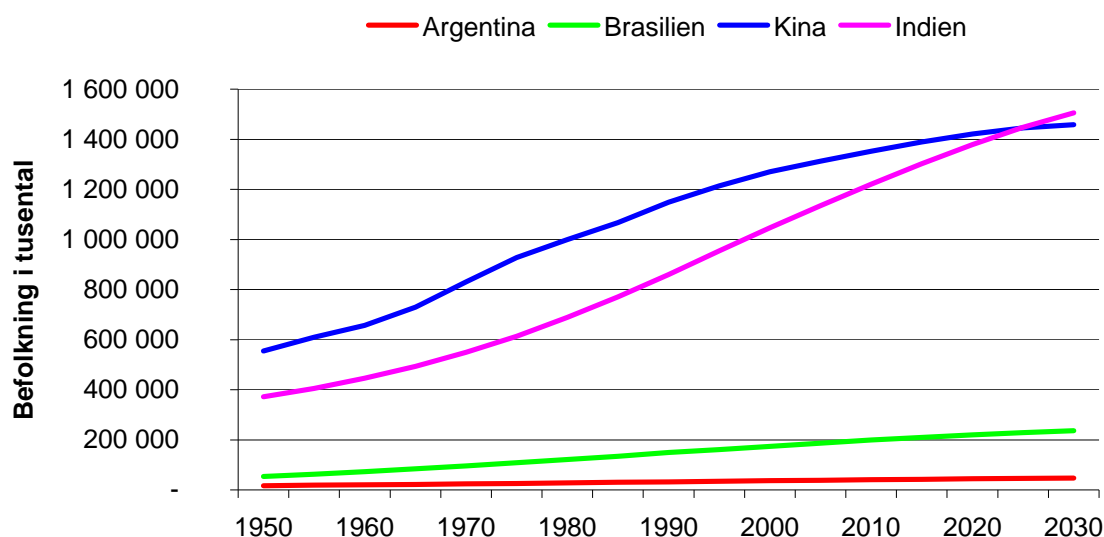
³² En del har dock avskaffat importtullar.

³³ Mindre utvecklade länder

³⁴ UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*

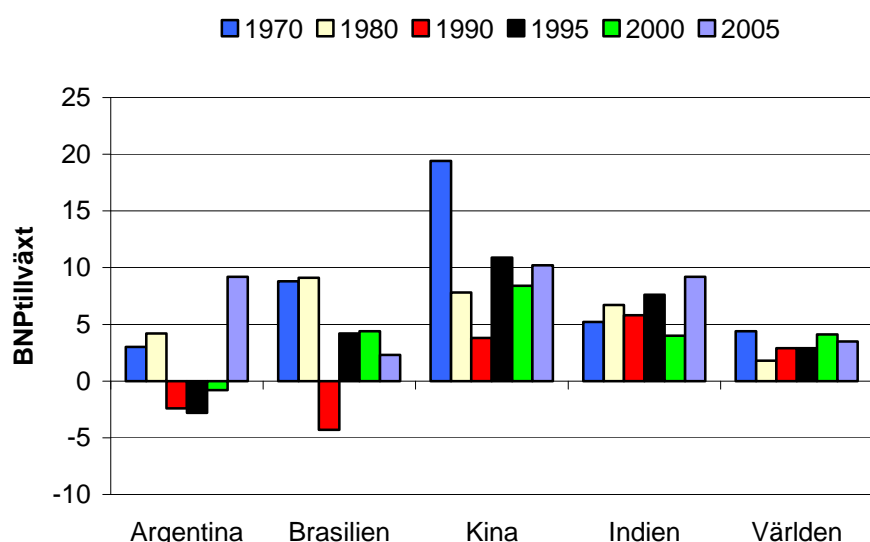
³⁵ USDA, International Grains Council, Europeiska kommissionen, *Tackling the Challenge of Rising Food Prices – Direction of EU action*, 20080526, Chatham House, *Rising Food Prices*, april 2008

³⁶ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*



Figur 16. Befolkningsökning i Argentina, Brasilien, Kina och Indien 1950-2030, befolkning i tusental
Källa: FN

En stadigt ökande efterfrågan för kött- och mejeriprodukter kan observeras främst i tillväxtländer såsom Kina, Brasilien och Indien (se figur ovan). I sammanhanget är det viktigt att påpeka att det även finns en fortsatt kontinuerligt ökande efterfrågan på stapelvaror (ris, vete). En ökad efterfrågan på kött- och mejeriprodukter är en konsekvens av att befolkningen får bättre levnadsvillkor, däribland högre inkomster. Landsbygdsbefolkningen fortsätter dock att vara mer beroende av spannmålsprodukter än stadsbefolkningen.³⁷ Som figuren nedan visar har BNP-tillväxten i länderna varierat kraftigt under perioden 1970-2005. Samtliga länder har dock haft en BNP-tillväxt 1990-2005. Kina har haft en kraftig BNP-tillväxt, en ökning från 3,8 till 6,4 och Indiens BNP-tillväxt har ökat från 5,9 till 9,2.



Figur 17. BNP-tillväxt i världen, Argentina, Brasilien, Kina och Indien 1970-2005
Källa: Världsbanken

³⁷ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*

Världskonsumtionen av spannmål når sin högsta nivå hittills under 2007/2008 med 1 682 miljoner ton och jämfört med föregående år ökar konsumtionen med ca 3,5 %. Under den senaste 20-årsperioden har konsumtionen ökat med i genomsnitt ca 1,3 % per år. I Kina och Indien har konsumtionen av brödspannmål ökat med ca 5 % respektive 18 % 2000-2008.³⁸ Konsumtionen av kött har även tilltagit betydligt i tillväxtländerna. Nötköttkonsumtionen i Kina har ökat med 45 % mellan 2000-2008, i Indien med 37 % och i Brasilien med 24 %. Konsumtionen av kyckling har ökat väsentligt i Indien under samma period med 140 %, i Brasilien med 50 % och i Kina med 35 %. En kines åt 2007 ca 55 kilo kött per person per år jämfört med ca 20 kilo år 1985. I jämförelse åt EUs medborgare ca 82 kilo kött per person och år under 2007. En ökad efterfrågan på kött- och mejeriprodukter driver i sin tur upp priset på foderspannmål. I Kina har t.ex. efterfrågan på sojabönor bidragit till högre priser på sojabönsolja och lett till en ökad import av bönor.³⁹

Befolkningsökningen i tillväxtländerna och dess konsekvenser för efterfrågan på jordbruksprodukter väntas fortsätta trots de höga priserna på världsmarknaden idag. Detta kan innebära att antingen är efterfrågan oelastisk mot prisökningar eller så har de höga priserna ännu inte hunnit slå igenom på marknaderna.

4.2.2 Låg produktivitet

Låg produktivitet anses vara en bidragande anledning till de höga livsmedelspriserna. Enligt UNCTAD⁴⁰ är den svaga produktivitetens ökning inom jordbruket i många u-länder, inte minst i MUL-länderna, en viktig orsak till dagens höga livsmedelspriser. Låg produktivitet gör att utbudet inte ökar i takt med efterfrågan. Snabbt ökande efterfrågan driver då upp priserna. En låg produktivitet beror på flera faktorer och dessa faktorer varierar mellan olika delar av världen samt mellan olika länder. Några faktorer som medför låg produktivitet är dels att jordbrukssektorn försummas en längre tid och de nödvändiga investeringarna såsom infrastruktur, teknologiska framsteg, konstbevattning samt forskning inte kommit jordbruket till godo. En annan faktor är även jordförstöring (försaltning, erosion) som minskar avkastningsmöjligheterna. Dessutom förblir produktivitetens ökning låg av att jordbruksmark går förlorad när städerna växer och gårdarna blir allt mindre. I-ländernas jordbrukarstöd och exportbidrag sägs också ha underminerat produktionen i flera u-länder.⁴¹ Ytterligare en faktor bakom låg produktivitetens ökning är att ökningstakten är avtagande dvs. det finns en fysisk gräns för hur mycket man kan få ut av ett hektar jordbruksmark år efter år.

Enligt UNCTAD har flertalet u-länder svårt att producera tillräckligt med livsmedel för den egna befolkningen. Det beror bland annat på att produktivitet i MUL-länderna i genomsnitt har minskat med 0,1 % per år sedan 1961, och för u-länderna som helhet är ökningen bara 0,6 %. På senare år har dessutom ökningstakten mattats av, spannmålsproduktionen som tidigare växte med 3-6 % om året ökar nu bara med 1-2 %.⁴²

Åkerarealen i världen uppgick 2005 till drygt 1 420 miljoner hektar. Under perioden 1980-2005 har arealen i världen ökat med ca 5 %. Av de länder där arealen har ökat kan nämnas Australien, Kina och Brasilien. I främst Östeuropa, Ryssland, Ukraina och Kazakstan

³⁸ Avser ”domestic consumption” i tusentals ton. Källa: USDA

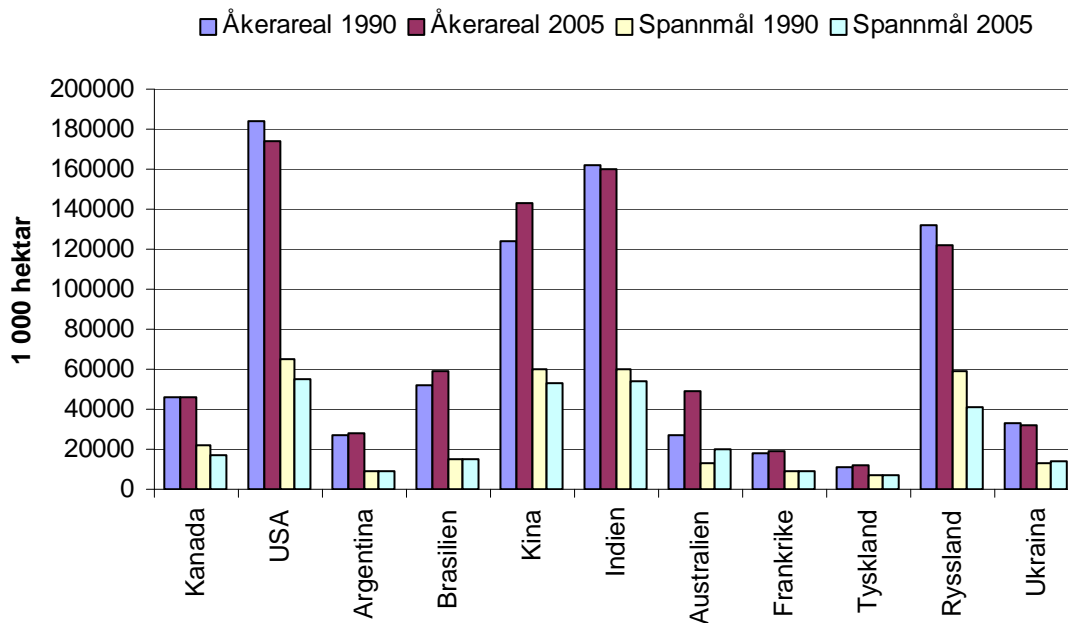
³⁹ USDA

⁴⁰ United Nations Conference on Trade and Development

⁴¹ UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*

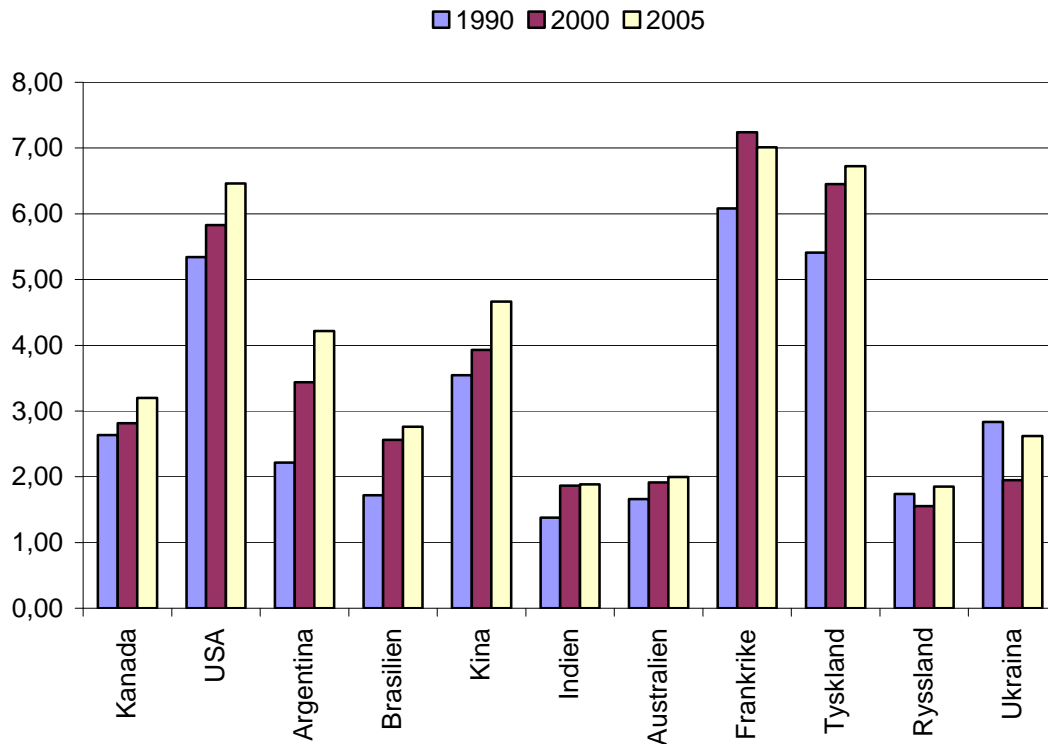
⁴² UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*

har däremot åkerarealen minskat kraftigt. Under perioden 1990-2005 har t.ex. åkerarealen i Ryssland minskat med mer än 10 miljoner hektar. I de flesta områden i världen har spannmålsodlingen minskat under den senaste 15-årsperioden. I Ryssland har spannmålsodlingen minskat med ca 20 miljoner hektar sedan 1990. I Australien däremot har det skett en ökning av spannmålsarealerna med lite mer än 6 miljoner hektar.



Figur 18. Förändring av åkerarealen och spannmålsarealen under perioden 1990-2005, 1 000 hektar
Källa: FAO

Avkastningen i spannmålsodlingen varierar kraftigt mellan olika delar av världen, se figur 19. De högsta avkastningsnivåerna uppnås i allmänhet i Västeuropa. Men även i i-länderna finns det problem med minskad avkastning och en anledning därtill uppges vara otillräckliga investeringar i jordbrukssektorn. Avkastningen i Australien och delar av Asien uppgår inte mer än till ca en tredjedel av nivån i Västeuropa. Sett över tiden har avkastningen ökat i de flesta delar av världen. I Östeuropa och Australien har dock avkastningen minskat de senaste åren. Brist på vatten (Australien) och brist på investeringar (Östeuropa) torde vara huvudorsakerna till att avkastningen gått tillbaka. Det bör dock noteras att avkastningsnivåerna i Ryssland och Ukraina tycks vara på väg upp igen efter en dålig period i och med Sovjetunionens fall.



Figur 19. Spannmålsavkastning i delar av världen under perioden 1990, 2000 och 2005, ton per hektar
Källa: FAO

Samtidigt som produktivitetssökningen är låg på flera håll i världen väntas en kraftig befolkningstillväxt framöver (se avsnitt 4.2.1) och därmed kommer efterfrågan på jordbruksprodukter att fortsätta öka. Världsbanken uppskattar att livsmedelsproduktionen måste öka med 50 % till och med år 2030 (85 % för kött) för att kunna möta den uppskattade efterfrågan.⁴³ Sett ur denna synvinkel kan således en långsiktig avsakande trend i produktivitetssökningen samt en ökad global efterfrågan komma att fortsätta hålla prisnivån på jordbruksprodukter hög. UNCTAD anser därför att produktivitetsnivån i u-länder måste öka, dels genom insatser i de berörda länderna dels genom att förbättra villkoren för import och export av råvaror.⁴⁴ Man bör dock samtidigt komma ihåg att ökad uppodling hör samman med krympande naturområden och ökad avkastning innebär större användning av handelsgödsel. I båda fallen är det produktionsmetoder som leder till ökade utsläpp av växthusgaser. Till detta kommer hotande vattenbrist och jordförsämring i stora områden.

4.2.3 Höga produktionskostnader

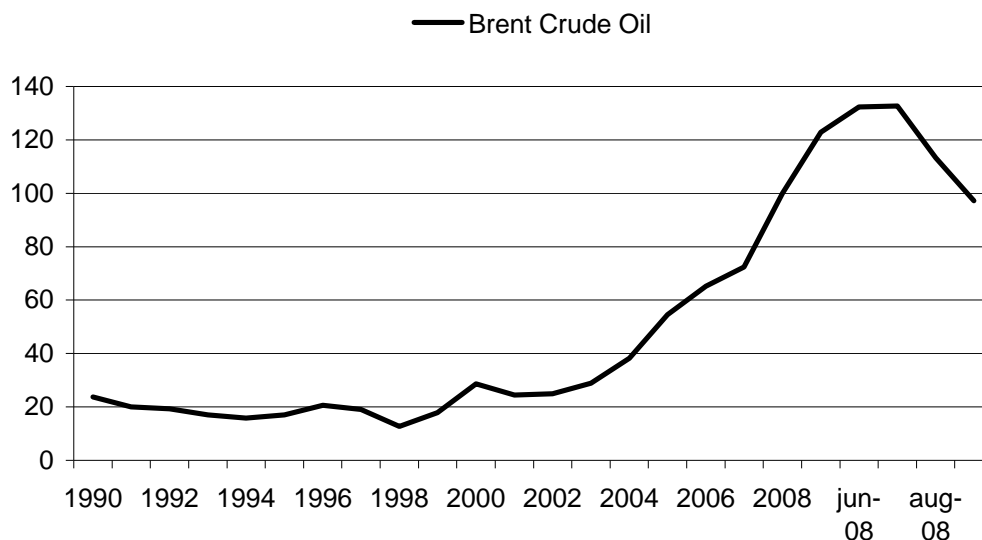
För första gången sedan 1970-talet är både olje- och livsmedelspriserna mycket höga. Oljepriset var under juli 2008 högre än det varit någon gång under hela 1900-talet, även om man justerar för inflationen. Oljepriserna drivs i första hand upp av ökad efterfrågan, men även av oro för ett framtida begränsat utbud. Ökande olje- och energipriser driver i sin tur upp priserna på jordbruksprodukter då jordbrukare drabbas av högre produktionskostnader vad gäller drivmedel till maskiner och traktorer, inköp av handelsgödsel och bekämpningsmedel samt transport- och förädlingskostnader. Om höga produktionskostnader ska anses vara en temporär eller strukturell orsak beror dock på hur utvecklingen för olja ser ut framöver. Om

⁴³ Chatham House, *Rising Food Prices*, april 2008

⁴⁴ UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*

produktionskostnaderna sjunker på t.ex. olja och handelsgödsel är det snarare en temporär orsak än om kostnaderna förblir höga framöver.

Med ett stigande oljepris pressas produktionskostnaderna uppåt. 1998 uppgick oljepriset⁴⁵ i genomsnitt till 12,76 US dollar per fat och i juli 2008 hade priset stigit till en rekordnivå på 132,72 US dollar per fat (motsvarande ca 858 kr⁴⁶) dvs. en ökning av priset med ca 950 %. Ökande oljepriserna medför en stigande efterfrågan av biodrivmedel eftersom dessa idag utgör ett substitut till fossila bränslen. Oljepriset föll något under augusti månad 2008 och i september föll priset ytterligare (97,23 US dollar per fat).



Figur 20. Råoljeprisutveckling, Brent Crude Oil marknadspris (FOB*), 1990-2008, USD/fat

Europe Brent Crude Oil Spot Price FOB

Källa: EIA

Det finns ett nära samband mellan högt oljepris och priset på handelsgödsel. Exempelvis har priset för handelsgödsel (kvävebaserat) ökat kraftigt, med 350 % sedan 1999. Detsamma gäller för andra typer av handelsgödsel. De ökande priserna minskar lönsamheten för jordbrukare och kan därigenom påverka vilken gröda som odlas. Exempelvis krävs det mindre handelsgödsel vid odling av sojabönor än för spannmål.⁴⁷

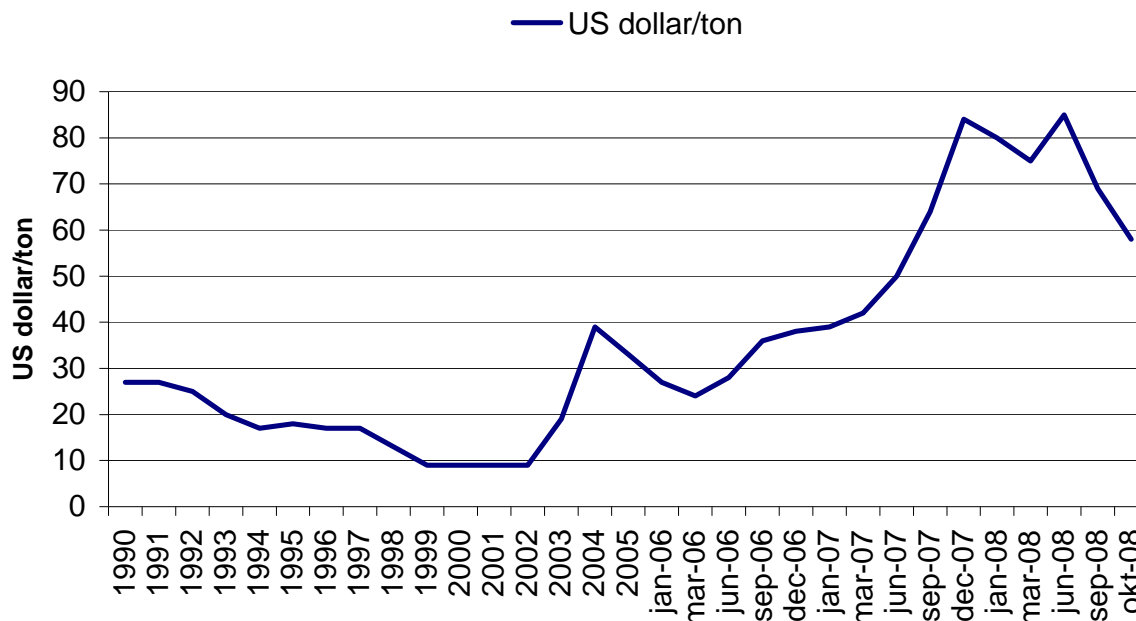
Höga oljepriser medför även högre transportkostnader vilket i sin tur påverkar livsmedelspriserna. Kostnaderna för sjöfrakterna av spannmål från USA till EU har exempelvis skjutit i höjden, se figur 21, från 9 US dollar per ton 2002 till över 85 US dollar per ton (motsvarande 549 kr) i maj 2008. Ökade transportkostnader kan påverka handelsmönsterna framöver då länder väljer de närmsta marknaderna för att reducera transportkostnaderna. Detta leder i sin tur till minskad integrationen på världsmarknaden och högre priser då utbudet minskar.⁴⁸ Fraktkostnaden har dock minskat och under de första veckorna av oktober 2008 var priset nere i 58 US dollar per ton (motsvarande 375 kr/ton).

⁴⁵ Oljepriset avser Brent Crude Oil, marknadspris (FOB). Källa: EIA

⁴⁶ Den amerikanska dollarn är omräknad i kronor enligt valutakursen den 2 januari 2008 då en US dollar uppgick till 6,4625 kr. Källa: Nordea.

⁴⁷ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*

⁴⁸ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects*



Figur 21. Spannmålsfrakt från USA till EU (US gulf-EU (Polen)) 1990-2008, US dollar per ton

Källa: CBOT

4.2.4 Biodrivmedel⁴⁹

Biodrivmedel som en alternativ marknad för jordbruksprodukter har vuxit i betydelse de senaste åren. Produktion och användning av både *etanol* och *biodiesel* har ökat väsentligt.

Efterfrågan på biodrivmedel och dess inverkan på dagens höga livsmedelspriser samt för livsmedelstryggheten diskuteras bland olika aktörer, bl.a. Världsbanken, Europeiska kommissionen, USDA, IMF, FAO och FN. Publicerade studier av Världsbanken anser att biodrivmedel är den viktigaste faktorn bakom de nuvarande prisökningarna. Det är främst den ökade produktionen av biodrivmedel i EU och USA som står för denna utveckling. Kommissionen⁵⁰ anser tvärtom att biodrivmedlen inte haft någon större effekt på världsmarknadspriserna, i alla fall inte EUs egen produktion. De anser att andra faktorer såsom ogynnsamt väder och befolkningstillväxt har betydligt större påverkan på prisbildningen. Världsbanken och kommissionen har således kommit fram till skilda resultat angående produktionen av biodrivmedel och dess påverkan på prisstegringarna. En anledning är att de använt olika metoder. Världsbanken har i sin studie tittat på vilka andra faktorer som inträffade på grund av tillväxten inom biodrivmedelssektorn och slagit ihop effekten av dem till en enda siffra. På så sätt har de kommit fram till att biodrivmedel förklarar omkring 70 % av prisökningarna. Kommissionens studie är mer begränsad och betonar istället att inte ens en procent av EUs spannmålsproduktion går till biodrivmedel. Den tar alltså inte upp följd effekterna av produktionen av biodrivmedel, inte planerade regeländringar eller importens betydelse. OECD-FAO tolkar tillgänglig data som visar att omkring mer än hälften av den kvantitetsökning av total efterfrågan av spannmål och oljeväxter som ägt rum mellan 2005-2007 berodde på efterfrågan på biodrivmedel. De förutspår att en tredjedel av den

⁴⁹ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, IMF, *Food and Fuel prices*, Europeiska kommissionen, *High prices in Agricultural Commodity Markets: situation and prospects*, Världsbanken, *A note on rising food prices*

⁵⁰ Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: situation and prospects*. Detta arbetsdokument representerar inte nödvändigtvis kommissionens officiella ståndpunkt.

globala konsumtionen av vegetabiliska oljor år 2017 kan härledas från en efterfrågeökning inom biodieselproduktionen.⁵¹ FAO skriver i sin studie ”The State of Food and Agriculture” att expansionen av biodrivmedelsproduktionen, vart den än äger rum i världen, bidrar till högre priser och länder påverkas oavsett om de producerar biodrivmedel eller inte.⁵²

Det finns således ingen fullständig enighet om huruvida produktionen av biodrivmedel ännu har hunnit påverka livsmedelspriserna eller hur de kommer att påverkas framöver då produktionen av biodrivmedel ökar. Flertalet studier anser dock att ökad efterfrågan från biodrivmedelssektorn troligen har medfört att pristoppen på livsmedel blev högre än vad den skulle ha blivit vid oförändrad efterfrågan av drivmedel. Denna slutsats är i sig helt okontroversiell eftersom utbudet av spannmål, oljeväxter och sockerrör ytterst begränsas av tillgången på mark. Produktionen av grödor till biodrivmedelssektorn konkurrerar om samma mark som spannmål, oljeväxter och sockerrör för produktion av livsmedel och foder. En ökad produktion av biodrivmedel baserade på spannmål eller oljeväxter innebär ofrånkomligen att efterfrågan på dessa råvaror ökar och om denna efterfrågeökning inte möts av ett ökat utbud stiger priserna. Efterfrågan på spannmål, oljeväxter och socker för livsmedelskonsumtion påverkas samtidigt av andra faktorer, som en växande befolkning och ökat välstånd i flera befolkningsrika u-länder. Då produktionen av livsmedel och biodrivmedel konkurrerar om råvarorna spannmål, socker och oljeväxter kommer detta att leda till ökade råvarupriser om inte utbudet ökar antingen genom en ökning i åkerarealen eller i ökad produktivitet inom växtodlingen. Stigande livsmedelspriser kan på kort sikt vara ett problem för livsmedelstryggheten, men man bör samtidigt komma ihåg att prisökningar stimulerar produktionen av dessa grödor. Globalt sett finns i dagsläget möjligheter att öka både åkerareal och arealavkastning. Livsmedelstrygghet handlar således alltså om fattigdomsbekämpning och fördelningspolitik.

Etanolproduktionen uppgick 2007 till 52 miljarder liter, USA är den största producenten (26,5 miljarder liter), Brasilien kommer på andra plats (19 miljarder liter) och EU på den tredje (2,3 miljarder liter).⁵³ Under den senaste femårsperioden har förbrukningen av spannmål för etanolproduktion tredubblats, från 35 miljoner ton till 100 miljoner ton. Produktionen av vete till etanol steg under samma period som ovan från 0,7 miljoner ton till 3,4 miljoner ton (+ 390 %) och för majs från 33 till 94 miljoner ton (+ 185 %). Majs utgör mer än 90 % av den totala förbrukningen inom etanolsektern. Sockerrör är förutom majs den största råvaran för etanoltillverkningen. Andelen sockerrör av världsproduktionen som används inom etanoltillverkningen uppgick till ca 55 % 2007/2008, vilket motsvarar hela Brasiliens produktion.⁵⁴

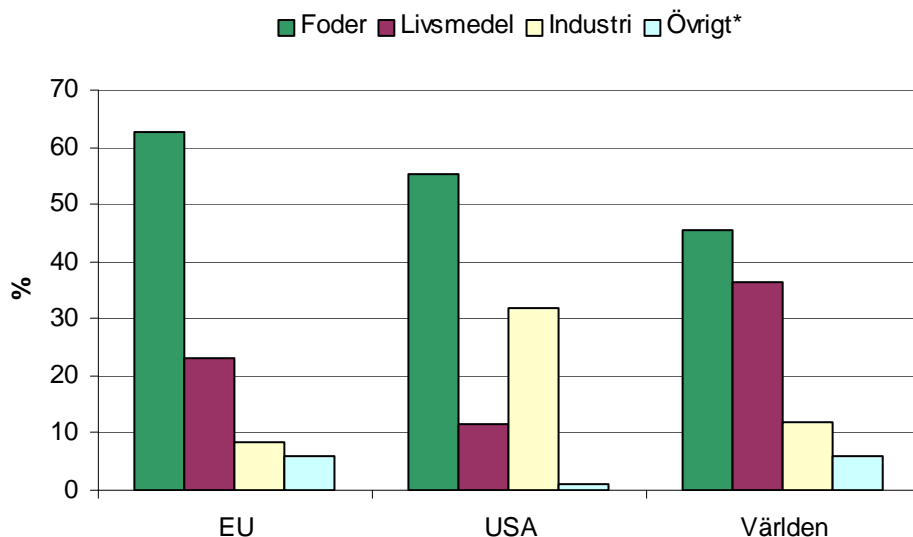
Figur 22 visar hur stor andel av den totala konsumtionen av spannmål i EU, USA och världen som gick till livsmedel-, foder- och industrisektern 2006/2007. Andelen spannmål som används inom industrin i USA (32 %) är betydligt högre än den för EU (ca 8,5 %).

⁵¹ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*

⁵² FAO, *The State of Food and Agriculture*, april 2008

⁵³ FAO, *The State of Food and Agriculture*, april 2008

⁵⁴ Brasilien är världens största sockerrörproducent till etanolsektern och i detta avseende är det således Brasilien som står för hela andelen sockerrör inom etanolsektern.



Figur 22. Andel av världskonsumtionen av spannmål som går till foder, livsmedel och industri, 2006/2007, miljoner ton

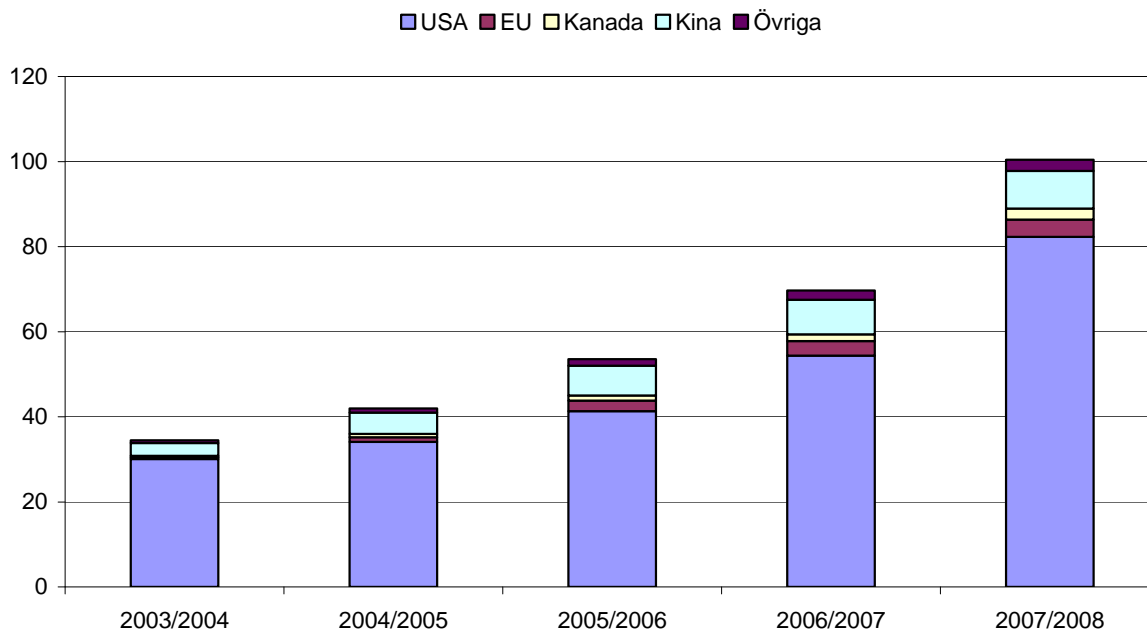
* Övrig användning avser bl.a. utsäde.

Källa: IGC

Spannmålsanvändningen i USA för etanoltillverkning uppgår till drygt 80 % av förbrukningen i världen. Spannmålsanvändningen i Kina för etanoltillverkning uppgår till knappt 10 % av förbrukningen i världen och förbrukningen i EU utgör knappt 5 %. EUs produktion av biodrivmedel är förhållandevis liten, mindre än 1 procent av den spannmål som produceras i EU går till produktionen av etanol. USA och Brasilien, står tillsammans för ca 89 % av den totala etanolproduktionen. I Brasilien har produktionen av sockerrör för etanoltillverkningen ökat från 50 % 2005/2006 till 55 % 2007/2008 av landets totala sockerrörproduktion. I USA har däremot majsproduktionen till etanolsektern ökat från 14 till ca 23 % under samma period och andelen förutspås stiga till 33 % 2008/2009.⁵⁵

USAs marknad anses av vissa vara den största anledningen till att biodrivmedelproduktionen ökar så mycket som den gör idag. USA har den största etanolförbrukningen av spannmål i världen och förbrukningen har ökat från 30 miljoner ton till 82 miljoner ton under perioden som visas i figur 23. Kina har tredubblat sin spannmålsförbrukning till etanolindustrin medan EUs förbrukning nästan är tio gånger så stor 2007/2008 jämfört med fyra år tidigare.

⁵⁵ FAO-OECD

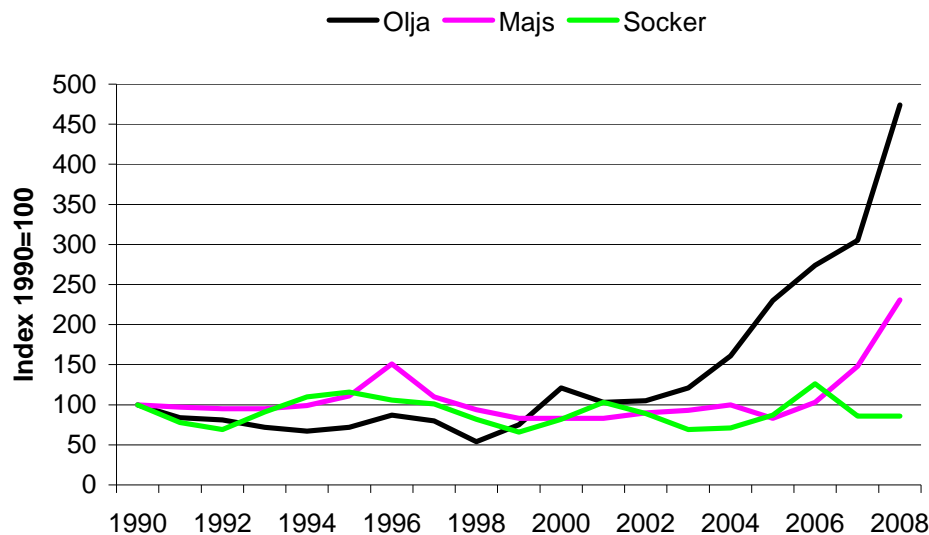


Figur 23. Förbrukning av spannmål till etanol i olika länder 2003/2004-2007/2008, miljoner ton

Källa: F.O. Lichts

Prisindexet nedan (figur 24) visar råoljaets, samt majs- och sockerprisets utveckling sedan 1990 dvs. de grödor som används i störst utsträckning för produktion av biodrivmedel. Biodrivmedel är en alternativ energikälla till råolja och kräver allt mer råvaror då produktionen utvidgas. Som indexet visar samvarierar majspriset de sista åren i högre grad med oljepriset än vad sockret gör. Enligt F.O. Lichts⁵⁶ finns det flera anledningar till detta. För det första har produktionen av majs bara överstigit konsumtionen ett år och det var 2004/2005. För socker har situationen varit den omvända, produktionen har överstigit konsumtionen i flera år. För det andra ökar dessutom användningen av majs till etanolproduktion mycket snabbare än användningen av sockerrör. Den tredje anledningen är arealbristen i USA. För att öka majsproduktionen inom landet måste andra grödarealer tas i anspråk. I Brasilien däremot finns det fortfarande mycket mark att ta i anspråk för att utöka sockerrörproduktionen. Den sista anledningen anses vara att Brasiliens energisektor är reglerad inom landet och därför avlänkad från världsmarknaden. Prisstegringen för olja har därav liten påverkan på Brasiliens energipriser.

⁵⁶ F.O Lichts, *International Sugar and Sweetener Report*, vol 140 nr 26.



Figur 24. Prisindex 1990-2008 för råolja (Brent Crude Oil), majs och socker

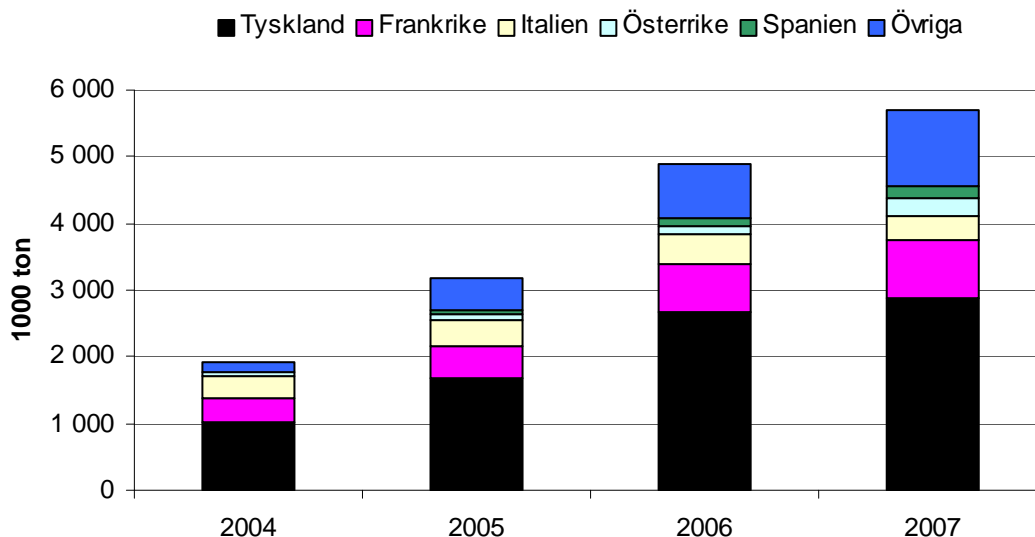
Källa: IGC, EIA och CBOT

Ungefär 7 % av världproduktionen av oljeväxter användes 2007 till **biodieselproduktion**. I USA och Brasilien används främst soja- och majsolja vid framställningen av biodiesel, i EU rapsolja. Men även palm- och solrosolja används inom produktionen. Marknaden för biodrivmedel har ökat mycket 2000-2007, från mindre än en miljard till nästan 11 miljarder liter. Inledningsvis stod EU för 90 % av den globala biodieselproduktionen, men då produktionen ökat i många andra länder (speciellt i USA), har EUs andel minskat till mindre än 60 % 2007.⁵⁷ EU, USA, Indonesien, Malaysia och Brasilien är de största producenterna av biodiesel idag. EU producerade år 2007 ca 6 109 miljoner liter, USA 1 688 miljoner liter, Indonesien 409 miljoner liter, Malaysia 330 miljoner liter och Brasilien 227 miljoner liter. OECD-FAO prognostiserar en ökning av biodieselproduktionen den kommande tioårsperioden. Enligt prognosen kommer USA att öka sin produktion med 25 % till 2017, EU + 148 %, Brasilien + 11 % och Australien + 390 %.⁵⁸

Figur 25 visar EUs produktion av biodiesel 2004-2007. Produktionen inom EU har ökat från 1,9 miljoner ton till 5,7 miljoner ton under perioden. De största producenterna är Tyskland, som 2007 stod för hälften av EUs produktion, och Frankrike, som samma år stod för drygt 15 % av biodieselproduktionen.

⁵⁷ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*

⁵⁸ Världsbanken, *A Note on Rising Food Prices*, FAO, *The State of Food and Agriculture* och OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*



Figur 25. EUs produktion av biodiesel 2004-2007, 1000-tals ton

Källa: EBB

Både produktion och användningen av biodrivmedel har ökat kraftigt på senare år. En del av denna ökning är beroende av stöd i olika former, antingen i form av tullar och direkta utbetalningar från stadsbudgeten, eller i form av olika minimikrav på inblandning eller produktion. Världsbanken anser att utan politiska instrument för att öka användningen av biodrivmedel skulle produktionen vara mindre och därmed världsmarknadspriserna lägre för jordbruksprodukter.⁵⁹ Även OECD anser att stödet till biodrivmedelssektorn påverkar världsmarknadspriserna på livsmedel. Dagens stöd beräknas på medellång sikt öka priserna med 5 % för vete, 7 % för majs och 19 % för vegetabilisk olja.⁶⁰ Flertalet länder har genom politiska instrument försökt öka produktionen av biodrivmedel. EU har exempelvis satt som mål att 10 % av transportbränslet inom unionen till år 2020 ska utgöras av biodrivmedel. USA satte 2007 upp ett mål att öka användningen av biodrivmedel från 9 miljarder gallons⁶¹ 2008 till 36 miljarder gallons år 2022. Landet ger även stora stöd till majsproducenter för att producera majs till etanolsektorn vilket stimulerat en ökad produktion. Därmed väntas användningen av majs för etanolproduktion att öka mycket de närmsta åren. Även Brasilien, Indien och Kina har egna mål för att öka produktionen och användningen av biodrivmedel i respektive land.⁶² Det kan dock nämnas i detta sammanhang att i jämförelse med EU och USA som ger stora stöd för etanolproduktion så har Brasilien inte givit stöd i denna omfattning för att öka produktionen. Även i Brasilien har det givits stöd och funnits biodrivmedelsprogram, så uppbyggnadsfasen av etanolsektorn beror i hög grad på programstöd, men utvecklingen inom etanolsektorn har dock varit mer marknadsmässig än i USA.

⁵⁹ Världsbanken, *A Note on Rising Food Prices*

⁶⁰ OECD, *Economic Assessment of Biofuel Support Policies*, 21 juli 2008

⁶¹ En gallon motsvarar 3,785 liter (amerikanska gallons)

⁶² Europeiska kommissionen, *Tackling the Challenge of Rising Food Prices – Direction of EU action*, 20080526, FN, *Addressing the Global Food Crisis*. OECD, *Economic Assessment of Biofuel Support Policies*, 21 juli 2008

5 Prognostiserade priser⁶³

Det råder enighet bland prognosmakarna, OECD-FAO, FAPRI och USDA,⁶⁴ om att priserna på jordbruksprodukter förblir höga framöver. Priserna kommer att sjunka något i förhållande till de höga priser som uppnåtts, men kommer att stanna en bra bit över genomsnittet för de senaste tio åren. Värt att notera är att prognoserna gjordes innan den senaste tidens finanskris så någon hänsyn till effekter av denna har inte tagits.

Den kommande tioårsperioden bjuder inte på några stora förändringar i världens produktion, konsumtion, lager och handel. Studierna utgår ifrån normala produktionsförhållanden⁶⁵ och spår en utökad jordbruksareal och förbättrad avkastning vilket leder till ökad produktion. Den ekonomiska tillväxten förblir hög i stora folkrika länder och konsumtionen av livsmedel fortsätter därmed att öka även om takten i befolkningstillväxten avtar något. På världsmarknaden kan förändringar väntas bland de främsta aktörerna, i-ländernas betydelse inom handeln kommer att minska något till förmån för u-länderna.

Enligt OECD-FAO kan priserna komma att bli mer varierande framöver. Det finns flera skäl till att priserna förutspås fortsätta att vara höga, men inte lika höga som i dagsläget. Det har sedan i slutet på 1990-talet skett en gradvis minskning av världslagren (främst spannmål). Lagerna byggs idag inte upp till samma nivåer som tidigare (se avsnitt 4.1.1.2). Ytterligare faktorer som pekar i den riktningen är att rikare konsumenter, framförallt i tillväxtländerna Kina och Indien, medför ökad efterfrågan på animalier. Klimatförändringar kan även på sikt bidra till större svängningar i utbudet. Om stora exportländer drabbas av ogynnsamt väder leder det snabbt till ett minskat utbud på världsmarknaden.

För **vete** prognostiseras den kommande tioårsperioden innefatta en återgång till mer normalt väder, normalt utbud samt fortsatt stadig efterfrågan och en återhämtning av lagernivåerna. Produktionen i stora exportländer - Australien, Kanada, EU och Ukraina - väntas öka samtidigt som efterfrågan i Asien, Afrika och Mellanöstern fortsätter att växa. Vetepriserna förutspås sjunka från dagens rekordnivåer (2007/2008) men förbli höga, i nominella termer 75 % högre än under den senaste tioårsperioden.

För **majs** bedöms såväl produktion som konsumtion fortsätta att öka nästa tioårsperiod. Majsproduktionen växer framförallt i USA, men även i Kina, Brasilien och Argentina. En ökning i avkastning och odlad areal gör att produktionen 2017/2018 bedöms ligga i nivå med konsumtionen på 896 miljoner ton och ökar därmed runt 30 %. Majspriserna prognostiseras förbli höga, i nominella termer 85 % högre än under den senaste tioårsperioden.

Utsikterna för **oljeväxtfröer** är nära knutna till utvecklingen på spannmålsmarknaden eftersom grödorna konkurrerar om samma mark. I dagsläget är efterfrågan större för olja än på mjöl och därför har prisökningen varit större för olja. Produktionen av sojaböner och rapsfrö bedöms öka framöver och bidragande orsaker härtill är ökad efterfrågan av vegetabilisk olja till konsumtion samt ökad efterfrågan på råvara till biodiesel. Priserna

⁶³ OECD-FAO, *Agricultural Outlook, 2008-2017*, Europeiska kommissionen, *Agricultural Commodity Markets Outlook 2008-2017*, LRF, *Internationellt Perspektiv*, nr 23 5/9 2008

⁶⁴ OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
FAO - Food and Agriculture Organisation of the United Nations
FAPRI – Food and Agriculture Policy Research Institute
USDA – United States Department of Agriculture

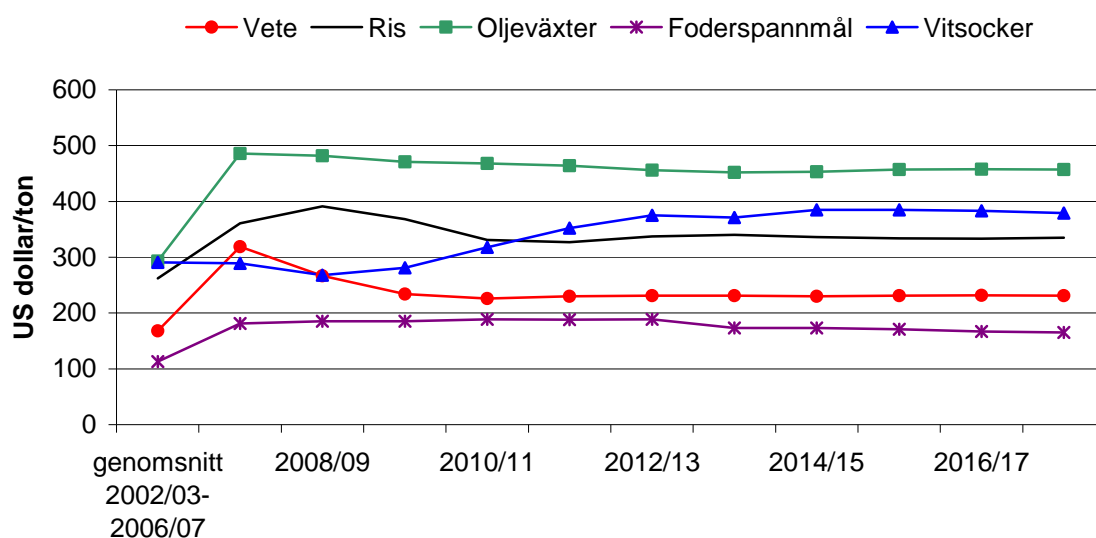
⁶⁵ Studierna tar därmed inte hänsyn till framtida bortfall på grund av väder- och/eller klimatförändringar.

bedöms backa ifrån dagens höga nivåer men förbli höga, ca 60 % över priserna den gångna tioårsperioden.

De senaste åren har konsumtionen av **ris** överstigit produktionen och världslagren har minskat väsentligt. FAPRI prognostiserar att rispriserna kommer att stiga ytterligare den kommande tioårsperioden (64 % högre än under den senaste tioårsperioden) som ett resultat av att världslagren inte hinner återuppbyggas beroende på en ökande konsumtion. OECD-FAO bedömer däremot i motsats till FAPRI att rispriserna kommer att vara lägre den kommande tioårsperioden, ca 37 % högre än den gångna perioden. Detta eftersom oron över utbud och prisrörelser kan gynna en återuppbyggnad av lager.

Världslagren av **socker** väntas krympa och priserna stiga med 30 % i genomsnitt de kommande tio åren jämfört med föregående tioårsperiod, dvs. motsatt förhållande jämfört med överskottssituationen tidigare. Brasilien förblir världens största producent och exportör av sockerrör, men en större del av produktionen förväntas gå till etanoltillverkningen.

Figuren nedan visar OECD-FAOs prognos över prisutvecklingen för vete, ris, oljeväxter, foderspannmål och vitsocker kommande tioårsperiod.

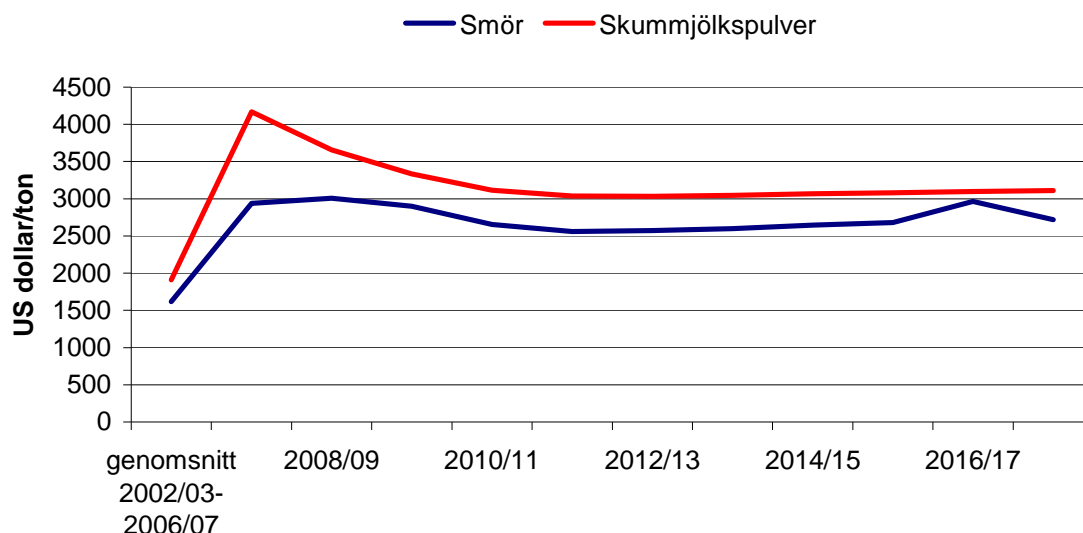


Figur 26. Prognostiserade världsmarknadspriser för vete, ris, oljeväxter, foderspannmål och vitsocker 2002/03-2017/18, US dollar/ton

Källa: OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*

Prognosmakarna bedömer att **mjolkproduktionen** kommer att öka med 20 % fram till 2017/2018. Produktionsutvecklingen blir snarlik för ost och mjölkpulver men en något högre tillväxt för smör (+ 35 %). Priserna förutspås gradvis minska med ca 30 % från rekordpriserna 2007 under första delen av prognosperioden för att sedan ligga stabilt under den andra, priset för skummjörkspulver bedöms minska med 30 % och ost med 13 %. Prognosen för smörpriset skiljer sig åt mellan OECD-FAO som bedömer att smörpriset kommer att minska med 13 % och FAPRI som förutspår en minskning med 22 %. Enligt OECD-FAO väntas mjölkproduktionen i framförallt Asien (Indien och Kina) framöver att öka och det beror främst på en förbättrad avkastning.

Följande figur visar OECD-FAOs prognos över prisutvecklingen för smör och skummjörkspulver kommande tioårsperiod.

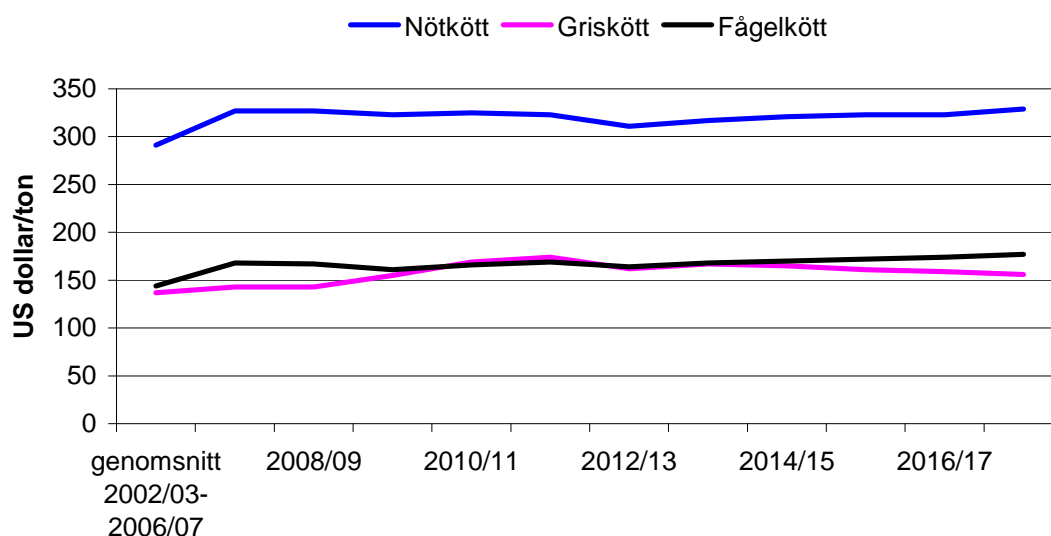


Figur 27. Prognostiserade världsmarknadspriser för smör och skummjörkspulver 2002/03-2017/18, US dollar/ton

Källa: OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*

Köttsektorn kommer enligt prognosmakarna att fortsätta sin långsiktigt uppgående trend driven av befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling, speciellt i u-länder. Konsumtion och produktion inom köttsektorn väntas uppgå till 327 miljoner ton 2017. Kina förutspås ensam stå för 42 % av ökningen av världskonsumtionen de kommande tio åren. Priserna bedöms, olikt övriga jordbruksprodukter, inte bli mycket högre kommande tioårsperiod. Världsmarknadspriserna för kött i slutet av prognosperioden beräknas vara ca 20-30 % högre jämfört med prisgenomsnittet 1999-2006.

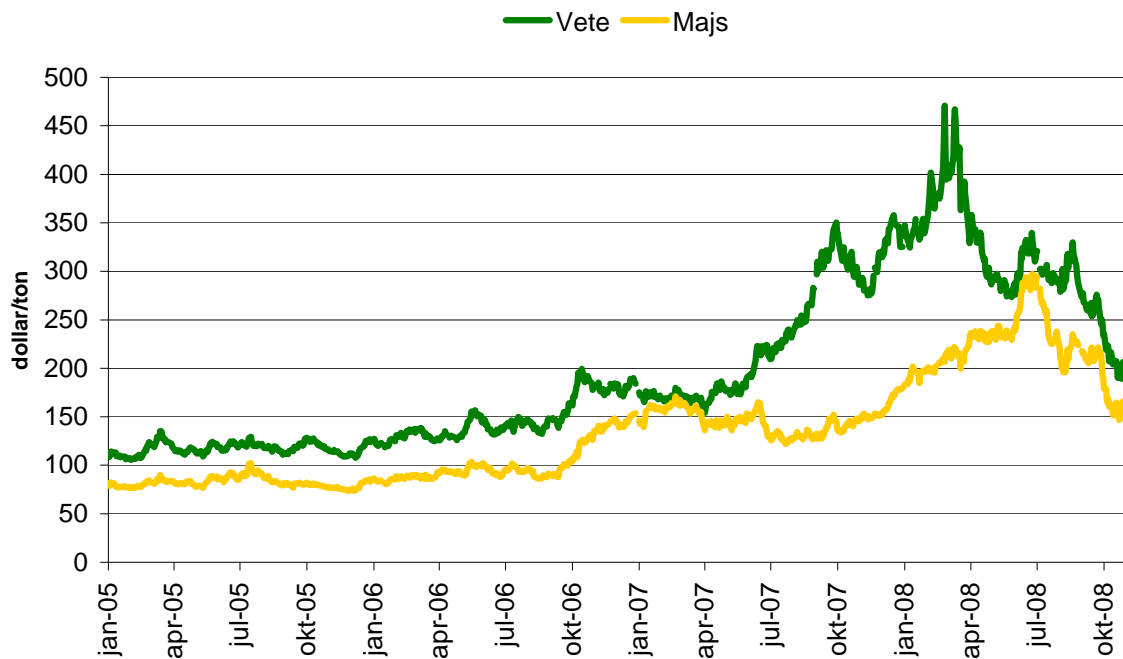
Figuren nedan visar OECD-FAOs prognos över prisutvecklingen för nöt-, gris- och fågelkött kommande tioårsperiod.



Figur 28. Prognostiserade världsmarknadspriser för nöt-, gris- och fågelkött 2002/03-2017/18, US dollar/ton

Källa: OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*

Under våren 2008 har världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter som spannmål, mejeriprodukter och kött börjat falla ifrån de rekordnivåer som tidigare uppnåtts. Figur 29 visar att det skett ett stort prisfall för vete, med drygt 55 % om en jämförelse görs mot toppnoteringarna som rådde i slutet av februari 2008 och för majs med ca 47 % jämfört med toppnoteringen. Även priserna på mejeriprodukter började minska under hösten 2007 och i slutet av oktober var priset på skummjörkspulver tillbaka på den nivå som rådde under sommaren 2006. Världsmarknadspriset på smör ligger dock fortfarande något över den nivå som rådde innan den kraftiga prisökningen.



Figur 29. Prisutveckling för vete och majs 1995-2008, US dollar per ton

Källa: CBOT

Enligt FAOs senaste outlook⁶⁶ väntas världproduktionen av spannmål bli rekordstor detta år då höga priser stimulerat en ökad produktion. Men trots en stor skörd och minskade spannmålspriser bedöms bland annat den nuvarande finanskrisen medföra negativa konsekvenser för jordbrukssektorn i många länder samt att antalet fattiga i världen väntas öka.

⁶⁶ FAO, Newsroom (Food Outlook, november 2008), *Record Harvest but Troubles Loom Ahead*.

6 Livsmedelsbistånd⁶⁷

Bistånd är ett av flera medel som används för att stödja fattiga länder i världen och vars önskvärda effekt är att underlätta utvecklingsarbetet och tillväxten samt bryta ner fattigdomen. Livsmedelsbistånd är en form av bistånd och utgör idag mindre än 7 % av den globala biståndsverksamheten. Livsmedelsbiståndet kan antingen erbjudas som en ren gåva eller till förmånliga lånevillkor. Det vanligaste är att biståndet ges i ren gåvoform. Livsmedelsbiståndet kan även säljas på det mottagande landets marknad, vilket innebär att regeringen i det mottagande landet omvandlar biståndet till pengar. Det vanligaste distributionssättet är att biståndet delas ut gratis direkt till behövande grupper. Formen på biståndet har förändrats, förr gavs det i bilateral form dvs. från regering till regering. Idag domineras distributionen av biståndet genom multilaterala kanaler dvs. genom ett internationellt organ. Omkring 56 % av biståndet distribueras multilateralt. Biståndet kan även fördelas genom enskilda organisationer. Två givarländer, USA och EU, lämnade 2007 tillsammans 70 % av allt livsmedelsbistånd och den största aktören, USA, stod för 45 % av det totala biståndet. USAs och EUs form av bistånd ser dock olika ut, EU ger mycket gåvobistånd medan USA ger bistånd vid överskottssituationer (se nedan).

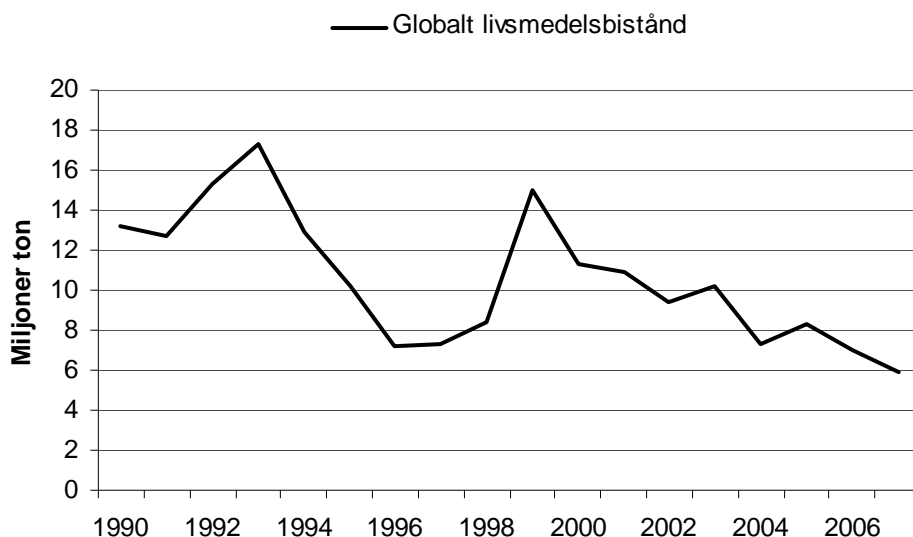
Spannmål utgör ungefär 86 % (i volym) av det totala livsmedelsbiståndet som levereras. Dessutom ges även livsmedelsbistånd i form av mejeriprodukter, kött och fisk, oljor och fetter, linser m.m., vilket 2008 motsvarade ca 14 % av biståndet.

Det finns tre kategorier av livsmedelsbistånd;

- **Akut livsmedelsbistånd** syftar till att minska akut livsmedelsbrist som uppstått pga. naturkatastrofer, konflikter m.m. och distribueras vanligen direkt till dem som drabbats av katastroferna utan motprestation.
- **Projektbistånd** syftar till att förbättra livsmedelsförsörjningen för sårbara grupper och ges ofta i form av ”mat för arbete”. Detta kan därmed bidra till ökad livsmedelstrygghet samtidigt som det stödjer olika typer av utvecklingsprojekt.
- **Programbistånd** ges bilateralt till mottagarlandets regering. Genom att livsmedlen säljs på den inhemska marknaden ger detta bistånd upphov till statliga inkomster som kan stärka betalningsbalansen eller användas till olika former av utvecklingsprojekt.

Livsmedelsbistånd, i form av livsmedelsleveranser, har minskat i omfattning och 2007 var biståndet det lägsta sedan 1961. Biståndet har minskat sedan i början på 1990-talet till 2007 med 54 %, från ca 13 till 6 miljoner ton (se figur 29). Alla tre kategorier av bistånd minskade 2007. Detta år utgjorde det akuta livsmedelsbiståndet 3,7 miljoner ton av det totala biståndet, projektbistånd 1,4 miljoner ton och programbistånd 1 miljoner ton.

⁶⁷ WFP/interfais (2007). *Food Aid Monitor. 2007 Food Aids Flows*. FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, nr 3 juli 2008. Världsbanken, *A Note on Rising Food Prices*, Kommerskollegium, *Disciplinering av exportstöd på jordbruksområdet – livsmedelsbistånd*, Jordbruksverkets beräkningar



Figur 30. Globalt livsmedelsbistånd, i form av spannmålsleveranser, 1990-2007, miljoner ton

Källa: WFP

Totalt sett fanns det i maj 2008 36 länder i kris på flera håll i världen som behövde externt bistånd, antingen beroende på exceptionellt liten produktion/utbud av livsmedel inom landet eller på långvarig låg självförsörjningsgrad. 21 av dessa 36 länder fanns i Afrika, tio i Asien, fyra i Latinamerika och ett i Europa.⁶⁸Nästan allt livsmedelsbistånd har under senare år gått till u-länder och då främst de länder som är nettoimportörer av jordbruksprodukter och livsmedel. De regioner som tar emot störst andel livsmedelsbistånd är Afrika söder om Sahara (54 %) och Asien (29 %). Latinamerika och de karibiska öarna, Mellanöstern, Nordafrika, östra Europa och OSS-länderna⁶⁹ tog emot ca 5 % vardera av det totala biståndet år 2007.

Den totala försörjningsbalansen för spannmål i världen 2006/2007 uppgick till ca 98 % och 2007/2008 hade denna siffra stigit till 102 %. Vad gäller vete var den totala försörjningsbalansen drygt 96 % år 2006/2007 och steg till 99 % året därefter.⁷⁰

Alla de regioner som nämns ovan i texten är känsliga områden där förutsättningarna för jordbruk är skiftande beroende på olika faktorer;

- Afrika söder om Sahara är en stor biståndsmottagare till störst del beroende på att regionen präglas av mycket fattiga länder t.ex. Etiopien, Kongo och Liberia. Även i andra delar av Afrika präglas många länder av hög fattighetsnivå. Flertalet nordafrikanska länder kännetecknas av att de saknar naturliga förutsättningar för odling, exempelvis Algeriet och Marocko.
- I Asien är det främst fjärran östern som tar emot störst andel bistånd, här finns flera fattiga länder med stor befolkning. Delar av Mellanöstern saknar naturliga förutsättningar för odling och därmed är många länder känsliga för prisstegringar på livsmedel såsom Jordanien och Jemen. Har länderna däremot tillgång till olja som Kuwait blir situationen annorlunda då de har tillgång till kapital.

⁶⁸ FAO, *The State of Food and Agriculture*, 2008

⁶⁹ Oberoende staters samväld = ett samväld som består av de f.d. sovjetrepublikerna (förutom baltstaterna)

⁷⁰ FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, nr 4 oktober 2008

- Vissa länder i Latinamerika och de karibiska öarna kännetecknas av att de är tätbefolkade. Exempel på stora biståndsmottagare i denna region är Haiti och Honduras.

Känsliga länder, dvs. de som är mest sårbara för stigande livsmedelspriser, är länder som kännetecknas av låg självförsörjningsgrad, låg BNP, stor nettoimport i absoluta tal och stor befolkning. De länder som således är minst livsmedelstrygga är även de länder som är mest beroende av livsmedelsbistånd och mest utsatta för nödsituationer. Tabellen nedan visar hur importberoendet ser ut i olika delar av världen, det är endast ett urval av de känsligaste länderna som visas. Länderna karakteriseras av de faktorer som kännetecknar känsliga länder.

Tabell 1. Beräkning* över importberoendet på spannmålsområdet**

Land	Nettoimport med spannmål, miljoner ton	Självförsörjning %	Befolkning, miljoner	BNP/capita \$
Jordanien	1,6	5	6	2 795
Jemen	2,4	13	20	500
Liberia	0,3	20	4	130
Eritrea	0,4	21	5	281
Angola	2	26	16	3 757
Haiti	0,7	33	8,6	630
Honduras	0,6	49	8	1 635
Egypten	7,6	63	73,6	1 739
Marocko	3,3	78	31	2 389
Indonesien	6,9	88	225	1 925
Bangladesh	4	94	156	1 300

* Handel och självförsörjningsgrad avser 2003, de ekonomiska uppgifterna varierar land för land under perioden 2004-2007.

**Varuomfattning: brödsäd (vete), fodersäd (majs, sorghum, korn m.fl.) och ris.

Källa: FAO och Världsbankens databas. Jordbruksverkets egen beräkning.

Hur viktigt är livsmedelsbistånd kontra kommersiell handel? Traditionellt har definitionen av internationellt livsmedelsbistånd varit ”transaktioner som inneburit tillhandahållande av bistånd i form av varor till ett land som är i behov av sådan hjälp”. Definitionen har sitt ursprung från 1950-talet. Det var under denna tid tanken om livsmedelsbistånd föddes i länder som hade överskott av spannmål och behövde göra sig av med detta på något sätt. En väg var då att använda spannmålen till att förbättra livsmedelstryggheten i sårbara länder.

Idag diskuteras livsmedelsbiståndet som fenomen mycket av både givarländer/organisationer och mottagarländer. Livsmedelsbiståndets utformning är komplext; hur ska man bäst garantera att biståndet går till de mest behövande, att det inte skadar den inhemska produktionen, inte verkar handelsstörande osv. Dessutom har strukturen i mottagarländerna stor betydelse för hur biståndet distribueras. Marknadsmislyckanden såsom informationsbrist, icke fungerande institutioner och infrastruktur, korruption, icke fungerande marknader osv. påverkar funktionen av biståndet. För WTO är diskussionen om livsmedelsbistånd en viktig fråga i handelsförhandlingar, biståndet får inte verka handelsstörande (se bilaga). Medlemsstater i WTO anser att u-ländernas ansträngningar för fattigdomsbekämpning och ökad livsmedelstrygghet motverkas av missriktat livsmedelsbistånd. Livsmedelsbistånd bör därför utgå från hjälpbehoven och endast ges i krissituationer. Av de olika biståndsformerna anses det akuta livsmedelsbiståndet vara minst

marknadsstörande, detta eftersom målgrupperna för biståndet inte annars skulle få tillgång till mat och därför sannolikt konsumerar varorna istället för att sälja dem vidare. Livsmedelsbistånd i form av programbistånd anses vara mest marknadsstörande eftersom detta bistånd omvandlas till pengar på den öppna marknaden och skapar ett ökat utbud.

Kritik mot i-ländernas livsmedelsbistånd är att det utnyttjas för att reglera de egna överskotten. De negativa effekterna av detta agerande består dels i att livsmedelsbiståndet tenderar att öka i tider då världsproduktionen är god oavsett mottagarländernas faktiska behov och dels att utvecklingen av den inhemska produktionen i mottagarländerna hämmas av livsmedelsbiståndets oregelbundenhet och omfattning. Dessutom kan direkta överföringar av livsmedel från givarländer leda till att det långsiktiga konsumtionsmönstret ändras i mottagarländerna, vilket kan leda till att efterfrågan på inhemska producerade livsmedel minskar. USA, Kina och Sydkorea använder t.ex. i hög grad sin egen spannmålsproduktion som livsmedelsbistånd medan EU och Japan däremot i stor utsträckning använder sig av triangulära eller lokala köp dvs. produktion från u-länder.

Tabell 2 visar hur importbehovet av spannmål i låginkomst- och importberoende länder såg ut 2007/2008. Importbehovet täcks i huvudsak upp av kommersiell handel för respektive region. Jämfört med den kommersiella handeln har livsmedelsbiståndets betydelse minskat rejält jämfört med för 30 år sedan. Livsmedelsbiståndets andel av den totala importen i Afrika och Asien utgörs 2007/2008 av ca 5 %, i Latinamerika är andelen större, ca 13 %. Därmed tycks livsmedelsbiståndet för många länder i världen blivit mindre viktigt jämfört med tidigare. Studier antyder dessutom att biståndet kommer att minska ytterligare framöver då flertalet av de tidigare stora mottagarländerna får ökad ekonomisk tillväxt, då jordbrukssektorn utvecklas och produktionen inom landet ökar.

Värt att notera är att det finns ett stort glapp mellan det uppskattade importbehovet i tabell 2 och den import som sker antingen genom kommersiell handel eller genom livsmedelsbistånd. För Afrikas del t.ex. uppgår det uppskattade importbehovet till ca 39 miljoner ton och 26 miljoner ton importerar i form av kommersiell handel och bistånd. Hur differensen tillgodoses anges inte, men egen produktion fyller säkerligen en del av hålrummet. Dessutom är det uppskattat importbehov som anges i tabellen och inte det absoluta importbehovet.

Tabell 2. Uppskattat importbehov av spannmål i låginkomst- och livsmedelsberoende länder, 2007/2008 eller 2008, tusentals ton

	Typ av import			
	Totalt uppskattat importbehov (exkl. reexport)	Kommersiell handel och bistånd	Livsmedelsbistånd (committed or shipped)	Kommersiell handel
Afrika	39 249	26 249	1 426	24 600
<i>Östafrika</i>	<i>5 397</i>	<i>2 395</i>	<i>728</i>	<i>1 667</i>
<i>Sydafrika</i>	<i>3 100</i>	<i>3 100</i>	<i>469</i>	<i>2 632</i>
<i>Västra Afrika</i>	<i>9 981</i>	<i>2 722</i>	<i>188</i>	<i>2 534</i>
<i>Central Afrika</i>	<i>1 620</i>	<i>367</i>	<i>41</i>	<i>326</i>
Asien	39 904	29 861	1 407	28 454
<i>OSS- länderna</i>	<i>3 553</i>	<i>3 279</i>	<i>33</i>	<i>3 246</i>
<i>Fjärran östern</i>	<i>25 481</i>	<i>19 883</i>	<i>1 220</i>	<i>18 663</i>
<i>Mellanöstern</i>	<i>10 870</i>	<i>6 699</i>	<i>154</i>	<i>6 545</i>
Latinamerika	1 568	1 161	147	1 014
Oceanien	416	158	0	158
Europa	1 606	779	0	779
Totalt	82 743	57 984	2 980	55 004

Källa: FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, nr.3, juli 2008

Livsmedelsbiståndets vara eller inte vara, i form av program- och projektbistånd, är som ovan nämnts omdiskuterat bland olika aktörer. I den akuta situationen som råder just nu på världsmarknaden med höga livsmedelspriser anses dock en lösning på kort sikt vara ökat livsmedelsbistånd. UNCTAD förespråkar ett utökat livsmedelsbistånd för att klara länder genom den akuta situation som höga livsmedelspriser skapat. På längre sikt anser organisationen att det istället handlar om att göra något åt orsakerna snarare än symptomen. Även Världsbanken föreslår i en åtgärdsplan att det på kort sikt behövs livsmedelsbistånd till de mest behövande medan det på lite längre sikt är andra åtgärder som måste vidtas.⁷¹

⁷¹ UNCTAD, *Addressing the Global Food Crisis*, Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*.

7 Effekter av höga livsmedelspriser

Prisökningarna på livsmedel och olja leder till en omfördelning av inkomster från konsumenter till producenter och har en påfallande negativ inverkan på många hushåll, länder och på den globala stabiliteten på både kort och lång sikt. Livsmedelsprisernas effekter genomströmmar många olika ekonomiska sektorer på både nationell och internationell nivå. De höga livsmedelspriserna och följderna har lett till hungerkravaller i flera länder (bl.a. i länderna Egypten, Haiti, Libanon, Burkina Faso, Kina, Mexiko och Moçambique) och fått stor internationell uppmärksamhet. De höga livsmedelspriserna beskrivs framförallt medföra **svårigheter** på flera håll i världen som hotar livsmedelstryggheten och riskerar ökad fattigdom. Samma uppmärksamhet har inte **möjligheterna** med höga livsmedelspriser fått. Många, även i u-länder, som är beroende av jordbruket för sin inkomst gynnas av högre livsmedelspriser. På medellång till lång sikt torde också högre livsmedelspriser kunna locka investeringar till jordbruket, vilket är en förutsättning för ökad produktivitet.

Höga livsmedelspriser har olika påverkan på olika länder och bland olika befolkningsgrupper. Hur stigande livsmedelspriser påverkar varje land och dess invånare beror på flera faktorer t.ex. hur världsmarknadspriserna värderas om i inhemsk valuta, importberoendet, andel fattiga i landet, hur stor del av människornas hushållsbudget som spenderas på livsmedel osv. Vilka de verkliga effekterna och konsekvenserna som höga livsmedelspriser får för världens befolkning är däremot svåra att mäta. Den sammanlagda effekten av prisstegringarna på livsmedel och olja kan enligt Världsbanken komma att bli kraftig, för 15 u-länder utgör prisstegringarna mer än 10 % av BNP.⁷² IFPRI⁷³ delar in livsmedelsprisernas effekter i olika nivåer; nationell, hushålls- och individnivå. I tabell 3 följer en redogörelse för vilka effekter IFPRI anser de höga livsmedelspriserna får för ovan nämnda nivåer i u-länder.

⁷² Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*

⁷³ IFPRI, *Food Policy Report*

Tabell 3. Livsmedelsprisernas effekter på nationell-, hushålls- och individnivå enligt IFPRI

Nivå		Effekt
Nationell	Lokal varumarknad	Högre världsmarknadspriser på handelsvaror ökar generellt sett priserna på livsmedel, olja och handelsgödsel i u-länder. Men i vilken grad priserna överförs och vad det får för konsekvenser beror på vad det är för typ av produkt, landets lokalisering i förhållande till stora globala marknader samt beroende på landets handelspolitik.
	Lokal arbetsmarknad	Högre priser på varor, speciellt livsmedel, sätter press på högre löner och påverkar arbetsgivare samt arbetstillfällen. Detta eftersom en större del av inkomsterna än tidigare för befolkningen i u-länder går till livsmedel.
	Statsintäkter	Livsmedelspriser kan påverka de statliga intäkterna och utgifterna.
	Betalningsbalans	Höga livsmedelspriser kan påverka export- och importmöjligheterna för många u-länder. Nettoimporterande u-länder är de som drabbas hårdast.
	Politisk aktivitet	I flera länder har prisuppgången på livsmedel och olja lett till demonstrationer och hungerkravaller. Dessa aktiviteter påverkar hur olika länders regeringar reagerar och svarar på livsmedelspriserna.
Hushåll	Förändringar i hushållsutgifterna	Hushållens välfärd påverkas direkt av priserna på livsmedel och andra varor ett hushåll köper eller säljer. Olika hushåll påverkas olika av stigande livsmedelspriser. Nettokonsumerande hushåll drabbas hårdast av stigande priser då köpkraften minskar. Nettoproducerande hushåll t.ex. jordbrukare gynnas sannolikt.
	Skatteförändringar	Statens betalningsbalans påverkar hushåll genom förändrade skatter samt de tjänster som staten tillhandahåller t.ex. sjukvård, skola, kommunaltrafik osv.
	Välfärd	Höga livsmedelspriser påverkar välfärden framförallt för stadsbefolkningen och den landlösa landsbygdsbefolkningen i u-länder. När köpkraften reduceras minskar generellt sett hushållens kaloriintag då inkomsterna endast räcker till mer näringsfattig mat. Dieten ändras från kött, mejeriprodukter och grönsaker till ökat intag av stapelvaror. I förlängningen påverkar detta välfärden bland befolkningen.
Individ	Resursfördelning	Livsmedelsprisernas inverkan på välfärden kan se olika ut mellan olika personer i ett hushåll. Resurser fördelas generellt inte lika mellan alla hushållets medlemmar utan oftast missgynnas kvinnor och flickor. I vilken utsträckning detta sker varierar mellan länder, regioner och mellan hushåll.
	Humankapital	De stigande priserna kan påverka nuvarande och framtida investeringar i humankapitalet. Utbildning, tillgång till sjukvård osv. är faktorer som kan bortprioriteras. I hushåll är det framförallt de yngre där investeringar i humankapitalet missgynnas t.ex. barn får sluta gå i skolan eller får mindre tillgång till hälsovård eftersom inkomsterna inte räcker till.

Källa: IFPRI, Food Policy Report

Vidare följer en djupare redogörelse och analys för några av de svårigheter och möjligheter som höga livsmedelspriser skapar, både för i- och u-länder.

7.1 Svårigheter

7.1.1 Ökad fattigdom⁷⁴

I dag lever ca 880 miljoner av världens befolkning i fattigdom, med mindre än 1 US dollar per dag, och detta antal kan komma att öka kraftigt som ett resultat av höga livsmedelspriser. Världsbankens preliminära uppskattningar visar att 73-105 miljoner människor hamnat under fattigdomsstrecket enbart på grund av stigande livsmedelspriser.⁷⁵ Samtidigt bör noteras att stigande livsmedelspriser även bidrar till att fattigdomen minskar enligt IFPRI och EBRD-FAO (se avsnitt 7.2). Endast i Afrika kan de senaste årens prisutveckling innebära att ytterligare 30 miljoner människor hamnar under fattigdomsstrecket. En överhängande risk med de nuvarande höga livsmedelspriserna är att de länder och regioner där framstegen med att minska fattigdomen varit långsam underminerar de framsteg som trots allt uppnåtts de senaste fem till tio åren.

Höga livsmedelspriser anses vara ett mer akut problem för fattigdomen än höga oljepriser, eftersom endast en liten del av hushållens inkomster i u-länderna går till bränsle och energirelaterade produkter. I u-länder används ca 50-80 % av de fattiga hushållens inkomster till livsmedel. För att exemplifiera vad de stigande livsmedelspriserna betytt de senaste åren i specifika u-länder kan nämnas att i Honduras har de höga priserna ökat andelen fattiga med 4 % till 55 % och i Sierra Leone har andelen fattiga ökat med 3 % till 69 %.⁷⁶ Det är i störst utsträckning de redan fattiga länderna som drabbas hårdast av stigande livsmedelspriser. Afrika pekas ut som en kontinent som kommer att få stora svårigheter om de höga priserna håller i sig. Det finns även vissa grupper i dessa länder som drabbas i större utsträckning än andra. Det är främst den fattiga stadsbefolkningen som drabbats hårdast av prisuppgången av livsmedel samt den följande inflationen eftersom de är nettokonsumenter av livsmedel. Jordbrukare är i denna mening bättre skyddade mot höga livsmedelspriser, men påverkas då istället av höga produktionskostnader. Kostnaderna för olja, handelsgödsel och transport har stigit mycket som en konsekvens av ökade olje- och energipriser (se avsnitt 4.2.3). Men om jordbrukarna producerar för avsalu kan de dock tjäna på höga livsmedelspriser.⁷⁷

Hur livsmedelspriserna påverkar den inhemska strukturen i u-länder är även en fråga som diskuteras bland olika institutioner (bl.a. Världsbanken, FAO). Det diskuteras huruvida olika sociala grupper i samhället kommer att påverkas. Enligt Världsbanken förvärrar höga livsmedelspriser sårbarheten bland människor som redan lever i konflikt- och torrområden. De höga livsmedelspriserna medför att människor inte har råd att köpa mat och hoppar således över måltider eller väljer livsmedel av lägre kvalitet. Risken för osäker livsmedelstillgång och undernäring ökar bland dessa grupper om världsmarknadspriserna förblir höga. Även länder som har högre ekonomisk tillväxt, såsom Indien och Kina, kan komma att påverkas av de stigande priserna då andelen fattiga i dessa länder ökar. FAO menar att det finns ytterligare en risk att det blir främst kvinnor som drabbas av de höga priserna eftersom dessa idag i högre grad än män lever under fattigdomsstrecket.⁷⁸ Värt att

⁷⁴ Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*, IMF, *Food and Fuel Prices*, FAO, *Soaring Food Prices*, Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: situation and prospects*, IFPRI, *Food Policy Report*, Världsbanken, *World Development Report 2008*.

⁷⁵ Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*

⁷⁶ IMF, *Food and Fuel Prices*, Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*

⁷⁷ IMF, *Food and Fuel Prices*, Chatham House, *Rising Food Prices*, april 2008

⁷⁸ Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*, FAO, *Soaring food prices*

notera är dock att många kvinnor i u-länderna är jordbrukare och de kan då även komma att gynnas av höga priser.

FN⁷⁹ gör en direkt koppling mellan biodrivmedelsproduktion och utökad fattigdom. Produktionen av biodrivmedel har enligt FN intensifierat effekterna av de höga livsmedelspriserna och kan komma att få stor påverkan på de mänskliga rättigheterna framöver. Världens fattiga befolkning går enligt FN inte hungriga pga. att det inte finns tillräckligt med livsmedel utan snarare beroende på att de livsmedel som finns tillgängliga är för dyra att köpa. Den ökade produktionen av biodrivmedel har gjort livsmedel dyrare genom att jordbruksmark som tidigare använts till livsmedelsproduktion nu istället används till produktion av biodrivmedel. Vidare har denna omställning drivit upp priserna på jordbruksmark och i många fall gjort det omöjligt för småskaliga jordbrukare att fortsätta producera. I extrema fall kan detta leda till att jordbrukare drivs bort från mark och därmed reduceras arbetstillfällena i u-länder. Vidare anser FN att produktionen av biodrivmedel stärker klyftan mellan fattiga och rika. När biodrivmedel produceras i u-länder för att tillgodose i-ländernas behov kan detta leda till en snedfördelning av resurser, vissa grupper i samhällena gynnas medan andra får mycket försämrade levnadsvillkor.⁸⁰ Även FAO antyder i en studie att nuvarande riktlinjer för biodrivmedel tenderar att gynna producenter i ett antal i-länder medan producenterna i de flesta u-länder missgynnas. Studien anser att riktlinjer och subventioner till biodrivmedel bör ses över och att prioritet måste vara globalt tryggad tillgång till livsmedel, skydd för fattiga jordbrukare, främjande av landsbygdsutveckling och miljömässig uthållighet. Samtidigt bör noteras att studien även anser att en ökad efterfrågan på biodrivmedel resulterar i möjligheter för vissa u-länder (se avsnitt 7.2)⁸¹

7.1.2 Makroekonomiska faktorer⁸²

Höga livsmedels- och oljepriser har allvarliga effekter på den globala ekonomin; ogynnsam effekt på tillväxt och inflation, medför stora svängningar i handelsbalansen vilket i sin tur påverkar betalningsbalanserna. Stigande livsmedelspriser påverkar länders inhemska valutor och den ekonomiska stabiliteten.

I flertalet u-länder har **inflationen** ökat sedan i slutet på 2007, vilket hotar framstegen i länder som lyckats stabilisera sina ekonomier på senare år (se figur 30). Livsmedelspriserna har haft stor påverkan på inflationen i dessa länder eftersom stor del av hushållsinkomsterna spenderas på livsmedel. I några länder har inflationens påverkan av höga livsmedels- och oljepriser spätt på av ett fortsatt efterfrågetryck, exempelvis i Egypten, Etiopien, Pakistan, Sri Lanka. I början av 2008 hade inflationen i u-länderna ökat från 3,9 till 7,6 % (medianvärde) jämfört med 2007. Inflationen översteg då 10 % i mer än en tredjedel av u-länderna.⁸³

Inflationstrycket har ökat på kort tid i flertalet länder. De länder som haft de kraftigaste inflationsstegringarna enligt IMF är: Etiopien, Vietnam, Ukraina, Jordanien, Pakistan, Egypten m.fl. Som figur 30 visar har inflationen ökat som mest i Ukraina, Etiopien och Vietnam 2008

⁷⁹ Bridges Weekly Trade News Digest Vol. 12, nummer 30, uttalande av FNs expert – Olivier de Schutter. Detta arbetsdokument representerar inte nödvändigtvis FNs officiella ståndpunkt.

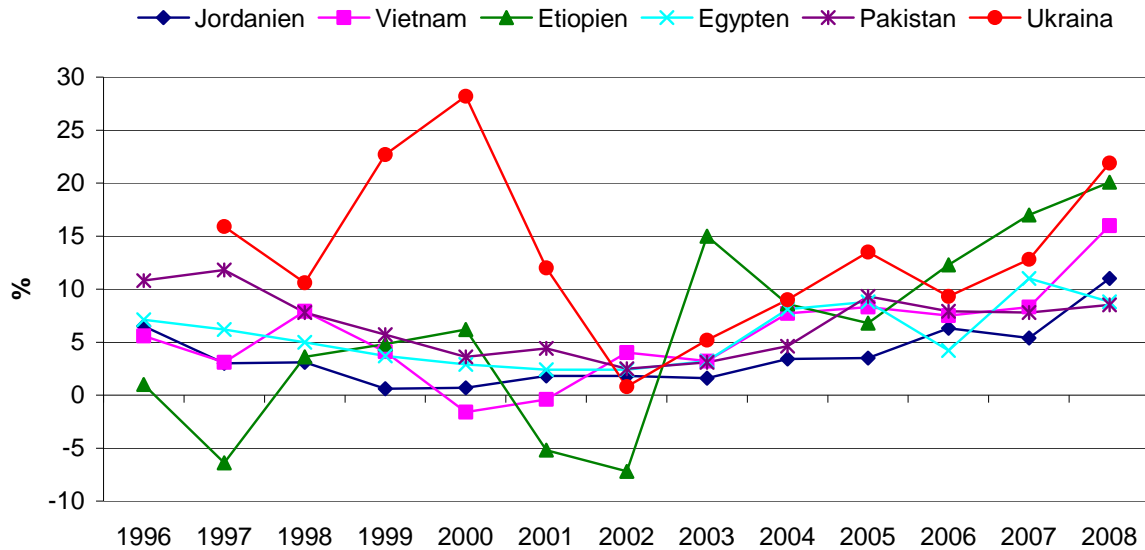
⁸⁰ Bridges Weekly Trade News Digest Vol. 12, nummer 30

⁸¹ FAO, *The State of Food and Agriculture*, april 2008

⁸² Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*, IMF, *Food and Fuel Prices*, OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, FAO, *Soaring Food Prices*, IFPRI, *Food Policy Report*, EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*.

⁸³ Världsbanken, *Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*

jämfört med 2007. I Ukraina var inflationen så hög som 22 % år 2008 och i Etiopien uppgick den till 20 %. Samtliga länder som nämns ovan kännetecknas dock under perioden 1996-2008 av en instabil inflation med kraftiga svängningar.



Figur 31. Inflation årlig förändring 1996-2008, %

Källa: IMF

Inflationen är dock inte bara ett problem i importberoende länder utan även i nettoexporterande länder, om än i lägre utsträckning. För nettoexporterande länder innebär höga livsmedelspriser en möjlighet som kan resultera i fler arbetstillfällen på landsbygden och sjunkande andel fattiga. Medan landsbygdsföretag och jordbrukare gynnas av högre priser så drabbas konsumenter negativt, främst den fattiga stadsbefolkningen, lika mycket som i andra länder eftersom lokala producenter i nettoexporterande länder även de höjer priserna likväl som i importberoende länder. Även nettoexporterande länder importerar livsmedel, exempelvis är OSS-länderna nettoexportörer av spannmål samtidigt som de är nettoimportörer av kött- och mejeriprodukter.⁸⁴

OECD-FAO prognostiserar dock att inflationen kommer att minska i framförallt OECD-länderna och inflationsnivån bedöms komma att ligga på lite över 2 % per år. Hög prisinflation förutspås dock komma att fortsätta plåga u-länder, med inflationsnivåer på mer än 5 % per år.

Vilken påverkan som de höga livsmedel- och oljepriserna får för respektive land beror på om landet är en nettoexportör eller en nettoimportör: ett importberoende lands **betalningsbalans** försämras medan ett nettoexporterande lands betalningsbalans förbättras. Nettoimporterande u-länder av livsmedel såsom i många afrikanska länder, Filippinerna, Indonesien och Kina drabbas hårdast av höga livsmedelspriser. De länder som redan har stora problem med sin betalningsbalans blir således mer sårbara då importen av livsmedel blir dyrare. Betalningsbalansunderskotten ökar och ett underskott är en indikation på att landet lever över sina tillgångar, dvs. förbrukar mer än det producerar. Nettoexportörer får således bättre handelsvillkor då priserna är höga medan nettoimportörer får ökade kostnader för att säkra

⁸⁴ EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*.

den inhemska efterfrågan. Det finns dock ca fyra gånger fler länder som idag är nettoimportörer av spannmål än nettoexportörer. Majoriteten av de afrikanska länderna är nettoimportörer. De höga oljepriserna har dock större påverkan på betalningsbalansen jämfört med höga livsmedelspriser, detta därför att oljeimporten är ca två gånger större än livsmedelsimporten i låginkomstländer.

Då världsmarknadspriserna ökar minskas lagren i försök att skydda den inhemska marknaden mot alltför höga priser. Samtidigt som nettoimporterande länder ”panikköpt” livsmedel för att säkra det inhemska utbudet och bygga upp nationella spannmålslager har stora exportörer försökt hålla tillbaka ökningen av de inhemska spannmålspriserna genom att införa exportrestriktioner (se avsnitt 4.1.4) vilket i sig bidragit till att minska utbudet på världsmarknaden. Trots restriktioner har priserna ändå stigit i de flesta länder, vilket drabbat fattiga grupper.⁸⁵ Därmed kan livsmedelstryggheten för miljontals människor försvinna samtidigt som ländernas ekonomi omkullkastas.

7.2 Möjligheter⁸⁶

Förutom de svårigheter som höga livsmedelspriser för med sig på flera håll i världen så kan de höga priserna även innebära möjligheter. De höga priserna kan stimulera både lång- och kortsiktig tillväxt samt gynna både i- och u-länder. Som nämndes inledningsvis har inte möjligheterna med höga livsmedelspriser fått samma uppmärksamhet som svårigheterna. Förutom de möjligheter som diskuteras i avsnittet nedan så har höga livsmedelspriser inneburit att jordbruket även politiskt, åtminstone i ord, fått en ökad uppmärksamhet.

Exportländer gynnas av höga priser i och med att de kan exportera till ett högre pris och således förbättra landets **betalningsbalans**. Den nuvarande situationen kan således öppna upp för ökade statsinkomster, betalningsbalansöverskott, investeringar och utvecklandet av olika sektorer (både privata och offentliga) i länder. Producenterna i dessa länder får ökade inkomster och stimuleras att öka produktionen av exempelvis spannmål och oljevaxter. Det kan även nämnas att det är framförallt inom växtodling som jordbrukare fått ökade inkomster. För producenter inom köttsektorn är prisutvecklingen mindre lönsam då de har högre produktionskostnader (t.ex. foderkostnader) samtidigt som priserna inte stigit lika mycket som för grödorna.

De höga världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter kan komma u-länderna till godo på medellångsikt i form av att: **skapa investeringsinitiativ, expandera och omstrukturera jordbrukssektorn** i nettoimporterande länder samt att stimulera både formella och informella marknader (samt förhållandet de emellan). Sådana initiativ kan dessutom uppmuntra teknologiska framsteg och utveckling inom jordbrukssektorn, vilket i sin tur kan skapa en framtida produktionstillväxt och förbättra inhemska marknadskanaler samt stärka ländernas konkurrensförmåga inom den internationella handeln. Tvärtom kan för lite investeringar i jordbruket leda till att nödvändiga investeringar uteblir och produktiviteten förblir låg, se avsnitt 4.2.2. Då priserna för jordbruksprodukter ökar blir investeringar i jordbruket attraktivare och stimulerar tillväxt och ökad produktivitet. Större efterfrågan både nationellt och internationellt kan således uppmuntra jordbrukare i u-länderna att odla mer då inkomsterna ökar. Höga världsmarknadspriser stimulerar även ökad produktion både på

⁸⁵ IFPRI, *Food Policy Report*, FAO, *soaring food prices*.

⁸⁶ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, FAO, *Soaring food prices*, Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: situation and prospects*, EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*

traditionella och nya marknader. Länder som normalt inte har en stor produktion av exempelvis mejeriprodukter kan således stimuleras att investera i och bygga ut denna sektor. Detta förutsätter naturligtvis att inte foderkostnaderna är alltför höga. Priserna gynnar kommersiella producenter och även landsbygdsbefolkningen om priserna ökar mer än produktionskostnaderna. **Landsbygdsutveckling**⁸⁷ blir ett naturligt steg då investeringar sker inom jordbrukssektorn, i primärproduktionen samt i form av infrastruktur, som gynnar sysselsättningen på landsbygden och stimulerar relaterade verksamheter.

Tvärtom till resonemanget ovan vad gäller de svårigheter som kan komma ur höga livsmedelspriser så kan även höga priser på lång sikt bidra till **fattigdomsbekämpning** på landsbygden. Enligt IFPRI och ERBD-FAO kan, som nämns ovan, således de höga priserna gynna landsbygdsbefolkningen i och med investeringar inom jordbrukssektorn och på sikt medverka till landsbygdsutveckling. Ökad sysselsättning och förbättrade inkomstmöjligheter kan därmed långsiktigt minska antalet fattiga på landsbygden i u-länderna.⁸⁸ FAO skriver i en studie att ökad efterfrågan på biodrivmedel kan skapa betydelsefulla möjligheter för vissa u-länder. Produktionen av biodrivmedel kan leda till ökade inkomster och fler arbetstillfällen, speciellt om fattiga jordbrukare får stöd till ökad produktion och tillgång till fungerande marknader. Att främja småbrukarnas deltagande i spannmålsproduktion, inklusive för biodrivmedel, kan således bidra till fattigdomsbekämpning och livsmedelstrygghet.⁸⁹

I sammanhanget är det intressant med en diskussion om jordbrukets betydelse i u respektive i-länder. Jordbruket är mer betydelsefullt för u-länderna än för i-länderna. U-ländernas jordbruk kännetecknas av att det svarar för en relativt stor andel av BNP, det är betydelsefullt för sysselsättning och försörjning samt att det är för många u-länder en viktig källa till exportinkomster. I genomsnitt svarade jordbruket år 2004 för 10,3 % av u-ländernas BNP jämfört med 2,4 % i i-länderna samma år. Det finns dock u-länder där BNP svarat för en så stor andel som ca hälften av BNP.⁹⁰ Stigande priser på jordbruksprodukter torde därför stimulera en ökad produktion av jordbruksprodukter och gynna producenterna i u-länder mer än i i-länderna. Denna utveckling förutsätter dock att jordbrukarna i u-länder har kontakt med världsmarknaden och påverkas av priserna. Flera studier anser att så är fallet.⁹¹

Prisstegringarna för jordbruksprodukter, främst spannmål, kan även medföra **uppodlingar av ny mark**, främst i Latinamerika, OSS⁹² och Afrika söder om Sahara. Den mark som kan komma i anspråk är arealer som idag ligger i träda eller uppodling av helt ny mark t.ex. regnskogsarealer i Latinamerika. Det krävs dock tillgång till god jordbruksmark om denna omställning skulle kunna ske.⁹³ I Ryssland, Kazakstan och Ukraina, de tre största producent- och exportländerna i OSS, väntas jordbruksproduktionen öka kraftigt och det är enligt EBRD-FAO de höga livsmedelspriserna som ligger bakom årets större odling av spannmål.

⁸⁷ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*

⁸⁸ IFPRI, *Global Food Report*, EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*.

⁸⁹ FAO, *The State of Food and Agriculture*, april 2008

⁹⁰ FAO, *U-ländernas handelsförmåner – vem gynnas?*, Svenska FAO-kommitténs skriftserie nr 4

⁹¹ Keruger, A.O. (1991) *The political Economy of Agriculture Pricing Policy*, Kreuger, A.O. (1997), *Trade Policy and Economic Development*, Schiff M and A. Valdés (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*.

⁹² Oberoende staters samväld = f.d. sovjetrepubliker (förutom baltstaterna)

⁹³ FAO, *Soaring Food Prices*, Europeiska kommissionen, *High Prices on Agricultural Commodity Markets: situation and prospects*, OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*.

Åtminstone 13 miljoner hektar oanvänd jordbruksmark, övergivna under transitionsperioden, kan snabbt gå in i produktion igen om spannmålspriserna och vinsterna förblir höga och nödvändiga investeringar görs (t.ex. utvecklandet av infrastruktur, marknadsstrukturer, ny teknologi och modernisering av produktionsmetoder). På kort och medellång sikt väntas både spannmål- och oljeväxtproduktionen att öka. OECD-FAO förutspår att OSS-länderna kommer att öka produktionen av vete och foderspannmål till 159 miljoner ton år 2016, en ökning med 7 % jämfört med 2007 och EBRD-FAO menar på att denna prognos inom kort kan komma att behöva justeras upp. Det finns således möjlighet för dessa länder att nå betydligt högre produktionsnivåer än idag.

Sedan 1991 har **spannmålsavkastningen** minskat i Ryssland, Ukraina och Kazakstan medan den ökat på flera håll i världen (se avsnitt 4.2.2). Det förutspås dock att denna kommer att öka till 2016 beroende på ökade investeringar i jordbrukssektorn såsom bättre odlingsmetoder, förbättrade och högre användning av nödvändiga insatsmedel (jordbruksfordon, bekämpningsmedel, handelsgödsel etc.) samt växtgenetik. Avkastningsnivåerna kan således komma att öka som en konsekvens av högre livsmedelspriser. Även exporten från dessa tre länder bedöms öka till 2016 med ca 14 % jämfört med 2007 och kan komma att uppgå till 35 miljoner ton. EBRD-FAO menar på att en ökad export redan nu skett från Ryssland och Ukraina som en konsekvens av prisstegringen. Situationen som beskrivs ovan kan även komma att gälla för andra regioner i världen. I Latinamerika, Argentina och Brasilien, finns det fortfarande stora arealer att ta i anspråk för att utöka jordbruksproduktionen.

8 Politiska åtgärder som svar på höga livsmedelspriser och effekter därav

Mot bakgrund av de höga livsmedelspriserna har en debatt uppstått både internationellt och inom EU om vilken politik som är det bästa svaret på de höga priserna. Debatten tangerar även diskussionerna inom WTO (se bilaga), om ett nytt frihandelsavtal, och debatten i EU, om en reformerad jordbrukspolitik. Höga livsmedelspriser och dess konsekvenser är av intresse för hela världen men än så länge finns det ingen enighet bland organisationer, institutioner och regeringar på flera håll runt om i världen vilket som är det bästa sättet att bemöta prisuppgången.

När det gäller **kortsiktig politik** går skiljelinjen främst mellan de, framförallt u-länder och transitionsekonomier, som av inrikespolitiska skäl väljer att begränsa exporten för att hålla nere de inhemska priserna, och EU samt internationella organisationer såsom Världsbanken och FAO, som menar att sådana åtgärder är kontraproduktiva eftersom de både leder till höjda världsmarknadspriser och minskar incitamenten för de inhemska jordbrukarna att öka produktionen. För **långsiktig politik** går skiljelinjen mellan de som menar att friare handel ökar livsmedelstryggheten och de som menar att en ökad självförsörjning (nationellt eller regionalt) istället är bästa medlet för att öka livsmedelstryggheten. Inom EU finner man i det förra lägret t.ex. Storbritannien och Sverige medan Frankrike kan placeras i det senare lägret.

De höga livsmedelspriserna har föranlett regeringar på olika håll i världen att vidta olika politiska åtgärder. De politiska åtgärderna kan vara ett svar på protester, våldsamma eller fredliga, ett försök att förekomma protester eller en insikt om att politiken måste förändras eftersom omvärlden har förändrats. Schematiskt kan de politiska åtgärderna delas in i:

- kortsiktiga åtgärder (< 1 år)
- åtgärder på medellång sikt (1-3 år)
- långsiktiga åtgärder (> 3 år)

Åtgärder som listas på kort sikt kan dock även ha effekter på medellång sikt och lång sikt, och åtgärder på medellång sikt kan ha effekter på lång sikt. En fråga som exempelvis har koppling till både kort- och långsiktiga åtgärder är behovet av att bygga upp lager och hur detta kan göras så att både livsmedelstryggheten ökas och handeln inte störs. På internationell nivå sätter framförallt WTOs jordbruksavtal från 1995 gränserna för vad länder får och inte får göra för att skydda jordbruket och livsmedelsindustrin mot konkurrens (se bilaga).

Tabell 4. Exempel på politiska åtgärder till svar på de höga livsmedelspriserna

Politisk åtgärd	Kort sikt (< 1 år)	Medellång sikt (1-3 år)	Lång sikt (>3 år)
Sänka livsmedelspriserna i konsumtionsledet (<i>prisorienterad politik</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1, Sänka tullar och skatter på livsmedel 2, Införa priskontroll och vidta åtgärder mot spekulation 3, Införa subventioner 4, Införa exportskatter och exportförbud 5, Statlig livsmedelsimport 6, Släppa ut livsmedel från lager 	<ol style="list-style-type: none"> 1, Etablera en politik för att bygga upp och reducera lager av matvaror 2, Variera tillämpade tullar⁹⁴ och exportsubventioner/ exportskatter beroende på marknadssituationen 3, Genomföra åtgärder för att öka den inhemska efterfrågan (se nedan) 	<ol style="list-style-type: none"> 1, Investeringar i bättre fungerande marknader, institutioner och i information 2, Investeringar i ökad kapacitet att producera livsmedel
Öka livsmedelsproduktionen (<i>utbudspolitik</i>)	Begränsade möjligheter på kort sikt	<ol style="list-style-type: none"> 1, Subventionera insatsvaror 2, Prisstöd och subventioner till producenter 3, Utöka krediterna till jordbruket 4, Kompetensutveckla jordbruket 	<ol style="list-style-type: none"> 1, Utveckla forskningen rörande jordbruk 2, Investera i produktiv infrastruktur och produktiva tillgångar 3, Förbättra hushållningen av naturresurser 4, Förbättra äganderätten till mark och förbättra arrendesystem
Öka möjligheter att få tillgång till livsmedel eller öka inkomsterna för vissa målgrupper (<i>inkomstpolitik</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1, Öka stödet i befintliga trygghetssystem 2, Öka lönerna för offentliganställda 3, Öka omfattningen av livsmedelsbistånd 	<ol style="list-style-type: none"> 1, Införa nya trygghetssystem eller utöka/förbättra befintliga system 	<ol style="list-style-type: none"> 1, Investera i andra typer av utvecklings- och fattigdomsbekämpningsprogram

Källa: Tabellen baseras på IFPRI (2008), *Food Policy Report*

För de olika formerna av politiska åtgärder som står till buds till följd av de höga livsmedelspriserna kan man diskutera vilka fördelar som uppnås med dem, vilka nackdelar de har, men även vilka förutsättningar som krävs för att åtgärden ska vara ett realistiskt alternativ. För respektive tidshorisont listas först åtgärder som är direkt inriktade på att sänka livsmedelspriserna eller öka utbudet. Därefter listas åtgärder som är mer generella till sin natur eller som avser riktade stödinsatser.

⁹⁴ WTO-medlemmarnas tullar får inte överstiga de bundna nivåerna i jordbruksavtalet. Att variera de tillämpade tullarna under den bundna nivån beroende på marknadssituation är tillåtet enligt jordbruksavtalet, men kontroversiellt eftersom förutsägbarheten för exportörerna minskar, vilket i sin tur riskerar att hämma handeln.

8.1 Politik på kort sikt (< 1 år)

8.1.1 Sänkta tullar och skatter på livsmedel

Sänkta tullar och skatter på livsmedel innebär att de inhemska priserna på livsmedel sjunker. Åtgärderna spär också på den inhemska konsumtionen och bidrar till en ökad välfärd för nettokonsumenter av livsmedel. Sänkta tullar bidrar också till en friare världshandel.

Andra effekter av sänkta tullar och skatter är att intäkterna till staten minskar, och i fattiga länder lämnar tullintäkter ett viktigt bidrag till statskassan eftersom t.ex. inte inkomster kan beskattas effektivt. Sänkta priser på livsmedel kommer dock inte bara fattiga till del utan alla som är livsmedelskonsumenter dvs. även de som hade haft råd med prishöjningarna. Sänkta tullar innebär för de inhemska nettoproducenterna en ökad konkurrens och lägre priser. Detta kan medföra att incitamenten att öka den inhemska livsmedelsproduktionen minskar. Lägre tullar innebär också att efterfrågan på världsmarknaden ökar vilket i förlängningen kan innebära att tillgången på livsmedel på världsmarknaden minskar och priserna stiger.

Den initiala nivån på skatter och tullar på livsmedel styr hur mycket en sänkning av dem påverkar livsmedelspriserna nedåt. Är tullarna och skatterna redan låga så ger en sänkning av dem inte något stort genomslag på livsmedelspriserna. Som beskrivits ovan är tullintäkter ofta en viktig inkomstkälla för fattiga länder och finns det ingen möjlighet för staten att få andra intäkter eller minska utgifterna är sänkta tullar inte något attraktivt alternativ. Många u-länder, både fattigare länder som t.ex. Ghana och Kenya och mer välmående som Mexiko och Brasilien, har sänkt importtullarna som ett resultat av höga livsmedelspriser.⁹⁵ Även EU har tills vidare inga tullar på t.ex. vete.

8.1.2 Exportrestriktioner inklusive minimiexportpriser och exportskatter

Alla former av exportrestriktioner kan leda till sänkta livsmedelspriser, ökad inhemsk efterfrågan och ökad välfärd för nettokonsumenter. Exportskatter ger dessutom ökade intäkter till statskassan.

Vinsterna av lägre livsmedelspriser tillfaller emellertid inte bara de fattiga utan samtliga i det aktuella landet. Allvarigare är att lägre priser på den inhemska marknaden ger nettoproducenterna lägre inkomster. Jordbrukarnas incitament att öka produktionen minskar. Effekten blir alltså att det inhemska utbudet på sikt minskar. Dessutom minskar tillgången på livsmedel på världsmarknaden vilket pressar upp de internationella priserna.

För att exportrestriktioner ska ha önskad effekt, dvs. leda till sänkta priser, krävs det att staten har medel att kunna tillämpa en sådan politik. För stater som har en begränsad administrativ kapacitet är detta inte alltid möjligt. Det krävs att den statliga administrationen kan kontrollera att den övervägande delen av exporten av den aktuella varan beläggs med exportskatt alternativt att minimipris tillämpas. Har den statliga administrationen inte kraft att genomföra detta kommer påverkan på de inhemska priserna att bli mycket begränsad. Vidare så behöver staten ha en fungerande uppföljning av de nationella priserna och resurser att kunna bekämpa eventuella priskarteller.

Argentina är kanske det tydligaste exemplet på ett land som har tillämpat olika aspekter av denna exportpolitik. Eftersom Argentina är en stor livsmedelsexportör har det funnits en misstanke att landets politik har påverkat världsmarknadspriserna uppåt, vilket i så fall drabbat u-länder som är nettoimportörer av livsmedel. Även de argentinska jordbrukarna har

⁹⁵ <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.htm>

varit mycket kritiska och genomfört omfattande protester. Argentina har både genom exportskatter, bl.a. rörliga sådana, och genom kvantitativa åtgärder begränsat exporten. Även Ryssland (ännu inte är medlem i WTO), som är en stor producent av spannmål, har sedan 2007 tillämpat exportskatter.⁹⁶

8.1.3 Frisläppande av livsmedel från lager

Frisläppande av livsmedel från lager ger en snabb men temporär sänkning av livsmedelspriserna. Vinnare av denna åtgärd är nettokonsumenter, fattiga såväl som rika, som kan öka sina livsmedelsinköp och sin välfärd. Även staten är en vinnare eftersom lagerkostnaderna minskar. Försäljningen i sig ger också staten ökade intäkter. Förlorare är däremot nettoproducenter. Deras inkomster minskar eftersom utbudet på marknaden blir större liksom deras incitament att öka produktionen. Statliga lager kan också underminera uppbyggnaden av privata lager eftersom osäkerheten för privata lagerhållare ökar.

Möjligheten att använda denna metod finns bara för de länder som har lager. Några exempel på länder som använt sig av denna möjlighet är Kambodja och Thailand. Det senare landet beslutade att sälja 650 000 ton ris till subventionerade priser som en respons på de höga livsmedelspriserna.⁹⁷

8.1.4 Priskontroll på livsmedel

Om det går att genomdriva en fungerande priskontroll på livsmedel så är nettokonsumenter vinnare medan nettoproducenter är förlorare. De förra kan öka sina livsmedelsinköp medan de senare får minskade inkomster och därmed minskade incitament att öka produktionen.

Priskontroller, dvs. att staten bestämmer priserna, innebär att marknaden fungerar mindre effektivt. Det finns risk för hamstring och ransonering, och finns inte varor att tillgå på den legala marknaden uppkommer lätt en svart marknad med alla nackdelar detta medför. Få länder har sannolikt de administrativa system som krävs för att på ett effektivt sätt kunna genomföra en fungerande priskontroll eller kvantitativa restriktioner. Mexiko är ett exempel på ett land som försöker använda sig av priskontroller. Priserna på 150 livsmedel har frusits till slutet av 2008.⁹⁸ I Ryssland nåddes under 2007 en uppgörelse mellan de stora livsmedelskedjorna och regeringen att inte höja priserna på ett antal utvalda livsmedel.⁹⁹

8.1.5 Livsmedelssubventioner

Livsmedelssubventioner kan utformas på olika sätt, men syftet med dem är att sänka priserna för en definierad grupp av konsumenter eller samtliga konsumenter. Subventionerna ska täcka skillnaden mellan marknadspriset och det rabatterade pris som konsumenterna betalar. I t.ex. Honduras har staten beslutat sälja ut lager till subventionerade priser. I Egypten får innehavare av ransoneringskort köpa en bestämd mängd ris, socker, vegetabilisk olja och te till subventionerade priser. Om livsmedelssubventioner fungerar innebär de lägre priser för konsumenterna och därmed att de har råd att öka sin konsumtion. Om subventionerna är budgetfinansierade ökar även producentpriserna för produkter under förutsättning att landet

⁹⁶ International Grain Council, (MC (08/09) 1/2)

⁹⁷ FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, nr 2 april 2008.

⁹⁸ International Grain Council, (MC (08/09) 1/2)

⁹⁹ EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*, (2008)

inte bedriver någon internationell handel med de aktuella produkterna. Producenterna sporrar därmed att öka sin produktion eftersom de kan öka intäkterna.

En stor nackdel med subventioner är att de är kostsamma för staten. De är vidare svåra, både av politiska och administrativa skäl, att rikta till de verkligt behövande. Även konsumenter som inte har något behov av subventionerna och exportörer av livsmedel drar ofta nytta av dem. För att kunna införa livsmedelssubventioner måste det finnas en tillräcklig ekonomisk styrka. Om subventionerna ska riktas till en viss målgrupp måste det finnas administrativ kapacitet att klara av detta. Ett land behöver också ta diskussionen om vad som är lämpligast; riktade subventioner eller generella åtgärder.

8.1.6 Åtgärder mot ”spekulation”

Åtgärder mot ”spekulation” (se avsnitt 4.1.2) kan möjligtvis ge lägre priser och därmed gynna nettokonsumenter. Nackdelarna är emellertid många. Det är svårt att definiera vad som är spekulation och med repressiva åtgärder riskerar man att slå undan benen för den privata marknaden. Privata aktörer minskar sina lager samt utbud och priserna riskerar därmed att variera än mer. Producentpriserna går ner och produktion samt utbudet minskar.

För att kunna genomföra åtgärder mot ”spekulation” måste ett land ha möjlighet att skilja ut ”spekulanterna” från dem som ägnar sig åt ”normal” näringslivsverksamhet. Detta är sannolikt svårt i de flesta länder. I Nordamerika är exempelvis handeln med råvaror på börser ett vanligt förekommande handelssätt och har varit så sedan 1850-talet. Vidare är åtgärder mot ”oskäliga vinster” inte möjliga i alla politiska system och vid alla tillfällen. I en marknadsekonomi är syftet att utbud och efterfrågan ska styra priserna och statens inblandning ska vara begränsad. I en väl fungerande marknadsekonomi är det därför tveksamt om staten, utom under exceptionella omständigheter, vill gå in och identifiera vissa aktörer som ”spekulanter”. Ett exempel på åtgärder mot ”spekulation” är när lokala ukrainska myndigheter försöker begränsa vinsterna vid brödförsäljning.¹⁰⁰

8.1.7 Riktade kontantbidrag

Riktade kontantbidrag är ofta mindre kostsamma för staten än livsmedelsbistånd, generella subventioner och sänkning av skatter och tullar. Eftersom bidragen är riktade är målgruppen de verkligt behövande. Mottagarna kan öka sin konsumtion och förbättrar även sin välfärd. Bidragen kan också användas så att hälsan och utbildningen förbättras hos målgruppen. På detta sätt blir riktade kontantbidrag även en långsiktig investering i humankapitalet.

Det är emellertid ofta svårt att etablera fungerande program för kontantbidrag snabbt, vidare kan det vara administrativt besvärligt. Politiskt kan det även vara svårt att få stöd för riktade insatser. Även om programmen är riktade till svaga grupper finns också hela tiden risken att de inte når de mest behövande och/eller att grupper för vilka programmen inte är tänkta drar nytta av dem. Många låginkomstländer saknar kapacitet både att rikta stödet till rätt grupper och sedan genomföra betalningarna. Befintliga system för riktade kontantbidrag styr också till stor del vilka nya system/förändringar av systemen som är möjliga att genomföra.

8.1.8 Livsmedelscheckar

Förutsättningarna och effekterna av livsmedelscheckar är i princip desamma som för riktade bidrag (se ovan). Den fattiga befolkningen får checkar istället för kontanter och checkarna kan endast användas till inköp av matvaror. Det som tillkommer är att de kan fungera som en

¹⁰⁰ EBRD-FAO, *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*, (2008)

övergångsåtgärd mellan stöd i form av livsmedel och kontantbidrag. Livsmedelscheckar är emellertid dyrare att administrera än kontantstöd.

8.1.9 Livsmedel/pengar för arbete

Denna form av åtgärd kan vara lättare att rikta till rätt målgrupp än rena bidrag. Detta eftersom det sannolikt endast är de fattigaste som får ett bättre utbyte av dessa program än av andra typer av försörjning. Programmen innebär att målgruppen i utbyte mot en arbetsinsats får betalt antingen i pengar eller i livsmedel. Programmen kan lämna ett värdefullt bidrag till infrastruktur och andra offentliga investeringar. Inkomsterna hos fattiga delar av befolkningen kan behållas även vid ekonomiska chocker och ersättningens storlek kan justeras vid förändrade livsmedelspriser.

Det finns dock en risk att svaga grupper, som t.ex. sjuka och gravida, exkluderas när det är krav på en motprestation för att få livsmedel eller pengar. Programmen kan även påverka utbudet på arbetskraft negativt och det kan bli svårare och dyrare för andra arbetsgivare, t.ex. inom jordbruket, att få tillgång till arbetskraft. ”Riktiga jobb” kan också undanträngas eftersom det för arbetsgivaren (statlig eller privat) sannolikt är billigare att betala för livsmedel än för lön. Investeringarna som genomförs till följd av programmen kan vara av dålig kvalitet. Fokus ligger kanske mer på att få fattiga i arbete än att få till stånd en investering av hög kvalitet. För det senare hade måhända krävts en helt annan typ av arbetskraft, och det kan också vara så att även om man har tillgång till rätt arbetskraft saknas resurser för andra insatsvaror för att investeringarna ska bli produktiva.

För att kunna genomföra livsmedel/pengar för arbete och för att kunna säkerställa programmets kvalitet krävs en viss administration. Det behövs även livsmedel och kontanter till programmen, medlen kan t.ex. tillhandahållas som bistånd. Vidare går inte programmen att genomföra om det inte finns tillgänglig arbetskraft.

8.1.10 Höja offentliganställdas löner

Genom att höja de offentliganställdas löner kan man snabbt få med sig en politiskt viktig grupp vilket gynnar den politiska stabiliteten. Löneökningarna till de offentliganställda spiller över på andra grupper eftersom de offentliganställdas efterfrågan på varor och tjänster ökar. Ökad efterfrågan på varor och tjänster ökar efterfrågan på arbetskraft och driver därmed även upp andra yrkesarbetandes löner.

En höjning av de offentliganställdas löner kostar statskassan pengar och kan bidra till ökande budgetunderskott och till en tilltagande inflation. Dessutom är inte en höjning av de offentliganställdas löner riktad till en grupp som utmärker sig för att vara den mest sårbara för höjda priser på livsmedel. En höjning av de offentliganställdas löner som svar på höjda livsmedelspriser är beroende av den offentliga förvaltningens storlek och politiska inflytande. Vidare krävs budgetresurser och att risken för en inflationsspiral är liten. Syrien har exempelvis tillämpat denna politik genom att höja de offentliganställdas löner med 25 %.¹⁰¹

¹⁰¹ <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.htm>

8.2 Politik på medellång sikt (1-3 år)

8.2.1 Ökad uppodling

I EU, där tidigare en viss andel av arealen har legat i träda, fattades 2007 beslut om att avskaffa den obligatoriska trädan. På detta sätt kunde unionen snabbt svara upp mot en ökad efterfrågan. En förutsättning för denna åtgärd är att det dock finns mark som ligger i träda. Höga priser i sig kan ge incitament till att mark återplanteras, t.ex. i Ryssland, Ukraina och Kazakstan, och nyodling på kontinenter och i länder där all potentiell jordbruksmark ännu inte nyttjas, t.ex. i Brasilien, Argentina och delar av Afrika. En eventuell negativ effekt av uppodling är att en ökad odlingsareal kan ha negativa miljökonsekvenser. Miljöeffekterna är ofta större vid nyodling än om mark som ligger i träda tas i bruk.

8.2.2 Prisstöd till producenter av jordbruksprodukter (minimipriser)

Prisstöd har tidigare varit en viktig komponent i EUs jordbrukspolitik. Om politiken är effektiv, vilket den i vissa avseenden under lång tid var i EU, stimuleras produktionen och jordbrukarna får ökade inkomster. Både producenter och konsumenter på den inhemska marknaden får också stabilare priser.

Nackdelarna med en sådan här politik är emellertid många. Det finns en risk att utbudet överstiger efterfrågan vilket gör att lager behöver byggas upp. EU har i perioder haft mycket stora lager av både spannmål och animaliska produkter såsom nötkött, skummjörkspulver och smör. En prispolitik kostar skattebetalarna stora pengar i form av t.ex. lagerkostnader och exportbidrag (för att göra sig av med överskott på världsmarknaden). Även om prisstöd kan stabilisera de inhemska priserna så bidrar åtgärder såsom exportbidrag och rörliga tullar till att de internationella marknaderna blir mindre stabila. Ett system med lager bidrar däremot inte till att destabilisera de internationella priserna då uppköp sker vid låga priser och försäljning vid höga priser.

Det finns även mycket som tyder på att stora producenter vinner oproportionerligt mycket på en prisstödspolitik. Nettokonsumenter förlorar istället dels genom att det finns ett lägsta pris och att överskott inte tillåts påverka marknadspriset och dels genom att importen begränsas genom användandet av rörliga tullar. Slutligen är en erfarenhet, t.ex. från EU, att när ett system med prisstöd byggts upp är det svårt och kostsamt att avveckla, och detta gäller även om förutsättningarna radikalt har ändrats sedan systemet initierades. EUs jordbrukspolitik byggdes exempelvis upp mot bakgrund av en underskottssituation, men systemet levde kvar även sedan EU fått stora överskott på viktiga jordbruksprodukter.

För att bygga upp ett prisstödssystem krävs att det finns starka och välartikulerade producentgrupper som kan skaffa sig ett politiskt stöd. I många länder, t.ex. i Norden, har jordbrukare haft en nyckelställning i politiken eftersom partier med sin bakgrund i lantbrukarrörelsen har haft en vågmästarroll mellan höger och vänster.

För att kunna ha en prispolitik som omfattar uppbyggnad av lager, exportbidrag och rörliga tullar m.m. krävs ett väl utvecklat administrativt och fiskalt system. En mindre komplex variant av prisstöd går att använda sig av när man har ett importberoende av en viss vara. Då kan priserna hållas uppe genom att variera tullarna beroende på det inhemska utbudet. Som en respons på höga livsmedelspriser har Kina höjt minimipriset för vete och Indien har höjt sina producentpriser för samma gröda. I Afrika har producentpriserna för t.ex. majs i Zambia och durumvete i Algeriet höjts.

Varianter av denna politik har diskuterats i samband med de pågående WTO-förhandlingarna. De tydligaste exemplen är SSG (särskilda skyddsklausulen), vilken även är reglerad i jordbruksavtalet från 1995 och SSM (särskilda skyddsmekanismen för u-länder) (se bilaga). Båda dessa mekanismer kan/ska kunna aktiveras om importvolymen ökar över en viss nivå eller om importpriserna sjunker under en viss nivå. Mekanismerna bidrar till att hålla de inhemska priserna höga. Detta är positivt ur producenternas synvinkel medan konsumenterna på kort sikt är förlorare. Mekanismerna kan också bidra till att de internationella priserna blir mindre stabila och att den internationella efterfrågan minskar.

8.2.3 Subventioner till jordbrukare (för insatsvaror)

Om subventioner fungerar effektivt stimulerar de produktionen och en produktionstillväxt ökar jordbrukarnas inkomster. Även priserna kan bli lägre genom att utbudet tilltar. Det senare gäller om de subventionerade insatsvarorna används till produktion av varor där det inte förekommer någon utrikeshandel.

Ett problem med subventioner är att det politiskt och administrativt kan vara svårt att rikta dem till rätt målgrupp. De positiva effekterna av subventionerna kommer även grupper till del som inte har något behov av dem. Budgetkostnaderna för subventionerna kan också bli höga. När subventioner väl har införts kan det bli svårt att avskaffa dem även om de ursprungliga behoven inte längre finns kvar. De grupper, t.ex. jordbrukare som har gynnats av subventionerna, men även industrin och handlare som förser jordbrukarna med insatsvaror, som haft fördel av subventionerna kommer att motarbeta deras avskaffande. Subventioner av insatsvaror i form av exempelvis handelsgödsel eller fossilt bränsle kan även leda till ett överdrivet användande vilket får negativa konsekvenser för miljön. Det finns också en risk att subventioner stör den privata marknaden om de utformas på ett felaktigt sätt.

Förutsättningar för att kunna införa subventioner av jordbruksprodukter är att det finns budgetresurser och en administration som kan utforma effektiva subventioner. Vidare krävs det att jordbrukare och producenter av insatsvaror och andra som handlar med insatsvaror har en tillräcklig politisk styrka så att de kan få ett tillräckligt politiskt stöd. Många länder har i spåren av de höjda livsmedelspriserna infört olika former av subventioner för att stimulera produktionen; Argentina har, inte minst som ett försök att begränsa de negativa effekterna för jordbrukarna av exportrestriktioner, infört en subvention om 20 % på handelsgödsel. Kina har ökat stödet per hektar för inköp av maskiner, bränsle för förbrukning i jordbruket och för inköp av konstgödsel. Dessutom har subventionerna för utsäde ökat.¹⁰² Ett tredje synnerligen konkret exempel är Ruanda som har för syfte att dela ut mer 300 000 nötkreatur till år 2012. Ytterligare ett exempel är Ghana som har för avsikt att ge lantbrukare fri tillgång till traktorer.¹⁰³

8.2.4 Uppbyggnad av lager

Uppbyggnad av lager stimulerar produktion på kort sikt och fungerar på längre sikt stabiliserande på priserna. Det senare kan vara till fördel både för konsumenter och för producenter. Lager säkrar också tillgången av livsmedel från exporterande länder även under de år det har varit små skördar pga. dåligt väder.

På kort sikt bidrar uppköp till lager till att priserna stiger, vilket inte minst kan vara ett problem om man befinner sig i en situation då priserna redan är höga. Både upbyggnad av

¹⁰² FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, nr 2 april 2008

¹⁰³ <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.htm>

lager och att hålla lager kostar pengar. Lageruppbyggnad och lagerförsäljning har i många fall också en förhållandevis liten påverkan på priserna. Undantagen gäller produkter för vilka det inte förekommer någon internationell handel, t.ex. cassava och sötpotatis, och för stora aktörer i den internationella handeln. Offentliga lager har en negativ påverkan på privata lager. Det blir mindre attraktivt och osäkrare att hålla privata lager.

Ett afrikanskt land som har för avsikt att öka sina lager av majs är Kenya. Budgetmedel har avsatts för en fördubbling av lagren. Bangladesh tänker tredubbla sina beredskapslager och i Ukraina kommer staten att avsätta medel för uppköp av spannmål.¹⁰⁴

För att lagerhållning ska få önskade effekter, dvs. stabilare priser och en tryggad livsmedelsförsörjning även vid bristsituationer, krävs alltså att det är viktiga exportörer och importörer som bygger upp lagren alternativt att det i det aktuella landet inte förekommer någon internationell handel av omfattning med de varor som lagerhålls. Mot denna bakgrund är lagerhållning knappast ett särskilt effektivt instrument för små nettoimporterande u-länder.

8.3 Politik på lång sikt (> 3 år)

Strukturella åtgärder för att sänka priserna på livsmedel är t.ex. investeringar i infrastruktur, institutioner och i att få marknader att fungera bättre. Ett problem som många länder har är marknadsinformationen är bristfällig. Det blir då svårt för producenterna att reagera på prisförändringar. I en situation med höga priser får jordbrukarna inget incitament att öka produktionen och får heller inte nytta av de höga priserna i form av ökade inkomster. Bristande infrastruktur innebär att jordbrukare har svårt både att få del av insatsvaror och sedan få ut sina varor utanför den lokala marknaden. Dåligt fungerande institutioner och korruption gör också att transaktionskostnaderna, när det handlas med livsmedel och insatsvaror, blir höga.

Inom WTO pågår diskussioner om "Aid for Trade" (AfT). Aid for Trade och Integrated Framework for Technical Assistance to the Least-Developed Countries (IF) är två initiativ på internationell nivå som syftar till att underlätta för u-länder att få bättre tillgång till världsmarknaden.

Som tidigare beskrivits (se avsnitt 4.2.2) är en orsak till de höga livsmedelspriserna att produktivitetsoökningen inom jordbruket varit låg och det gäller både u- och i-länder, t.ex. EU. Viktiga faktorer till att produktivitetsoökningarna varit låga är bristande investeringar och forskning i jordbruket. En orsak till att lite resurser har satsats på investeringar i och forskning om jordbruk är de tidigare låga priserna. För att öka produktionen krävs alltså mer forskning och mer investeringar. I u-länder skulle detta exempelvis innebära mekanisering och konstbevattning. Höga livsmedelspriser i sig kan bidra till att de privata investeringarna i jordbruket ökar eftersom investeringar i denna sektor blir mer lönsamma. Även det politiska intresset för jordbruket har ökat pga. den uppmärksamhet som de höga livsmedelspriserna har fått.

Ytterligare en faktor som är central för att öka produktionen är att klargöra äganderättsförhållanden och arrendesystem. De jordbrukare som har en otrygg besittningsrätt till sin mark har dels svårare att få lån till investeringar och är dels mindre benägna att lägga ned den tid och de pengar som krävs för att genom olika förbättringsåtgärder öka produktiviteten. Oklar besittningsrätt innebär också mindre benägenhet att hushålla med naturresurserna. En effektiv hushållning av naturresurserna krävs också för att öka produktionen. Men för att öka fattiga människors möjligheter att få tillgång till livsmedel

¹⁰⁴ <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.htm>

behövs det även göras investeringar inom andra sektorer t.ex. utbildning, hälsa och landsbygdsutveckling.

Frankrike, som ofta har varit den främsta försvararen av den gemensamma jordbrukspolitiken i EU och varit mycket kritiskt till kommissionens agerande i samband med de pågående handelsförhandlingarna i WTO,¹⁰⁵ har när det gäller frågan om stigande livsmedelspriser och hur världens länder ska reagera på dem varit aktivt bl.a. genom att presentera det s.k. Sarkozy-initiativet om global livsmedelstrygghet på högnivåkonferensen om tryggad livsmedelsförsörjning, klimatförändringar och bioenergi i juni 2008. Initiativet har sedan följts upp vid G8-mötet i Japan och ett möte i Paris under juli. Initiativet består av tre pelare:

Pelare 1 innebär skapandet av en internationell, permanent grupp för tryggad livsmedelsförsörjning. Gruppen ska anta en global strategi för tryggad livsmedelsförsörjning och se till att den genomförs.

Pelare 2 (som FAO ska ansvara för) ska bestå av en internationell plattform av experter med internationell och nationell kompetens, tankesmedjor, forskningsinstitut mm. Dessa ska analysera utvecklingen per produkt och per geografiskt område och föreslå åtgärder när det gäller livsmedelsförsörjningen och satsningar inom jordbruket samt slå larm om livsmedelskriser.

Pelare 3 (som ska administreras av IFAD¹⁰⁶) ska utgöra en förnyad kraftsamling av de internationella finansieringsinstitutionerna för att bistå u-länderna i arbetet med livsmedelsförsörjning och undernäring och förnyade investeringar inom jordbruket. Vidare ska stöd lämnas till jordbrukare i form av bl.a. krediter, utsäde, gödselmedel och lageruppbyggnad.

Frankrike menar bl.a. att på lång sikt ska det internationella samfundet stödja åtgärder som uppmanar till regional integration och då särskilt när det gäller jordbruk och livsmedel.

I Storbritannien har departementet för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor (DEFRA) tagit fram ett diskussionspapper om hur Storbritanniens livsmedelstrygghet ska säkras. I pappret anges att handeln måste bli friare, inte mindre fri, för att öka livsmedelstryggheten. EUs och USAs tullar och stöd till jordbruksproduktion är orättvisa då den ger incitament till produktion i EU och USA samtidigt som incitamenten att producera livsmedel i u-länderna minskar.¹⁰⁷

Åsikten att en friare handel ökar livsmedelstryggheten framförs även av Sverige. Sveriges jordbruksminister Eskil Erlandsson framförde denna uppfattning vid högnivåkonferensen om livsmedelstrygghet, klimatförändringar och bioenergi. Viktiga processer för att uppnå detta är på internationell nivå att handelsförhandlingarna i WTO kan fullföljas och ett nytt globalt frihandelsavtal kan slutas och på EU-nivå behöver den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras. En friare världshandel där handelshinderna är färre och en större andel av en produkt handlas på den internationella marknaden gör att både utbudet och efterfrågan blir stabilare och detta i sig kan göra att prisvariationerna dämpas.

I det brittiska diskussionspappret bemöts också argumentet att nationell självförsörjning skulle kunna öka livsmedelstryggheten. Författarna menar istället, att även om det vore möjligt, så innebär självförsörjning en minskad livsmedelstrygghet. Riskerna skulle öka om landet drabbades av dåligt väder, missväxt eller stora sjukdomsutbrott. Storbritannien skulle även

¹⁰⁵WTO, *Doha Development Round*

¹⁰⁶ International Fund for Agricultural Development

¹⁰⁷ DEFRA, *Ensuring the UK's Food Security in a changing World*, 2008.

fortsatt vara beroende av import av jordbruksmaskiner, konstgödsel, bränsle och vissa livsmedel för en balanserad diet.¹⁰⁸ Vid självförsörjning minskar dessutom konsumenternas valmöjligheter. Många av de varor som konsumenterna efterfrågar går inte att framställa till en rimlig kostnad i de flesta länder.

Viktiga åtgärder som också långsiktigt kan förbättra livsmedelstryggheten är mer allmänna fattigdomsbekämpningsprogram, investeringar i utbildning och en förbättrad folkhälsa.

¹⁰⁸ Ibid.

9 Slutsatser och analyserande kommentarer

De höga livsmedelspriserna har i olika grad påverkat situationen för enskilda individer, hushåll, länder och den globala ekonomin. Det är inte bara livsmedelspriserna som varit höga utan även oljepriset har skjutit i höjden, och för första gången sedan 1973 har världen upplevt en kombination av rekordhöga livsmedels- och oljepriser. Aldrig tidigare har oljepriset varit så högt och även för livsmedel har vissa toppnoteringar gjorts. Det finns en koppling mellan höga livsmedelspriser och ett högt oljepris där vi kan se att livsmedelpriset följer oljepriset. Oljepriset började stiga redan under 2004 medan prisökningen för livsmedel påbörjades så smått 2005. Då oljepriset stiger för det med sig högre kostnader på insatsvaror t.ex. för handelsgödsel och frakt. Högre produktionskostnader medför därför med en viss fördröjning högre livsmedelspriser. Det är dock viktigt att i detta sammanhang belysa den historiska prisutvecklingen. Om priserna räknas om till samma penningvärde framgår att de reala priserna för livsmedel i början på 1970-talet var betydligt högre än dagens priser. Priserna för vete, ris och sojabönor var under 1970-talet i ordningen ca 55, 70 och 40 % högre än 2008-års priser. De reala priserna var 2008 således de högsta på 20-25 år men i ett längre historiskt perspektiv är de inte extrema.

Världsmarknaden för livsmedel är rörlig och med vissa intervall inträffar både prisstegringar och nedgångar. Hur kraftig prisuppgången 2005-2008 varit och när den tagit fart har varierat mellan olika livsmedel. Vetepriset började stiga redan 2005 medan priset på ris tidsmässigt har stigit senare, men prisstegringen för ris har varit mycket brantare. Socker- och köttpriserna har under perioden inte stigit i samma utsträckning som priserna för spannmål och oljeväxter. Dessutom har sockerpriset stigit i höst under samma period som priserna för de flesta andra jordbruksprodukter fallit tillbaka. Prognosmakare förutspår att priserna på jordbruksprodukter förblir höga framöver. Värt att notera är att prognoserna gjordes innan den senaste tidens finanskris så någon hänsyn till effekter av denna har inte tagits. Priserna förutspås dock sjunka något i förhållande till de priser som uppnåtts under 2007/2008, men kvarstå en bra bit över genomsnittet för de senaste tio åren. Sedan i våras har världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter börjat falla ifrån de toppnoteringar som tidigare uppnåtts.

Det är svårt att sätta fingret på just en orsak bakom de senaste årens prisstegring på livsmedel. Flera faktorer ligger i stället bakom prisökningarna. De faktorer som olika internationella institutioner angivit som huvudorsak varierar, t.ex. har Världsbanken betonat efterfrågan på biodrivmedel medan UNCTAD istället menar att en låg produktivitetsökning är en viktig faktor. Orsakerna kan delas in i temporära eller strukturella. Som **temporära orsaker** kan räknas ogynnsamma väderförhållanden, minskade lagernivåer, ökad aktivitet på terminsmarknaden, den fallande amerikanska dollarn och införandet av exportrestriktioner. Dessa orsaker anses inte varaktiga och kan således snabbt förändras. Dåligt väder som de senaste åren drabbat stora produktionsområden minskar produktionen av spannmål, men om väderförhållandena normaliseras kan produktionen öka igen. **Strukturella orsaker** är mer varaktiga t.ex. ökad efterfrågan på livsmedel i tillväxtländer, låg produktivitetsökning, höga produktionskostnader, samt utvecklingen inom biodrivmedelssektorn. Det är i många fall svårt att bedöma om en orsak är temporär eller strukturell. Om exempelvis ogynnsamma väderförhållanden är ett resultat av klimatförändringar är kanske inte dåligt väder en temporär orsak längre. Om höga produktionskostnader är en strukturell eller temporär orsak beror bl.a. på hur utvecklingen för olja ser ut framöver. Om produktionskostnaderna sjunker på t.ex. bränsle och handelsgödsel är det snarare en temporär än strukturell orsak. Betydelsen av olika orsaker skiljer sig även åt mellan olika produktgrupper. Prisuppgången för vete och ris har

främst drivits upp av utbudsrelaterade faktorer medan det för majs och sojabönor varit efterfrågan som spelat en stor roll. Utbudsrelaterade faktorer är i detta fall exempelvis ogynnsamma väderförhållanden och låg produktivitetsökning. Faktorer som både påverkar utbudet och efterfrågan är makroekonomiska förändringar såsom befolkningsökning, inkomststillväxt och konsumtionsförändringar.

Att höga livsmedelspriser för med sig **svårigheter** på många håll runt om i världen har uppmärksammats av både stora internationella organisationer och andra aktörer. **Möjligheterna** med höga priser har däremot inte fått samma uppmärksamhet. Stigande livsmedelspriser får dock både positiva och negativa effekter. Förenklat kan man säga att på landnivå är länder som är nettoexportörer av livsmedel vinnare medan nettoimporterande länder är förlorare och på hushållsnivå är nettoproducenter vinnare medan nettokonsumenter är förlorare. En faktor som kan innebära att även nettoproducerande hushåll kan bli förlorare är stigande priser på bränsle och handelsgödsel. Konsekvenserna av de höga livsmedelspriserna har blivit störst för u-länderna bl.a. eftersom dessa har fått kraftigt ökade importkostnader då många av dem är nettoimportörer av livsmedel. Ca 50-80 % av de fattiga hushållens inkomster beräknas gå till livsmedelsinköp i u-länderna och köpkraften minskar således i nettokonsumerande hushåll då priserna stiger. Eftersom vete, ris, sojabönor och mjölkprodukter är viktiga stapelvaror i u-länder får prisuppgångar för dessa produkter extra stor effekt. I detta sammanhang talas det främst om de svårigheter höga livsmedelspriser medför, att de hotar livsmedelstryggheten, riskerar ökad fattigdom samt omkullkastar svaga ekonomier då inflationen och betalningsbalansen försämras i nettoimporterande u-länder.

Möjligheterna med höga priser har inte fått samma utrymme i den internationella debatten. Nettoexporterande länder gynnas sannolikt av höga livsmedelspriser i och med att de kan exportera till ett högre pris och kan således förbättra landets betalningsbalans samt investera i och utveckla olika sektorer (både privata och offentliga). Höga livsmedelspriser kan även bidra till att skapa investeringsinitiativ, expandera och omstrukturera jordbrukssektorerna i u-länder då producenter stimuleras att öka produktionen. Den snabba prisökning som skett på världsmarknaden medför dock att producenter kan få svårt att hinna anpassa sig till de nya priserna, detsamma gäller vid snabbt sjunkande priser. Vidare blir landsbygdsutveckling ett naturligt steg då investeringar sker inom jordbruket vilket kan gynna sysselsättningen på landsbygden. På medellång till lång sikt kan högre livsmedelspriser bidra till att minska andelen fattiga på landsbygden. Dessutom kan prisstegringar på livsmedel medföra nyuppodling och återplantering av mark då högre priser gör detta mer lönsamt. Investeringar inom jordbrukssektorn skulle också kunna medföra att avkastningsnivåerna ökar. Höga livsmedelspriser har även inneburit att jordbruket politiskt fått en ökad uppmärksamhet. Detta kan på sikt underlätta för investeringar och reformer i jordbrukssektorn, vilket skulle få stor effekt, framförallt i u-länder där jordbruket idag till stor del är underutvecklat. Sverige brukar i samband med handelsförhandlingar i WTO hävda att en effekt av liberaliseringspolitiken är högre priser vilket på sikt torde gynna u-länder.

I sammanhanget är det intressant med en diskussion om jordbrukets betydelse i u- respektive i-länder. U-ländernas jordbruk kännetecknas av att det svarar för en relativt stor andel av BNP, det är betydelsefullt för sysselsättning och försörjning samt att det är för många u-länder en viktig källa till exportinkomster. Jordbruket är således mer betydelsefullt för u-länderna än för i-länderna. Stigande priser på jordbruksprodukter torde därför stimulera en ökad produktion av jordbruksprodukter och gynna producenterna i u-länder mer än i i-länderna. Denna utveckling förutsätter dock att jordbrukarna i u-länder har kontakt med världsmarknaden och påverkas av priserna.

Nästan allt **livsmedelsbistånd** har under senare år gått till u-länder och då främst nettoimportörer av jordbruksprodukter och livsmedel (främst Afrika söder om Sahara och Asien). De länder som är minst livsmedelstrygga är således de länder som är mest beroende av livsmedelsbistånd. Jämfört med kommersiell handel har livsmedelsbiståndets betydelse dock minskat rejält jämfört med för 30 år sedan. Idag diskuteras livsmedelsbiståndets vara eller inte vara flitigt bland givarländer/organisationer och mottagarländer. Frågor som hur man bäst ska garantera att biståndet går till de mest behövande, att det inte skadar den inhemska produktionen eller verkar handelsstörande är centrala i diskussionerna. I den akuta situation som råder på världsmarknaden just nu anses dock en lösning på kort sikt vara ökat livsmedelsbistånd för att bibehålla livsmedelstryggheten i de drabbade länderna. Däremot förespråkas att åtgärder på längre sikt ska riktas åt orsakerna snarare än åt symptomen.

Samtidigt som det pågår en internationell debatt om vilken politik som är det bästa svaret på de höga priserna har regeringar på olika håll i världen vidtagit olika åtgärder för att försöka skydda sig mot dessa. **De politiska åtgärderna** syftar till att sänka livsmedelspriserna i konsumtionsledet, öka livsmedelsproduktionen samt att öka möjligheterna att få tillgång till livsmedel eller öka inkomsterna för vissa målgrupper. Åtgärderna kan antingen ha effekt på kort, medellång eller lång sikt. Införandet av exportrestriktioner eller att släppa ut livsmedel från lager är exempel på åtgärder som kan få effekt på kort sikt medan långsiktiga åtgärder kan exemplifieras med investeringar i jordbrukssektorn och olika fattigdomsbekämpningsprogram. I många länder har det funnits ett politiskt tryck att genomföra åtgärder som får effekt snabbt, åtgärder som på längre sikt kanske är kontraproduktiva eller drabbar andra länder. Många länder införde exempelvis exportrestriktioner i försök att sänka de höga inhemska priserna på jordbruksprodukter. Exportrestriktioner innebär, om de kan tillämpas effektivt, att de inhemska priserna sjunker, vilket gynnar konsumenterna. Producenterna blir istället förlorare eftersom deras intäkter minskar och detta leder till att producenternas incitament att öka sin produktion minskar. Vidare riskerar exportrestriktioner att få negativa konsekvenser för länder som är beroende av import eftersom utbudet på världsmarknaden minskar och priserna därmed stiger. I juni 2008 hade sammanlagt 28 länder infört restriktioner. Flera exportländer bl.a. Indien och Kazakstan har nu dock börjat lätta på de exportrestriktioner som de infört i början på året och andra länder har helt tagit bort restriktionerna.

På lång sikt riktar sig åtgärderna främst mot investeringar i jordbrukssektorn, fungerande marknader, institutioner och information. Det krävs också mer forskning och investeringar för att få bukt med den låga produktivitetsoökningen inom jordbruket både i i- och u-länder. Att klargöra äganderättsförhållanden och skapa fungerande arrendesystem är ytterligare centrala faktorer för att öka produktionen på lång sikt. I dag pågår en debatt både internationellt och inom EU om vilken politik som är det bästa svaret på de höga priserna. Debatten tangerar även diskussioner inom WTO, om ett nytt frihandelsförslag. Frankrike har ofta varit den främsta försvararen av den gemensamma jordbrukspolitikerna inom EU och åtminstone delvis förespråkat att en ökad självförsörjning (nationellt eller regionalt), och att detta är det bästa medlet att öka livsmedelstryggheten. Storbritannien och Sverige menar däremot att en friare handel ökar livsmedelstryggheten. Hittills har det aldrig på global nivå funnits någon brist på livsmedel. Orsaken till att människor svälter är istället att de antingen inte har råd att köpa livsmedel eller att maten inte når de behövande, dvs. i mångt och mycket ett fördelningsproblem eller ett distributionsproblem. I många länder där det förekommer hungersnöd pågår det också krig eller oroligheter. Krig och oroligheter är alltså en viktig orsak till att människor svälter.

10 Källförteckning

Internet:

CBOT, <http://www.cbot.com>, september-oktober 2008

DEFRA, *Ensuring the UK's Food Security in a Changing World*, 2008, <http://www.defra.gov.uk/>

EBB (European Biodiesel Board), www.ebb-eu.org, oktober 2008

EIA (Energy Information Administration), www.eia.doe.gov, augusti-september 2008

Europeiska kommissionen, www.europa.eu, september 2008

FAO, Newsroom (Food Outlook, november 2008), *Record Harvest but Troubles Loom Ahead*, <http://www.fao.org/news/story/en/item/8271/icode/>.

FAO, www.fao.org, juni-augusti 2008

FAO, <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.htm>

FN, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs, www.un.org/esa/population/ordering.htm.

IRRI (International Rice Research Institute), www.irri.org, 2008-08-12

IMF, imf.www.org, augusti-september 2008

IGC (International Grains Council), <http://www.igc.org.uk/en/Default.aspx>, 2008

Nordea, www.nordea.se, 2008-08-07

Sveriges Riksbank, www.riksbank.se, 2008-07-09

USDA (United States Department of Agriculture), www.fas.usda.gov

Världsbanken, Development Data Group (2007 World Development Indicators Online), <http://go.worldbank.org>

WTO (World Trade organisation), www.wto.org, 2008

Tidskrifter och artiklar:

Bridges Weekly Trade News Digest, vol 12, nr 30 (17 september 2008). Uttalande av FNs expert Olivier de Schutter.

Chatham House (2008), *Rising Food Prices – drivers and implications for development*, Briefing Paper

EBRD & FAO (2008), *Fighting Food Inflation through Sustainable Investment*

Europeiska kommissionen (2008), *Agricultural Commodity Markets Outlook 2008-2017*

Europeiska kommissionen (2008), *Tackling the Challenge of Rising Food Prices – Directions for EU action*, MD no: 102/08 ACP, 73/08 DEVGEM, 18/08 ALIM

Europeiska kommissionen (2008), *High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects – a review of causes of high prices and outlook for world agricultural markets*, Bryssel

Europeiska kommissionen, *The Causes of the Food Price Crisis: Soybean/Sugar/Dairy Products*. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index2_en.htm#foodprice, september 2008

FAO – Svenska FAO-kommitténs skriftserie nr 4 (ISSN: 1652-9316), *U-ländernas handelsförmåner – vem gynnas?*, En diskussion om u-länder, handel och handelsförmåner, augusti 2007

FAO (2005), FAO Trade Policy Technical Notes on Issues Related to the WTO Negotiations on Agriculture, *Food Aid in the Context of International and Domestic Markets and the Doha Round*, Nr. 8

FAO (2008) *The State of Food and Agriculture – Biofuels: prospects, risks and opportunities*
FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, Nr 2 april, 3 juli 2008 och 4 oktober 2008

FAO (2008), High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, *Soaring Food Prices: facts, perspectives, impacts and actions required*

FN (United Nations Conference on Trade and Development), *Addressing the Global Food Crisis: key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*. Juni 2008

F.O. Lichts, *International Sugar and Sweetener Report*, Vol. 140, No. 26/01.09.2008

IMF (2008), *Food and Fuel Prices – Recent Developments, Macroeconomic Impact and Policy Impact*

IFPRI (2008), *Food Policy Report, Global Food Crisis – monitoring and assessing impact to inform policy responses*

International Grains Council, (MC (08/09) ½)

Jordbruksverket, *Terminshandel med jordbruksprodukter - översikt*, Rapport 2008:1

Kommerskollegium (2005), *Disciplinering av exportstöd på jordbruksområdet – livsmedelsbistånd*, yttrande 2005-02-24

Krueger, A.O. (1991) *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries*. Baltimore; John Hopkins University Press

Krueger, A.O. (1997) "Trade Policy and Economic Development: How we learn." *American Economic Review*, Vol. 87, No. 1. pp 1-19

LRF, *Internationella Perspektiv*, nr 23 5/9 2008

Schiff M. and A. Valdés (1991) *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: A Synthesis of the Economics in Developing Countries*. Baltimore; John Hopkins University Press

OECD-FAO (2008), *The OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*

OECD (2008), *Economic Assessment of Biofuel Support Policies*

UNCTAD (2008), *Addressing the Global Food Crisis: key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*

Världsbanken (2008), *A Note on Rising Food Prices*, Policy Research Working Paper 4682

Världsbanken (G8 Hokkido-Toyoko Summit), *Double Jopardy: reponding to high food and fuel prices*, 2 juli 2008

Världsbanken, World Development Report 2008, *Agriculture for Development – overview*, 2008

WFP/interfais (2007), *Food Aid Monitor. 2007 Food Aid Flows*.
www.wfp.org/interfais/index2.htm

WTO, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The legal texts, 1995, WTO

ZMP, Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle, Europamarkt (Milch, Butter, Käse), *Statistischer Anhang 7/2008*

11 Bilaga

11.1 WTO¹⁰⁹

Den debatt som pågår om vilken politik som på bästa sätt kan möta de höga priserna bör ta hänsyn till WTOs jordbruksavtal som sedan 1995 sätter gränserna för vad länderna får och inte får göra för att skydda jordbruket och livsmedelsindustrin från konkurrens. I jordbruksavtalet finns det även regler för vad länderna får och inte får göra för att gynna den egna produktionen och exporten. Detta innebär att politiken i WTOs medlemsländer måste vara utformad inom de ramar som jordbruksavtalet ger, och att kommande reformer också måste vara det.

Världshandelsorganisationen WTO har idag totalt 153 medlemsländer. Samtliga medlemsländer har åtagit sig att följa de regler som WTO satt upp för all global handel.¹¹⁰ Inom WTO finns det drygt 50 olika avtal och om länderna inte följer sina åtaganden i de olika avtalen kan det få stora handelspolitiska konsekvenser.

11.1.1 Jordbruksavtalet

WTOs jordbruksavtal bygger på tre s.k. pelare;

- marknadstillträde
- interna stöd
- exportkonkurrens

När priserna är höga har flera länder valt att införa olika åtgärder för att begränsa exporten och hålla nere de inhemska priserna. Avsnittet nedan kommer därför att fokusera på pelaren om exportkonkurrens, även om de andra två pelarna berörs översiktligt.

Marknadstillträdespelaren betraktas ofta som den viktigaste av de tre pelarna, eftersom alla länder på ett eller annat sätt använder sig av tullar för att skydda den egna produktionen. En annan anledning är att tullarna får direkta effekter för företag i andra länder. Pelaren skiljer sig från exportstöden som inte används i lika stor omfattning och från de interna stöden som oftast bara har indirekta effekter på andra länder. Ett exempel på åtagande när det gäller marknadstillträde är att alla länder band sina tullar och därmed sattes en maxtull för varje enskild tullinje samt att i-länderna åtog sig att sänka tullarna med i genomsnitt 36 % mellan 1995/1996 och 2000/2001.

I jordbruksavtalet finns även ett regelverk för **interna jordbruksstöd**. Anledningen är att det utöver tullskydd och exportbidrag finns komplexa jordbruksstöd som ger marknadseffekter långt utanför det egna landets gränser. Detta beror delvis på att stöden stimulerar till ökad produktion och därmed snedvrider konkurrensen. För att komma tillrätta med dessa effekter räcker det inte med tullsänkningar och minskade exportstöd utan länderna måste även begränsa tillämpningen av de handelsstörande jordbruksstöden.

Det finns endast åtaganden om neddragningar av exportbidrag (både volym och värde) i gällande jordbruksavtal. Detta trots att pelaren om **exportkonkurrens** omfattar mycket mer

¹⁰⁹ www.wto.org, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The legal texts, 1995, WTO

¹¹⁰ Anledningen till att vi har en världshandelsorganisation är att handeln ska flyta så smidigt som möjligt med hjälp av transparenta och förutsägbara regler.

än bara exportbidrag, t.ex. exportrestriktioner, exportkrediter, livsmedelsbistånd och statshandelsföretag. I avsnittet nedan beskrivs de olika åtgärderna lite närmare.

11.1.1.1 Exportkonkurrens

Som nämnts ovan är det endast användandet av exportbidrag som regleras i nu gällande jordbruksavtal (artikel 8 & 9). Effekterna av exportkrediter kan bli i stort sett desamma som effekterna av exportbidrag.

I jordbruksavtalet regleras användandet av **exportbidrag**. Exportbidrag tillämpas bl.a. för att begränsa inhemska prisvariationer men också för att befästa och öka marknadsandelar. Under år med överskottsproduktion möjliggör exportsubventionerna att överskottet kan avsättas på världsmarknaden, vilket pressar världsmarknadspriserna. Exportbidragen leder därmed till sänkta världsmarknadspriser och skadar marknaderna eftersom handelsmönster och konkurrenssituationer påverkas.

En minskad tillämpning av exportbidrag och andra handelsstörande stöd väntas leda till högre priser på vissa livsmedel och den subventionerade livsmedelsimporten i u-länderna. För att möta denna utveckling ska i-länderna, enligt ministerbeslutet från Marrakech¹¹¹ och artikel 16 i jordbruksavtalet, vidta åtgärder som säkerställer att resultaten av jordbruksavtalet inte får en negativ effekt på tillgången till livsmedel i de minst utvecklade länderna (MUL) och i de nettoimporterande u-länderna (NFIDC¹¹²).

Statliga **exportkrediter** fungerar som exportstöd om kreditprogrammets villkor är mer förmånliga än de som kan erhållas på den privata kreditmarknaden. Enligt artikel 10 i jordbruksavtalet ska medlemmarna verka för utvecklandet av internationella regler för exportkrediter, exportkreditgarantier och försäkringsprogram.

Artikel 10.4 i jordbruksavtalet tar upp villkoren för **livsmedelsbistånd**¹¹³ och åtgärder för att förhindra att livsmedelsbistånd ges till kommersiell export. I artikeln slås fast att:

- internationell livsmedelshjälp inte direkt eller indirekt får knytas till kommersiell export,
- internationell livsmedelshjälp ska ske i enlighet med FAOs principer, samt
- sådant bistånd så långt möjligt tillhandahålls i gåvoform (*fully grant form*).

U-ländernas ansträngningar för fattigdomsbekämpning och ökad livsmedelssäkerhet motverkas av missriktat livsmedelsbistånd. Livsmedelsbistånd bör därför utgå från hjälpbehoven och endast ges i krissituationer.

I jordbruksavtalet finns inga specifika regler för **statshandelsföretag (STE)** men allmänna regler finns i GATT¹¹⁴ artikel XVII (se avsnitt 11.1.3.1). Dessa regler var dock inte

¹¹¹ Enligt ministerbeslutet ska i-länderna lämna livsmedelsbistånd som svarar mot u-ländernas rättmätiga behov under reformprocessen, säkerställa att en ökad andel av livsmedelsbiståndet beviljas som gåvobistånd (*fully grant form*) samt ta hänsyn till u-ländernas behov av tekniskt och finansiellt bistånd för att bland annat förbättra jordbrukets produktivitet i dessa länder. Berörda u-länder har under senare år uttryckt stort missnöje med i-ländernas implementering av ministerbeslutet.

¹¹² NFIDC = Net food importing developing countries.

¹¹³ Andra aspekter på livsmedelsbistånd är livsmedelssäkerhet och implementeringen av Marrakech-beslutet, men dessa behandlas inte här.

¹¹⁴ WTOs företrädare

tillämpbara för jordbrukssektorn fram till den 1 januari 2004 p.g.a. den s.k. fredsklausulen¹¹⁵ i jordbruksavtalet (artikel 13). Statshandelsföretag används bl.a. för att uppnå övergripande jordbruks- eller livsmedelspolitiska mål¹¹⁶ och är relativt vanliga inom jordbrukssektorn.

Kraven mot ytterligare reglering har främst riktats mot exporterande statshandelsföretag eftersom de kan ge konkurrensnedvridande effekter, som t.ex. subventionerade exportkrediter, fördelaktiga växelkurser, skattelättnader och statliga garantier. Allmänna problem¹¹⁷ till följd av statshandelsföretag på jordbruksområdet framgår av nedanstående punkter;

- statshandelsföretag är marknadsstörande jämfört med en marknadssituation med full konkurrens,
- risker för kringgående av åtagandena om marknadstillträde, interna stöd och exportbidrag i jordbruksavtalet,
- risk för korssubventionering mellan olika produkter,
- möjligheter att begränsa importen eller exporten.

Exportrestriktioner kan innebära att ett exportförbud införs (dvs. en kvantitativ restriktion) eller att exporten försvåras i och med att skatter eller avgifter införs (se avsnitt 4.1.4). Exportrestriktioner omfattas av regler både i GATT och i jordbruksavtalet, men reglerna medger i vissa fall en relativt fri tillämpning.

Enligt GATT (1994) artikel XI:1 är det förbjudet att tillämpa kvantitativa exportrestriktioner för alla produkter (inkl. jordbruksprodukter). Men det finns både specifika och generella undantag som kan tillåta kvantitativa exportrestriktioner i vissa situationer;

- Ett specifikt undantag finns i artikel XI:2, som tillåter att kvantitativa exportrestriktioner används temporärt för att motverka allvarliga underskott av livsmedel eller underskott av andra produkter som är viktiga för exportlandet.
- XX (i) som tillåter ett generellt undantag för inhemska råvaror som är viktiga för förädlingsindustrin när det inhemska priset ligger under världsmarknadspriset (till följd av en statlig stabiliseringsplan). Detta gäller under förutsättning att exportrestriktionen inte ökar skyddsniån eller exporten av förädlade varor.
- XX (j) som tillåter ett generellt undantag för förvärvande eller distribution av produkter vid globala eller lokala underskott av livsmedel. Ett krav är att restriktionen endast bibehålls så länge underskottet finns, och att alla länder är berättigade till en skälig del av det internationella utbudet.

Av jordbruksavtalets artikel 12 framgår att när ett land planerar att införa exportrestriktioner på livsmedelsområdet i enlighet med GATT artikel XI:2, ska hänsyn tas till effekterna av ett förbud eller restriktion på livsmedelstryggheten i importerande länder. Vidare ska de länder som har ett stort importintresse för den berörda produkten på begäran konsulteras.

¹¹⁵ Fredsklausulen innebar att internstöd och exportsubventioner inte kunde angripas i WTOs tvistlösningsorgan.

¹¹⁶ T.ex. viss självförsörjningsgrad, tryggad livsmedelsförsörjning, viss inkomstnivå för producenterna, tryggad avsättning av produktionen, jämn prisnivå till producent, viss konsumentprisnivå.

¹¹⁷ Det finns även mer specifika problem, utöver de allmänna problemen.

11.1.2 Minsterbeslutet från Marrakech

WTO-avtalen från 1994, däribland jordbruksavtalet, förväntades leda till en ökad handel och ekonomisk tillväxt för alla WTOs medlemsländer. Det fanns dock farhågor om att liberaliseringen skulle ge negativa effekter för MUL och för NFIDC när det gällde tillgången på stapelvaror och kortsiktiga finansieringsproblem vid kommersiell import. Detta eftersom länderna är beroende av världsmarknaden för sin konsumtion. För att bemöta oron om eventuella negativa effekter fattade WTOs medlemsländer Marrakech-beslutet¹¹⁸ (1994) som innehåller skrivningar om livsmedelsbistånd, exportkrediter och kortsiktig finansiering av kommersiell import av stapelvaror.¹¹⁹

För **livsmedelsbistånd** innebar beslutet att lämpliga mekanismer skulle upprättas för att säkerställa att Jordbruksavtalet inte ogynnsamt påverkar möjligheterna att upprätthålla livsmedelsbistånd som motsvarar u-ländernas behov under reformprocessen. Detta skulle ske genom att i-länderna;

- i. ser över omfattningen av livsmedelsbistånd inom ramen för Food Aid Convention (FAC) 1986 och inleder förhandlingar i lämpligt forum för att fastställa en omfattning av livsmedelsbistånd som motsvarar u-ländernas behov under reformprogrammet.
- ii. antar riktlinjer för att säkerställa att en ökande andel av livsmedelsbiståndet till MUL och NFIDC ges i gåvoform och/eller på fördelaktiga villkor (appropriate concessional terms) i enlighet med FAC 1986.
- iii. inom ramen för respektive biståndsprogram tar hänsyn till u-ländernas behov av tekniskt och finansiellt bistånd för att förbättra produktiviteten och infrastrukturen i deras jordbruk.

När det gäller **exportkrediter** innebär beslutet att avtal som rör exportkrediter ska bli föremål för särskild och differentierad behandling till förmån för MUL och NFIDC.

Skrivningarna om **kortsiktig finansiering av kommersiell import** innebär att MUL och NFIDC ska få bättre tillgång till internationella finansieringsorgan (t.ex. IMF och Världsbanken) för att på kort sikt kunna säkerställa normala nivåer av livsmedelimport vid höjda världsmarknadspriser. Skrivningarna kan avse både existerande mekanismer och inrättandet av nya.

Noteras bör att trots att de höga prisnivåerna påverkar både MUL och NFIDC i stor utsträckning kan prishöjningarna inte härledas till liberaliseringsprocessen och därför inte heller till Marrakech-beslutet.

¹¹⁸ *Decision on measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least-developed and net food-importing developing countries.*

¹¹⁹ Uppföljningen av Ministerbeslutet görs i WTOs jordbrukskommitté och sedan 1995 finns redovisningskrav för de åtgärder som vidtagits för att leva upp till beslutet. Givarländerna ska lämna information om volym, värde och destination av livsmedelsbistånd samt information om tekniskt och finansiellt bistånd. WTO-sekretariatet gör årligen en sammanställning baserat på notifikationerna och den senast tillgängliga är G/AG/W/42/Rev10 som omfattar åtaganden 1995-2006.

11.1.3 Förhandlingarna om ett nytt jordbruksavtal

2001 inleddes nya förhandlingar om förändringar och förbättringar av flera WTO-avtal, däribland jordbruksavtalet. Målsättningen för jordbruksförhandlingarna är en:

- väsentlig förbättring av marknadstillträdet,
- väsentlig neddragning av handelsstörande jordbruksstöd, och
- minskning av alla former av exportstöd med målet att de tas bort helt.

Ytterligare ett uttalat syfte är att förhandlingarna ska gynna u-länderna, och därför kallas förhandlingsrundan för utvecklingsrundan från Doha. I förhandlingarna jobbar man efter harmoniseringsprincipen som syftar till att minska skillnaderna mellan medlemsländerna i hur höga tullar eller stöd som får betalas ut. I praktiken innebär det att länder med höga tullar eller stödnivåer ska göra de största sänkningarna. Dessa förhandlingar pågår fortfarande.

I juli 2008 hölls ett ministermöte i Genève i ett försök att nå ett genombrott. Dessvärre lyckades inte medlemsländerna att komma överens på alla punkter. Den fråga som förhandlingarna fastnade på handlade om den särskilda skyddsmekanismen (SSM¹²⁰) för u-länder. En fråga som kan verka för liten och teknisk för att stjälpa hela förhandlingsrundan, men den gäller en politiskt viktig princip inte minst för u-länderna. Förhandlingarna nådde inte fram till den ännu känsligare och snårigare frågan om bomull. Andra frågor som man inte heller hann med var tullförenkling, tullkvotexpansion för s.k. känsliga produkter och geografisk ursprungsbeteckning. Under ministermötet gjordes dock flera betydande framsteg som i flera år verkat nästintill omöjliga. Det stora flertalet medlemsländer är därför angelägna om att inte gå miste om de framsteg och kompromisser som faktiskt gjordes. När det gäller **marknadstillträdet** kom länderna överens om att;

- harmonisera de bundna tullarna, vilket innebär att länder med de högsta tullarna ska göra de största sänkningarna,
- i-länderna ska sänka sina tullar med i genomsnitt 54 och u-länderna med 36 %,
- både i- och u-länder ska få undanta ett antal tullpositioner¹²¹ som känsliga produkter (KP), och att man för dessa produkter får göra en mindre tullsänkning – förutsatt att förbättrat marknadstillträde erbjuds inom ramen för nya kvoter,
- den särskilda skyddsklausulen (SSG) antingen slopas helt eller att tillämpningen begränsas till 1,5 % av de bundna tullinjerna,
- u-länderna ska få undanta ett antal tullinjer som särskilda produkter (SP), dessa produkter undantas från de generella tullreduktionerna pga. produkternas betydelse för landsbygdsutveckling och livsmedelstrygghet,
- en särskild skyddsmekanism (SSM) inrättas för u-länderna, som ger dem rätt att höja tullar vid plötsliga pris- eller importförändringar för att skydda landsbygdsutvecklingen och trygga livsmedelsförsörjningen.

Även för de interna jordbruksstöden ska en harmonisering göras och de totala handelsstörande stöden¹²² ska sänkas med 50-85 %.

¹²⁰ Den särskilda skyddsmekanismen (SSM) ger u-länderna rätt att höja sina tullar vid plötsliga pris- eller importförändringar för att skydda landsbygdsutvecklingen och trygga livsmedelsförsörjningen.

¹²¹ För EU rör det sig om 82-124 tullinjer i bindningslistan.

När det gäller **exportkonkurrens** var länderna överens om att **exportbidragen** ska avskaffas 2013,¹²³ och att reglerna ska skärpas för andra former av exportstöd såsom exportkrediter, livsmedelsbistånd och statshandelsföretag. I avsnittet nedan beskrivs mer i detalj vad man ville uppnå i ett nytt jordbruksavtal för exportkonkurrens spelaren.

11.1.3.1 *Exportkonkurrens*

I sommarens avtalsförslag betonades att nya åtaganden inte minskar de åtaganden som länderna gjort i gällande jordbruksavtal eller i andra WTO-avtal inklusive Ministerbeslutet från Marrakech. Det som återges i avsnittet nedan är vad länderna diskuterade under Ministermötet i juli 2008, med andra ord avses inte vad som kommer att gälla i ett nytt jordbruksavtal.

WTOs medlemsländer var (redan under ministermötet i Hongkong 2005) överens om att **exportbidragen** för i-länder ska avskaffas 2013. Detta ska ske genom att exportbidragens värde halveras 2010 och resterande belopp elimineras med hjälp av årliga neddragningar fram till utgången av 2013. Utöver värdeåtaganden finns även volymåtaganden, men ingen överenskommelse har träffats om hur volymåtagandena ska elimineras. U-ländernas exportbidrag föreslås vara avvecklade 2016, samtidigt som dessa länder tillåts använda bl.a. transportstöd till utgången av 2021.¹²⁴

När det gäller olika **exportfinansieringsprogram** (exportkrediter, exportkreditgarantier och försäkringsprogram) är de ett stöd först när de ges på bättre villkor än de som erbjuds på den kommersiella marknaden. Exakt var den gränsen går är svår att mäta och reglera.

I ett nytt avtal föreslås i-ländernas exportfinansieringsprogram vara tillåtna om de uppfyller två villkor;

- maximal återbetalningsperiod (för alla jordbruksprodukter) 180 dagar,
- självfinansierade under 4 år (gäller inte exportkrediter).

Ett program anses vara självfinansierande om premierna täcker kostnaderna och/eller förlusterna under 4 år. Ett självfinansierandeprogram kan dock prövas enligt de mer generella kraven på långsiktig finansiering som finns i WTOs subventionsavtal.¹²⁵ Noteras bör att om ett exportfinansieringsprogram enligt subventionsavtalet bedöms vara en exportsubvention, så strider programmet med automatik mot självfinansieringskravet på 4 år som specifikt gäller jordbruksprodukter.

Villkoren för u-länder föreslås vara en maximal återbetalningsperiod (för alla jordbruksprodukter) på 180 dagar som börjar gälla 4 år senare än för i-länder (senast 2013), samt en självfinansieringsperiod som är 50 % längre än för i-länder. För MUL och NFIDC

¹²² Övergripande handelsstörande stöd (OTDS) = stöd i den gula boxen (AMS) + *de minimis*-stöd + stöd i den blå boxen.

¹²³ En avveckling av exportstöden bidrar till höjda världsmarknadspriser, vilket i sin tur leder till att fler odlare, inte minst i u-länderna, får ökade inkomster.

¹²⁴ Nya åtaganden för exportkrediter, exporterande STE och livsmedelsbistånd ska tillämpas från första dagen i implementeringsperioden för i-länder och vid slutet av första året i implementeringsperioden för u-länder.

¹²⁵ Subventionsavtalet definierar två olika former av subventioner; förbjudna och angripbara. *Förbjudna* subventioner ges till företag med villkoret att de ska använda inhemska insatsvaror framför importerade. *Angripbara* subventioner får användas men kan mötas med utjämningsåtgärder. Till denna grupp hör subventioner som klassas som selektiva, d.v.s. sådana som ges till ett företag eller grupp av företag eller som begränsas till ett geografiskt område.

föreslås återbetalningsperioden vid köp av stapelvaror vara 360 till 540 dagar. Vid exceptionella omständigheter, bl.a. när normala kommersiella importnivåer inte är möjliga att finansiera för MUL eller NFIDC, får den maximala återbetalningsperioden förlängas.

Jordbruksavtalet är otillräckligt när det gäller **livsmedelsbistånd**¹²⁶ och villkoren behöver förstärkas för att undvika att livsmedelsbistånd används av medlemsländerna för att bli av med produktionsöverskott. Ett antal generella villkor föreslås för all livsmedelsbistånd, bl.a. att:

- livsmedelsbiståndet ska vara behovsstyrt,
- det ska tillhandahållas uteslutande i gåvoform,
- biståndet inte får vara bundet till kommersiell export,
- biståndet inte får vara kopplat till marknadens behov i givarlandet, och
- bistånd inte får reexporteras kommersiellt. Undantag får dock beviljas av logistiska skäl i nödsituationer.

Andra generella villkor är att hänsyn ska tas till den lokala marknadssituationen i mottagarlandet. Givarlandet ska också avstå från att erbjuda livsmedelsbistånd i natura om det kan skada den lokala eller regionala produktionen. Medlemmarna uppmanas att tillhandahålla livsmedelsbistånd från lokala eller regionala källor i största möjliga utsträckning. Det finns även förslag till specifika regler för bistånd som lämnas i nödsituationer i den s.k. trygghetsboxen.¹²⁷ Behovsbedömningen ska samordnas av och godkännas av ett multilateralt organ, dvs. relevanta FN-organ eller något av ett antal namngivna organ. Monetarisering¹²⁸ för livsmedelsbistånd i trygghetsboxen föreslås förbjudas (utom för MUL i vissa speciella situationer och då endast vid försäljning inom det egna landets territorium). Förslaget innehåller även specifika regler för livsmedelsbistånd utanför trygghetsboxen som är riktat till MUL och NFIDC. Naturabistånd som tillhandahålls utanför trygghetsboxen måste uppfylla vissa villkor, vilket innebär att biståndet ska vara grundat på en behovsbedömning, ska vara riktat till en väl definierad sårbar befolkningsgrupp och tillhandahållas för att åtgärda specifika utvecklings syften eller näringsbehov. Vidare ska det biståndsgivande landet sträva efter att minimera undanträngningen av kommersiell handel.

Statshandelsföretag har ofta en monopolställning och ägs eller kontrolleras av en stat och de kan därför ha stort inflytande på prisbildningen. Exporterande statshandelsföretag kan ha aktiviteter som har samma effekt som exportbidrag, och det ska regleras. Enligt förslaget ska de generella reglerna enligt GATT-avtalet artikel XVII gälla även statshandelsföretag på jordbruksområdet. Fram till den 1 januari 2004 var dessa regler inte tillämpbara på jordbruksområdet pga. den så kallade fredsklausulen.

Regler om statshandelsföretag har funnits sedan 1947 då GATT bildades. Huvudinnehållet återfinns i artikel XVII som reglerar såväl importerande som exporterande statshandelsföretag. Enligt artikeln är statshandelsföretag bundna till bl.a. GATT-reglerna om icke diskriminering och principen om mest gynnad nations (artikel I). Enligt GATT artikel

¹²⁶ Ingen ifrågasätter att livsmedelshjälp vid akuta katastrofer, men det får inte vara en ursäkt för i-länderna att göra sig av med sin egen överskottsproduktion, eller binda upp kommersiella transaktioner i framtiden.

¹²⁷ Safe Box. Livsmedelsbistånd vid kritiska nödsituationer. För att försäkra att livsmedelsbistånd avsedd för akuta bristsituationer inte förhindras ska denna typ av akut livsmedelshjälp undantas från vissa av de generella villkoren i textförslaget om livsmedelsbistånd.

¹²⁸ Dvs. livsmedelsbiståndet omvandlas till pengar genom att produkterna säljs på marknaden.

XVII ska statshandelsföretagens köp- och försäljningsverksamhet uteslutande grundas på ”*commercial considerations*” och andra länders företag ska kunna konkurrera i enlighet med god affärspraxis. Artikeln innehåller även regler om att meddela förekomsten av såväl importerande som exporterande statshandelsföretag till WTO liksom skyldigheter att tillhandahålla information till berörda medlemsländer.

För u-länder föreslås relativt omfattande undantag, bl.a. om företagen har särskilda privilegier för att bevara den inhemska prisstabiliteten och/eller garanterar livsmedelsförsörjningen. Inga tidsgränser föreslås i fråga om dessa undantag. Om u-länder använder sig av statshandelsföretag med exportmonopol utan att åberopa prisstabilitets- eller försörjningsskäl är det tillåtet om företagets andel av världsexporten för den aktuella produkten understiger 5 %. Denna nivå får inte ha överskridits under tre på varandra följande år. Vidare föreslås att MUL och de s.k. små och sårbara länderna (SVE) får bibehålla statshandelsföretag med exportmonopol oavsett om särskilda privilegier har medgivits eller inte.

Det finns ännu inga skrivningar i avtalsförslaget om **exportrestriktioner** inklusive exportskatter, utan det nämns bara med en rubrik.

Jordbruksverkets rapporter 2008

1. Terminshadel med jordbruksprodukter – *översikt*
2. Förädlade livsmedel på den internationella arenan – *studie över handeln med livsmedelsindustriprodukter 1995–2005*
3. Växtskyddsmedel och miljöeffekter – *rapport från projektet CAP:s miljöeffekter*
4. Myndigheters kostnader och åtgärder vid hanteringen av EG-stöd 2007
5. Mervärden för svenskt kött – *studie 2007*
6. Jordbruksverkets foderkontroll 2007 – *Feed Control by the Swedish Board of Agriculture 2007*
7. Kartläggning av mark som tagits ur produktion
8. Utformning av stöd till biogas inom landsbygdsprogrammet
9. Kartering av jordbruksmark med höga naturvärden (HNV) i Sverige
10. Prisutveckling och lönsamhet inom ekologisk produktion
11. Minska jordbrukets miljöpåverkan!
12. Jordbruket om tio år – *Hur påverkar omvärlden?*
13. Miljöeffekter av slopad uttagsplikt – *rapport från projektet CAP:s miljöeffekter*
14. Hållbar användning av växtskyddsmedel – *förslag till handlingsprogram*
15. Samordning av informationskrav
16. Begreppet kvalitet inom livsmedelssektorn
17. Livsmedelsföretagen och exportmarknaden – *Vilka faktorer stimulerar företagensexportdeltagande?*
18. Kunskap om mångfald – *Verksamhetsberättelse för POM 2007*
19. Konsekvens av angrepp av tallvedsnematod i svensk skog
20. Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2005–2007
21. Marknadsöversikt – *vegetabilier*
22. Analys av hur förslaget till ändringar i EU:s regelverk för växtskyddsmedel påverkar svensk odling
23. Kompetensutvecklingsinsatser inom miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – *en metautvärdering*
24. Ett djurskydd i förändring – *genom tillämpning av djuromsorgsprogram, likvärdiga och riskbaserade kontroller samt en utvecklad förprovning*
25. Beslut från kunskaps- och rådgivningsprojektet Greppa Näringen – *Åren 2000–2006*
26. Värdering av betesmarker
27. Motåtgärder i växtodlingen efter ett nedfall av radioaktivt cesium vid olika nedfallsnivåer och årstider
28. Indikatorer för biotoper i odlingslandskapet – *en förstudie med hjälp av den svenska rödlistan*

Rapporten kan beställas från
Jordbruksverket,
551 82 Jönköping
Tfn 036-15 50 00 (vx)
Fax 036 34 04 14
E-post: jordbruksverket@sjv.se
Internet: www.sjv.se

ISSN 1102-3007
ISRN SJV-R-08/29-SE
SJV offset, Jönköping, 2008
RA08:29