

GRET

Groupe de recherche et
d'échanges technologiques



Exportstödet och livsmedelsbiståndets effekt på livsmedelsförsörjningen

Sammanfattning

Arlène Alpha
Françoise Gérard
Bénédicte Hermelin
Anne Wagner
Oktober 2006

Fallstudierna av länderna utfördes av

- ▷ Arlène Alpha och Anne Wagner (Bangladesh), Olivier Renard (Etiopien), Maryline Cailleux och Thierry Lassalle (Malawi), Andrea Seeling (Tadzjikistan); Gret
- ▷ Robin Bourgeois och experter från FN CAPSA (I.W. Rusastra, T. Napitupulu, I. Dian Kusumaningrum) för Indonesien; Jean-François Bélières (Mali); Cirad
- ▷ Célia Coronel (Egypten), Vanessa Flores (Guatemala); Iram.

Den här rapporten har finansierats av Europeiska kommissionen (GD Jordbruk). Författarna ansvarar själva för innehållet som på intet sätt ska anses spegla Europeiska kommissionens ståndpunkt.

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, Frankrike
Tel.: +33 (0)1 40 05 61 61 – Fax: +33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org – <http://www.gret.org>

Inledning

De största exportländerna av jordbruksprodukter använder olika instrument för att utveckla sin export som exempelvis exportsubventioner, exportkrediter och exportkreditgarantier, statliga handelsföretag eller privata monopol som växt fram ur ett statligt handelsföretag.

Sedan 1995 har utnyttjandet av exportsubventioner varit reglerat inom ramen för Världshandelsorganisationen. Syftet med de pågående handelsförhandlingarna¹ är samtidig avveckling av alla former av exportsubventioner och införande av regler för åtgärder med motsvarande effekt, inklusive livsmedelsbistånd. Dessa åtgärder för exportstöd har anklagats för att skapa snedvridningar på utvecklingsländernas jordbruksmarknader genom att sänka priserna och förvärpa den osäkra livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsförsörjning är ett flerdimensionellt begrepp som innefattar tillgång, tillgänglighet, utnyttjande av livsmedel samt hushållens eller landets utsatthet. En av orsakerna till den ihållande osäkra livsmedelsförsörjningen i världen är handeln.

Livsmedelsbistånd är en av de åtgärder som kan vidtas i situationer med osäker livsmedelsförsörjning, i synnerhet i de allra mest extrema fallen. Givarländerna kan leverera livsmedelsbistånd in natura från egna jordbrukslager eller livsmedelslager (bundet stöd) eller lämna bistånd i form av finansiella överföringar avsedda för livsmedelsinköp. Det bundna livsmedelsbiståndet kan betraktas som ett sätt för givarländerna att minska sina jordbruksöverskott.

Syftet med denna studie är bekräfta eller motbevisa dessa antaganden genom att besvara följande fråga: vilken faktisk effekt har de största exportländernas åtgärder för exportstöd och livsmedelsbistånd på livsmedelsförsörjningen för befolkningen i mottagarländerna?

Metod som använts

Denna fråga kan innefattas i följande problemställning: *har exportstöd och livsmedelsbistånd någon effekt på lokala marknadspriser eller på tillgängliga kvantiteter i mottagarländerna?* För att besvara denna fråga måste en analys ske på flera nivåer: den internationella nivån (eventuella variationer i de internationella priserna) och den nationella nivån (koppling mellan internationella marknader och nationella och lokala marknader, och effekt på producenter och konsumenter).

För att kunna besvara frågan som ställs ovan baseras denna studie på en analys av de åtgärder för exportstöd som de största exportländerna av jordbruksprodukter använder sig av samt en analys av dessa länders metoder för livsmedelsbistånd, av biståndets effekt på världsmarknaderna, och slutligen på fallstudier som genomförts i olika utvecklingsländer. Exportländernas olika former för internt jordbruksstöd har alltså inte beaktats i denna analys.

Med hänsyn till ämnets bredd valdes ett antal parvis sammansatta enheter bestående av "exportprodukter/producentländer/åtgärder för exportstöd" ut. Åtta importländer valdes ut för fallstudier och några jordbrukssektorer studerades i varje land.

¹ Förhandlingarna i Världshandelsorganisationens utvecklingsrunda är avbrutna sedan i juli 2006.

Analys av åtgärder för exportstöd och för livsmedelsbistånd

Beräknat per exporterat ton ger USA ett större stöd till sin export än EU beträffande vete, mjölk och fjäderfä². Utgifterna för stöd till nötköttsexport är lika stora i USA som i EU. I motsats till USA lämnar EU däremot inte något exportstöd till soja eller vegetabiliska oljor medan situationen är den omvända när det gäller socker. Å andra sidan varierar USA:s utgifter mer från ett år till ett annat än EU:s utgifter gör. Båda dessa aktörer exporterar de stödmottagande produkterna främst till grannländerna. Man kan därför sluta sig till att åtgärderna för exportstöd framför allt utnyttjas som instrument för säljfrämjande och inte som ett sätt att främja försörjning till fattiga länder med livsmedelsunderskott.

Samtliga statliga handelsföretag som studerats har monopol på export av produkten till det berörda landet. När det gäller de kanadensiska statliga handelsföretagen är detta monopol alltid statligt medan monopolet i Australien, för socker och vete, och i Nya Zeeland, för mjölk, har anförtrots åt privata företag som har tagit över efter de statliga handelsbolagen. Med undantag av den kanadensiska kommissionen för mjölk står de statliga handelsbolagen för en stor del av världsmarknaden. Detta ger dessa företag ett betydande marknadsinflytande, med möjligheter till lägre transaktionskostnader och att sänka försäljningspriser. Det finns därmed fog för slutsatsen att såväl de offentliga som de privata exportmonopolen är ett sätt att stödja exporten.

USA är världens största givare av bundet livsmedelsbistånd, som hämtas ur de egna livsmedelslagren. USA levererar livsmedelsbistånd av en given produkt när priset för denna produkt ligger på sin lägsta nivå (och utbudet därmed är stort) och minskar sina gåvor när priserna stiger. Japans gåvobistånd av ris är också knutet till de nationella rislagrens storlek. Det bundna livsmedelsbiståndet kan därför föras in bland åtgärder för exportstöd.

Ingripande i export, livsmedelsbistånd och strukturer på världsmarknaden

Analysen av världsmarknaderna syftar till att försöka bedöma vilka förändringar som skulle inträda om stödåtgärder och livsmedelsbistånd skulle avvecklas. Resultaten kan delas in i tre grupper. Marknaden för majs domineras av USA som står för drygt hälften av världens export (det enda fallet bland de studerade produkterna). USA lämnar mycket litet stöd till sin export av majs via åtgärder för direkt exportstöd. Den fråga som ställs saknar alltså relevans för majs.

Ett litet antal exportörer förser världsmarknaderna för vete, soja, socker, nötkött och fjäderfäkött. Det rör sig om EU, USA, Brasilien, Argentina, Australien, Canada, Nya Zeeland och Thailand. De flesta av dessa länder (med undantag av Brasilien och Argentina) stödjer sin export via olika instrument. Till följd av den minskning av exportsubventioner som genomförts sedan 1995 för samtliga produkter som dittills gynnats av sådana, har exportörernas marknadsandelar förändrats men världsmarknadspriserna har inte stigit. Beträffande dessa produkter är det troligt att ett avskaffande av åtgärderna för exportstöd skulle leda till en omfördelning av marknadsandelarna mellan exportörerna, till fördel för dem som inte stödjer sin export. Om världsutbudet inte minskar torde en sådan utveckling inte ge några effekter på de internationella priserna.

De främsta exportörerna av ris och mjölk stödjer sin export. Därtill är produktionen av ris och mjölk spridd över ett stort antal länder med liten kapacitet att öka sin export på medellång sikt. Man kan därmed rimligen anta att en avveckling av åtgärder för exportstöd beträffande såväl ris som mjölk skulle medföra att de främsta exportörerna minskar sitt utbud och att mindre kvantiteter

²När det gäller USA:s exportkreditgarantier har budgetutgifterna för de angivna åren beaktats. En del av dessa krediter återbetalas i princip, men varken de belopp som faktiskt har återbetalats, eller tidsfristerna för återbetalning är kända.

därmed släpps ut på den internationella marknaden utan att nya exportörer har möjlighet att kompensera den minskade tillgången. Därför skulle detta troligen leda till en höjning av världsmarknadspriserna för dessa produkter.

Effekt på livsmedelsförsörjning

Analysen inriktades på åtta länder med olika förhållanden vad gäller osäker livsmedelsförsörjning. Etiopien och Malawi har återkommande problem med tillgång till livsmedel men även svårigheter med tillträde förknippade med kronisk fattigdom. I Bangladesh, Mali och Tadzjikistan förbättras tillgången gradvis genom framsteg när det gäller produktion av spannmål. Den osäkra livsmedelsförsörjningen hänger främst samman med fattigdom som fortfarande är allmänt utbredd i dessa länder, liksom med näringsbrist. Egypten, Guatemala och Indonesien hade inga problem med tillgång under den period som studien omfattade, men den osäkra livsmedelsförsörjningen är knuten till begränsat tillträde, särskilt i landsbygdsområden där ett stort antal producenter har begränsad tillgång till jordlotter och till stora ojämlikheter.

En effekt på det internationella priset är inte tillräcklig för att inverka på importlandets livsmedelsförsörjning. Man måste också ta hänsyn till ekonomisk politik och handelspolitik samt transaktionskostnader inom landet. Den ekonomiska politiken är central i Egypten, där subventionssystem för vete och majs skyddar producenterna (köp till garantipris) och konsumenterna (försäljning av subventionerat bröd), samt i Indonesien där sockerproducenter skyddas. Handelspolitiken har varit avgörande i Guatemala där man tvärtom har sett en ökning av importen av kyckling och gul majs (till djurfoder) till följd av avskaffandet av importkvoteringen. Transportkostnaderna fördyrar naturligt nog priserna för import till Tadzjikistan, Mali, Etiopien och Malawi.

Effekter av konkurrensen mellan import och lokal produktion

Konkurrensen mellan import och lokal produktion kan konstateras särskilt i Indonesien beträffande soja och socker. Efter liberaliseringen av utrikeshandeln har de interna priserna fallit och produktionen har lidit kraftigt av detta.

Konkurrens med markant negativ påverkan på den lokala produktionen har också noterats beträffande import av gul majs och fjäderfäkött i Guatemala som sker till lägre priser än de inhemska.

Effekter av begränsad konkurrens eller avsaknad av konkurrens mellan import och lokal produktion

I Bangladesh förefaller risproducenterna relativt skyddade av de stora transaktionskostnaderna, som beror på att marknaderna fungerar föga tillfredsställande, främst beroende på ett stort antal mellanhänder.

I Egypten ingriper statliga myndigheter både i producentledet genom att sätta jordbrukspriser och i konsumentledet genom att fastställa livsmedelspriser, vilket innebär att de ekonomiska aktörerna inte påverkas av de internationella priserna.

Importen påverkar inte heller den lokala produktionen i sektorerna för mjölk och ris i Mali. Det är istället andra begränsningar som hindrar utveckling av produktionen. Bristen på konkurrens från import som noterats i Tadzjikistan och i Malawi, beror främst på dessa två länders isolerade läge.

Segmentering av marknaderna begränsar konkurrensen mellan lokal produktion och import. Det vete som produceras lokalt (i Egypten, Etiopien eller i Bangladesh) kan inte användas för att baka bröd, medan det importerade vetet passar för detta. Det finns två marknader för majs i Malawi, Guatemala och i Egypten: vit majs som produceras lokalt är avsedd för livsmedel medan den importerade gula majsen används till djurfoder.

Livsmedelsbiståndets roll

Livsmedelsbiståndet förblir nödvändigt som tillskott för att delvis avhjälpa problem med otillräcklig lokal produktion och uppenbar avsaknad av betalningsförmåga hos befolkningen. Vilken effekt livsmedelsbiståndets får beror på hur det distribueras (målriktat eller inte, monetarisering på lokala marknader) och på tidpunkten. Samtidigt är biståndets positiva effekter obestridliga inte enbart på grund av den roll det spelar i akuta kriser utan också genom det infrastrukturnät som utvecklas för att transportera biståndet.

Effekt på konsumtionen

En analys av variationer av konsumtionsmönster i hushåll med osäker livsmedelsförsörjning till följd av förändringar av importpriser eller livsmedelsbiståndsvolymer leder även den till motstridiga resultat. Låga priser för importerade produkter förefaller gynna konsumenter som lider av osäker livsmedelsförsörjning beträffande vete i Tadzjikistan, ris i Bangladesh, och majs i Malawi. Ökad import av fjäderfäkött i Guatemala har troligen bidragit till större konsumtion av fjäderfä i fattiga hushåll.

För andra produkter som vete och vegetabiliska oljor i Etiopien, nötkött i Egypten, mjölk och socker i Indonesien, är konsumtionen i hushåll med osäker livsmedelsförsörjning liten, och prisvariationer spelar därmed föga roll.

Slutsatser

De åtgärder för exportstöd som de främsta livsmedelsexportörerna använder är främst handelspolitiska instrument. De används inte i syfte att sänka importpriset på jordbruksprodukter i de fattiga länder som lider av livsmedelsunderskott. En avveckling av dessa åtgärder och införande av regelverk för livsmedelsbiståndet skulle förmodligen leda till en höjning av priset på ris och mjölk men inte på andra livsmedel. Denna höjning skulle vara negativ för konsumenterna men positiv för producenterna (som också är konsumenter), som exemplet med mjölk i Mali och Indonesien visar. Därmed inställer sig frågan om att finna rätt balans mellan producenternas välbefinnande, där majoriteten av dem är fattiga i de länder som studerats, och konsumenternas välbefinnande.

Det bundna livsmedelsbiståndet, som hämtas från givarlandets överskott, är ett sätt att förvalta marknaderna³. Detta stöd ökar när priserna sjunker och minskar när priserna ökar, dvs. när de fattiga länderna ser sina livsmedelskostnader stiga. När det bundna livsmedelsbiståndet distribueras i mottagarlandet har det en negativ effekt när det monetariseras (störning av marknaderna), är illa målriktat eller anländer under en olämplig period (skörd). Avslutande av det bundna livsmedelsbiståndet borde inte få konsekvenser för de kvantiteter livsmedelsbistånd som blir tillgängliga i dessa länder eftersom de berörda länderna kan utnyttja finansiella överföringar till lokala eller triangulära inköp.

Det förefaller slutligen svårt att dra några generella slutsatser om vilken effekt åtgärder för exportstöd och livsmedelsbistånd har på livsmedelsförsörjningen för producenter och konsumenter i mottagarländerna, eftersom det socioekonomiska sammanhang i vilket importen eller livsmedelsbiståndet levereras är en så avgörande faktor. Effekten av stabilt livsmedelsbistånd och exportstöd i mottagarländerna, för de produkter och länder som valts ut för denna studie, ger en mycket skiftande bild, alltifrån ”ingen effekt” till ”stark konkurrens” som sätter den lokala produktionen i fara. I samtliga studerade länder förutom några särskilda fall, förefaller konkurrens från importen inte vara det främsta problem som producenterna står inför. Den viktigaste

³ Fallet med ris i Japan och flera produkter i USA.

Gret – Cirad
Exportstödet och livsmedelsbiståndets effekt på livsmedelsförsörjningen

begränsande faktorn förefaller generellt sett vara brist på kapital. En förbättring av infrastrukturer genom tillhandahållande av offentliga varor och investeringar i utveckling av jordbruksområden, utbildning och hälso- och sjukvård skulle otvivelaktigt möjliggöra en betydande förbättring av livsmedelsförsörjningen.