

Carl-Johan Belfrage

EU:s och USA:s livsmedelsbistånd

– effekter på lokal
produktion och import

EU:s och USA:s
livsmedelsbistånd
– effekter på lokal
produktion och
import

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Carl-Johan Belfrage
Rapport 2004:2
ISSN 1650-0105
Tryckt av Rahms i Lund, 2004

FÖRORD

Bistånd har givetvis det goda syftet att förbättra situationen i mottagarlandet. Livsmedelsbistånd är inget undantag. Men används det så?

De negativa effekterna av EU:s jordbrukspolitik på u-ländernas möjlighet att producera livsmedel har fått ökad uppmärksamhet i Sverige. Med hjälp av exportbidrag säljs EU:s produkter på export till priser långt under produktionskostnaderna, medan prohibitiva tullar stänger ute billigare livsmedel från andra länder. Politiken medför att svältande människors möjlighet att försörja sig själva med mat försämras – och därmed även deras möjlighet att förbättra sin situation samt att minska fattigdomen i länderna. Det förefaller som om förståelsen för detta samband har ökat.

Livsmedelsbistånd skänks helt utan kostnad för mottagarlandet. Ger livsmedelsbistånd samma effekt som subventionerad export, trots det goda syftet? Kanske är det egentliga motivet till biståndet tom att gynna givarlandet? Det hävdas ofta att livsmedelsbistånd används som förtäckt exportbidrag till givarlandets jordbruksprodukter, dvs. för att stödja priserna på den egna produktionen, eller i syfte att utveckla kommersiell export av egna livsmedel. Frågan har uppmärksammats mer i WTO på senare tid. Ambitionen är att villkor för biståndet skall regleras så att det inte används som exportbidrag och stör lokal produktion eller kommersiell handel.

EU driver denna fråga i WTO och har sedan några år klargjort att mottagarlandets behov skall vara den enda utgångspunkten för livsmedelsbistånd från EU. USA däremot har som ett uttalat syfte att biståndet skall främja en långsiktig och kommersiell export.

Märks denna skillnad i syfte och ambition i effekterna av biståndet? I rapporten studerar vi empiriskt sambanden mellan å ena sidan bistånd och å andra sidan produktion och handel. Vi jämför också effekterna av EU:s och USA:s bistånd.

Rapporten har tagits fram gemensamt av Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och Livsmedelsekonomiska institutet (SLI). Analysen har gjorts av filosofie doktor Carl-Johan Belfrage, nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet, som var projektanställd vid SLI för denna studie.

Sieps har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, och studier i europapolitiska frågor, med inriktning främst på områdena statskunskap, juridik, ekonomi

och handel. Verksamheten bedrivs inom ramen för tre övergripande temata: makt och demokrati, EU:s roll i världen och effekter av EU:s politik.

SLI är en myndighet med uppgift att göra ekonomiska analyser inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Analyserna skall vara vetenskapligt baserade, huvudsakligen ha en samhällsekonomisk inriktning samt avse såväl svenska som internationella frågor. De skall kunna användas som politiskt besluts- och förhandlingsunderlag och öka kunskapen i samhället om de ekonomiska sambandet inom sektorn.

Båda instituten ser som en av sina viktigaste uppgifter att fungera som en länk mellan aktörer i beslutsprocessen och den akademiska världen. Analysen i denna rapport bör kunna öka kunskapen om vilka effekter EU:s och USA:s livsmedelsbistånd har haft. Det är vår förhoppning att den skall kunna fungera som ett kunskapsunderlag för utvecklingen av biståndspolitiken och i WTO-förhandlingarna samt även utgöra ett underlag för debatt.

För analysen och innehållet i rapporten svarar SLI och författaren.

Juni 2004

Mats Hellström
Ordförande, Sieps

Lena Johansson
Generaldirektör, SLI

EXECUTIVE SUMMARY

Food aid involves country-to-country donations of food items, usually in the form of cereals. It is usually divided into three categories of roughly equal importance in quantity terms: emergency aid, project aid and program aid. Emergency aid is generally given in instances of climate shocks and conflicts, while project aid has an explicit development orientation and typically involves the use of donated food in food-for-work projects designed to improve rural infrastructure. Unlike the targeted and in many cases UN-distributed aid in the emergency and project categories, program aid is normally donated directly from government to government and used as budget support after being sold in recipient markets.

Food aid accounts for a mere 3 percent of world trade in food but as much as 80 percent of food availability in some recipient countries. The main donors are the USA, with 61 percent of total donations in quantity terms, and the EU, with 17 percent (half of which is union aid and half of which is from individual member states).

The impact of food aid on the recipient countries' own food production has been the subject of much discussion and a number of studies with conflicting conclusions. The official objectives of this kind of foreign aid have often included short-term food security as well as long-term development of conditions conducive to local production.

However, it has often been claimed that there is a substantial risk that inflows of free food will negatively affect the incentives to maintain local production levels and in practice generate a dependency on food aid.

The analyses undertaken in this report yield average effects of food aid on groups of recipient countries and therefore the conclusions are not applicable to specific countries. It should also be noted that the efficiency of food aid *vis-a-vis* other forms of foreign aid is not evaluated.

To the extent that it is possible to trace any statistical relationships at all between agricultural production and food aid received in earlier years,

small positive effects are observed. In an analysis of all food aid to the largest sample of countries used in this study, small positive effects on production are observed over a number of years after receipts of food aid.

When aid from the European Union and the United States are considered separately, however, there is no discernible influence over local production at all. This conclusion is derived from an analysis of total cereal food aid flows from these donors to a large group of recipient countries.

In Sub-Saharan Africa, both EU and US food aid flows seem to exert some influence over future production. In the EU case, there are negative short-run effects but long-run positive effects yielding a neutral aggregate effect in the longer term. In contrast, American food aid does not appear to influence production in the short run, but nonetheless generates positive effects after a few years, yielding a positive aggregate effect in the longer term.

As far as the impact of different forms of food aid on local production are concerned, only project aid seems to have any effects. EU project aid has clear positive effects for several years after it is received. American project aid has more limited, but also overall positive effects on local production.

It is too soon since new, more explicitly recipient oriented, norms for EU food aid policy were established in 1996 to permit analyses on a more detailed level than total aid to a relatively large group of countries. On that level, no changes can be discerned as far as production effects are concerned - food aid from the EU can not explain any of the variation in recipient country production before or after 1996. The apparently positive effects of project aid do not come through, which is not surprising since it has never exceeded 15 percent of total EU aid.

If food aid does not stimulate demand as much as it adds to supply, it will either replace or drive down the price of locally produced food which may in turn exhibit itself in diminished future production efforts. Since the production effects seem to be either positive or altogether ab

sent, there is reason to expect some replacement of commercial imports. Concerns over such effects has put food aid on the agenda of WTO negotiations. Facing American reluctance, the EU has indicated that stricter regulations on the use of food aid is an example of the kind of parallel treatment of all export promoting measures that it expects in return for a phase-out of its agricultural export subsidies.

Aggregate cereal food aid plays a more prominent role in the determination of commercial imports than in local production of cereals. It can be interpreted as an immediate substitution of food aid for commercial imports. No tendencies toward long-term recovery of commercial import quantities are found either, which implies that food aid (at least in the aggregate) is not a good investment in terms of future food exports for donors.

Comparisons between EU and US food aid reveal clearly disparate effects on commercial imports. While US aid replace them, EU aid appears to cause a substantial increase in commercial food imports. An important part of the explanation for this is likely to be found in properties of and circumstances surrounding the program aid given by the EU, which during the period under investigation has accounted for 53 percent of its food aid to the sample of recipient countries. The analytical method employed in this study does unfortunately not lend itself to tests of such properties and circumstances, but a few plausible ones may be mentioned. They include re-export, trade related conditions for food aid, temporal coincidence with other aid efforts that stimulate demand, or possibly a propensity to concentrate the aid to periods when world market prices are low and therefore conducive to commercial imports.

US aid does not seem to replace the commercial imports of Sub-Saharan Africa to the same extent as it replaces those of other recipient countries, a finding which is compatible with the presence of some effects on production. Another exception is that the stimulative effect of EU aid on commercial imports does not arise when the sample is confined to Sub-Saharan Africa (but neither does any replacement). An explanation is also in this case likely to be found in properties of and circumstances

surrounding the program aid of the EU, since only a few of the countries in Sub-Saharan Africa have received any food aid in that category.

As already noted, strong effects on commercial imports are primarily associated with program aid. While there are clear indications that US program aid replaces recipient country commercial food imports, it is precisely in this aid category that the import-promoting effects of EU aid seem to arise.

With the phasing out of program aid from EU food aid operations that can be observed since 1996, the trade effects of EU aid have become fairly neutral. The clearly negative impact of US aid on recipient country commercial imports is, however, present also in recent years.

According to the results of this study, emergency food aid has no significant impact on either current or future levels of local production or commercial imports.

It is also noteworthy that even after the recent reductions in EU program aid (with its slightly odd import-promoting effects), there remains a clear difference between the largely neutral import effects of EU food aid and the clearly import-replacing US food aid. The concerns over trade distortions from food aid by the main donor do thus seem to carry some substance, but it is also worthwhile to keep in mind that in instances where food aid is allowed to replace commercial imports, it works as balance of payments support to the recipient country.

The analytical method applied in this study has also made it possible to find out how food aid donations react to changes in recipient country production levels. In all the analyses mentioned above, there are indications of connections between changes in the agricultural output of recipient countries and subsequent inflows of food aid. Donor responses to a typical reduction in recipient output do however appear to be very small and (as concluded also in other studies of global food aid) arrive so late that they have no consumption smoothing effect.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	3
HUR SER LIVSMEDELSBISTÅNDET UT IDAG?	7
2.1 Givare	8
2.2 Mottagare	9
2.3 Var hämtas livsmedlen?	10
2.4 Livsmedelsbiståndets kategorier	11
2.5 Kanaler för biståndet	13
2.6 Användning i mottagarlandet	14
2.7 Livsmedelsbiståndet i det större perspektivet	14
DET KONTROVERSIELLA LIVSMEDELSBISTÅNDET	17
3.1 Varför är livsmedelsbiståndet kontroversiellt?	17
3.2 Regleringar av livsmedelsbistånd	19
<i>Food Aid Committee och Food Aid Convention</i>	19
<i>Food And Agriculture Organization och Consultative Committee on Surplus Disposal</i>	20
<i>World Food Summit</i>	20
<i>WTO</i>	21
DE STORA GIVARNAS LIVSMEDELSBISTÅND	25
4.1 USA:s livsmedelsbistånd	25
<i>Mål och medel</i>	25
<i>Statistik över USA:s livsmedelsbistånd</i>	26
<i>Utvärderingsresultat</i>	27
4.2 EU:s livsmedelsbistånd	28
<i>Mål och medel</i>	28
<i>Statistik över EU:s livsmedelsbistånd</i>	30
<i>Utvärderingsresultat</i>	32
4.3 EU:s och USA:s användning av multilaterala kanaler och lokala och triangulära transaktioner	33
EFFEKTER AV LIVSMEDELSBISTÅND I TEORIN	35
5.1 Förväntade effekter av livsmedelsbistånd på kort sikt	35
<i>Effekter av livsmedelsbistånd när kommersiella importmöjligheter saknas</i>	35
<i>Effekter av livsmedelsbistånd vid kommersiell import av livsmedel</i>	39
<i>Summering av livsmedelsbiståndets förväntade effekter på kort sikt</i>	41
5.2 Förväntade effekter av livsmedelsbistånd på lång sikt	42
<i>Summering av livsmedelsbiståndets förväntade effekter på lång sikt</i>	43
5.3 Summering av förväntade effekter av livsmedelsbistånd på lokal produktion och kommersiell export	44
RESULTAT FRÅN TIDIGARE STUDIER	45

EN KVANTITATIV UNDERSÖKNING AV LIVSMEDELSBISTÅNDETS INVERKAN PÅ PRODUKTION OCH HANDEL	49
7.1 Syfte	49
7.2 Metodval	50
<i>VAR-analys</i>	51
<i>Aggregering</i>	52
7.3 Data	53
DE STATISTISKA VERKTYGEN OCH DET TOTALA BISTÅNDETS EFFEKTER	57
8.1 Biståndseffekter på lokal produktion	62
8.2 Biståndets effekter på kommersiell import	64
8.3 Mönster i biståndsgivningen	67
8.4 Sammanfattning	68
EFFEKTERNA AV EU:S OCH USA:S LIVSMEDELSBISTÅND	71
9.1 Biståndets reaktioner på produktionsförändringar hos mottagaren	74
9.2 Biståndets inflytande på lokal produktion	74
9.3 Biståndets inflytande på kommersiell import	75
9.4 Ser biståndets effekter annorlunda ut i Afrika söder om Sahara?	77
9.5 Har något hänt efter 1996?	79
9.6 Biståndsformer	81
<i>Biståndsgivningens uthållighet och anpassning till produktionsvariationer</i>	82
<i>Produktionseffekter</i>	83
<i>Importeffekter</i>	85
SLUTSATSER	87
REFERENSER	91

1

Inledning

Lastbilar fyllda med vetesäckar som möts av människor med förhoppningar om en ranson stor nog att hålla stånd mot hotande hunger i ytterligare några dagar. Det är förmodligen den gängse bilden av de 10 miljoner ton livsmedelsbistånd som årligen skeppas över världen – underförstått en humanitärt motiverad omfördelning från överflödets USA och Europa till de många länder som inte klarar av sin egen livsmedelsförsörjning. Den bilden har emellertid blivit flitigt ifrågasatt. Är det egentligen fråga om en björntjänst som består i att dumpade överskott slår undan benen för lokal produktion i mottagarländerna? Får världens fattiga på detta sätt vara med och betala priset för biståndsgivarnas jordbrukspolitik? Handlar livsmedelsbiståndet dessutom om stora givarelefanter försök att lägga under sig exportmarknader genom att tränga ut kommersiell import från konkurrentländer, bygga upp egna distributionskanaler och låta mottagarna få smak på de livsmedel man så småningom vill sälja?

Det första väldokumenterade fallet av internationellt livsmedelsbistånd i modern tid gick från USA till ett jordbävningsdrabbat Venezuela 1812. Det brittiska stödet till Irland och Indien under 1840- respektive 1890-talen hör också till pionjärinsatserna i livsmedelsbiståndets historia. Livsmedelsbiståndets stora genombrott i sin moderna form och omfattning kom dock med den amerikanska Marshall-hjälpen till Europa efter andra världskriget. I samband med avkolonialiseringen under 1950- och 1960-talen övergick sedan fokus för det amerikanska livsmedelsbiståndet till utvecklingsländer, med stöd i den år 1954 antagna Public Law 480. Det ansågs förena behovet av avsättning för de överskott som producerades i det egna jordbruket med önskan om att bekämpa den hunger som stora delar av världens befolkning var drabbad av. Sedan dess har EU (också med en ofta betydande överskottsproduktion av livsme

del) seglat upp som betydande givare av livsmedelsbistånd vid sidan av USA som alltså dominerar biståndsgivningen i denna form.¹

Hoten mot lokal produktion och kommersiell handel har med tiden fått allt större uppmärksamhet och åtminstone sedan en artikel av Schultz (1960) har en betydande litteratur växt fram med sinsemellan mycket olika slutsatser beträffande livsmedelsbiståndets konsekvenser (se Barrett (2002) eller Clay och Stokke (2000) för översikter). Livsmedelsbiståndets förväntade effekter på kommersiell handel har också gjort det till ett viktigt element i de pågående försöken att omförhandla WTO:s jordbruksavtal, där ytterligare restriktioner på livsmedelsbistånd kan sägas ingå bland EU:s villkor för att ta bort sina exportsubventioner på jordbruksprodukter.

Den här rapporten inleds med en beskrivning av livsmedelsbiståndets karakteristika och utveckling under de senaste femton åren. Sedan följer en närmare diskussion av de problem som denna biståndsform befaras kunna ge upphov till, vilka restriktioner som mot den bakgrunden förhandlats fram mellan givarländerna och i WTO-sammanhang, samt en beskrivning av de policies som ligger till grund för USA:s respektive EU:s livsmedelsbistånd. Därefter följer en genomgång av de effekter på produktion och handel som skulle kunna uppträda när bistånd spär på det lokala utbudet av livsmedel. Rapporten ägnas slutligen åt en kvantitativ analys syftande till att spåra kort- och långsiktiga samband mellan livsmedelsbistånd, lokal produktion och kommersiell handel. Skillnader i effekter av det livsmedelsbistånd som lämnas av de största givarna, USA och EU, står i fokus i försöken att med kvantitativa metoder besvara följande huvudfrågor:

- Hur påverkar livsmedelsbiståndet mottagarländernas egen livsmedelsproduktion?
- Hur påverkar livsmedelsbiståndet mottagarländernas kommersiella import av livsmedel?

¹ Denna historiska översikt baserar sig på Singer et al. (1987, s. 17-26).

Hur skiljer sig effekterna av programbistånd från övrigt bistånd och vad har svaret för implikationer för de senaste par årens omläggning av såväl USA:s som EU:s politik mot betydligt mindre programbistånd?

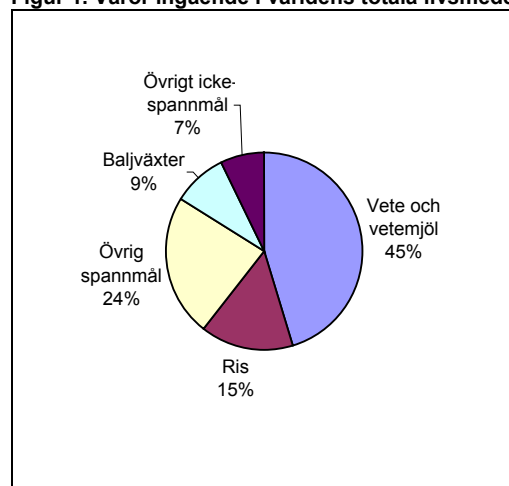
2

Hur ser livsmedelsbiståndet ut idag?

Det som här menas med livsmedelsbistånd är kostnadsfria eller starkt subventionerade internationella transfereringar av livsmedel. I vissa sammanhang, exempelvis EU:s biståndsprogram för tryggad livsmedelsförsörjning, ingår en bredare uppsättning åtgärder såsom finansiellt stöd till kommersiell import och dammbyggen.² Det mest kontroversiella och i fokus för den här rapporten är dock just den verksamhet som genom att öka utbudet av utländska livsmedel på mottagarländernas marknader förmodas ha effekter på mottagarländernas egen livsmedelsproduktion och kommersiella livsmedelsimport.

Livsmedelsbiståndet utgörs huvudsakligen av spannmål, vilket kan ses i figur 1 där andelarna av totalt livsmedelsbistånd, räknat i råvaruekvivalenter anges för 2002. Fördelningen har varit tämligen stabil under senare år, dock med en minskande andel för vete och vetemjöl.

Figur 1. Varor ingående i världens totala livsmedelsbistånd 2002



Källa: World Food Programme (WFP) / International food aid information system (Interfais), 2003.

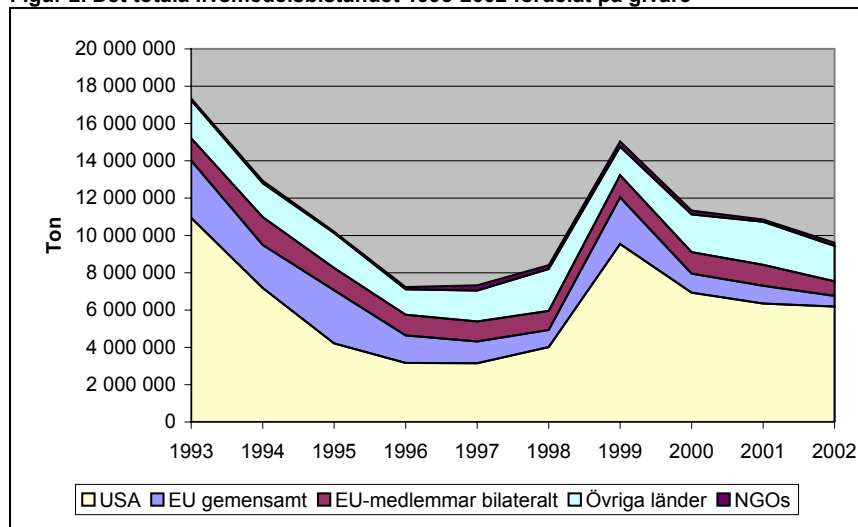
² European Commission (2000a, s. 28-30).

I det följande beskrivs vilka länder som ger respektive tar emot livsmedelsbistånd. Därefter behandlas var någonstans livsmedlen som ingår i biståndet hämtas, i vilka kategorier det vanligen indelas, vilka distributionskanaler som används, och slutligen vad som händer med varorna när de nått mottagarlandet.

2.1 Givare

Den helt dominerande givaren är USA som under den senaste 10-årsperioden stått för mellan 55 och 60 procent av allt livsmedelsbistånd räknat i vikt (se figur 2). Andraplatsen innehas av EU (alltså bistånd finansierat ur den gemensamma EU-budgeten) men noteras bör att summan av enskilda EU-länders bilaterala insatser är lika stor som de centralt administrerade bistandsflöden som här står i fokus. Vad anskaffande av de i biståndet ingående livsmedlen beträffar står enskilda organisationer för en försvinnande liten andel (mellan 1 och 2 procent). Dessas roll är snarare som förmedlare av livsmedlen från givare till mottagare (se avsnitt 2.5 nedan).

Figur 2. Det totala livsmedelsbiståndet 1993-2002 fördelat på givare



Källa: WFP/Interfais, 2004.

Figuren visar också på en nedgång i livsmedelsbiståndet över den senaste tioårsperioden men framförallt på dess stora variationer över ti

den.³ Livsmedelsbiståndets kritiker pekar ofta på att dessa variationer är betydligt närmare förknippade med överskottsproduktion i givarländerna än förändringar i produktionsresultat i mottagarländerna.

2.2 Mottagare

Livsmedelsbiståndet är inte koncentrerat till ett fåtal krishärddar utan fördelas på ett 100-tal länder (97 länder var mottagare under 2002 och 107 länder någon gång under den senaste femårsperioden).⁴ Mottagarna har huvudsakligen (men alltså inte endast) varit låginkomstländer med livsmedelsunderskott, dvs. sådana som inte producerar den mängd livsmedel man själva konsumerar (något som även gäller en del av världens rikaste länder). Andelen av biståndet som når sådana länder har de senaste åren pendlat mellan 80 och 90 procent, med undantag för åren direkt efter Berlinmurens fall respektive perioden 1998-99 då länder i det forna Sovjetunionen liksom Jugoslavien (vilka inte räknats in i låginkomst kategorin) mottog uppemot en tredjedel av det samlade livsmedelsbiståndet.⁵ Den regionala fördelningen av det totala livsmedelsbiståndet under den senaste tioårsperioden återges i tabell 1.

Tabell 1. Det totala livsmedelsbiståndets fördelning på mottagarregioner och de fem enskilda länder som tagit emot mest under perioden 1993-2002

Afrika söder om Sahara		30.7%
Etiopien och Eritrea	8.3%	
Asien		28.5%
Bangladesh	6.4%	
Indien	3.0%	
Nordkorea	7.1%	
Östeuropa och OSS		24.6%
Ryssland	9.9%	
Mellanöstern och Nordafrika		6.3%
Latinamerika och Karibien		10.0%

Källa: WFP/Interfais, 2003.

³ Den stora ökningen 1999 bestod dock i hög utsträckning av ett tillfälligt stort flöde av amerikanskt bistånd till Ryssland.

⁴ Källa: WFP/Interfais, 2003.

⁵ Beräknat utifrån FAO:s statistik rörande livsmedelsbiståndssändningar inhämtad på <http://apps.fao.org> den 16 februari 2004.

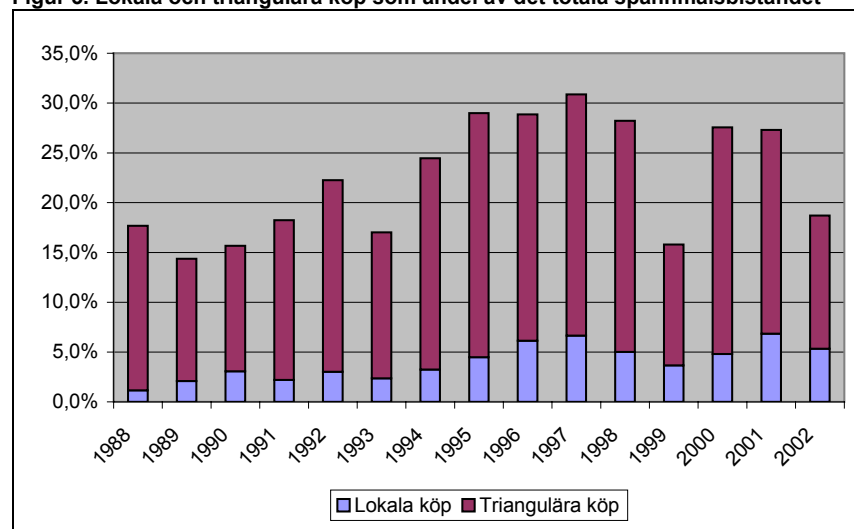
I tabellen identifieras också de fem enskilda länder som tagit emot mest bistånd under perioden. Några av de största mottagarna är relativt folkrika länder och är inte nödvändigtvis de som påverkas mest av livsmedelsbiståndet, en fråga som behandlas närmare i avsnitt 2.7.

2.3 Var hämtas livsmedlen?

Av potentiell betydelse för livsmedelsbiståndets effekter på mottagarländernas marknader är var livsmedlen ifråga hämtas. I ovan angivna siffror ingår ej den växande andel av livsmedelsbiståndet där lokala köp används. Lokala köp innebär att livsmedel som ingår i biståndet köps upp i landet där det distribueras, något som ofta är möjligt eftersom livsmedelsbrist i många fall inte behöver gälla ett land som helhet utan bara vissa geografiska områden eller grupper av individer (se Sen (1981)). Med lokala köp kan man förvänta sig helt andra effekter på lokala producenter än om livsmedelsbiståndet innebär konkurrens med ett slags gratisimport. En annan möjlig källa till livsmedel att använda i bistånd är livsmedelsexporterande utvecklingsländer (som i allmänhet är grannländer till mottagarlandet) – en term som ofta används för detta är triangulära köp. Transportkostnaderna kan då förväntas bli mindre än om livsmedlen hämtas i givarländerna samtidigt som lokal produktion i grannländerna (som oftast själva är utvecklingsländer) gynnas och åtföljande prisökningar på livsmedel kan sprida sig även till mottagarländerna. Även triangulära köp har ökat i popularitet bland biståndsgivarna vilket kan ses i figur 3, där de senaste årens totala livsmedelsbistånd återges fördelat på typ av källa. De lokala köpen som 2002 utgjorde 5,3 procent av det totala spannmålsbiståndet har blivit något mer vanliga sedan 1988 då deras andel var 1,2 procent. Andelen spannmål som köps i utvecklingsländer (alltså de lokala och triangulära köpen sammantagna) har dock inte uppvisat någon sådan stigande trend utan 2002 års andel på 18,7 procent ligger något under periodens genomsnitt på 22,4 procent. Enligt WFP kan den kraftiga variationen från år till år delvis

tillskrivas varierande omfattning på produktionen i mottagarländernas närområden.⁶

Figur 3. Lokala och triangulära köp som andel av det totala spannmålsbiståndet



Källa: WFP/Interfais, 2003.

Här kan även noteras att andelen lokala och triangulära köp skiljer sig markant mellan givare. De flesta europeiska givare, inklusive EU som enhet (dvs. det av EU-Kommissionen administrerade biståndet), handlade exempelvis under 2002 upp mer än hälften av sitt samlade livsmedelsbistånd lokalt och triangulärt, medan USA samma år hämtade mer än 99 procent av livsmedlen inom sina egna gränser.

2.4 Livsmedelsbiståndets kategorier

Livsmedelsbiståndet brukar delas in i tre kategorier – katastrofbistånd, projektbistånd och programbistånd – utifrån dess tänkta ändamål och distributionsformer:

Katastrofbistånd (i engelskspråkiga sammanhang vanligen benämnt "emergency aid") är avsett att hantera livsmedelsbrister som uppkommit

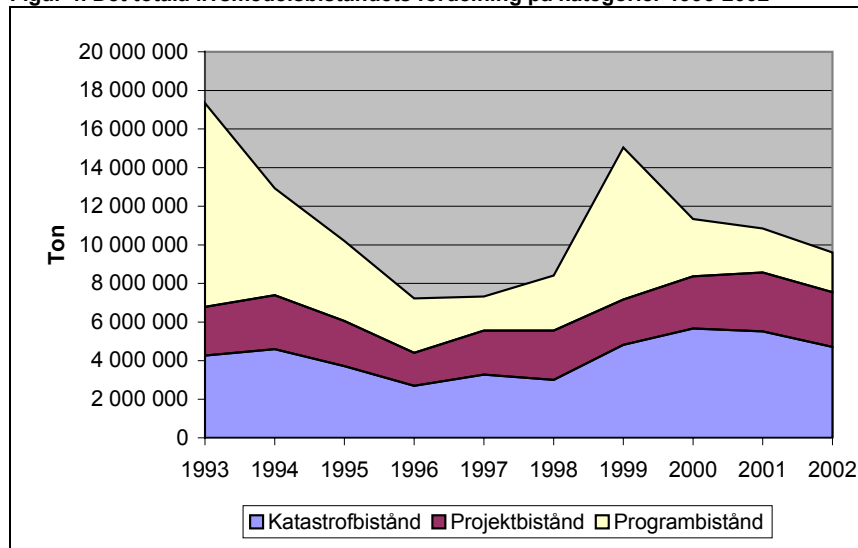
⁶ http://www.wfp.org/interfais/2003/9_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm den 20 februari 2004.

till följd av katastrofer i bred bemärkelse såsom klimatchocker, missväxt, och konflikter. Distributionen sker i allmänhet direkt till de slutliga mottagarna utan krav på motprestationer.

Projektbistånd är tänkt att fungera som utvecklingsbistånd samtidigt som det tryggar livsmedelsförsörjningen för de allra fattigaste. Ett vanligt exempel är så kallade "food-for-work" (alltså mat i utbyte mot arbete) projekt där deltagande i offentliga arbeten såsom vägbyggen betalas med mat som tillhandahållits genom livsmedelsbistånd. Tanken är att med relativt låga löner i form av matransoner rikta sig till de mest behövande, dvs. de som finner det värt att arbeta för en sådan ersättning.

Programbistånd har som sitt kanske främsta kännetecken att det doneras till mottagarlandets regering för försäljning på lokala marknader i syfte att generera statliga inkomster - "counterpart funds" – för användning i utvecklingsprojekt. Programbiståndet kan sägas vara den biståndsform som tydligast befinner sig i gråzonen mellan rent bistånd och exportsubventionering. Den begränsade del (mellan 5 och 15 procent) av det totala livsmedelsbiståndet som inte varit i ren gåvoform utan haft inslag av rabatter och lånefinansiering, har varit programbistånd.

Figur 4. Det totala livsmedelsbiståndets fördelning på kategorier 1993-2002



Källa: WFP/Interfais, 2003.

Figur 4 visar hur det totala livsmedelsbiståndet har fördelat sig mellan de olika kategorierna under den senaste tioårsperioden. Mest framträdande är kanske att programbiståndet är det mest volatila medan nivån på projektbiståndet varit i det närmaste konstant under den aktuella perioden. Skillnaden dessa biståndsformer emellan förklaras troligen av att projektbiståndet är upphängt kring relativt långsiktiga projekt vars relativt höga krav på administrativa insatser gör det svårt att drastiskt öka de levererade kvantiteterna när mottagares eller givares önskemål så påkallar. Jämfört med situationen för 10-15 år sedan har programbiståndets roll sjunkit drastiskt men mot bakgrund av de stora svängningarna så kan det vara förhastat att dra slutsatsen att användningen av denna biståndsform snart helt kommer att upphöra.

2.5 Kanaler för biståndet

Vägarna från givare till mottagare är flera. En betydande andel (39%) kanaliseras idag via FN:s livsmedelsprogram World Food Programme (WFP).⁷ I egenskap av FN-organ, utan någon annan agenda än livsmedelstrygghet, är WFP i vissa situationer den enda politiskt gångbara kanalen för livsmedelsbistånd (exempelvis i fallen Bosnien och Nordkorea). Utöver sin roll som koordinatör och förmedlare av stora delar av världens katastrof- och projektbistånd administrerar WFP Interfais (International Food Aid Information System) som samlat in och sammanställt detaljerad information om biståndsflödena sedan 1988.

WFP är emellertid inte inblandat i programbiståndet som istället dominerar det bilaterala livsmedelsbiståndet från regering till regering (30% av det totala livsmedelsbiståndet under 2002). En tredje kanal, som främst används i det amerikanska biståndet, är enskilda organisationer (31 % under 2002) såsom Care USA, Catholic Relief Services, och World Vision USA. De enskilda organisationerna spelar emellertid också en roll i den lokala distributionen av livsmedelsbistånd kanaliserat via WFP.

⁷ Siffran gäller 2002 och är hämtad från WFP/Interfais, 2003.

2.6 Användning i mottagarlandet

På plats i mottagarlandet kan livsmedlen hanteras på olika sätt med olika implikationer för lokal produktion och kommersiell import. De två huvudalternativen är försäljning på den lokala marknaden och direkt användning av livsmedlen i utvecklingsprojekt eller som nödhjälp. Försäljning på marknaden är praxis för programbistånd men är också ett betydande inslag i de andra biståndsformerna. Enligt WFP såldes 34 procent av det samlade livsmedelsbiståndet på mottagarmarknaderna under 2002, vilket skulle innebära att ca 15 procent av katastrof- och projektbiståndet hanterats på det sättet.⁸ Vanligt är att delar av livsmedelsbiståndet säljs för att de inte obetydliga kostnader som uppkommer när maten skall distribueras till sina slutliga mottagare skall kunna täckas.⁹ Övrig användning av försålda (monetiserade) delar av livsmedelsbiståndet är i sin tur av betydelse för den samlade effekten på lokal produktion och kommersiell import eftersom det gives möjligheter att direkt eller indirekt stimulera lokal produktion och konsumtion.

2.7 Livsmedelsbiståndet i det större perspektivet

Livsmedelsbiståndets potentiella betydelse framstår som tämligen begränsad när dess omfattning relateras till den totala tillgången på livsmedel i världen, där det utgör ca 0,3 procent.¹⁰ I världshandeln med livsmedel är biståndet mer spårbart men begränsar sig ändå till ca 3 procent.¹¹ Ser man däremot till enskilda mottagarländer så blir bilden en annan. Begränsar man beräkningarna till spannmål, den livsmedelskategori som hittills dominerat biståndsleveranserna (vanligen mellan 80 och 90 procent räknat i vikt), så ges möjligheten att närmare relatera biståndet till lokal produktion respektive kommersiell import.¹² Tabell 2 visar biståndets andel i den totala mängd spannmål som funnits tillgänglig under femårsperioden 1997-2001 för de 20 länder där livsmedelsbiståndet spelat störst roll enligt detta mått. Under enstaka år har naturligtvis

⁸ WFP/Interfais, 2003.

⁹ WFP/Interfais, 2003.

¹⁰ Räknat endast för spannmål utifrån data på total livsmedelstillgång från FAO och biståndsdata från WFP/Interfais, 2003.

¹¹ Enligt beräkning av Barrett (2002).

¹² Skälen att här koncentrera sig på spannmål inkluderar förekomsten av luckor i statistiken kring handel och produktion i icke-spannmål och svårigheterna att på ett konsistent sätt summera bredare grupper av livsmedel. För ett utförligare resonemang, se avsnitt 7.2.

en än större andel av spannmålstillgången bestått av bistånd i dessa länder.

Tabell 2. De 20 länder med störst andel livsmedelsbistånd i sin totala spannmålstillgång under perioden 1997-2001

	Spannmålsbistånd i kg per capita	Total tillgång på spannmål i kg per kapita	Biståndets andel av den totala tillgången på spannmål
Kap Verde	139	178	78%
Rwanda	22	32	67%
Jamaica	54	99	55%
Liberia	45	93	49%
Sao Tome och Principe	47	97	48%
Guyana	53	133	40%
Jordanien	49	161	30%
Georgien	48	175	28%
Armenien	38	151	25%
Mozambique	24	96	25%
Serbien och Montenegro	24	108	22%
Bolivia	23	114	20%
Etiopien och Eritrea	28	140	20%
Djibouti	24	130	18%
Albanien	32	176	18%
Surinam	21	125	17%
Nicaragua	19	125	16%
Nordkorea	20	154	13%
Tadjikistan	19	150	12%
Mauretanien	18	167	11%

Källor: WFP/Interfais och FAO.

Den i särklass största mottagaren av spannmålsbistånd, räknat per invånare, är alltså Kap Verde som under femårsperioden 1997-2001 mottagit 139 kg spannmål per person. Det innebär i sin tur att inte mindre än tre fjärdedelar av landets totala tillgång på spannmål – som dessutom är relativt hög (178 kg per person) – utgjorts av bistånd hämtat i utlandet. En så hög andel är uppenbart exceptionell men det går ändå att konstatera att livsmedelsbiståndet på många håll inneburit ett icke obetydligt tillskott till livsmedelsförsörjningen.

3

Det kontroversiella livsmedelsbiståndet

3.1 Varför är livsmedelsbiståndet kontroversiellt?

Livsmedelsbistånd ges alltså till en stor grupp länder, involverar ett antal givare men främst USA och EU, och spelar visserligen en marginell roll i den globala livsmedelshandeln men bidrar i många fall med en betydande del av livsmedelsförsörjningen. Kanske med undantag för livsuppehållande näringstillskott för svältande i katastrofsituationer är dock livsmedelsbiståndet i högsta grad kontroversiellt av främst tre skäl:

- (1) dess ineffektivitet som bistandsform
- (2) hotet mot egen livsmedelsproduktion i mottagarländerna
- (3) dess användning som exportstöd med inflytande på tredje lands inkomster från kommersiell handel

Synpunkterna på livsmedelsbiståndets effektivitet som bistandsform kan summeras i frågan "[V]arför inte en check istället?" som den formuleras av Singer et al. (1987, s. 37-53). För att ett mottagarland skall få livsmedel till ett värde av en miljon dollar tas betydligt större summor i anspråk eftersom transportkostnaderna i allmänhet är betydande när vetesäcken skall fraktas från exempelvis USA till Angola. Skulle man lämna en check istället, har mottagarlandet möjligheten att välja att köpa in livsmedlen någonstans där man inte riskerar lika höga transportkostnader eller rentav lägga pengarna på annat som bedöms vara av högre prioritet.

Det finns dock ett flertal möjliga skäl till varför livsmedelsbiståndet, dess relativt höga kostnader till trots, kan upplevas som en gynnsam bistandsform ur ett givarlands perspektiv. Ett sådant skäl är att om de i biståndet ingående livsmedlen istället bjuds ut till försäljning på världsmarknaden pressas priserna och intäkterna från ordinarie export sjunker. Denna effekt är av särskild relevans för stora livsmedelsexportörer som USA och kan innebära att livsmedelsbiståndet inte har samma

marknadsvärde för dem som för ett mottagarland.¹³ Eftersom det bidrar till efterfrågan på egen jordbruksproduktion är det dessutom tänkbart att biståndsviljan i givarländerna i allmänhet är större för livsmedelsbistånd än för andra alternativ. Det kan med andra ord vara betydligt lättare av såväl ekonomiska som opinionsmässiga skäl att leverera livsmedel som mottagarlandet har anledning att värdera till en miljon dollar än att lämna den summan i kontant bistånd.

Risken att livsmedelsbiståndet skall slå undan benen för livsmedelsproduktionen i mottagarländerna har varit flitigt uppmärksammas. I utvecklingsländer försörjer sig många av de allra fattigaste på jordbruk och eliminering av fattigdom, liksom ofta jordbruksexpansion, ses ofta inte bara som mål utan också som medel för en utveckling i riktning mot ökat välstånd (se exempelvis Sen (1999)).

Livsmedelsbistånd befaras hota lokal livsmedelsproduktion genom att sätta press på de priser som bönderna kan erhålla: dels genom att spä på utbudet, dels genom att ge de lokala konsumenterna smak på importerade livsmedel. Ett exempel på det sistnämnda som förekommer i litteraturen är Somalia, där det hävdats att konsumtionen som följd av livsmedelsbistånd märkbart förskjutits från durra och majs till förmån för ris och vete, något som endast produceras i liten utsträckning i Somalia.¹⁴

Dessutom framhålls ofta att det kommer större mängder livsmedelsbistånd vid tillfällen då världsmarknadspriserna är låga och den kommersiella import som i viss mån konkurrerar med mottagarländers fattiga bönders produktion således är billig, vilket skulle innebära att livsmedelsbiståndet förstärker variationerna i fattiga bönders inkomster och (med begränsade möjligheter att spara och låna) tvingar dem till en högre grad av självhushållning snarare än produktion för marknaden. Resonemangets förenlighet med rimliga antaganden om hur lokal produktion påverkas när såväl bistånd som kommersiell import inflyter under samma tidsperiod diskuteras i teorienomgången i avsnitt 5.4 nedan.

¹³ Resonemanget gäller under förutsättning att mottagarlandet inte säljer livsmedlen vidare på världsmarknaden eller minskar sin kommersiella commercial import.

¹⁴ Maren (1997).

En annan kontroversiell aspekt på livsmedelsbistånd, som det har gemensamt med andra former av bistånd, är att det kan fungera som stöd för korrupta regimer och ineffektiva styrelseformer och även därigenom hota mottagarländernas välbefinnande.

Livsmedelsbiståndets potentiella inflytande på tredje lands inkomster från kommersiell handel är som tidigare antytts på dagordningen i WTO-sammanhang, där främst EU vill införa ytterligare restriktioner på användningen av livsmedelsbistånd (se vidare diskussionen om avtalade restriktioner i det följande avsnittet). Det är naturligt att tänka sig att mottagarländer drar ned på sin kommersiella import när kostnadsfria eller starkt subventionerade livsmedel läggs till det övriga utbudet. Inte bara givarlandets utan även andra länders eventuella export till mottagarlandet kan därmed på kort sikt trängas undan.

3.2 Regleringar av livsmedelsbistånd

Mot bakgrund av de nyss diskuterade farhågor beträffande jordbruksutveckling och kommersiell handel som livsmedelsbiståndet ofta ger upphov till, finns en uppsättning organ och internationella avtal som i viss mån reglerar livsmedelsbiståndsgivningen.

Food Aid Committee och Food Aid Convention

Food Aid Committee är en sammansättning av givarländer, nämligen Argentina, Australien, Kanada, EU och dess medlemmar, Japan, Norge, Schweiz och USA.¹⁵ Denna kommitté har sedan 1967 med jämna mellanrum upprättat en *Food Aid Convention* (FAC). Den FAC som nu är i bruk avtalades 1999 och dess uttalade syfte är "[a]tt bidra till global livsmedelstrygghet och till att förbättra det internationella samfundets förmåga att omedelbart svara på nödsituationer och utvecklingsländers övriga behov av mat."¹⁶ FAC innehåller en lista med prioriterade mottagarländer och givarländernas minimiåtaganden beträffande biståndskvantiteter. Därutöver anges en uppsättning förhållningsregler för biståndsgivningen, däribland att allt bistånd som ingår i givarländernas minimiåtaganden skall vara i gåvoform, att livsmedelsbistånd inte får knytas till

¹⁵ International Grains Council (1999).

¹⁶ FAO (1999).

kommersiell handel, att det skall ges på ett sätt som inte orsakar skadliga störningar på kommersiell produktion eller handel, och att biståndsgivningen sker i överensstämmelse med FAO:s principer för avsättning av överskott och rapporteringskrav (se nedan). Vidare sägs att givarländer bättre ska övervaka effekterna av livsmedelsbistånd, och stödja mottagarländernas ansträngningar att utveckla och implementera egna strategier för livsmedelstrygghet.

Food And Agriculture Organization och Consultative Committee on Surplus Disposal

FN:s organisation för jordbruk och livsmedel (Food and Agriculture Organization, FAO) har som syfte att höja levnadsstandards och nivåer på näringsintag, samt att öka jordbrukets produktivitet och förbättra villkoren för fattiga människor på landsbygden. Inom ramen för FAO bildades 1954 en underkommitté, *Consultative Committee on Surplus Disposal* (CSSD), vars uppgift är att övervaka internationella transporter av jordbruksöverskott som livsmedelshjälp, för att undvika skadlig påverkan på kommersiell handel och på jordbruksproduktion. Dess principer för avsättning av överskott och konsultativa skyldigheter innehåller detaljerade instruktioner till givarländer hur livsmedelsbistånd ska rapporteras. Man fastställer också de så kallade "Usual Marketing Requirements" (UMRs) som går ut på att mottagarländers kommersiella import av livsmedel inte får minska till följd av mottagande av livsmedelsbistånd. Beräkningar görs utifrån kommersiella inköp och eventuell återexport under 5-årsperioder.

World Food Summit

Världslivsmedelstoppmötet "World Food Summit" arrangerades i Rom 1996 som ett led i ansträngningarna att bekämpa världssvälten.¹⁷ Det främsta resultatet från detta möte var ett mål för reduktion av svält: de 187 närvarande staterna kom överens om att halvera svälten fram till år 2015. Med nuvarande takt kommer detta mål emellertid att uppnås tidigast 2030. Av den anledningen hölls ett nytt toppmöte i Rom 2002 som kom att kallas "World Food Summit – five years later" (WFSfyl). I dekla

¹⁷ Följande diskussion bygger på SOU 2002:75.

rationen från mötet fastslås att: "handel är ett nyckelelement för att uppnå global livsmedelstrygghet."¹⁸ Vikten av nationell produktion och distribution av livsmedel understryks å det starkaste. Bland annat påpekas att 70 procent av världens befolkning lever på landsbygden och i hög utsträckning är beroende av jordbruk och landsbygdsutveckling. Vad gäller livsmedelsbistånd erkänns dess viktiga roll i situationer av humanitära kriser och som ett instrument för utveckling.

SOU 2002:75 som är ett betänkande om livsmedelstrygghet inför WFSfyl konstaterar bland annat, i likhet med vad som senare sägs i deklarationen från WFSfyl, att biståndet måste öka, framför allt bistånd till utveckling av de fattigaste ländernas jordbrukssektorer. Vad gäller livsmedelsbistånd sägs att detta är ett viktigt instrument i speciella situationer, men att det bör användas tillfälligt och kortsiktigt.

WTO

Under världshandelsorganisationen WTO:s förra förhandlingsrunda, Uruguayrundan 1986-1994, inkluderades för första gången även jordbrukssektorn explicit i förhandlingarna. Man beslutade bland annat om en minskad användning av exportsubventioner, vilka används för att avsätta de överskott som ofta genereras i länder med produktionsdrivande stöd. De likaledes potentiellt handelsstörande effekterna av livsmedelsbistånd uppmärksammades också, varför det i Uruguayrundans jordbruksavtal står att läsa: "Medlemmar som är givare av internationellt livsmedelsbistånd skall se till: (a) att det internationella livsmedelsbiståndet inte är knutet direkt eller indirekt till kommersiell export av jordbruksprodukter till mottagarländer; (b) att internationella livsmedelstransaktioner, inklusive bilateralt livsmedelsbistånd för försäljning, skall bedrivas i enlighet med FAO:s "Principer för avsättning av överskott och konsultativa skyldigheter."¹⁹

De senaste åren har livsmedelsbistånd kommit att få en än mer framträdande roll i WTO-sammanhang. Inom ramen för den pågående (eller åtminstone oavslutade) Doha-rundan av förhandlingar har i samman

¹⁸ FAO (2002).

¹⁹ WTO (1994).

hanget betydande aktörer som EU och den så kallade Cairns-gruppen krävt skärpningar av reglerna för användning av livsmedelsbistånd.²⁰

För att säkerställa att livsmedelsbistånd inte utgör avsättning av överskottsproduktion och inte kringgår restriktionerna på exportsubventioner, har Cairns-gruppen föreslagit

(i) att livsmedelsbistånd endast skall få skickas direkt från regering till regering i de fall det handlar om katastrofbistånd som ges på begäran av FN eller andra internationella eller regionala organ,

(ii) att projekt- och programbistånd endast skall få förekomma i den utsträckning det lämnas via WFP eller andra internationella eller regionala organ.²¹

I samma anda har EU krävt regler som mer effektivt förhindrar livsmedelsbiståndets användning som subventionering av export av överskottsproduktion, bindningar till kommersiell import från givarlandet, eller som ett instrument för att tvinga bort konkurrenter från vissa livsmedelsmarknader. Även EU har velat få in krav på att livsmedelsbistånd inte får vara en affär mellan givande och mottagande lands regeringar, utan måste initieras av internationella organisationer eller vissa privata hjälporganisationer.²²

USA, som genom sin dominerande roll inom såväl biståndsgivningen som den kommersiella handeln har de största och flesta intressenterna på området, har emellertid agerat återhållande vad nya regleringar av livsmedelsbiståndet beträffar. Efter att USA förkastat ett förslag som legat nära EU:s ståndpunkt, sägs i det senaste officiella förhandlingsunderlaget (framlagt av ordföranden för WTO:s jordbruksförhandlingar)

²⁰ Cairns-gruppen består av 17 jordbruksexporterande länder som vill driva fram en betydande liberalisering av handeln i jordbruksprodukter. Dess medlemmar är Argentina, Australien, Bolivia, Brasilien, Kanada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Nya Zeeland, Paraguay, Filipinerna, Sydafrika, Thailand, och Uruguay.

²¹ Cairns Group (2004).

²² European Commission (2000b).

endast att "ytterligare regleringar skall överenskommas i syfte att undvika att livsmedelsbistånd påverkar kommersiell aktivitet".²³

Inför de fortsatta förhandlingarna har EU gjort klart att ytterligare substantiella restriktioner på livsmedelsbistånd är en förutsättning för att EU skall gå vidare med framförda erbjudanden om att ta bort sina egna exportsubventioner. EU:s jordbrukskommissionär Franz Fischler sade i ett tal till Europaparlamentet i Strasbourg den 13 januari 2004 bland annat att när man gör något åt exportsubventionering så måste det gälla alla dess former, att man saknar förhandlingserbjudanden i den vägen från andra parter, att man noterar USA:s fortsatta tystnad på livsmedelsbiståndsområdet, och att EU "har klargjort från första början att vi endast kommer att gå vidare i exportkonkurrensfrågor om man parallellt behandlar samtliga åtgärder fullt ut."²⁴ Detta krav på parallell behandling av all verksamhet med element av exportsubventionering, med ett uttryckligt inkluderande av vad de kallar "missbruk av livsmedelsbistånd", upprepades i samband med EU-kommissionärerna Lamy och Fischlers utspel i maj 2004 då man utvidgade sitt erbjudande till att gälla samtliga exportsubventioner.²⁵

Ytterligare restriktioner på livsmedelsbiståndet i syfte att undvika dess inverkan på kommersiell handel kan således sägas vara ett villkor för att centrala steg i riktning mot en liberalare jordbrukshandel skall kunna tas.

De kanske främsta kontrahenterna vad livsmedelsbiståndets roll i de globala handelsavtalen beträffar, liksom de åtminstone i kvantitativa termer mest betydelsefulla givarna, är alltså EU och USA. Härnäst följer därför en genomgång av de uttalade mål och medel som gäller dessa givares livsmedelsbistånd, liksom kvantitativa översikter och redogörelser för deras egna officiella utvärderingar av verksamheten.

²³ Förhandlingsunderlag till ministermötet i Cancún hösten 2003 (WTO (2003)).

²⁴ Fischler (2004).

²⁵ För detaljer se AgraEurope (2004) och European Union at United Nations (2004).

4

De stora givarnas livsmedelsbistånd

4.1 USA:s livsmedelsbistånd

Mål och medel

Huvuddelen av det amerikanska livsmedelsbiståndet definieras i Public Law 480, eller PL 480, också kallad *Food for Peace*. De uttalade syftena är att "bekämpa hunger och undernäring; främja en bred, balanserad och hållbar utveckling, inklusive utveckling av jordbruket; expandera internationell handel; utveckla och expandera exportmarknader för amerikanska jordbruksprodukter; samt att fostra och uppmuntra utvecklingen av privat företagande och demokratiskt deltagande i utvecklingsländer". Inkluderandet av formuleringarna beträffande exportmarknader för amerikanska jordbruksprodukter har givit bränsle åt kritik mot det amerikanska livsmedelsbiståndet.

PL 480 innehåller tre delar, så kallade titlar: Titel II omfattar främst katastrof- och projektbistånd, och är den enda av titlarna som innehåller kvantitativa minimiåtaganden. Titlarna I och III omfattar programbistånd, och står för huvuddelen av det amerikanska, bilaterala livsmedelsbiståndet. Titel I administreras av det amerikanska jordbruksdepartementet, medan titlarna II och III sköts av AID, *Agency for International Development*.²⁶

Den så kallade *Section 416 (b)* av den amerikanska jordbrukslagstiftningen är ett program som omfattar donationer av överskottslivsmedel ägda av Commodity Credit Corporation (CCC) till "u-länder och vänligt inställda länder".²⁷ CCC köper upp livsmedel som en del i ett prisstödprogram. Produkterna doneras, direkt eller via WFP, förutsatt att de inte kunnat säljas eller på annat sätt avsättas. Dessa donationer får inte leda till en minskning av den mängd varor som traditionellt doneras i inhemska livsmedelsprogram eller störa normal kommersiell handel.

²⁶ USDA (2001).

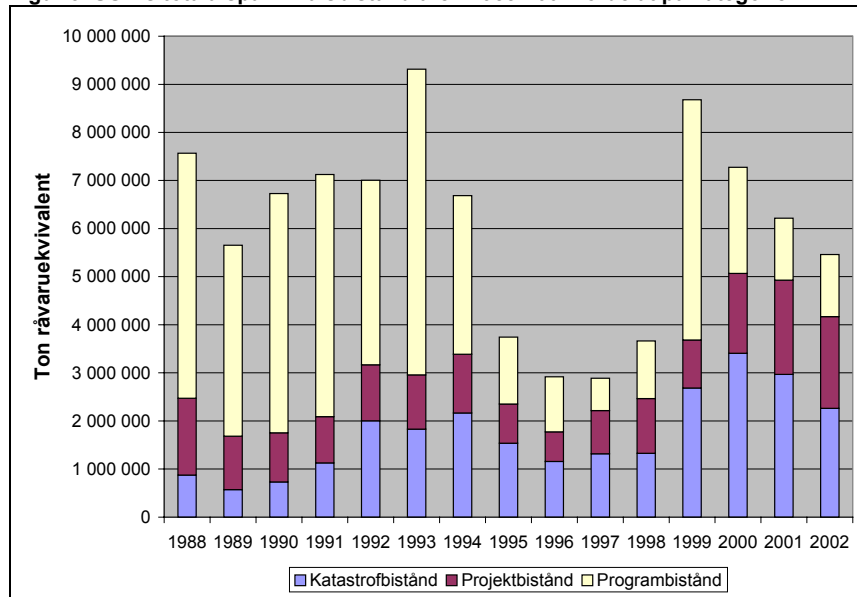
²⁷ USDA (2001, s. 2).

Food for Progress Program är ett program som gör det möjligt för CCC att avsätta och exportera jordbruksprodukter med hjälp av krediter, eller i gåvoform, för att stötta utvecklingsländer och nya demokratier. Produkterna tillhandahålls genom PL 480 Titel I eller genom Section 416 (b).

Statistik över USA:s livsmedelsbistånd

USA:s livsmedelsbistånd har inte bibehållit samma nivå relativt den kommersiella livsmedelsexporten som den gjorde åren efter införandet av PL 480 vid mitten av 1950-talet. I absoluta tal har dock livsmedelsbiståndsvolymerne inte sjunkit men väl varierat kraftigt över åren. Figur 5, som inskränker sig till spannmålsbiståndet under perioden 1988-2002, visar tydligt denna variation som varit starkast i program- och katastrofbistånd. Man kan också observera en uppåtgående trend i USA:s användning av katastrofbistånd och projektbistånd medan programbiståndet varit på tillbakagång sedan slutet av 1980-talet.

Figur 5. USA:s totala spannmålsbistånd åren 1988-2002 fördelat på kategorier



Källa: WFP/Interfais.

Det amerikanska spannmålsbiståndet har på senare år varit störst till Etiopien och Eritrea (sammanslaget i en del statistisk rapportering och därför också här), följt av Ryssland, Bangladesh, Nordkorea och Indonesien, som framgår av tabell 3. Biståndet till Ryssland har varit exceptionellt i den meningen att det nästan uteslutande gavs under ett år (1999) efter då förekommande rapporter om förestående svältkatastrofer.

Tabell 3. De främsta mottagarna av USA:s spannmålsbistånd 1998-2002

	Antal ton 1998-2002
Etiopien och Eritrea	5 855 449
Ryssland	3 423 906
Bangladesh	1 729 172
Nordkorea	1 659 027
Indonesien	1 448 535
Indien	1 097 429
Jordanien	999 538
Afghanistan	762 733
Jemen	621 671
Sudan	612 106
Kenya	576 071
Haiti	565 642
Pakistan	546 803
Filippinerna	539 589
Angola	532 393

Källa: WFP/Interfais.

Utvärderingsresultat

En utvärdering av amerikanskt livsmedelsbistånd under PL 480 Titel I, dvs. en del av programbiståndet, genomfördes 1989.²⁸ Studien identifierade positiva effekter på makroekonomisk nivå och på sektorsnivå, men blandade resultat vad gäller uppmuntran till policyreformer. Det konstaterades vidare att det med biståndets (dåvarande) utformning var osannolikt att en positiv utveckling för de fattigas livsmedelsförsörjning skulle kunna uppnås på kort och medellång sikt. På lång sikt bedömdes en indirekt positiv utveckling för livsmedelstryggheten vara möjlig ge

²⁸ Bremer-Fox & Bailey (1989).

nom program som stöttar utvecklingen inom jordbruket, men att en betydande osäkerhet är förknippad med en sådan slutsats. Författarna påpekade att livsmedelsbistånd under Titel I utgjorde ett högst imperfekt medel för att öka de fattigas realinkomst och konsumtion, och att det var behäftat med risker för negativa effekter.

Som svar på detta fastslogs det i 1990 års lag om jordbruksutveckling och handel att förbättrad livsmedelstrygghet i mottagarländerna skall vara huvudändamålet för de amerikanska livsmedelsbistandsprogrammen.²⁹

4.2 EU:s livsmedelsbistånd

Mål och medel

Fram till 1980-talet fanns en viss spänning mellan livsmedelsbistånd som ett sätt att avsätta överskott och som en del i EU:s utvecklingsarbete. Sedan början av 1980-talet har dock ett antal rådsförordningar utarbetats vilka alla betonar utvecklingsaspekten av biståndet.

Rådsförordning 3972/86 samlade och upprepade ett antal politiska motiv för EU:s livsmedelsbistånd vilka förekommit i tidigare lagtexter. Förordningens huvudpunkter var krav på bättre integrering av livsmedelsbistånd i unionens totala utvecklingsbistånd, att det i så stor utsträckning som möjligt skulle integreras i mottagarländernas egna utvecklingsstrategier, samt att handläggningen skulle effektiviseras.

Enligt förordningen var syftena med EU:s livsmedelsbistånd att främja livsmedelstrygghet i mottagarländerna, att höja födointaget bland mottagargrupper, att hjälpa till i nödsituationer, att bidra till en balanserad ekonomisk och social utveckling i mottagarländerna samt att stötta mottagarländernas egna ansträngningar för att förbättra sin livsmedelsproduktion. Enligt förordningen borde biståndet främst ges till de allra fattigaste länderna och utifrån en objektiv värdering av behov. Högst prioritet hade omedelbara behov, men förordningen medgav även uppbyggande av lager i mottagarländerna med hjälp av unionens bistånd. I

²⁹ Tschirley et al. (1996, s. 189).

och med antagandet av förordning 3972/86 skildes livsmedelsbiståndet formellt från den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Triangulära och lokala transaktioner ökade markant, från 11 procent 1990 till 36 procent 1996.³⁰

EU:s livsmedelsbistånd regleras idag av förordning 1292/96, "om principerna för förvaltning av livsmedelsbistånd samt om särskilda stödåtgärder för livsmedelsförsörjningen". Målen med unionens livsmedelsbistånd, exklusive humanitärt bistånd, definieras i förordningens första kapitel, artikel 1, och återges i tabell 4 nedan.

Tabell 4. Målen för EU:s livsmedelsbistånd enligt förordning 1292/96

Att främja en säker tillgång till livsmedel, med inriktning på fattigdom, till förmån för befolkningen i utvecklingsländer och utvecklingsregioner, på lokal, nationell och regional nivå samt på hushållsnivå,
att höja näringsvärdet i mottagarbefolkningarnas kost och att främja deras tillgång till en balanserad kost,
att ta hänsyn till behovet av att säkerställa dricksvattenförsörjningen för befolkningen,
att främja tillgängligheten i befolkningens tillgång till livsmedel,
att bidra till en balanserad ekonomisk och social utveckling i mottagarländerna både på landsbygden och i städerna genom att särskilt uppmärksamma kvinnors och mäns respektive roller i hushållens ekonomi och i samhällsstrukturen; gemenskapens biståndsåtgärder skall ha som slutmål att göra mottagarna delaktiga i sin egen utveckling,
att stödja mottagarländernas strävanden att förbättra sin livsmedelsproduktion på regional, nationell och lokal nivå samt i familjerna,
att minska deras beroende av livsmedelsbistånd,
att främja deras oberoende på livsmedelsområdet, antingen genom ökad produktion eller genom förbättrad och ökad köpkraft,
att bidra till initiativ i kampen mot fattigdom i ett utvecklingsperspektiv.

Källa: Rådets förordning 1292/96

Vidare sägs att biståndet skall stödja mottagarlandets politik ifråga om bland annat fattigdomsbekämpning, miljöskydd, familjeplanering och rehabilitering. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot programmens kontinuitet, i synnerhet vid tillfällen då landet är på väg ut ur en krissituation. Särkilt betonas att livsmedelsbiståndet, oavsett i vilken form det distribueras, inte får orsaka störningar på den lokala marknaden.

³⁰ Clay et al. (1998).

I förordningens instruktioner för hur livsmedelsbistånd får fördelas betonas "targeting". Bland annat sägs att "tilldelning av livsmedelsbistånd främst skall grundas på en objektiv värdering av de faktiska behov som motiverar detta bistånd, eftersom denna metod verkar vara den enda som kan förbättra säkerställandet av livsmedelsförsörjningen för grupper som varken har medel eller möjligheter att själva täcka sin livsmedelsbrist." En rad kriterier räknas upp, såsom inkomst per invånare och förekomsten av särskilt fattiga befolkningsgrupper samt sociala välfärdsindikatorer. Vidare framhålls att biståndet i största möjliga utsträckning måste motsvara mottagarbefolkningens kostvanor.

Förordningen är formulerad på så sätt att den gör det möjligt att lämna bistånd för försäljning på mottagarländernas marknader. Vidare sägs att "[o]m livsmedelsbistånd beviljas som stöd för ett utvecklingsprogram som sträcker sig över flera år får biståndet ske i form av fleråriga leveranser som är knutna till detta program." Vidare medges att livsmedelsbistånd används för att bygga upp buffertlager.

I artikel 11 slås det fast att "[v]arorna skall framskaffas på gemenskapsmarknaden, i mottagarlandet eller i ett av utvecklingsländerna", samt att "[l]ivsmedel som finns att tillgå på den inre marknaden får framskaffas på marknaden i ett utvecklingsland, om detta är lika ekonomiskt fördelaktigt som att framskaffa dem på den europeiska marknaden." Man kan konstatera att dessa formuleringar inte påbjuder lokala och triangulära transaktioner och egentligen bara tillåter sådana om det kostar mindre än vad anskaffande av motsvarande varor och kvantiteter på den europeiska marknaden skulle kosta. Kritiskt är förstås på vilken grund värderingen av europeiska varor i praktiken görs i det här sammanhanget: till världsmarknadspris, eller kanske till lokalt EU-pris.

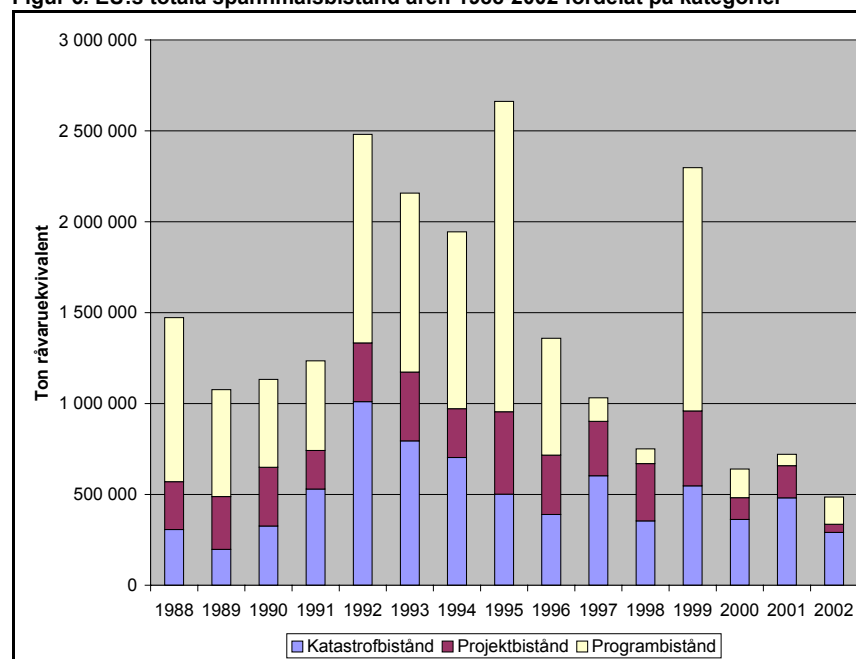
Statistik över EU:s livsmedelsbistånd

EU:s livsmedelsbistånd av den typ som diskuteras i den här rapporten, dvs. leveranser av livsmedel hämtade inom EU, ingår i programmet för tryggad livsmedelsförsörjning som även inkluderar teknisk assistans och kontantbistånd i olika former. Livsmedelsbiståndet står idag för knappt

hälften av programmets utgifter,³¹ att jämföras med 1993, då motsvarande siffra var 90 procent.³²

EU:s livsmedelsbistånd har de senaste åren legat på historiskt låga nivåer, vilket också framskymtar i figur 6 där EU:s spannmålsbistånd under åren 1988-2002 redovisas fördelat på biståndskategorier. Med undantag för 1999 då även EU tillfälligt försåg Ryssland med stora mängder livsmedelsbistånd i programform, har programbiståndet de senaste fått en undanskynd roll i EU-biståndet. Den totala omfattningen på katastrofbiståndet har varierat under den aktuella 15-årsperioden men de senaste årens nivåer är snarlika de som kunde observeras under 1980-talets slut. Projektbiståndet har emellertid legat på en lägre nivå under 2000-talets tre första år än tidigare.

Figur 6. EU:s totala spannmålsbistånd åren 1988-2002 fördelat på kategorier



Källa: WFP/Interfais.

³¹ European Commission (2000a).

³² NR International Ltd (2000).

1999 års stora livsmedelsbiståndssatsning i Ryssland återspeglas även i statistiken över de främsta mottagarna av EU:s spannmålsbistånd under femårsperioden 1998-2002 som återges i tabell 5. De fyra främsta mottagarna (Ryssland, Etiopien och Eritrea, Bangladesh och Nordkorea) är desamma som för USA:s bistånd, men längre ned på listan återfinns i EU:s fall fler länder ur det forna östblocket och fler afrikanska länder såsom Angola, Rwanda, Sudan och Tanzania.

Tabell 5. De främsta mottagarna av EU:s spannmålsbistånd 1998-2002

	Antal ton 1998-2002
Ryssland	1 497 887
Etiopien och Eritrea	1 172 620
Bangladesh	449 476
Nordkorea	221 155
Angola	165 303
Rwanda	158 185
Serbien och Montenegro	136 583
Tadzjikistan	86 874
Kirgizistan	85 484
Afghanistan	83 808
Sudan	83 563
Tanzania	81 365
Malawi	71 301
Kenya	67 345
Moçambique	57 245

Källa: WFP/Interfais.

Utvärderingsresultat

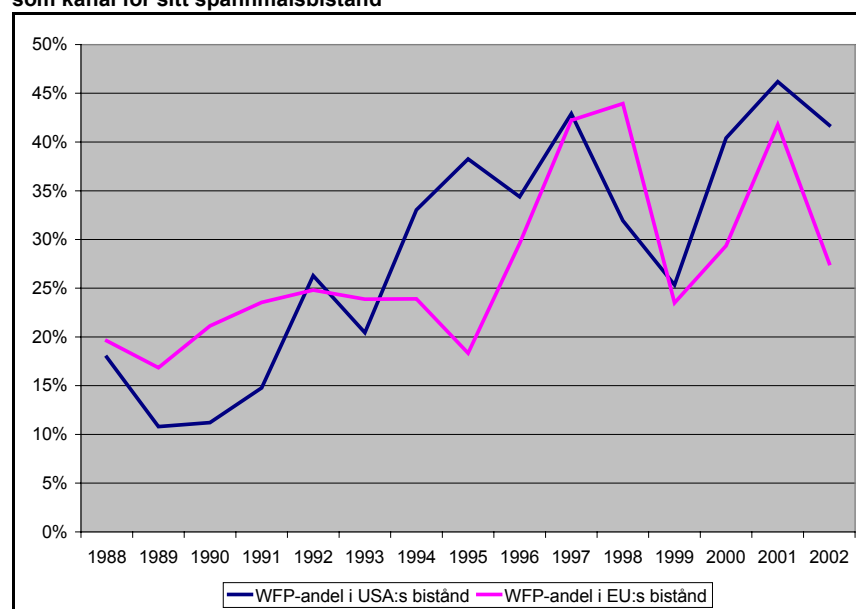
En utvärdering av EU:s program för tryggad livsmedelsförsörjning (se NR International (2000)) gjordes på uppdrag av EU-Kommissionen när förordning 1292/96 fortfarande var relativt ny och därmed för tidigt att dra entydiga slutsatser om förordningens genomslag. Utvärderingen pekar på att policyfokus flyttats – förr ansågs brist på tillgängliga livsmedel på nationell nivå vara den främsta orsaken till bristande livsmedelstrygghet, medan man idag snarare fokuserar på fattigdom som den underliggande orsaken.

Utvärderingen uppmärksammar omfattande administrativa och operationella problem. Under slutet av 1990-talet genomgick EU stora organisatoriska förändringar beträffande bistånd, vilket ansågs vara en av orsakerna till problemen. En annan identifierad brist gäller humankapital: såväl inom EU som i mottagarländer och samarbetsorganisationer saknas ofta nödvändig kunskap. Ett kraftigt underutnyttjande av resurser, delvis beroende på betydande förseningar i utbetalningar och handläggning, delvis beroende på att absorptionsförmågan i mottagarländerna brister, påpekas.

4.3 EU:s och USA:s användning av multilaterala kanaler och lokala och triangulära transaktioner

Mot bakgrund av de förslag till restriktioner på livsmedelsbistånd som lämnas från regering till regering som lagts fram av såväl Cairnsgruppen som EU i WTO-sammanhang, kan det vara av intresse att betrakta i vilken utsträckning den helt dominerande multilaterala kanalen (WFP) använts i EU:s respektive USA:s bistånd under senare år.

Figur 7. En jämförelse av EU:s och USA:s användning av World Food Programme som kanal för sitt spannmålsbistånd

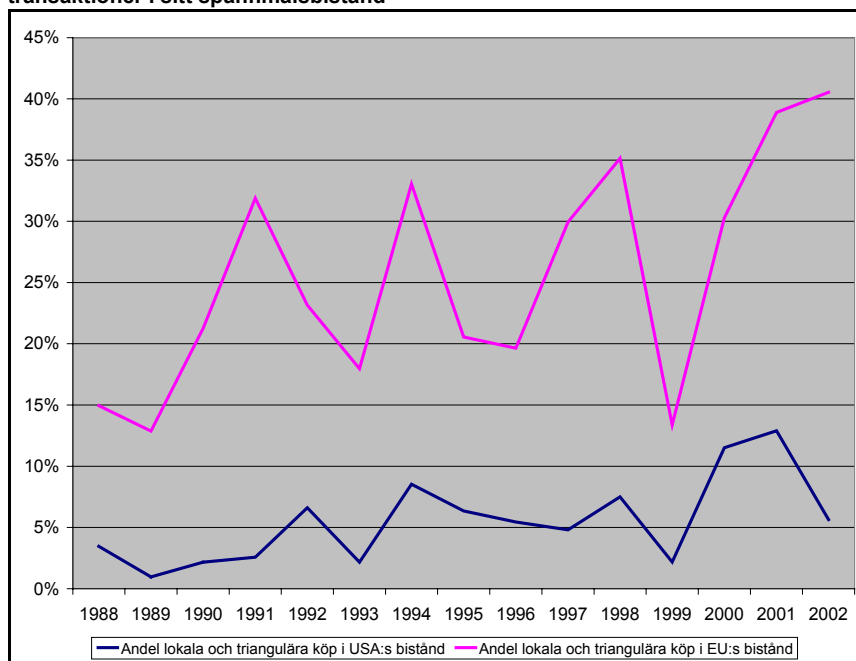


Källa: WFP/Interfais.

Figur 7 erbjuder en sådan jämförelse och pekar på en tilltagande användning av WFP hos båda givarna under den senaste 15-årsperioden. Detta gäller i synnerhet USA där WFP-andelen de senaste åren legat över 40 procent för spannmålsbiståndet, en flerdubbling sedan åren kring 1990. Denna stora ökning har också inneburit att WFP på senare år fått en mer framträdande roll som kanal för USA:s spannmålsbistånd än för EU:s, i motsats till vad som gällde för femton år sedan.

Givet farhågorna att livsmedelsbiståndet konkurrerar med och därför försämrar förutsättningarna för lokal produktion i mottagarländerna, är det vidare av intresse att notera omfattningen av de stora givarnas användning av lokala och triangulära transaktioner eftersom sådana antas befrämja efterfrågan på lokal produktion. I figur 8 kontrasteras EU:s och USA:s användning av lokala och triangulära transaktioner inom ramen för sitt spannmålsbistånd.

Figur 8. En jämförelse av EU:s och USA:s användning av lokala och triangulära transaktioner i sitt spannmålsbistånd



Källa: WFP/Interfais.

5

Effekter av livsmedelsbistånd i teorin

Livsmedelsbistånd kan ha effekter på lokal produktion och kommersiell handel på såväl kort som lång sikt. Hur dessa effekter ser ut hänger på svaren till en rad frågor: vad som hade hänt med livsmedelsutbudet om livsmedel inte gavs bort som bistånd, hur pass väl integrerade världens livsmedelsmarknader är, hur de i biståndet ingående livsmedlen kompletterar eller fungerar som substitut för annan konsumtion, varifrån biståndet hämtas, vad mottagarlandets regering och konsumenter gör med de resurser som frigörs av biståndet, etc. Bhagwati (1986) och Srinivasan (1989) har visat hur livsmedelsbiståndets effekter kan analyseras inom ramen för en allmän jämviktsmodell med två sektorer. Här följer ett försök att på enklaste sätt visa hur man kan resonera kring de kortsiktiga effekterna på ett mottagarlands produktion och kommersiella import av livsmedel efter ett inflöde av livsmedelsbistånd. Därefter diskuteras potentiella långsiktiga effekter.

5.1 Förväntade effekter av livsmedelsbistånd på kort sikt

Oavsett om de i biståndet ingående livsmedlen i sin helhet säljs på lokala marknader (som i fallet programbistånd) eller delas ut gratis till enskilda konsumenter där, så utgör de ett tillskott till det befintliga utbudet av livsmedel i mottagarlandet.

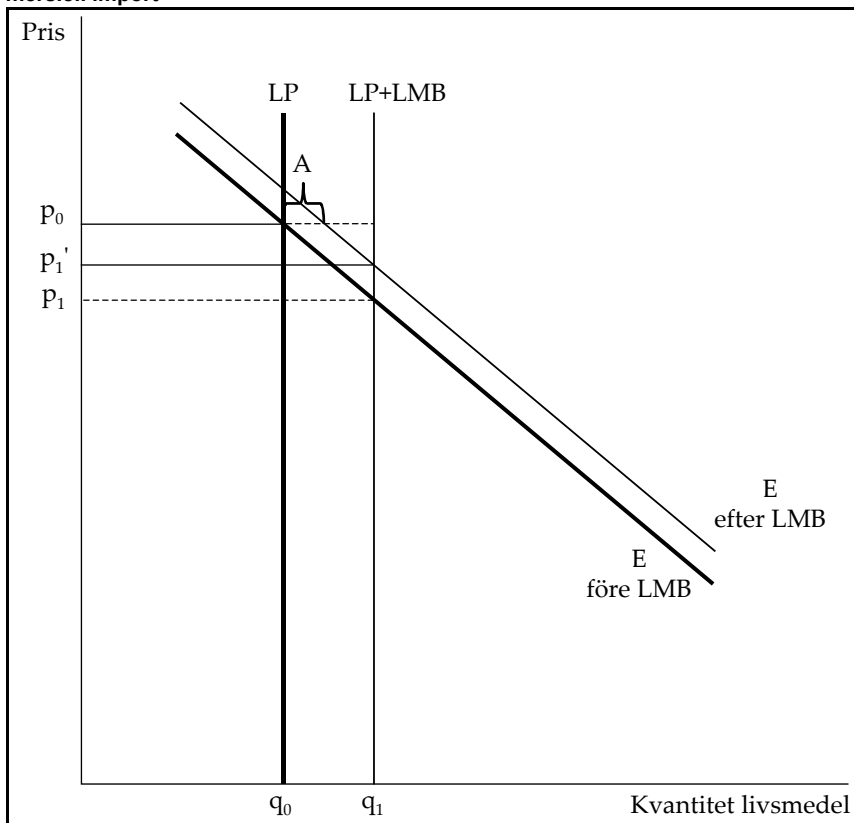
Effekter av livsmedelsbistånd när kommersiella importmöjligheter saknas

Figur 9 är ägnad att ge enklast tänkbara bild av tillgång och efterfrågan på marknaden för livsmedel i ett mottagarland på kort sikt under antagandet att landet saknar möjlighet att ägna sig åt kommersiell import (eller export) av de aktuella varorna.³³ Kvantiteten som utbjuds av lokala producenter anges av kurvan LP (för Lokal Produktion). För enkelhets skull har den dragits helt lodrätt för att reflektera de nästintill obefintliga möjligheterna för det lokala jordbruket att på kort sikt anpassa hur

³³ I praktiken kan handel omöjliggöras av politiskt beslutade restriktioner såsom tullar och kvoter och/eller naturliga hinder som tar sig uttryck i höga kostnader för att transportera varor till och från omvärlden.

mycket man producerar till prisförändringar. Kvantiteterna som efterfrågas av lokala konsumenter ges av kurvan E (för Efterfrågan). Dess lutning förklaras av att man tenderar att efterfråga lägre kvantiteter vid högre priser och vice versa. Det totala utbudet som möter konsumenter i landet är summan av den lokala produktionen och mottaget bistånd (q_1 i figuren).

Figur 9. Tillgång och efterfrågan på livsmedel på kort sikt utan möjligheter till kommersiell import



Efterfrågan på livsmedel

Om de i biståndet ingående livsmedlen säljs på marknaden av mottagarlandets regering så måste priserna sänkas från den nivå som den lokala produktionen skulle kunna säljas för (p_0) till en lägre nivå (p_1) för att det samlade utbudet (q_1) skall kunna säljas. De försäljningsinkomster

som uppstår kommer emellertid att komma några av landets invånare till del. Efterfrågekurvan (E) flyttas åt höger i den mån dessa invånare skulle lägga en del av sin inkomstökning på livsmedel. Man talar i det här sammanhanget om *additionalitet* – den ökning i efterfrågan (vid ett och samma pris) som följer av ett (genom livsmedelsbistånd) ökat utbud. I figuren är additionaliteten knappt 50 procent, dvs. efterfrågeförskjutningen A är knappt hälften av utbudstillskottet i form av livsmedelsbistånd (skillnaden mellan q_1 och q_0). En viss prispress blir då resultatet och jämviktspriset (p_1') hamnar mellan p_0 och p_1 .

Graden av additionalitet kan förväntas bero på vilka som i slutänden kommer i åtnjutande av de extra inkomsterna (targeting) och när inkomsterna kommer (timing). Skulle regeringen exempelvis dela ut pengarna till de allra fattigaste vid ett tillfälle då deras inkomster är särdeles låga (så att de riskerar svält) är det sannolikt att allt används till inköp av livsmedel och additionaliteten skulle därmed uppgå till nära 100 procent. I figuren motsvarar det en efterfrågeförskjutning som är lika stor som livsmedelsbiståndet och att marknadspriset därmed stannar kvar på p_0 . Inkomsterna för landets egna livsmedelsproducenter skulle då förbli oförändrade samtidigt som fler skulle äta sig mätta.

Motsvarande effekter uppstår i samband med de bistandsformer där åtminstone en del av livsmedlen direkt delas ut till hushåll i mottagarlandet (katastrofbistånd och projektbistånd). Eftersom livsmedlen som erhålls gör det möjligt att dra in på egna matinköp, kan hushållen även under dessa förutsättningar sägas ha fått en extra inkomst. Är det svältande människor som tar emot de utdelade livsmedlen kanske de inte minskar sina egna matinköp (de använder med andra ord hela sin extrainkomst till mat) och additionaliteten blir då hundra procentig.

Det är dock förmodligen endast då livsmedelsbiståndet uteslutande når svältdrabbade hushåll som en extrainkomst helt och hållet används till livsmedel. I andra fall uppstår den i figuren illustrerade prispressen (från p_0 till p_1').

Lokal produktion

Om livsmedelsbistånd leder till lägre livsmedelspriser, drabbas jordbrukarna i mottagarlandet av lägre försäljningsintäkter. Det är emellertid långt ifrån självklart att en prispress på livsmedel, orsakad av livsmedelsbistånd, leder till sänkta nettoinkomster för jordbruket ens på kort sikt.

Såväl effekter på kostnader som användningen av de genom biståndet frigjorda resurserna kan faktiskt ha motsatt verkan. Kostnaderna för mottagarlandets jordbruk skulle i teorin kunna sjunka mer än livsmedelspriserna, vilket visats av Mohapatra et al. (1999). Om man antar att arbetskraften i jordbruket betalas med mat (eller att dess löner är kopplade till matpriserna) så minskar lönekostnaderna i samma grad som matpriserna. Om växelkurserna är mycket känsliga för förändringar i importkvantiteter, exempelvis vid betalningsbalansproblem, kan livsmedelsbistånd som i viss mån ersätter kommersiell import dessutom ha gynnsamma effekter på kostnaderna (och rentav möjligheterna) för att importera insatsvaror såsom gödsel och redskap. Utöver sådana direkta effekter kan livsmedelsbistånd också påverka jordbrukets kostnader mer indirekt, exempelvis genom en minskad total efterfrågan i landet på sådana resurser som används intensivt i jordbruket.

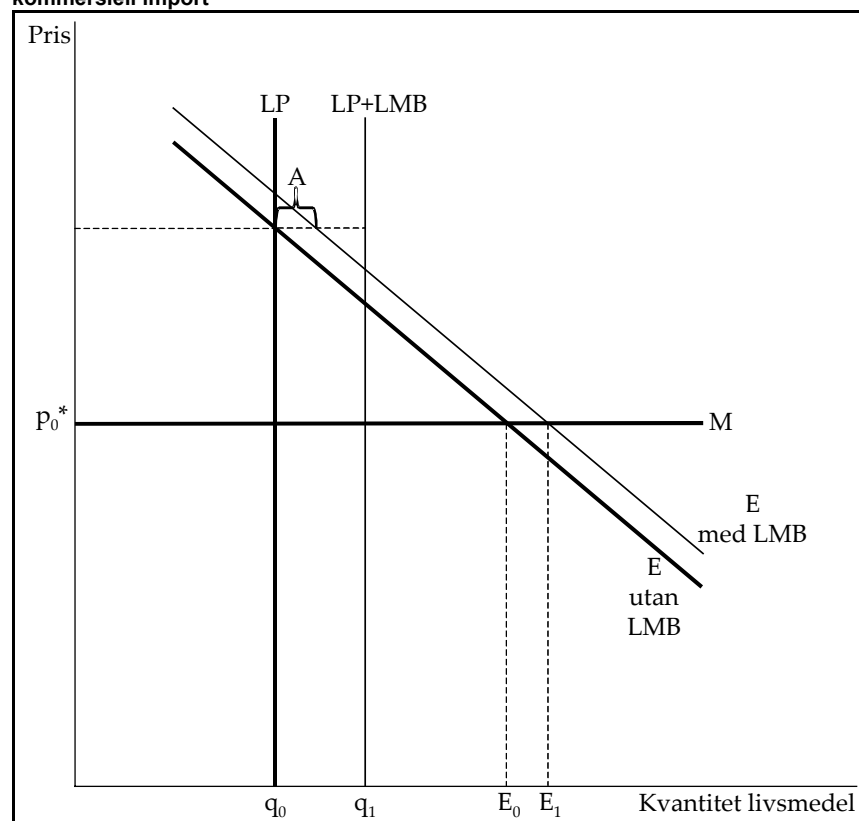
I sammanhanget kan det vara värt att påminna sig om att livsmedelsbiståndet faktiskt tillför mottagarlandet extra resurser – i form av extra offentliga inkomster vid försäljning på marknaden, i form av betalningsmedel i samband med utvecklingsprojekt (projektbistånd) eller som ersättning för resurser som annars skulle behöva satsas för att förhindra eller hantera följderna av hunger (katastrofbistånd). Det har hävdats (av exempelvis Lahiri och Raimondos (1996)) att dessa resurser kan användas på sätt som gynnar lokal livsmedelsproduktion mer än vad den eventuella prispressen skadar den. De i utvecklingsländer vanligen förekommande tullarna på import av industrivaror gör lokal industriproduktion mer attraktiv och tvingar upp kostnaderna för resurser som kan användas både i industri- och jordbruksproduktion. Tullarna drabbar därför jordbruket genom högre kostnader men de är också en ofta svårersättlig inkomstkälla för staten. Lahiri och Raimondos visar att de ge

nom livsmedelsbiståndet frigjorda resurserna skulle kunna möjliggöra en tullsänkning genom att kompensera för de förlorade tullintäkterna. Långsiktigt positiva effekter uppnås också vid förbättringar av rural infrastruktur och framtagande av effektivare jordbruksmetoder (se diskussionen om långsiktiga effekter nedan).

Effekter av livsmedelsbistånd vid kommersiell import av livsmedel

I den mån handel med omvärlden förekommer kan de kortsiktiga effekterna på lokala jordbruksproducenter få ett helt annat mönster än det hittills beskrivna. Figur 10 visar fallet då mottagarlandet har tillgång till kommersiell import av perfekta substitut för de lokalt producerade livsmedlen.

Figur 10. Tillgång och efterfrågan på livsmedel på kort sikt med möjligheter till kommersiell import



Den enda skillnaden jämfört med figur 9 är förekomsten av ett kommersiellt importutbud som ges av linjen M. Den är horisontell beroende på antagandet att storleken på landets kommersiella import är så pass liten i globala termer att den inte nämnvärt påverkar priset på världsmarknaden. Priset p_0^* inkluderar kostnaden för att hämta varorna från utlandet. Till det priset kan landets konsumenter få så mycket de vill ha och det blir därför vad de lokala producenterna erhåller. Utan livsmedelsbistånd konsumeras kvantiteten E_0 varav q_0 producerats lokalt och mellanskillnaden ($E_0 - q_0$) importeras. Med livsmedelsbistånd gäller fortfarande samma importpris och den extra inkomst som biståndet innebär ger (likom i figur 9) en viss förskjutning av efterfrågekurvan E.

Kommersiell import och lokal produktion

Till skillnad från den tidigare analysen (som gällde under förutsättningen att kommersiell import inte fanns tillgänglig till ett konkurrenskraftigt pris), förändras här inte livsmedelspriset utan livsmedelsbiståndet ersätter en del av den kommersiella importen. Hur mycket den kommersiella importen minskar avgörs av graden av additionalitet i efterfrågan – vid fullständig additionalitet sker ingen minskning. Om all internationell handel kontrolleras av mottagarlandets regering och denna uppfyller krav från givare på att inte minska sin kommersiella import (i linje med "usual marketing arrangements", se ovan), så måste man genom subventioner eller pristak pressa priset till den nivå under p_0^* till vilket konsumenterna är villiga att upprätthålla den kommersiella importen på den tidigare nivån ($E_0 - q_0$) trots att man nu tar emot livsmedelsbistånd. Med ett dylikt importtvång blir effekten på priset och därmed inkomsterna från jordbruksproduktion desamma som i fallet utan handel som visats i figur 9.

Olika varuinnehåll i lokal produktion, kommersiell import och bistånd

Den förenklade analys som hittills presenterats, har förutsatt att varuinnehållet i lokal produktion, kommersiell import och livsmedelsbistånd betraktas som perfekta substitut av konsumenterna i mottagarlandet. Analysen sker alltså som om livsmedel vore en homogen vara. Om det i praktiken skulle råda signifikanta skillnader i varuinnehåll, blir effekterna avhängiga av

- (i) hur nära substitut de i biståndet ingående livsmedlen är för det som produceras lokalt respektive det som importeras kommersiellt, och
- (ii) hur extrainkomsten som biståndet innebär påverkar efterfrågan (förflyttningen av kurvan E i figurerna) på de livsmedel som produceras lokalt respektive importeras kommersiellt.

Är de i biståndet ingående livsmedlen exempelvis närmare substitut för den lokala produktionen än för den kommersiella importen, samtidigt som bara en del av en extrainkomst skulle läggas på lokalt producerade livsmedel så kan man förvänta sig en prispress på lokal produktion trots att kommersiell import förekommer, dvs. andra effekter än de som visas i figur 10.

Varierande möjligheter till kommersiell import

I vissa länder kan förmodligen en blandning av de effekter som uppstår utan handel och de som uppstår med handel upptäckas vid en analys av tillgänglig statistik. Det kan hända om vissa regioner i praktiken är avskurna från handel i livsmedel på grund av höga transportkostnader medan andra regioner (som kanske ligger i närmare anslutning till hamnar eller goda vägnät) har möjligheter att ägna sig åt kommersiell import till rimliga kostnader.

Summering av livsmedelsbiståndets förväntade effekter på kort sikt

- Livsmedelsbistånd är ett tillskott av resurser i mottagarlandet och kan behandlas som en extra inkomst. Vid god targeting (dvs. om denna extra inkomst hamnar hos dem som är mest benägna att använda den till livsmedelskonsumtion) och god timing (dvs. om den extra inkomsten kommer när behovet av mat är som störst) uppnås en hög grad av additionalitet, dvs. en stor andel av den extra inkomsten läggs på just livsmedel. Vid hundra procentig additionalitet får livsmedelsbiståndet inga effekter på vare sig lokal produktion eller på den kommersiella importen av livsmedel.

- Utan kommersiell import kan livsmedelsbistånd förväntas pressa ned livsmedelspriserna i mottagarlandet, vilket kan men inte behöver betyda sänkta nettoinkomster från jordbruksproduktion.
- Med kommersiell import påverkas inte mottagarlandets livsmedelspriser (och därmed inte heller villkoren för lokal produktion) utan livsmedelsbistånd ersätter helt enkelt en del av den kommersiella importen. Detta gäller såvida inte mottagarlandet tvingas upprätthålla sin kommersiella import på den nivå som skulle råda utan livsmedelsbistånd
- Om lokal produktion, kommersiell import och bistånd i praktiken består av olika typer av livsmedel, så kan priserna som lokala producenter erhåller pressas trots förekomsten av kommersiell import.

5.2 Förväntade effekter av livsmedelsbistånd på lång sikt

I de fall livsmedelsbistånd på kort sikt orsakar lägre nettoinkomster från lokal jordbruksproduktion, kan det hota denna produktion också på längre sikt. Om jordbrukarna tänker sig att låga priser i år också betyder låga priser nästa år, kommer inte alla att vilja odla lika mycket till nästa skörd. Är det dessutom så att investeringarna i jordbruket huvudsakligen hämtas ur inkomsterna därifrån, så kan jordbrukets produktivitet-utveckling försämrats. Mottagarländer skulle på så sätt kunna försättas i ett beroende av livsmedelsbistånd.

En avgörande faktor i sammanhanget är emellertid hur de extra resurser som livsmedelsbiståndet utgör används. Ett uttalat syfte med de biståndsformer som inte begränsar sig till ett tillfälligt förhindrande av svältkatastrofer, är ofta just främjande av mottagarlandets egen livsmedelsproduktion. Som redan nämnts finns möjligheten till finansiering av politiska reformer syftande till att minska den diskriminering av jordbruksproduktion som ofta förekommer i utvecklingsländer. En alternativ användning av de frigjorda resurserna är att investera dem i förbättring av rural infrastruktur såsom bevattningssystem, utdikning och vägar – vanliga inslag inom ramen för projektbistånd. En annan är framtågandet av och/eller spridning av information om effektivare jordbruksmetoder. Rätt valda och korrekt genomförda, bör sådana användningar

av de tillförda resurserna kunna åstadkomma en högre framtida produktivitet hos jordbruket i mottagarlandet. Under sådana omständigheter finns det anledning att förvänta sig långsiktigt positiva effekter av livsmedelsbistånd på lokal produktion.

Mottagande av livsmedelsbistånd kan också ha långsiktiga effekter på efterfrågan. Om de i biståndet ingående livsmedlen skiljer sig från lokalt producerade livsmedel och den "provsmakning" av utländska livsmedel som biståndet erbjuder ger mersmak, skulle efterfrågan på sikt kunna förskjutas från lokalt producerad till importerad mat.

Har man lyckats uppnå en god targetning kan å andra sidan de som tack vare biståndet får möjligheten att äta mer eller bättre mat bli mer produktiva på sikt genom undvikande av sjukdomar och handikapp, genom möjlighet att delta i och ta till sig skolundervisning, och genom ett utökat utrymme för investeringar i egen verksamhet. Med högre produktivitet följer högre inkomster och därför en högre efterfrågan på livsmedel.

Summering av livsmedelsbiståndets förväntade effekter på lång sikt

- Om biståndet leder till minskade nettoinkomster för det lokala jordbruket på kort sikt finns en risk att man minskar sin produktion på längre sikt.
- Om livsmedelsbiståndsprogrammen däremot lyckas i sina ofta uttalade syften att höja produktiviteten i den lokala jordbrukssektorn, så kan biståndet föra med sig en ökning av den lokala produktionen på längre sikt.
- Efterfrågan på livsmedel kan på sikt förstärkas av livsmedelsbiståndet via de produktivitetsökningar som kan följa av en rikligare och mer näringsriktig kost men kan eventuellt förskjutas något från lokalt producerade livsmedel mot importerade sådana om man påverkas av de "gratisprover" som livsmedelsbiståndet kan sägas utgöra.

- De långsiktiga effekterna på den kommersiella importen avgörs i sin tur av de långsiktiga effekterna på lokal produktion liksom de långsiktiga effekterna på efterfrågan via inkomst- och ev. preferensförändringar.

5.3 Summering av förväntade effekter av livsmedelsbistånd på lokal produktion och kommersiell export

Som synes ger en teoretisk analys ingen entydig bild av livsmedelsbiståndets effekter på produktion och kommersiell import, vare sig på kort eller på lång sikt, ens med de förenklande antaganden som nyttjats ovan. På kort sikt är bilden något tydligare. Den extra inkomst som biståndet innebär, torde öka efterfrågan på livsmedel även vid oförändrade priser, men denna efterfrågeökning kommer inte att räcka till för att svälja det utbudstillskott som biståndet innebär, såvida inte all extra inkomst läggs på just livsmedel. Eftersom produktionsnivåerna bedömts svåra att förändra på kort sikt, kan biståndet därför antingen ersätta kommersiell import eller leda till prisfall på livsmedel (om ingen kommersiell import finns att ersätta). Man kan alltså hävda att i den mån kommersiell import (av samma typer av livsmedel som ingår i biståndet) förekommer så finns det anledning att förvänta sig att livsmedelsbiståndet får den att minska.

På längre sikt kan den lokala produktionen anpassa sig till biståndets kortsiktiga effekter på jordbrukets nettoinkomster men det är svårt att utan mycket specifik detaljkunskap i det enskilda fallet avgöra i vilken riktning dessa förändras. Därtill kommer resultatet av eventuella produktivitetshöjande åtgärder i jordbrukssektorn (ingående i livsmedelsbistandsprojekt eller i villkoren kring biståndsgivningen), samt efterfrågeförändringar hos dem som genom biståndet kunnat undvika hunger. De långsiktiga effekterna av livsmedelsbistånd är alltså omöjliga att resonera sig till via teoretiska resonemang utan kan sägas vara en empirisk fråga. Det är därför av intresse att undersöka vad empiriska studier kommit fram till (se följande avsnitt) liksom att genomföra nya empiriska undersökningar av livsmedelsbiståndets effekter (se rapportens senare delar).

6

Resultat från tidigare studier

Sedan 1970-talet har livsmedelsbiståndets effekter studerats relativt flitigt. Här saknas utrymme för en detaljerad genomgång av denna litteratur. Istället skisseras de stora dragen i metodval och resultat med hänvisningar till befintliga litteraturöversikter.³⁴

Vad metodval beträffar, bestod forskningen till en början huvudsakligen av fallstudier av enstaka givares biståndsprogram till enstaka länder (se Shaw and Clay (1993) för en översikt). Dessa studier erbjöd möjligheter att utvinna en stor detaljrikedom men svårigheter att identifiera kausala samband och dra generella slutsatser. Under 1980-talet blev det vanligt med regressionsanalyser av tidsserier från enstaka länder alternativt tvärsnitt av länder (se Nathan Associates (1990) för en översikt). Sedan 1990-talet har vektorautoregressionsanalyser börjat användas för att kunna studera såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter av livsmedelsbistånd (se en redogörelse för tillvägagångssätt i kapitel 8). Lavy (1990) och Barrett et al. (1999) och de kvantitativa analyserna i denna rapport hör till fåtalet hittills genomförda studier i denna genre.

De flesta studier av livsmedelsbiståndets effekter på kommersiell import och lokal produktion har ägnats omfattningen av den förväntade undanträngningen på kort sikt. Nathan Associates (1990), Saran och Konandreas (1991), m.fl. pekar på en dylik undanträngning av kommersiell import i storleksordningen 40-70 procent.³⁵ Utifrån antagandet att ingen undanträngning av lokal produktion sker samtidigt, pekar Barrett (2002) på att resultaten innebär en additionalitet på mellan 30 och 60 procent vilket han hävdar ligger i linje med mikroekonometriska studier av konsumtionsefterfrågan på livsmedel. De många studier som huvudsakligen ägnats livsmedelsbiståndets effekter på lokal produktion, ger enligt Barrett (2002) mycket sinsemellan motstridiga resultat.

³⁴ Mycket har lånats från Barrett (2002) som ger en mycket god översikt över senare års litteratur, med fokus på livsmedelsbiståndets handelseffekter men med en till synes god täckning också av studier av de därmed nära förknippade effekterna på lokal produktion.

³⁵ Denna summering bygger på Barrett (2002).

Lavys (1990) studie med vektorautoregressionsanalys gäller spannmålsproduktion och mottagande av spannmålsbistånd i 33 länder i Afrika söder om Sahara under perioden 1970-1987.³⁶ Han finner signifikanta och positiva effekter av spannmålsbistånd på lokal spannmålsproduktion, istället för de negativa effekter som många skulle förvänta sig. I kompletterande analyser finner han att en bidragande förklaring till detta resultat är att biståndet i stor utsträckning ersätter kommersiell import. Den totala tillgången på spannmål i mottagarländerna (dvs. summan av lokal produktion, livsmedelsbistånd och kommersiell import) tycks nämligen inte ha påverkats av hur mycket bistånd som tagits emot.

Barrett et al. (1999) går tillväga på ungefär samma sätt som Lavy (1990) men studerar uteslutande amerikanskt programbistånd av spannmål till de 18 länder som oftast tagit emot detta bistånd under perioden 1961-1995.³⁷ De finner små men negativa effekter på lokal produktion på såväl kort som lång sikt och en viss undanträngning av kommersiell import på kort sikt. Däremot finner de positiva effekter på kommersiell import på längre sikt men att dessa huvudsakligen är till tredje lands förmån, snarare än givarlandet USA:s.

Den empiriska litteraturen är således mycket knapphändig, åtminstone den som beaktar senare års livsmedelsbistånd och såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter. Jämförelser mellan olika bistandsformers effekter saknas helt, vilket förmodligen åtminstone delvis förklaras av att relevant statistik inte rapporterats längre tillbaka i tiden än 1988. Möjliga skillnader i effekterna av olika givares bistånd har heller inte undersökts, trots påståenden om biståndets utnyttjande som förtäckt exportsubvention av dominerande givarländer.

³⁶ Länderna i Lavys studie är Angola, Burundi, Benin, Burkina Faso, Botswana, Centralafrikanska republiken, Tchad, Kamerun, Djibouti, Etiopien, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Mauritius, Mauretanien, Mali, Malawi, Moçambique, Niger, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Zaire, Zambia och Zimbabwe.

³⁷ Länderna i Barrett et als. studie är Bangladesh, Bolivia, Dominikanska Republiken, Egypten, Ghana, Guinea, Indonesien, Israel, Jamaica, Sydkorea, Marocko, Peru, Pakistan, Sri Lanka, Sierra Leone, Sudan, Tunisien och Zaire.

I skrivande stund pågår en kvantitativ OECD-studie av livsmedelsbiståndets effekter på kommersiell handel. Effekternas beroende av biståndskategorier och leveranskanaler studeras men effekterna på lång sikt och deras eventuella beroende av givaridentiteter (se de frågor som står i fokus för de kvantitativa analyserna i denna rapport nedan) beaktas ej.

7

En kvantitativ undersökning av livsmedelsbiståndets inverkan på produktion och handel

7.1 Syfte

Det är mot bakgrund av nyss nämnda knapphet hos och luckor i tidigare litteratur som en kvantitativ analys har genomförts inom ramen för denna rapport. Det övergripande syftet har varit att analysera livsmedelsbiståndets kortsiktiga och långsiktiga produktions- och handelseffekter samt undersöka om eventuella effekter skiljer sig mellan EU:s och USA:s bistånd. Närmare bestämt har följande frågor studerats:

- Hur påverkar livsmedelsbiståndet mottagarländernas egen livsmedelsproduktion?
 - Kan man spåra skillnader mellan EU:s och USA:s livsmedelsbistånd i detta avseende?
 - Kan man mot bakgrund av nya officiella normer för EU:s livsmedelsbiståndspolitik se någon förändring i effekterna efter 1996?
- Hur påverkar livsmedelsbiståndet mottagarländernas kommersiella import av livsmedel?
 - Kan man spåra skillnader mellan EU:s och USA:s livsmedelsbistånd i detta avseende?
 - Kan man mot bakgrund av nya officiella normer för EU:s livsmedelsbiståndspolitik se någon förändring i effekterna efter 1996?
- Hur skiljer sig effekterna av programbistånd från övrigt bistånd och vad har svaret för implikationer för de senaste par årens omläggning av såväl USA:s som EU:s politik mot betydligt mindre programbistånd?

7.2 Metodval

Det finns flera tänkbara metoder för att analysera sambanden mellan livsmedelsbistånd, lokal produktion och kommersiell import. Här prioriteras metoder som kan ge en bild av de stora dragen snarare än ingående fallstudier av enstaka mottagarländer. Data för en större grupp mottagarländer utgör alltså underlag för slutsatser om effekter på det genomsnittliga mottagarlandet.

Huvudalternativet är att göra antaganden om hur producenter och konsumenter kan tänkas reagera när livsmedelsbistånd erhålls, för att sedan skatta storleken på och orsakerna bakom tänkta effekter på lokal produktion och kommersiell import. En brist på användbara prisdata gör det dock svårt att på ett konsistent sätt genomföra detta, vilket återspeglas i det faktum att de tidigare studier som använt sådana regressionser (se Nathan Associates (1990)) uteslutande har begränsat analysen till något eller några enstaka mottagarländer. Detaljerad information om tillgångar på produktionsfaktorer och marknadsstrukturer vore i teorin ett alternativ men är än svårare att få tag i för en större grupp av mottagarländer.

Ett annat alternativ är en så kallad "difference in differences"-metod där man jämför utfall (här produktions- och importförändringar) i en testgrupp (här länder som tagit emot livsmedelsbistånd) med motsvarande utfall i en kontrollgrupp (här länder som inte tagit emot livsmedelsbistånd). Metoden är vanlig vid undersökningar av effektiviteten hos arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se exempelvis Heckman och Payner (1989)) där man i allmänhet har möjlighet att skapa en kontrollgrupp med många individer som är mycket snarlika de som ingår i testgruppen. I det aktuella fallet med livsmedelsbistånd, där motsvarigheten till individer är länder, är det tyvärr betydligt svårare att sätta samman en fungerande kontrollgrupp. Det finns anledning att förvänta sig att det råder stora skillnader i relevanta karakteristika länder emellan, i synnerhet mellan de drygt 100 länder som är mottagare av livsmedelsbistånd och länder som inte är det.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en lämplig metod måste tillåta en systematisk undersökning av samband mellan lättillgängliga va

riabler såsom kvantiteterna livsmedelsbistånd, lokal produktion och kommersiell import. Eftersom de möjliga samband som är av intresse gäller såväl kort som lång sikt måste man dessutom beakta att inte bara det livsmedelsbistånd som flyter in i år, utan kanske också det som in-flutit under flera år bakåt i tiden, kan hjälpa till att förklara nivån på livsmedelsproduktion och kommersiell import i ett mottagarland idag. Samtidigt går det inte att ignorera att biståndsgivandet under dessa år förmodligen har influerats av hur stor egen produktion mottagarlandet ifråga haft under en eller flera perioder bakåt i tiden. Ett problem i sammanhanget är att man inte ens med omfattande detaljkunskaper skulle kunna specificera exakt vilka av tidigare års livsmedelsbistånd som är av relevans för produktion och handel, etc.

VAR-analys

Det finns med andra ord skäl att välja en metod som är öppen för alla tänkbara samband mellan livsmedelsbistånd, produktion och handel över tiden. Den metod som används i studien är en så kallad vektorautoregressions-analys (VAR-analys) i panelform (se förklaring nedan). Variablerna är per-capita-kvantiteterna av livsmedelsproduktion i mottagarländer, kommersiell livsmedelsimport från mottagarländer och livsmedelsbistånd – i de flesta fall uppdelat på bistånd från USA respektive EU, i några fall uppdelat på biståndsformer och distributionskanaler. VAR-analysens utgångspunkt är möjligheten att samtliga ingående variabler kan påverka varandra inte bara i dagsläget utan även framåt i tiden. Metodvalet får stöd i en nyligen genomförd forskningsöversikt av en av de ledande företrädarna för området (Barrett, 2002):

"De mest användbara empiriska studierna av livsmedelsbistånd utnyttjar dynamiska regressionsanalysmetoder som tillåter identifikation av såväl temporal kausalitet mellan variabler som tvärsnittsvariationer och samtidigt möjliggör skattningar av livsmedelsbiståndets effekt på internationell handel och marknader över tiden. Vektorautoregressionsmetoder är särskilt lämpliga [...] därför att de tillåter restriktionsfria skattningar av de dynamiska sambanden mellan livsmedelsbistandsflöden, handelsflöden, produktionsvolymen och livsmedelspriser."

Till vektorautoregressionens företräden hör inte endast undvikandet av förhandsspecificerande av långsiktiga samband utan att metoden är relativt enkel att implementera, samt att de resultat som utvinns också kan åskådliggöras på ett intressant sätt. En nackdel är att man vid utvärderingen av uppmätta samband inte ges någon vägledning i sökandet efter bakomliggande orsaker.

Att analysen skett i panelform innebär att data utnyttjats från såväl ett flertal mottagarländer som från ett flertal år för att få tillgång till de många observationer som krävs för att man med någon säkerhet skall kunna dra slutsatsen att ett visst statistiskt samband råder.

Aggregering

Liksom i en del av ovanstående tabeller och flertalet tidigare kvantitativa studier av livsmedelsbistånd, är analysen här begränsad till spannmål som enligt tillgänglig statistik utgör ca 85 procent av världens livsmedelsbistånd räknat i vikt. Den främsta orsaken till koncentrationen på spannmål är den mätproblematik som präglar produktionskvantiteter inom jordbrukssektorn. Djurfeldt (2001, s. 26-28) påpekar att kopplingen mellan avkastning och beskattning på många håll begränsar tillförlitligheten i lantbrukares egen rapportering och att satellitkartor i praktiken ofta är den enda grunden till en uppfattning om jordbruksarealer och deras användning. Problemen gäller naturligtvis i viss mån även spannmålsproduktion men denna kan relativt enkelt uppskattas genom multiplikation av uppskattad areal och uppskattad avkastning per ytenhet. Dessutom anses det vara möjligt att betrakta olika former av spannmål som någorlunda likvärdiga i termer av basal näringstillförsel vilket gör att en koncentration på spannmål tillåter enkla summeringar på ett sätt som inte gäller andra jordbruksprodukter. I alla här redovisade analyser har aggregatet "spannmål" använts som om det vore en homogen vara. I produktions-, handels- och livsmedelsbiståndsstatistik är det praxis att man summerar olika spannmålstyper i vikt (så att 1 kg vete + 1 kg majs blir 2 kg spannmål). I den mån originalstatistiken gäller processade produkter såsom mjöl eller riskakor så räknas kvantiteterna först om till sin motsvarighet i råvaruekvivalenter innan summeringen görs.

Denna aggregering till spannmål är naturligtvis något klumpig och gör det exempelvis omöjligt att upptäcka hur livsmedelsbistånd i form av vete påverkar mottagarlandets fördelning mellan risodling och veteodling. Den valda undersökningsmetoden kräver dock att man håller nere mängden variabler. Eftersom effekter flera år framåt i tiden skall skattas så växer antalet samband som måste beräknas mycket snabbt om man lägger till fler spannmålskategorier.

I enlighet med tidigare studier har per-capita-kvantiteterna av bistånd, lokal produktion och kommersiell import använts. Motiven är att biståndsinsatser åtminstone i viss mån förväntas vara inriktade på att påverka livsmedelstillgången per individ och att man annars utan någon påtaglig anledning skulle ge större vikt åt sambanden i större länder.

7.3 Data

Tidsserier för kvantiteter mottaget livsmedelsbistånd – uppdelade på ingående varor, givare, och varifrån varorna hämtats (i givarlandet, lokalt i mottagarlandet eller i grannland) har erhållits från World Food Programme under hösten 2003. Tidsserier för total produktion och import av spannmål, liksom folkmängd har samtidigt inhämtats från FAO:s webbsidor.³⁸

Alla referenser till EU-bistånd i den här studiens kvantitativa analyser är bistånd från EU centralt (administrerat av EU-kommissionen) och innefattar inte enskilda EU-medlemmars bilaterala bistånd.

Vissa justeringar av datan har varit nödvändiga, särskilt beträffande importkvantiteterna som för vissa länder rapporteras för andra perioder än kalenderår och i de flesta fall inkluderar mottaget livsmedelsbistånd (vilket alltså avdragits för att få de i analyserna använda kvantiteterna kommersiell import).

³⁸ <http://faostat.fao.org/collections>.

Endast bistånd där själva spannmålen hämtats i givarländerna inkluderas, eftersom eventuella produktions- och handelsstörande effekter inte på samma sätt kan förväntas gälla den del av biståndet där livsmedlen köps i mottagarländerna eller deras grannländer.

Urvalet av mottagarländer har följt följande principer. Ett första urval dikterades av tillgången på biståndsdata vid studiens inledande skede sommaren 2003. Den var då begränsad till länder som mottagit livsmedelsbistånd i någon form under femårsperioden 1997-2001 – ca 110 länder eller territorier. Urvalet begränsades vidare, till 87 länder, när ett antal länder eller territorier för vilka produktions- och/eller importdata uteslöts. En ytterligare begränsning av urvalet gjordes sedan via kravet att spannmålsbistånd skall ha mottagits under de flesta, dvs. 8 av de 14, år (1988-2001) för vilka data på samtliga relevanta variabler finns att tillgå. Denna sista urvalsbegränsning renderade de 76 länder, varav Etiopien och Eritrea räknats samman till en enhet, som använts för den första undersökningen.

Vissa referensdata för de aktuella länderna med indikationer på vilka av de olika urval (använda i samband med undersökningarna i kapitel 7) som de ingår i ges i dataöversikten i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Dataöversikt														
Ingår i urvalet för analyser av														
Land	EU:s och USA:s totala bistånd, katastrofbistånd och projektbistånd	EU:s och USA:s totala bistånd till länder i Afrika söder om Sahara	EU:s och USA:s programbistånd	Egen produktion	Komm. import	Totalt bistånd	Totalt USA-bistånd	Program-bistånd från USA	Projekt-bistånd från USA	Katastrof-bistånd från USA	Totalt EU-bistånd	Program-bistånd från EU	Projekt-bistånd från EU	Katastrof-bistånd från EU
Albanien				204,55	67,27	29,95	5,35	4,42	0,20	0,73	20,88	20,84	0,00	0,03
Algeriet				80,72	218,90	0,67	0,01	0,00	0,00	0,01	0,26	0,00	0,05	0,21
Angola	Ja	Ja		36,18	20,93	10,35	5,73	0,86	0,08	4,79	2,85	1,56	0,01	1,28
Bangladesh	Ja		Ja	168,83	9,49	6,51	3,11	1,71	1,27	0,14	1,14	0,50	0,50	0,14
Benin				132,82	35,01	1,62	1,30	0,06	1,21	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolivia	Ja		Ja	127,39	18,81	22,90	19,64	11,66	7,97	0,00	1,28	0,58	0,70	0,00
Burkina Faso				228,80	11,75	2,68	2,39	0,17	2,14	0,08	0,12	0,05	0,01	0,06
Burundi	Ja	Ja		44,37	1,72	1,47	1,03	0,00	0,11	0,93	0,13	0,00	0,08	0,05
Centralafrikanska republiken				37,49	10,01	0,47	0,40	0,00	0,40	0,00	0,02	0,00	0,02	0,00
Colombia				78,35	54,59	0,46	0,23	0,19	0,01	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Comorena				24,24	52,83	2,44	0,89	0,00	0,89	0,00	0,34	0,22	0,12	0,00
Djibouti				0,02	105,40	15,76	2,78	0,00	0,09	2,70	3,88	3,54	0,04	0,30
Dominikanska republiken	Ja			51,34	119,80	3,76	3,47	2,50	0,84	0,12	0,11	0,07	0,04	0,00
Ecuador	Ja		Ja	117,62	43,52	2,81	1,67	1,43	0,25	0,00	0,05	0,02	0,03	0,00
Egypten	Ja		Ja	230,17	132,66	9,92	6,91	6,84	0,07	0,00	1,34	1,28	0,04	0,03
El Salvador	Ja		Ja	143,61	49,29	14,24	13,31	11,53	1,62	0,16	0,14	0,08	0,05	0,01
Elfenbenskusten	Ja	Ja	Ja	87,90	58,42	2,29	2,09	1,79	0,28	0,02	0,11	0,11	0,00	0,00
Etiopien och Eritrea	Ja	Ja	Ja	122,62	15,56	15,29	8,76	2,44	1,44	4,88	2,09	0,36	1,10	0,63
Filippinerna				169,44	37,84	1,39	1,32	0,90	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gambia	Ja	Ja		98,04	88,93	5,22	4,37	0,66	3,71	0,00	0,12	0,00	0,10	0,02
Ghana				84,90	14,99	4,55	3,13	0,91	2,20	0,01	0,03	0,02	0,01	0,00
Guatemala				129,73	37,06	11,36	10,72	7,06	3,53	0,13	0,01	0,00	0,01	0,00
Guinea				84,08	42,45	2,59	2,10	1,66	0,15	0,29	0,04	0,00	0,00	0,04
Guinea Bissau				122,54	54,97	4,44	1,89	0,00	1,32	0,57	0,28	0,23	0,03	0,03
Guyana				358,93	23,18	53,11	51,62	50,78	0,85	0,00	0,30	0,20	0,10	0,00
Haiti	Ja		Ja	52,05	37,99	13,16	10,20	3,04	5,95	1,22	0,85	0,02	0,74	0,09
Honduras				118,10	26,81	17,42	16,15	11,14	3,97	1,04	0,40	0,40	0,00	0,00
Indien				188,58	0,88	0,32	0,30	0,02	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indonesien				204,04	22,98	0,92	0,66	0,40	0,11	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00
Irak				119,86	139,46	0,94	0,56	0,00	0,00	0,56	0,13	0,00	0,00	0,13
Iran				223,38	99,65	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Jamaica				1,24	111,86	53,67	52,81	50,81	1,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Jordanien	Ja		Ja	25,28	300,14	48,04	44,49	42,80	0,26	1,43	0,95	0,00	0,80	0,16
Kambodja				187,13	1,81	1,22	0,20	0,00	0,03	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00
Kamerun				82,96	26,32	0,17	0,06	0,00	0,05	0,01	0,03	0,00	0,03	0,00
Kap Verde	Ja	Ja	Ja	34,36	60,32	92,83	49,93	14,29	35,63	0,00	7,67	5,81	1,86	0,00
Kenya	Ja	Ja	Ja	110,95	19,53	4,34	3,02	0,67	0,53	1,82	0,78	0,14	0,26	0,38
Kina (fastlandet)				286,89	14,03	0,11	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00

Dataöversikt (forts.)		Ingår i urvalet för analyser av					Genomsnittlig kvantitet spannmål för åren 1988-2001 (kg per capita)							
Land	EU:s och USA:s totala bistånd, katastrofbistånd och projektbistånd	EU:s och USA:s totala bistånd till länder i Afrika söder om Sahara	EU:s och USA:s programbistånd	Egen produktion	Komm. import	Totalt bistånd	Totalt USA-bistånd	Program-bistånd från USA	Projekt-bistånd från USA	Katastrof-bistånd från USA	Totalt EU-bistånd	Program-bistånd från EU	Projekt-bistånd från EU	Katastrof-bistånd från EU
Kongo-Brazzaville				3,80	48,37	4,08	3,60	2,67	0,78	0,16	0,09	0,00	0,07	0,02
Kongo-Kinshasa	Ja	Ja		33,24	7,02	0,99	0,78	0,66	0,01	0,11	0,11	0,10	0,00	0,01
Kuba				31,83	154,62	0,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,05	0,00
Laos				242,27	4,10	0,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lesotho	Ja	Ja	Ja	97,82	88,41	8,34	4,31	0,00	3,80	0,51	3,70	3,04	0,31	0,35
Libanon				30,22	224,40	5,60	4,00	0,00	2,62	1,38	1,11	0,38	0,24	0,49
Liberia	Ja	Ja		43,98	18,80	35,00	31,12	2,57	1,72	26,82	2,25	0,00	0,04	2,21
Madagaskar	Ja	Ja		132,97	7,61	2,15	0,74	0,07	0,44	0,23	0,86	0,75	0,08	0,03
Malawi	Ja	Ja		167,17	8,80	7,97	5,47	0,22	0,18	5,06	1,19	0,23	0,13	0,84
Maldiverna				0,04	97,33	4,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mali				213,69	7,49	2,03	1,00	0,33	0,61	0,06	0,03	0,02	0,00	0,00
Marocko				212,79	106,73	4,84	3,62	2,77	0,84	0,00	0,21	0,00	0,21	0,00
Mauretanien	Ja	Ja		64,95	119,76	14,82	5,35	1,75	1,74	1,87	4,00	1,81	1,49	0,70
Mocambique	Ja	Ja	Ja	62,28	10,95	17,76	10,70	5,24	1,85	3,61	2,97	2,21	0,04	0,71
Mongoliet				176,51	34,80	4,98	2,94	2,60	0,00	0,34	0,17	0,00	0,00	0,17
Nepal				240,57	2,67	0,24	0,08	0,00	0,07	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicaragua	Ja		Ja	116,78	19,63	17,50	9,71	6,25	2,40	1,06	1,85	1,03	0,72	0,11
Niger				256,85	11,86	2,58	1,41	0,15	0,77	0,49	0,41	0,27	0,14	0,00
Pakistan				180,63	14,85	1,45	0,88	0,39	0,04	0,45	0,19	0,00	0,09	0,10
Peru	Ja		Ja	86,98	84,95	9,70	8,28	4,51	3,70	0,07	0,70	0,47	0,19	0,03
Rwanda	Ja	Ja		35,76	16,37	12,68	10,30	0,05	0,53	9,72	1,55	0,02	0,10	1,43
Sao Tome och Principe	Ja	Ja		24,30	33,28	35,30	10,56	0,00	10,56	0,00	6,30	6,20	0,10	0,00
Senegal	Ja	Ja		110,12	79,31	3,75	2,19	1,02	0,70	0,47	0,17	0,00	0,09	0,08
Sierra Leone	Ja	Ja		76,33	36,37	8,02	6,56	1,89	0,78	3,89	0,44	0,22	0,06	0,16
Somalia	Ja	Ja		46,43	12,11	8,60	4,19	0,00	0,16	4,03	2,42	0,27	0,02	2,13
Sri Lanka				96,01	49,03	10,83	9,83	9,67	0,16	0,00	0,46	0,46	0,00	0,00
Sudan	Ja	Ja		148,02	15,51	8,34	5,04	1,39	0,07	3,58	1,48	0,00	0,07	1,41
Swaziland				127,62	78,20	6,64	4,95	1,26	1,23	2,46	1,45	0,00	0,05	1,39
Syrien				320,67	81,40	1,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01
Tanzania				129,89	7,27	0,76	0,36	0,11	0,02	0,24	0,03	0,02	0,00	0,01
Tchad				134,33	4,25	2,46	2,10	0,27	1,52	0,32	0,05	0,02	0,03	0,00
Togo				152,94	26,57	1,74	1,63	0,00	1,63	0,00	0,04	0,00	0,04	0,00
Tunisien	Ja			166,95	188,89	13,03	7,76	7,54	0,22	0,00	1,93	0,54	1,14	0,24
Uganda	Ja	Ja		90,92	2,06	1,32	0,86	0,00	0,24	0,62	0,25	0,00	0,15	0,10
Vietnam				245,28	6,03	0,92	0,12	0,10	0,02	0,00	0,08	0,01	0,04	0,02
Yemen	Ja	Ja	Ja	52,83	125,72	5,36	3,66	3,37	0,27	0,03	0,55	0,32	0,21	0,02
Zambia				139,08	11,35	8,32	3,81	2,80	0,00	1,00	1,21	0,75	0,25	0,20
Zimbabwe				199,50	17,17	5,21	4,21	2,86	0,00	1,35	0,36	0,00	0,00	0,36

8

De statistiska verktygen och det totala biståndets effekter

Som introduktion till och utgångspunkt för de något mer detaljerade undersökningar vars resultat presenteras och analyseras senare, redovisas här hur den valda metoden fungerar och hur de erhållna resultaten från en undersökning av sambanden mellan lokal produktion, totalt bistånd och kommersiell import av spannmål kan tolkas. För denna undersökning har urvalet bestått av de 76 länder som tagit emot spannmålsbistånd under minst 8 av de 14 år (1988-2001) för vilka statistik finns tillgänglig som matchar biståndsdatan från WFP.

När datan omvandlats till per capita-termer har vissa tester av de ingående serierna genomförts för att begränsa riskerna att göra uttolkningar av rent slumpmässiga samband.³⁹ Därefter har regressionsanalyser genomförts i syfte att skatta

1. hur den lokala produktionen förhåller sig till tidigare års produktion, bistånd och kommersiella import,
2. hur biståndet förhåller sig till tidigare års produktion, bistånd och kommersiella import,
3. hur den kommersiella importen förhåller sig till tidigare års produktion, bistånd och kommersiella import.

Härvid har som tidigare nämnts data från samtliga i urvalet ingående länder kombinerats för att få tillräckligt mycket information att basera analysen på. Landsspecifika omständigheter som gör att två länder som fått lika mycket bistånd och importerat lika mycket under tidigare år ändå kan ha olika nivåer på produktionen har beaktats, liksom att stor

³⁹ Enhetsrottest anpassade till paneldataanalys enligt Im, Pesaran och Shins (2003) riktlinjer har genomförts på alla de tidsserier (i alla länderurval) som använts i de redovisade undersökningarna. I samtliga fall har hypotesen om förekomsten av enhetsrötter kunnat förkastas. Av frihetsgradsskäl kunde emellertid inte förekomsten av stationaritet runt en tidstrend testas inom ramen för dessa procedurer. Av det skälet har en tidstrend istället inkluderats som exogen variabel (och i många fall befunnits statistiskt signifikant) i samtliga VAR-regressioner. För en mer ingående beskrivning av de använda analysmetoderna se Enders (1995, s. 294-354).

leken på avvikelserna mellan skattade värden och sanna värden på variablerna kan variera mellan länder. Underförstått är ändå att skattningarna görs som om samtliga i urvalet ingående länder skulle öka eller minska sin lokala produktion i samma omfattning åren efter en viss ökning i mängden bistånd. Eftersom detta knappast är helt korrekt så kan de redovisade sambanden snarast betraktas som ett slags genomsnitt av reaktionerna bland de i urvalet ingående mottagarländerna.

Ur varje i analysen ingående regression kan en del intressant information utvinnas. I tabell 7 återges en del av resultaten från den regression som söker förklara den lokala produktionen (P) med tidigare års lokala produktion, bistånd (A) och kommersiella import (M).

Koefficienten för A(-1) ger det direkta (marginal-) sambandet mellan förra årets biståndsnivå och årets produktion (därav siffran -1 inom parentes). Om biståndet ökar med 1 kg per capita under ett år och övriga variabler skulle vara oförändrade så indikerar resultatet i tabellen att mottagarlandets produktion blir 0,084 kg större per person under året därefter. Kvoten mellan koefficienten ifråga och det standardfel ("Std. Error") som är förknippat med skattningen ger värdet på t-statistiken (i kolumnen näst längst till höger). Ju högre t-statistik, desto mindre är sannolikheten för att av ren slump få fram en koefficient som avviker lika mycket eller ännu mer från 0 fastän inget samband mellan de aktuella variablerna föreligger. Denna sannolikhet ges av p-värdet (i den sista kolumnen). Ju lägre p-värde desto troligare är det därför att ett samband faktiskt föreligger och i sådana här sammanhang är man ofta beredd att dra slutsatser om förekomsten av statistiska samband (signifikans) när p-värdet understiger 5 eller möjligen 10%. Det kan med den utgångspunkten till exempel sägas vara ett gränsfall huruvida det rör sig om någon direkt effekt av biståndet som mottagits för ett år sedan (A(-1)) och produktionen i år, eftersom det tillhörande p-värdet är 0,092.

Tabell 7. Utdrag ur resultat från regressionsanalys med lokal produktion (P) som beroendevariabel

Dependent Variable: P Method: GLS (Cross Section Weights) Sample: 1993 2001 Included observations: 9 Number of cross-sections used: 76 Total panel (balanced) observations: 684 One-step weighting matrix White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-statistic	p-value
P (-1)	0,274	0,041	6,668	0,000
P (-2)	0,111	0,042	2,654	0,008
P (-3)	0,133	0,041	3,217	0,001
P (-4)	-0,008	0,038	-0,201	0,841
P (-5)	0,016	0,036	0,456	0,649
A (-1)	0,084	0,050	1,688	0,092
A (-2)	0,138	0,047	2,912	0,004
A (-3)	-0,121	0,043	-2,822	0,005
A (-4)	0,063	0,036	1,750	0,081
A (-5)	0,024	0,026	0,908	0,364
M (-1)	0,031	0,013	2,441	0,015
M (-2)	0,028	0,015	1,917	0,056
M (-3)	-0,018	0,014	-1,294	0,196
M (-4)	0,042	0,013	3,348	0,001
M (-5)	0,004	0,013	0,345	0,730
TIME	-0,227	0,086	-2,641	0,009
Fixed Effects				

En första indikation på huruvida biståndet utövar något inflytande över lokal produktion fås genom att kontrollera förekomsten av *Granger-kausaltitet* från bistånd till produktion, dvs. ifall information om tidigare års inflöden av bistånd hjälper till att förklara årets produktion. I praktiken innebär det att frågan ställs om det är möjligt att koefficienterna A(-1), A(-2), A(-3), A(-4), och A(-5), som mäter biståndets inflytande, *alla* egentligen är lika med noll. Detta görs i form av ett separat (i tabellen ej redovisat) test. I det här fallet erhålls ett p-värde på 0,0002, vilket pekar på ett sannolikt samband mellan årets produktion och mottaget livsme

delsbistånd under tidigare år och alltså på en förekomst av Granger-kausaltitet från bistånd till produktion.

En kombination av den information som kan utvinnas ur den just granskade regressionen och de regressioner som används för att förklara nivåerna på bistånd respektive kommersiell import, öppnar möjligheter att bedöma de "kortsiktiga" sambanden mellan bistånd, lokal produktion och kommersiell import. Utifrån dessa regressioner kan eventuella samband härledas mellan *årets* lokala produktion, *årets* bistånd och *årets* kommersiella import. Det förutsätter dock att följande antaganden görs:

- Den lokala produktionen påverkas inte av mängden bistånd eller kommersiell import som inflyter under *samma* år. Detta kan motiveras med att de huvudsakliga åtgärderna för årets lokala produktion redan har vidtagits då effekterna av biståndet och den kommersiella importen på den lokala marknaden står klara.⁴⁰
- Den kommersiella importen är mer flexibel än biståndet som behöver rekvireras en viss tid i förväg. Det innebär att det vore möjligt att importen påverkas av biståndet men omöjligt att biståndet påverkas av importen.

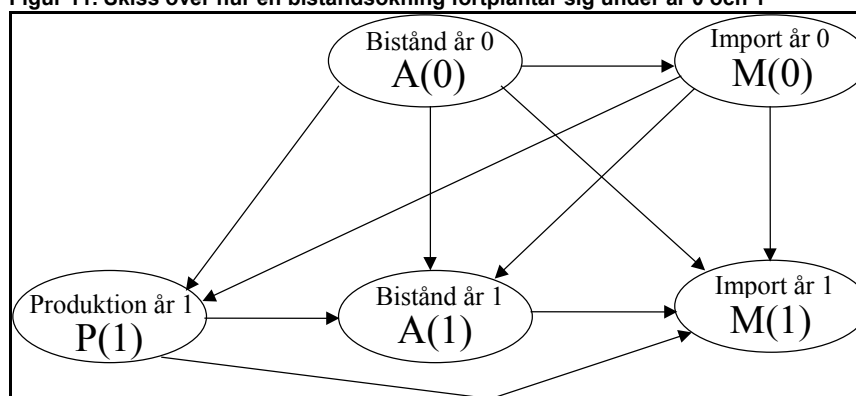
När även de kortsiktiga sambanden identifierats görs en så kallad *impuls-responsanalys*. Därvid spåras konsekvenserna av en hypotetisk tillfällig ökning av biståndet med 1 kg per person år 0 för utvecklingen av lokal produktion, bistånd och kommersiell import under det året och därpå följande år. I figur 11 skisseras hur denna hypotetiska biståndsökning fortplantar sig genom systemet t.o.m. år 1. En pil från en ruta till en annan symboliserar påverkan. Pilen från A(0) till M(0) visar exempelvis att biståndet år 0 antas påverka den kommersiella importen år 0.

I enlighet med nyss nämnda antaganden inverkar inte biståndsökningen på produktionen under samma år, vilket är förklaringen till att P(0) utelämnats ur skissen. Däremot finns en sådan kortsiktig inverkan på den

⁴⁰ Antagandet om att den lokala produktionen är okänslig för bistånd under innevarande år får stöd i studien av Barrett et al. (1999)) där författarna finner att det inte går att förkasta hypotesen att de kortsiktiga effekterna av amerikanskt programbistånd på produktionen i mottagarländerna är obefintliga.

kommersiella importen (vilket förklarar pilen från $A(0)$ till $M(0)$), på vilken storleken räknats fram till -0,43 kg per person med hjälp av sambanden mellan de olika regressionernas skattningsfel.

Figur 11. Skiss över hur en biståndsökning fortplantar sig under år 0 och 1



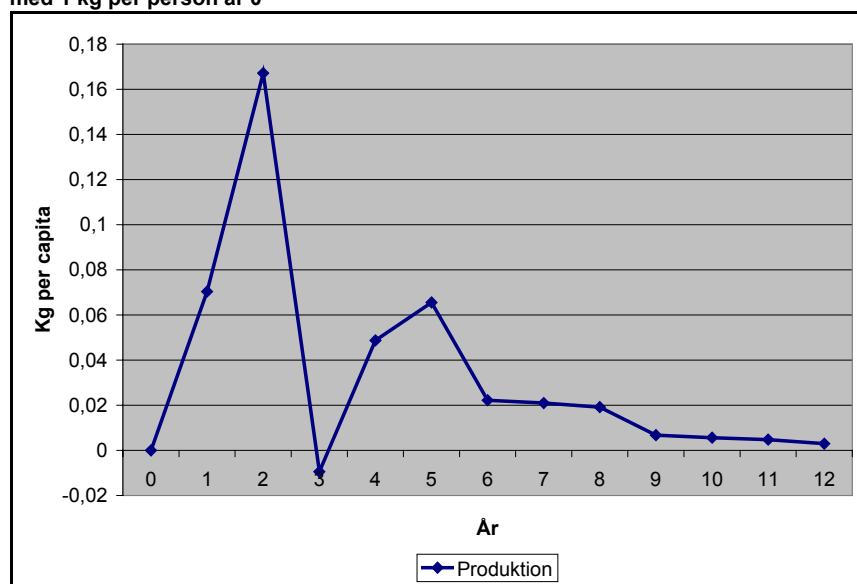
Den direkta effekten av förändringen i $A(0)$ på $P(1)$ ges av den ovan diskuterade koefficienten för $A(-1)$ i regressionen som förklarar produktion (se tabell 7 ovan) eftersom det handlar om effekten av en förändring i biståndet som skedde en period bakåt i tiden. Men förändringen i $A(0)$ påverkar produktionen ett år senare också i viss mån via importförändringen i $M(0)$. En kommersiell import år 0 som är 0,43 kg lägre per capita än den annars hade varit innebär (enligt koefficienten för $M(-1)$ i tabell 7) att produktionen år 1 reduceras med $0,031 \cdot 0,43 = 0,013$ kg per capita. Dras den kvantiteten av från ökningen som kan hänföras till det direkta sambandet givet av koefficienten för $A(-1)$, dvs. 0,084, så erhålls en sammantagen effekt på produktionen år 1 om ca 0,071 kg per capita. Denna effekt på $P(1)$ fortplantar sig som synes i figuren till såväl $A(1)$ som $M(1)$ och naturligtvis till P , A och M under ett antal perioder därefter.

En genomgående regel för resultatredovisning i denna rapport är att resultaten av impuls-responsanalyser (oftast i diagramform som i det följande avsnittet) endast redovisas i de fall då Granger-kausaltet befunnits föreligga mellan de inblandade variablerna.

8.1 Biståndseffekter på lokal produktion

I figur 12 illustreras de således framräknade effekterna av den hypotetiska tillfälliga biståndsökningen på produktionen under ett antal år därefter. Ett år senare skulle produktionen med ca 0,07 kg per person överstiga den nivå som skulle råda om inte biståndsökningen ägt rum, två år efter biståndsökningen är produktionen drygt 0,17 kg större per person än vad den annars hade varit, osv. Med tiden klingar effekterna av och de är mycket nära noll efter 9 år.⁴¹ En summering av effekterna visar att den tillfälliga ökningen av biståndet med 1 kg per person år 0 har givit upphov till sammanlagt litet drygt 0,4 kg extra inhemsk spannmålsproduktion i mottagarlandet under åren därefter.

Figur 12. Konsekvenser för spannmålsproduktionen av en tillfällig biståndsökning med 1 kg per person år 0



⁴¹ Storleken på de effekter som syns i diagrammet motsvarar de bästa gissningar den tillgängliga statistiken och den statistiska analysmetoden tillåter, men kan naturligtvis inte ges några vittgående tolkningar utan att en betydande felmarginal beaktas. Det är i princip möjligt (om än inte brukligt mot bakgrund av de ej kalkylerbara felmarginaler som skulle krävas för att ta hänsyn till bristerna i den använda datan och risken för felspecifikationer av den ekonometriska modellen) att räkna fram standardfel och i figuren rita en bredare kurva motsvarande ett visst konfidsintervall. För vektorautoregressioner på paneldata gives emellertid inga färdiga rutiner för detta och ett omfattande programmeringsarbete som går utanför denna studies ramar skulle krävas.

Dessa resultat är knappast förenliga med tesen att livsmedelsbistånd generellt sett inverkar menligt på livsmedelsproduktionen i mottagarländerna.

Med hjälp av impuls-responsanalyser är det också möjligt att få en uppfattning om biståndets relativa betydelse för utvecklingen av lokal produktion och kommersiell import. Man ser först hur ett litet fel i bedömningen av dagens nivå på biståndet fortplantar sig i det system vars första del illustrerades i figur 11. Efter ett antal år har en avvikelse (benämnd prognosfelsvarians) på en viss storlek hunnit uppträda i nivåerna på bistånd, lokal produktion och kommersiell import. Sedan upprepar man proceduren för små fel i bedömningen av dagens nivå på var och en av de andra variablerna (lokal produktion och kommersiell import) och noterar prognosfelsvarianserna som följer av dessa fel efter ett antal år. Därefter summeras prognosfelsvarianserna för exempelvis lokal produktion från de olika felkällorna och slutligen beräknas respektive felkällors andel i summan av prognosfelsvarianserna. För det aktuella fallet är resultatet av sådana beräkningar (med tidshorisonten satt till 10 år för att andelarna då normalt har stabiliserat sig) presenterade i tabell 8.

Tabell 8. Prognosfelsvariansernas fördelning i analysen av totalt bistånd (efter 10 år)

	Andelar av prognosfelsvariationen orsakad av		
	P-fel	A-fel	M-fel
Lokal produktion per capita (P)	99,39%	0,32%	0,29%
Livsmedelsbistånd per capita (A)	0,73%	99,16%	0,11%
Kommersiell import per capita (M)	7,26%	4,55%	88,19%

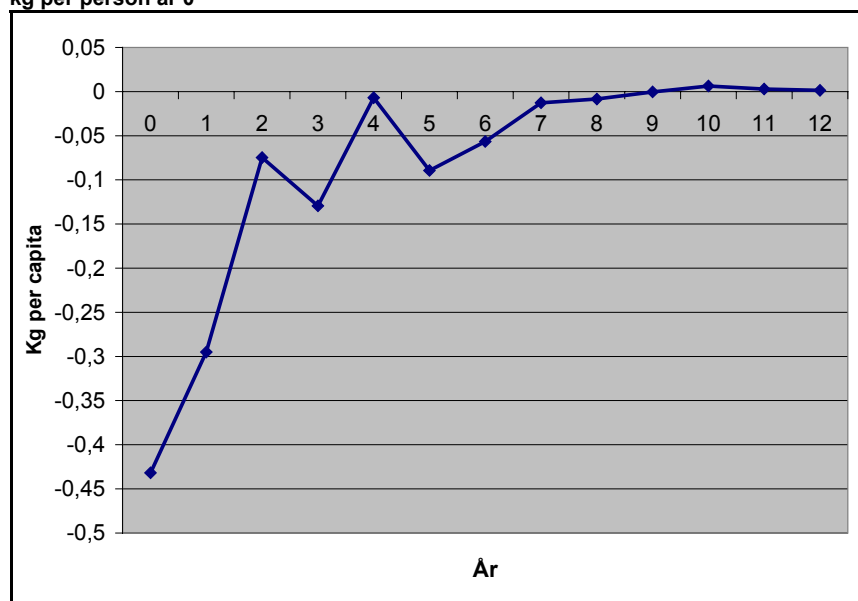
En vanlig tolkning är att en hög andel av prognosfelsvarianserna indikerar ett stort inflytande över utvecklingen av en variabel. Här pekar den låga andelen för biståndsfel (A-fel) i prognosfelsvariansen för produktion (0,32%) på att biståndets roll i den lokala produktionens utveckling är mycket liten. Detta förklaras delvis av att biståndet utgör en mycket liten andel av spannmålsutbudet i mottagarländerna (i genomsnitt 5 procent i det aktuella länderurvalet). En mer framträdande roll tycks livsmedelsbiståndet spela i bestämningen av framtida importnivåer, som synes i kolumnen för biståndsfel under kommersiell import i samma tabell, vilket diskuteras närmare i nästa avsnitt.

8.2 Biståndets effekter på kommersiell import

Undersökningens andra huvudfråga gäller biståndets inverkan på kommersiell handel. Redan utifrån innehållet i tabell 8 kan man konstatera att biståndet tycks utöva ett större inflytande på kommersiell import än på lokal produktion. Detta skulle vara förenligt med att de flesta mottagarländer ägnar sig åt kommersiell import av samma typer av livsmedel som ingår i biståndet, och att livsmedelsbiståndet helt enkelt ersätter en del av den (se det teoretiska resonemanget i avsnitt 5.2). Samtidigt innebär resultatet ett brott mot de i avsnitt 3.2 omnämnda Usual Marketing Arrangements som stipulerar oförändrade kommersiella importnivåer.

Figur 13 som visar konsekvenserna för den kommersiella importen av samma hypotetiska ökning i biståndsmängden som ligger till grund för produktionseffekterna återgivna i figur 12.

Figur 13. Konsekvenser för kommersiell import av en tillfällig biståndsökning med 1 kg per person år 0



Eftersom biståndet huvudsakligen påverkar den kommersiella importen under samma år som det når mottagarlandet finns endast ett svagt sta

tistiskt stöd för hypotesen att *tidigare års* bistånd kan bidra till att förklara förändringar i de kommersiella importkvantiteterna, dvs. att det råder Granger-kausaltet från bistånd till kommersiell import.

De resultat som hittills rapporterats bygger, som tidigare nämnts, på antagandena att bistånd och lokal produktion inte påverkas av kommersiell import under samma år, medan den kommersiella importen anpassar sig till såväl bistånd som lokal produktion under innevarande år. Givet dessa antaganden kan analysen kompletteras med resultaten från en regressionsanalys avsedd att förklara den kommersiella importen även med hjälp av innevarande års nivåer på bistånd och lokal produktion. Syftet är närmast att kontrollera om det negativa kortsiktiga samband mellan bistånd och kommersiell import som uppträder i figur 13 är statistiskt signifikant. Delar av resultaten från denna kompletterande regressionsanalys rapporteras i tabell 9 där man kan notera att p-värdet för bistånd (A) är så lågt att det talar för ett statistiskt signifikant och tillika negativt samband mellan bistånd och kommersiell import samma år. Den skattade koefficienten på $-0,561$ indikerar att det typiska mottagarlandet minskar sin kommersiella import med $0,561$ kg under ett år då 1 kg extra bistånd inflyter.⁴²

I kombination med de begränsade effekterna på lokal produktion, så är resultaten för den kommersiella importen kompatibla med en situation där de flesta av mottagarländerna redan importerar spannmål till världsmarknadspriser. Detta gör att de lokala producenternas priser inte påverkas och biståndet istället tränger undan den kommersiella importen i den mån konsumtionen inte ökar. Slutsatserna är att under samma år som ett extra kg spannmålsbistånd erhålls så går hälften till ökad spannmålskonsumtion och hälften till att ersätta vad som annars skulle importeras kommersiellt.

⁴² Den lilla diskrepansen mellan den här skattade koefficienten och commercial importeffekten är 0 i Figur 3 hänför sig till att den sistnämnda framräknats utifrån information om samband mellan skattningsfelen i flera olika regressioner och de antaganden som gjorts beträffande variabelernas effekter på varandra under innevarande år.

Tabell 9. Utdrag ur resultat från separat regressionsanalys för kommersiell import

Dependent Variable: M Method: GLS (Cross Section Weights) Sample: 1993 2001 Included observations: 9 Number of cross-sections used: 76 Total panel (unbalanced) observations: 679 One-step weighting matrix White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-statistic	p-value
P	-0,100	0,020	-4,999	0,000
P (-1)	-0,043	0,016	-2,657	0,008
P (-2)	0,027	0,018	1,501	0,134
P (-3)	-0,001	0,014	-0,103	0,918
P (-4)	0,001	0,015	0,064	0,949
P (-5)	0,013	0,015	0,913	0,362
A	-0,561	0,087	-6,432	0,000
A (-1)	0,073	0,080	0,909	0,364
A (-2)	0,025	0,078	0,321	0,749
A (-3)	-0,106	0,065	-1,620	0,106
A (-4)	0,039	0,057	0,677	0,499
A (-5)	-0,114	0,053	-2,134	0,033
M (-1)	0,224	0,040	5,576	0,000
M (-2)	0,012	0,040	0,302	0,763
M (-3)	-0,016	0,033	-0,470	0,639
M (-4)	-0,033	0,035	-0,934	0,351
M (-5)	-0,038	0,036	-1,069	0,285
TIME	0,393	0,100	3,911	0,000
Fixed Effects				

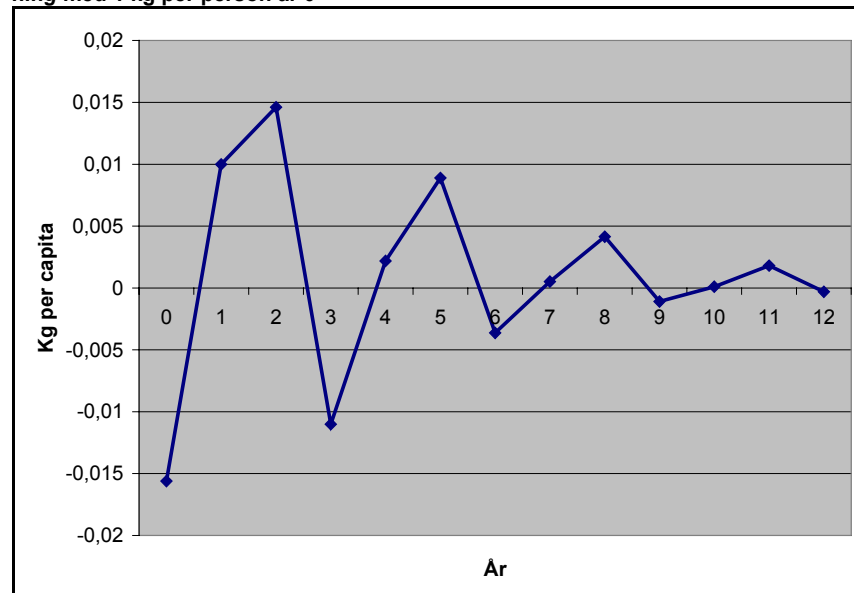
Av figur 13 framgår att en negativ inverkan finns på den kommersiella importen även året efter, vilket kan härledas till förändringar i fyra olika värden (se de fyra pilarna till M år 1 i figur 11). Dessa är förra årets bistånd och förra årets kommersiella import (vilka i det här fallet båda bidrar till att pressa ned årets kommersiella import), årets bistånd (som visar sig stimuleras av tidigare års bistånd, se diskussionen nedan), och innevarande års lokala produktion. Produktionen har reagerat positivt på fjolårets biståndinflöde, eventuellt via användning av frigjorda resurser till att förbättra förutsättningarna för lokal produktion, och bidrar nu till att tränga undan en del av den kommersiella importen.

8.3 Mönster i biståndsgivningen

VAR-analysen medger också utvinning av viss intressant information om biståndsgivandet. Det kan vara intressant att veta huruvida biståndet kompenserar för negativa förändringar i mottagarlandets egen produktion (i syfte att jämna ut tillgången på livsmedel), och hur pass ut hålligt över tiden (persistent) det är.

Att döma av produktionsfelens andel av biståndets prognosfelsvarians (se tabell 8) har mottagarlandets spannmålsproduktion per capita haft en underordnad roll i bestämningen av hur mycket spannmål i form av bistånd som inflyter från givarländer. Helt utan betydelse tycks dock produktionsnivåerna inte vara (eftersom det finns stöd för Grangerkausalitet från produktion till bistånd). I den mån en anpassning till lokala produktionsnivåer sker, tycks den emellertid *inte* vara sådan att den jämnar ut tillgången på livsmedel, utan snarare tvärtom. En hypotetisk tillfällig minskning av produktionen i ett typiskt mottagarland med 1 kg per capita år 0 ger en viss minskning av biståndet samma år, följt av smärre öknings under två år (se figur 14).

Figur 14. Konsekvenser för spannmålsbiståndet av en tillfällig produktionsminskning med 1 kg per person år 0



Dessa förändringar är iögonenfallande små. Dessutom förväntas en biståndsgivning som är väl anpassad till lokala produktionsresultat öka när produktionen minskar och inte tvärtom. Här ser det ut som om biståndet anpassas till en produktionsminskning men med fördröjning. Att biståndsgivningen ökar under de påföljande åren skulle också kunna bero på att en produktionsminskning ett år normalt följs av lägre produktion även under åren därefter.

Den bristande anpassningen till lokala produktionsnivåer för det totala livsmedelsbiståndet ligger i linje med resultat erhållna i en studie av livsmedelsbiståndets konsumtionsutjämnande egenskaper av Gupta et al. (2003) som enligt författarna pekar på att "... för de flesta länder är livsmedelsbistånd inte kontracykliskt".

Regressionen som skall förklara nivån på biståndet indikerar ett positivt och statistiskt signifikant samband mellan biståndet till ett land under ett visst år och biståndet till samma land året innan. Det skulle kunna tas till intäkt för att det finns en viss grad av uthållighet snarare än flyktighet i livsmedelsbiståndet men ett sådant samband skulle också kunna uppträda i den mån en biståndsinsats (baserad på ett och samma politiska beslut) kommer i form av flera leveranser utsträckta över ett antal månader, som alltså kan infalla på två sidor av ett årsskifte.

8.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande konstateras utifrån undersökningen av hela den grupp av länder som varit frekventa mottagare av spannmålsbistånd under perioden 1988-2001:

- I förhållande till andra faktorer som påverkar framtida produktionsnivåer så tycks biståndet spela en mycket begränsad roll, men det finns trots allt ett statistiskt signifikant samband mellan produktionen i det typiska mottagarlandet ett visst år och storleken på tidigare års inflöden av bistånd. Lite extra bistånd ett år skulle innebära *något högre produktionsvolym* i det typiska mottagarlandet under några år framöver. Detta motsäger den ofta framförda hypotesen att livsmedelsbistånd generellt sett inverkar menligt på mottagarländernas egen livsmedelsproduktion.

- För den kommersiella importen av spannmål så spelar biståndet en mer framträdande roll, nästan uteslutande i form av en negativ effekt under det år det når mottagarlandet. Detta kan, i kombination med resultaten rörande produktion, tolkas som en följd av begränsad additionalitet (dvs. att, vid givna priser, ett extra kg mottaget spannmål inte betyder så mycket som ett extra kg spannmålskonsumtion). Biståndet ersätter helt enkelt delvis (enligt skattningarna ungefär hälften) av vad som annars skulle importeras kommersiellt. Ingen långsiktig återhämtning av den kommersiella importen kan heller spåras vilket implicerar att livsmedelsbiståndet inte ur givarländernas synvinkel (åtminstone för givarländerna som kollektiv) kan betraktas som någon lyckad investering i framtida livsmedelsexport.
- Biståndsgivningen verkar i någon, om än liten, mån ta intryck av hur produktionen i mottagarländerna varierar. Den kritik mot bristande timing som förekommit (exempelvis i utvärderingar av EU-biståndet, se avsnitt 4.2) får ett visst stöd i resultaten som pekar på att den begränsade anpassningen till produktionsminskningar inte uppträder förrän under efterkommande år. Man riskerar därför att biståndet (om än högst marginellt) förstärker snarare än jämnar ut variationer i den totala tillgången på livsmedel i mottagarländerna.

9

Effekterna av EU:s och USA:s livsmedelsbistånd

Det föregående kapitlet ägnades åt de samband som kan spåras mellan bistånd, lokal produktion och kommersiell import för största möjliga urval av mottagarländer utan distinktioner mellan givare och formerna för biståndet. Med nödvändighet har därför endast de grövsta dragen kunnat urskiljas och kort- och långsiktiga effekter i olika riktningar kan dölja sig under ytan. Försättningsvis skall därför steg tas mot större nyanser med avseende på å ena sidan givarländer, å andra sidan former för biståndet.

Härnäst står givarländerna i fokus, och en av de frågor som motiverat studien – de eventuella skillnaderna i konsekvenser av livsmedelsbiståndet från USA och det från EU. Dessa skillnader är av stort intresse mot bakgrund av de i avtal inskrivna förbindelserna att undvika skador på såväl lokal produktion som kommersiell handel, liksom de aktuella givarnas ståndpunkter i WTO-förhandlingarna (se avsnitt 3.2).

För att kunna genomföra undersökningen på ett meningsfullt sätt behöver länderurvalet innehålla en så stor mängd bistandsflöden som möjligt och samtidigt vara representativt. Ett kriterium liknande det för den tidigare redovisade analysen används, nämligen att ett i urvalet ingående land måste ha mottagit spannmålsbistånd från EU under minst 8 av de 14 åren liksom från USA under lika många år. Det ger 33 länder, varav de flesta befinner sig i Afrika (huvudsakligen söder om Sahara) men även Bangladesh och några latinamerikanska länder ingår (se länderförteckningen i tabell 6).

Inledningsvis kontrasteras de samlade effekterna av EU:s och USA:s livsmedelsbiståndsgivning under perioden 1988-2001. I nästa steg beaktas möjligheten att biståndets effekter på mottagarländerna i Afrika söder om Sahara skiljer sig från vad som är typiskt i det större länderurvalet. Därefter undersöks om den deklarerade omläggningen i EU:s livsmedelsbiståndspolitik efter 1996 lämnat några spår efter sig i mottagarländerna. Mot bakgrund av det särskiljande av programbistånd som

förekommit i tidigare studier och det faktum att drastiska minskningar i användningen av denna biståndsform är den kanske tydligaste tendensen till omprioriteringar i EU-biståndet efter 1996, görs därefter separata analyser för programbistånd och övriga biståndsformer – alltså med ett öga på eventuella skillnader med avseende på givarens identitet.

Det finns anledning att tro att detaljutformningen av livsmedelsbiståndet och såväl formella som informella villkor för detta kan skilja sig mellan givarländer och att detta kan ha implikationer för produktions- och handelseffekterna. En på förhand given källa till skillnader i effekter av olika givares bistånd – benägenheten att använda lokala och triangulära köp vid upphandlingen av livsmedlen som används i biståndet – har emellertid uteslutits ur de följande analyserna, som helt koncentrerar sig på de delar av biståndet som hämtas från givarländernas egna lager eller marknader. Här listas en mängd andra möjliga orsaker till skillnader mellan effekterna av olika länders bistånd:

- *Timing* i leveranserna, vilket kan förmodas vara en viktig bestämningsfaktor i graden av additionalitet (dvs. hur stor konsumtionsökning som, vid givna priser, följer av en biståndsökning) och därmed potentialen för undanträngning av kommersiell import eller lokal produktion.
- *Varuinnehållet* i givarnas livsmedelsbistånd, eftersom effekterna på efterfrågan på lokal produktion respektive kommersiell import kan förväntas variera med hur de i biståndet ingående varorna fungerar som substitut för eller komplement till dessa. Möjligen har koncentrationen på spannmål begränsat de potentiella effekterna av skillnader i varuinnehåll.
- *Andelen av biståndet som monetiseras* (säljs på lokala marknader) vid ankomsten, eftersom detta minskar sannolikheten för att de extra resurser som biståndet innebär hamnar hos de som är mest benägna att konsumera livsmedel. Andelen som monetiseras kan således antas vara negativt korrelerad med graden av additionalitet och beror på faktorer såsom fördelningen på kategorier (programbistånd, projektbistånd, etc.), villkor som ställs, och i vilken mån givarna lämnar separata bidrag för att täcka distributionskostnader.

- *Typer av projekt i vilka biståndet (eller counterpart funds) används, vilket i någon mån kan styras via villkor och önskemål från ett givarlands sida och vara avgörande för hur väl riktat mot de mest behövande biståndsflödena är och därmed vilken grad av additionalitet som uppnås.*
- *Graden till vilken livsmedelsbiståndet är anpassat till annat bistånd från respektive givare. Ingår exempelvis livsmedelsbiståndet i en större satsning som i övrigt är inriktad på jordbruksutveckling skulle det kunna ge en vilseledande bild av livsmedelsbiståndet som orsak till förändringar i mottagarlandet.*
- *Villkor kring handel med livsmedel, inklusive usual marketing requirements (dvs. bibehållna kommersiella importkvantiteter), restriktioner på återexport och möjligen inofficiella krav på köp från givarlandet.*
- *Villkor kring ekonomisk politik, särskilt rörande stimulans av lokal produktion och/eller konsumtion av livsmedel, som ställs i samband med biståndsgivningen.*
- *Maktrelationer och annat som påverkar incitamenten för mottagarlandet att efterleva de villkor och önskemål som finns hos givarlandet.*

Dessutom kan valet av mottagarländer ha betydelse men en sådan urvaleffekt begränsas i viss mån av kravet på ett minimum av 8 års biståndsleveranser från varje givarland. En del av de nämnda källorna till diskrepanser mellan effekter av amerikanskt och europeiskt livsmedelsbistånd skulle kunna återspeglas i mätbara egenskaper såsom val av distributionskanaler, biståndsformer och fördelningen mellan länder. Andra – däribland timing, villkor och koppling till andra biståndsformer – kan inte spåras på samma sätt. Det bör påpekas att den valda analysmetoden inte kan ge några indikationer på vilka faktorer som ligger bakom eventuella skillnader i effekterna av EU:s och USA:s bistånd.

I tillägg till tidigare nämnda antaganden för identifiering av kortsiktiga samband mellan variablerna (se kapitel 8), förutsätts här att USA:s biståndsgivning på grund av sin avsevärt mycket större omfattning, åt

minstone på kort sikt inte påverkas av den biståndsgivning som EU står för. Däremot antas det vara möjligt att USA-biståndet till ett visst land har såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter på EU-biståndet dit.

9.1 Biståndets reaktioner på produktionsförändringar hos mottagaren

Såväl EU:s som USA:s biståndsgivning har samband med tidigare års produktionsnivåer i mottagarländerna. Granger-kausalitet från produktion till bistånd föreligger i båda fallen. De andelar av prognosfelsesvarianserna som redovisas i tabell 10 pekar emellertid på att det amerikanska biståndet är känsligare för hur produktionen varierar i mottagarländerna än vad EU:s bistånd är. Den lokala produktionens inflytande över prognosfelsesvariationen i biståndet är endast 0,82 procent efter 10 år i EU-fallet att jämföra med 3,15 procent för USA. Vad tabellen inte visar är att, liksom för det totala spannmålsbiståndet i det större länderurvalet, båda dessa givares reaktioner på förändringar i mottagarländernas produktion är mycket små och inte kommer förrän något år efteråt.

Tabell 10. Prognosfelsesvariansernas fördelning i analysen av EU:s och USA:s bistånd (efter 10 år)

	Andelar av prognosfelsesvariationen orsakad av			
	P-fel	U-fel	E-fel	M-fel
Lokal produktion per capita (P)	99,59%	0,07%	0,08%	0,26%
USA-bistånd per capita (U)	3,15%	95,65%	1,10%	0,09%
EU-bistånd per capita (E)	0,82%	2,61%	96,45%	0,13%
Kommersiell import per capita (M)	6,70%	3,99%	1,45%	87,87%

9.2 Biståndets inflytande på lokal produktion

Medan tidigare års produktionsnivåer i mottagarländerna utövar ett visst, om än mycket begränsat, inflytande på EU:s och USA:s biståndsgivning så tycks ingendera givares bistånd ha någon nämnvärd inverkan på mottagarländernas produktion. Andelarna i prognosfelsesvariansen är i det närmaste obefintliga (0,07% för USA-bistånd och 0,08% för EU-bistånd – se tabell 10) och ingen Granger-kausalitet från bistånd till produktion återfinns för någon av givarna.⁴³ Det kan emellertid inte uteslu

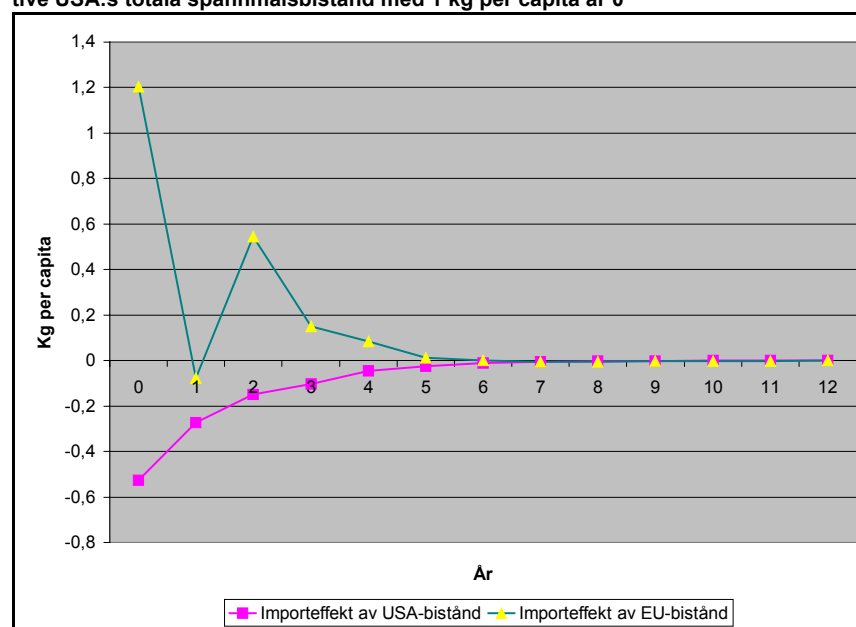
⁴³ Observera regeln att inga impuls-responsdiagram redovisas i de fall, som detta, då ingen Granger-kausalitet från bistånd till produktion förekommer.

tas att det bakom dessa resultat för givarnas totala bistånd döljer sig mer påtagliga men motstridiga effekter av olika biståndsformer respektive på olika mottagarländer. Detta är föremål för närmare granskningar nedan.

9.3 Biståndets inflytande på kommersiell import

Medan den lokala produktionen lämnas i det närmaste oberörd, påverkas den kommersiella importen på ett tydligt sätt av bistånd från såväl USA som EU. Sammantaget blir effekterna snarlika de som kunde observeras för världens totala bistånd till det större urvalet länder (se figur 13 ovan) med en tydlig utträngning där 1 kg extra spannmålsbistånd får det genomsnittliga mottagarlandet att samma år minska sin kommersiella import av spannmål med ungefär ett halvt kg. Det intressanta när biståndet på detta sätt delas upp på givare är emellertid att effekterna går i dramatiskt olika riktningar. Figur 15 visar hur det i storlekstermer dominerande amerikanska biståndet tränger undan kommersiell import enligt det just nämnda mönstret, medan EU-biståndet ser ut att förorsaka en betydande *ökning* av den kommersiella importen.

Figur 15. Konsekvenser för den kommersiella importen av en ökning av EU:s respektive USA:s totala spannmålsbistånd med 1 kg per capita år 0



En separat skattning visar också att denna på EU-bistånd följande importökning är statistiskt signifikant.⁴⁴ En effektiv targetting och timing i EU-biståndet som ger en hög grad av additionalitet i efterfrågan på spannmål skulle kunna förklara att man inte ser samma undanträngning av den kommersiella importen som det amerikanska biståndet ger upphov till, men räcker inte till för att förklara en importökning. Här följer några möjliga förklaringar till ökningen:

- Trots det förbud mot återexport av ingående livsmedel som normalt åtföljer biståndslieferanserna är det möjligt att EU-biståndet i någon mån återexporteras av mottagarländerna och att en del av exportinkomsterna i sin tur används till spannmålsimport. Detta skulle kunna ske då den erhållna spannmålen är av typer och kvaliteter som inte möter samma betalningsvilja i mottagarlandet som på världsmarknaden.
- Effekten skulle också kunna uppstå vid krav på en viss mängd kommersiell import för åtnjutande av livsmedelsbistånd – en typ av exportsubventionering som ifall den existerar skulle bryta mot Food Aid Convention.
- Det går emellertid inte heller att utesluta yttre omständigheter som får EU-biståndet och den kommersiella importen att öka samtidigt utan att något egentligt samband dem emellan föreligger.
 - En sådan möjlighet är att vid tillfällen då världsmarknadspriserna är låga och mottagarländernas kommersiella import av den anledningen är ovanligt stor så är livsmedelsbistånd också ett mer attraktivt alternativ till subventionerad kommersiell export. Det kostar helt enkelt mindre att ge bort spannmål när priset är lågt.
 - Det skulle också kunna vara en konsekvens av EU:s syn på livsmedelsbiståndet som en integrerad del i bredare biståndssatsningar. Om de övriga komponenterna i sådana satsningar spär på efterfrågan på spannmål i större utsträckning än vad bi

⁴⁴ Vid ett ensidigt test erhålls ett p-värde på $0.058/2 = 0,029$.

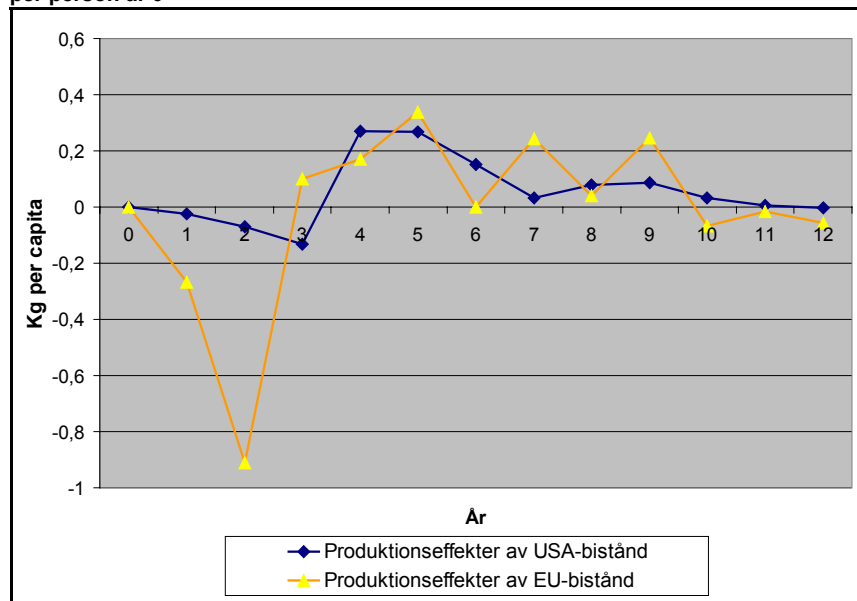
ståndet bidrar till utbudet, så skulle en ökad kommersiell spannmålsimport kunna gå hand i hand med ett ökat spannmålsbistånd.

9.4 Ser biståndets effekter annorlunda ut i Afrika söder om Sahara?

Det länderurval som använts för att få största möjliga underlag för en undersökning av effekterna av EU:s och USA:s livsmedelsbistånd inkluderar ett antal sinsemellan mycket olika länder och det är naturligtvis av intresse att få reda på om resultaten för ett bredare länderurval döljer effekter på en undergrupp av länder. Undersökningsmetodens krav på många observationer tillåter inte alltför små urval men kan fungera för en grupp länder som i många sammanhang skiljs ut med hänvisning till sina speciella egenskaper – länderna i Afrika söder om Sahara, som redan utgör två tredjedelar av det bredare länderurvalet.

För dessa 22 länder uppvisar såväl EU:s som USA:s bistånd ett visst inflytande över lokal produktion (sammantaget litet drygt 3 procent av prognosfelsvariationen efter 10 år). Det föreligger en Granger-kausaltitet från såväl EU:s som USA:s bistånd till mottagarländernas produktion, dvs. tidigare års bistandsflöden från båda dessa givare hjälper till att förklara storleken på innevarande års produktion. Figur 16 visar hur en tillfällig bistandsökning från EU får den lokala produktionen att sjunka på två års sikt men att en viss återhämtning därefter sker. Skulle effekterna summeras så är den långsiktiga effekten av en ökning i EU-biståndet nära noll. Amerikanskt bistånd uppvisar mer positiva långsiktiga effekter på den lokala produktionen i Afrika söder om Sahara. En tillfällig ökning av detta bistånd skulle enligt de erhållna resultaten inte ha några nämnvärda effekter på mottagarländernas produktion under de tre följande åren, varpå positiva effekter registreras. En summering av effekterna över ett antal år pekar på att en tillfällig ökning av det amerikanska biståndet med 1 kg per capita under ett år, på olika vägar skulle stimulera till en större lokal produktion på sammanlagt 0,69 kg per capita över den följande 12-årsperioden (varefter effekterna är försumbara).

Figur 16. Konsekvenser för produktionen i ett mottagarland i Afrika söder om Sahara av en tillfällig ökning av EU:s respektive USA:s totala spannmålsbistånd med 1 kg per person år 0



Även i Afrika söder om Sahara tränger amerikanskt bistånd undan kommersiell import på kort sikt, om än inte lika kraftigt som i det större länderurvalet. Den markanta kortsiktiga stimulans till den kommersiella importen som tycks följa av EU-bistånd om man utgår ifrån resultaten med det större länderurvalet, uppträder dock inte alls hos det genomsnittliga landet i Afrika söder om Sahara.

För båda givarnas bistånd kan sammanfattningsvis sägas att effekterna på kommersiell import tycks vara mer begränsade och effekterna på produktion större när analysen inskränks till mottagarländer i Afrika söder om Sahara. En möjlig förklaring till de mer begränsade importeffekterna är att det åtminstone för vissa av dessa länder under vissa år saknats tillgång till spannmålsimport till priser man velat betala. Det har med andra ord inte funnits någon kommersiell import att tränga ut. En annan tänkbar förklaring är att de i biståndet ingående varorna inte helt och hållet fungerar som substitut för de i den kommersiella importen ingående varorna. När anpassningen till ett inflöde av livsmedelsbistånd

inte sker via reducerad kommersiell import, och targeting och timing inte är tillräckligt goda för att säkerställa full additionalitet, så kan priserna pressas och eventuellt få mottagarländernas bönder att dra ned på sin produktion framöver. Det skulle kunna vara en sådan effekt man ser under ett par år efter biståndsinflöden (framförallt från EU) i figur 16.

De mer långsiktiga effekterna, och särskilt de summeringar av förhållandevis små effekter ett flertal år framåt i tiden som nämndes ovan, är högst osäkra. Är man ändå beredd att dra några slutsatser därunder, så skulle det vara att ett mottagarland i Afrika söder om Sahara som är angeläget om utvecklingen av sin egen spannmålsproduktion hellre skulle ta emot ett kg extra bistånd från USA än från EU.

9.5 Har något hänt efter 1996?

Har de nya normer för EU:s livsmedelsbiståndspolitik som antogs i förordningen 1292/96 lämnat några spår efter sig i termer av biståndets effekter på mottagarländernas produktion och kommersiella import? För att undersöka detta delades datamaterialet in i två tidsperioder – 1988-1995 respektive 1996-2001 – och den tidigare analysen upprepades.⁴⁵ Följande huvudresultat erhöles:

- Även om EU-biståndets känslighet för variationer i mottagarländernas produktion alltför låg, och biståndsinsatserna alltför låga tycks komma med fördröjning, så kan en viss ökning i känsligheten spåras efter 1996.⁴⁶
- Inga produktionseffekter av EU-biståndet kan heller påvisas efter 1996, dvs. detta bistånd tycks inte ha haft några betydande negativa effekter på mottagarländernas produktion, vare sig på kortare eller längre sikt, men har heller inte förmått stimulera till ökad produktion under senare perioder.

⁴⁵ Det skulle måhända vara rimligt att låta perioden under vilken de nya normerna antas styra biståndsgivningen börja ytterligare något år senare eftersom en politikomläggning i praktiken kan förväntas ta en viss tid. Eftersom reaktioner på bistånd lämnat två år bakåt i tiden ingår i skattningarna inskränker sig dock urvalet i praktiken till perioden 1998-2001 och antalet användbara observationer blir orimligt få om perioden skulle kortas ytterligare.

⁴⁶ Detta tar sig främst uttryck i att produktionens roll i prognosförlastvariationen (efter 10 år) för EU-bistånd efter 1996 uppmätts till 3,14% att jämföra med 0,55% under åren dessförinnan.

- Importeffekterna skiljer sig däremot tydligt mellan de två perioderna. I perioden efter 1996 uppvisar inte EU-biståndet längre något inflytande över mottagarländernas kommersiella import.⁴⁷ Medan USA-biståndets klara negativa inverkan kvarstår orubbad, återstår alltså efter 1996 inga spår av EU-biståndets omedelbara positiva effekt på den kommersiella importen.

En tydlig förändring i konsekvenserna av EU-biståndet, i form av en något större anpasslighet till produktionsvariationer men också ett upphörande av den något svårförklarade importstimulansen, kan alltså spåras efter införandet av nya officiella principer 1996. Detta skulle förstås kunna bero på förändrade förhållanden i mottagarländerna snarare än nya mönster i biståndsgivningen men ter sig inte så sannolikt eftersom det amerikanska biståndets konsekvenser är desamma såväl före som efter 1996. Avgörande för en närmare utvärdering av varför den positiva effekt på kommersiell import som uppträder före 1996 inte längre kvarstår därefter, är naturligtvis vilket eller vilka av ovan nämnda fenomen som förklarar dess tidigare existens. I den mån en god targetering och timing bidragit till den tidigare positiva importeffekten så ger resultaten inget stöd för att man på senare år ytterligare förbättrat dessa egenskaper hos sin biståndsgivning. Det är också möjligt att livsmedelsbiståndet inte i samma utsträckning sammanfallit med andra biståndsinsatser under senare år. Ifall återexport följt av kommersiell spannmålsimport tidigare spelat en viktig roll skulle resultaten kunna hänföras till att en förändring i EU-biståndets former efter 1996 minskat mottagarnas incitament eller möjligheter till återexport. Ytterligare en möjlig tolkning av förändringen efter 1996 är att EU-biståndet inte i samma utsträckning ökat under perioder då mottagarländernas kommersiella import varit billig.

De två sistnämnda alternativen stöds av det faktum att programbistånd knappt förekommit i EU-biståndet efter 1996, efter att ha utgjort runt hälften av biståndskvantiteterna under tidigare år. Eftersom programbiståndet just är tänkt att säljas, och inte delas ut, av mottagarlandets re

⁴⁷ EU-biståndets andel av prognosfelsvariationen för commercial importen inskränker sig till 0,09% efter 10 år. Den obefintliga inverkan bekräftas av att ett F-test av nollhypotesen att EU-biståndet inte utövar någon direkt inverkan på commercial importen vare sig på kort eller lång sikt ger ett p-värde på 0,1585.

gering så kan det under vissa omständigheter vara av intresse att göra det utanför landets gränser, helt enligt återexportscenariot.

Avsaknaden av bindningar till nödsituationer eller långsiktiga projekt gör också att programbiståndet i givarnas ögon kan framstå mer som ett alternativ till försäljning av varorna på världsmarknaden än vad de andra biståndsformerna gör. Det programbiståndstunga EU-biståndet före 1996 skulle alltså i viss utsträckning kunna ha givits när importpriserna varit låga för mottagarna. Ytterligare stöd för att preliminärt rikta in sig på att egenheter hos EU:s programbistånd utgör en viktig förklaring till det samlade EU-biståndets importeffekter är att endast några få av länderna i Afrika söder om Sahara (se tidigare avsnitt) tagit emot programbistånd. Resultaten för det urvalet av länder påminner ju i mångt och mycket om de som observerats för perioden efter 1996. Tyvärr tillåter inte undersökningsmetoden en analys av effekterna före respektive efter 1996 på mer begränsade länderurval (inkl. det tidigare urvalet av länder i Afrika söder om Sahara) eller de mer snäva uppdelningar på biståndsformer som undersöks nedan. Den främsta orsaken är att alltför mycket av de statistiskt relevanta sambanden i dessa fall ligger flera år bakåt i tiden och därför omöjliggör analyser baserade på så korta tidsperioder.⁴⁸

9.6 Biståndsformer

Programbiståndet är koncentrerat till ett mindre antal länder och har i vissa fall bara lämnats under något enstaka år. För att få nödvändiga skattningsprocedurer att fungera och erhålla meningsfulla resultat har därför urvalet av mottagarländer reducerats till de 16 länder som tagit emot spannmålsbistånd i programform från EU eller USA under minst 8 av åren 1988-2001. Det övriga biståndet levereras till en bredare uppsättning länder varför det tidigare använda urvalet av 33 länder använts för att undersöka dess konsekvenser. Man bör därför vara medveten om att de skillnader biståndsformer emellan som konstateras i viss mån kan hänföra sig till skillnader i egenskaper hos mottagarländerna.

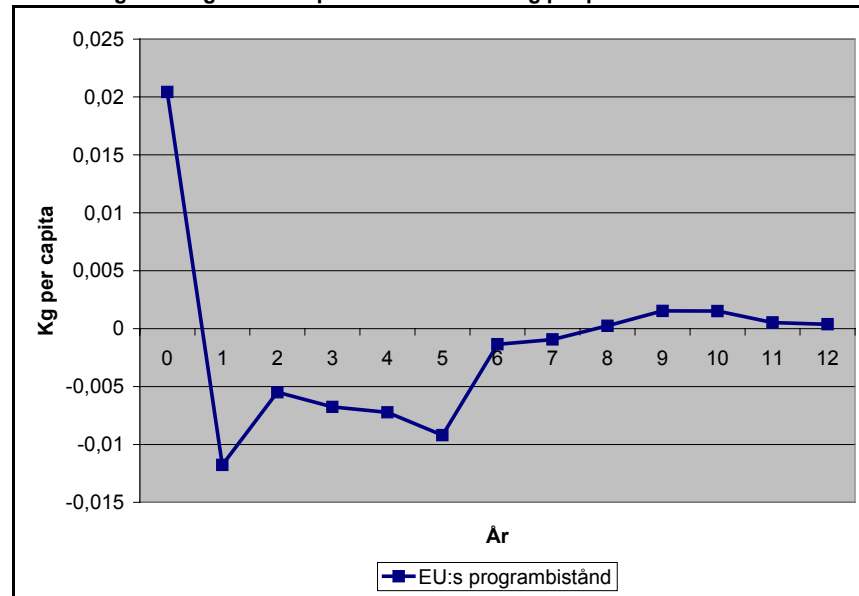
⁴⁸ De vanligaste informationskriterierna i testerna för lag-längd pekar på att minst 5 laggar behövs i de allra flesta av de VAR-analyser som prövats. När dessa behov ignorerats har de skattade dynamiska systemen dessutom i flera fall uppvisat instabilitet.

Biståndsgivningens uthållighet och anpassning till produktionsvariationer

Programbiståndet tycks vara flyktigare än annat bistånd. Att även det så kallade katastrofbiståndet visar sig mer långvarigt förklaras av att många situationer där det ges varar i flera år och givarnas benägenhet att avbryta biståndsgivningen i sådana sammanhang är liten. Dessutom finns exempel på att likadana biståndsleveranser klassificerats på olika sätt av olika givarländer. Hur mycket man lämnade i programbistånd till ett land förra året har inget signifikant samband med hur mycket programbistånd man lämnar i år. Det livsmedelsbistånd som kommer i andra former (projektbistånd och katastrofbistånd) är däremot av mer uthållig karaktär med signifikanta samband mellan olika års leveranser till det typiska mottagarlandet. EU:s och USA:s biståndsgivning följer mycket snarlika mönster i detta hänseende.

Flyktighet kan emellertid också innebära flexibilitet. Variationer i mottagarländernas produktion har exempelvis utövat ett visst inflytande över EU:s programbistånd (produktionsfelens andel i prognosfelsvariansen uppmättes till 4,99% och Granger-kausalitet föreligger), vilket inte befunnits gälla det amerikanska programbiståndet eller någondera givares bistånd i övriga former. I likhet med vad som tidigare visats för det totala biståndet, är dock reaktionerna på en produktionsminskning mycket små och kommer med en betydande fördröjning. De förändringar i EU:s programbistånd som följer av en tillfällig minskning i det genomsnittliga mottagarlandets produktion med ett kg per person år 0 ses i figur 17. Det dröjer alltså till åren efter innan biståndet börjar öka och då med ungefär 0,01 kg per person – kvantiteter som visserligen är tillräckligt stora i förhållande till den standardfelen för att äga statistisk signifikans (till skillnad från de som uppmätts för EU:s övriga livsmedelsbistånd och USA:s olika biståndsformer) men ändå är tämligen försumbara. Såväl timing som kvantiteter bidrar därför knappast till någon utjämning över tiden av livsmedelstillgången i mottagarländerna.

Figur 17. Konsekvenser för EU:s programbistånd av en tillfällig *minskning* i det genomsnittliga mottagarlandets produktion med ett kg per person år 0

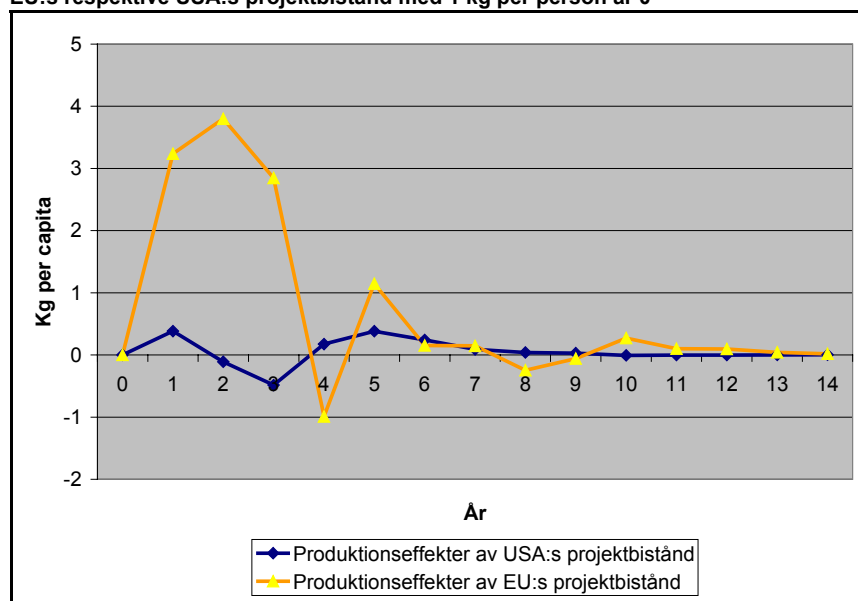


Produktionseffekter

De mycket begränsade effekter på produktion i mottagarländerna som iakttagits i de tidigare undersökningarna tycks gälla såväl programbistånd som katastrofbistånd från såväl EU som USA.

Båda givarnas projektbistånd tycks däremot utöva inflytande över den inhemska produktionen i mottagarländerna. Detta reflekteras i en sammanlagd andel i prognosfölsvariationerna för lokal produktion på 3,34 procent och tydlig Granger-kausalitet från bistånd till produktion i båda fallen. Figur 18 pekar på mycket starka positiva effekter på produktionen av en tillfällig ökning i EU:s projektbistånd. Den exakta storleken på dessa effekter är naturligtvis mycket osäker men de underliggande regressionsresultaten ger åtminstone stöd åt slutsatsen att EU:s projektbistånd överlag har haft positiva produktionseffekter. USA:s projektbistånd synes ha mer beskedliga konsekvenser för lokal produktion men den bästa gissning man kan göra utifrån de erhållna resultaten är att även de överlag är positiva.

Figur 18. Konsekvenser för produktionen i ett mottagarland av en tillfällig ökning av EU:s respektive USA:s projektbistånd med 1 kg per person år 0



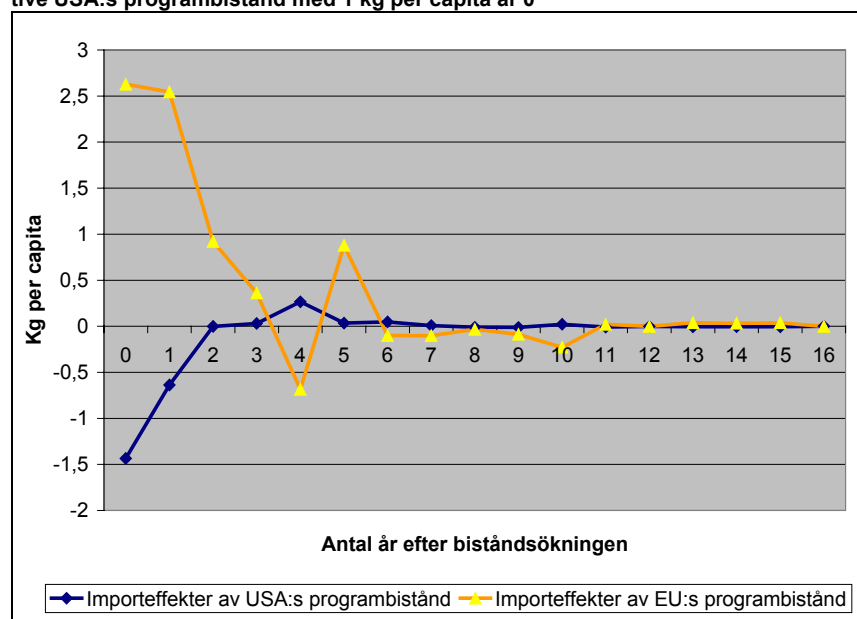
Det kan givetvis inte uteslutas att inflödena av (i synnerhet EU:s) projektbistånd sammanfallit med andra insatser som stimulerat lokal produktion men inte fångats av de variabler som här använts. En sådan typ av insatser vars korrelation med EU:s projektbistånd här ej kontrollerats är livsmedelsbistånd där de ingående varorna köps lokalt i mottagarlandet. Denna metod har blivit mer vanlig på senare år, framförallt hos några enskilda medlemsländer i EU, men praktiseras även inom ramen för det bistånd som administreras av EU-kommissionen (alltså det bistånd som analyseras i den här studien). En alternativ men närliggande förklaring är att teknisk och finansiell assistans inom ramen för EU:s program för livsmedelstrygghet har ingått i större biståndspaket tillsammans med livsmedelsbiståndet.

Återstår gör dock möjligheten att produktionen faktiskt stimuleras av projektbiståndet. De resurser som biståndet frigör kan i viss mån ha investerats i produktionsfrämjande åtgärder men än viktigare är kanske att själva projekten i allmänhet är ämnade att stödja lokal produktion, till exempel via arbeten med infrastruktur för transport och bevarning.

Importeffekter

De mest påtagliga importeffekterna är förknippade med programbistånd. Hela 18,74 procent av prognosfelsvariationen efter 10 år för den kommersiella importen kan här tillskrivas USA:s programbistånd medan motsvarande andel för EU är 7,80 procent. I likhet med vad som antytts i samband med resultaten för det samlade biståndet för EU och USA, ser det ut att vara just programbiståndet som av någon anledning genererar EU-biståndets importstimulerande effekter. Figur 19 visar kraftigt negativa importeffekter av amerikanskt programbistånd och än kraftigare positiva sådana av EU:s programbistånd.

Figur 19. Konsekvenser för den kommersiella importen av en ökning av EU:s respektive USA:s programbistånd med 1 kg per capita år 0



Den kompletterande regressionsanalysen visar som väntat att de kort-siktiga effekterna är statistiskt signifikanta. Om än stor, så är den undanträngningseffekt som USA:s programbistånd tycks föra med sig ungefär vad man kan vänta sig eftersom denna biståndsform inte inbegriper några aktiva insatser i form av targeting för att uppnå en hög additjonalitet. I EU-fallet får man, såsom nämndes i samband med de initiala jämförelserna mellan EU:s och USA:s bistånd, söka förklaringar till de

positiva importeffekterna i återexport, annan i tiden sammanfallande biståndsgivning, handelsrelaterade villkor för biståndet, eller möjligen i en benägenhet att koncentrera sina biståndsinsatser till tillfällen då världsmarknadspriserna är låga och ändå stimulerar till kommersiell import. En okulär inspektion bekräftar också Barretts (2002) resultat för amerikanskt programbistånd att de smärre positiva importeffekter som uppträder efter några år är otillräckliga för att givande av livsmedelsbistånd i denna form skall kunna ses som en lyckad investering i framtida livsmedelsexport.

För övriga biståndsformer återfinns inga statistiskt påvisbara importeffekter med undantag för EU:s projektbistånd, där de statistiskt signifikanta samband som föreligger är mellan innevarande års kommersiella import och biståndet tre respektive fyra år bakåt i tiden. Dessa effekter kan i grova drag sägas "neutralisera" varandra och skattningarna ger inget utrymme för slutsatser om huruvida importeffekterna överlag är positiva eller negativa.

10

Slutsatser

Hur livsmedelsbiståndet påverkar mottagarländernas egen livsmedelsproduktion har varit föremål för mycket diskussion och flera tidigare undersökningar med sinsemellan motstridiga resultat. De uttalade målen för denna typ av bistånd har ofta inkluderat såväl kortsiktigt trygghande av livsmedelsförsörjningen i mottagarländer, som bidrag till en långsiktig uppbyggnad av gynnsamma lokala produktionsförutsättningar. Riskerna för att inflöden av gratis livsmedel skall begränsa möjligheterna att upprätthålla lokal produktion och i praktiken generera ett biståndsberoende, har emellertid ofta framhållits.

De undersökningar som gjorts inom ramen för den här rapporten återger genomsnittliga effekter för de grupper av mottagarländer som diskuteras och de slutsatser som dras gäller inte för ett specifikt land. Det bör också noteras att livsmedelsbiståndets effektivitet visavi andra biståndsformer inte utvärderats.

Med dessa förbehåll i åtanke kan man notera att resultaten pekar på att i den mån det överhuvudtaget går att påvisa samband mellan produktion i mottagarländerna och tidigare mottaget livsmedelsbistånd, så rör det sig om små positiva effekter. När det samlade biståndet till det för studien största möjliga urvalet av 76 mottagarländer betraktas, kan smärre *positiva* effekter på produktionen noteras under ett antal år efter ett inflöde av livsmedelsbistånd.

När analyserna koncentreras till EU:s och USA:s livsmedelsbistånd och motsvarande generalisering görs utifrån den genomsnittliga effekten av dessa givares samlade livsmedelsbistånd på en stor grupp mottagarländer (33 st), så kan inget som helst inflytande över mottagarländernas produktion identifieras. Denna slutsats bygger på en analys av det samlade biståndet från dessa givare till en stor grupp mottagarländer, och måste i viss mån modifieras vid närmare betraktelser.

Tittar man på Afrika söder om Sahara så tycks biståndet från såväl EU som USA utöva ett visst inflytande på framtida produktion. I EU-fallet är effekterna kortsiktigt negativa men uppvägs med tiden av vissa posi

tiva effekter. Det amerikanska biståndet tycks däremot i stort sett sakna betydelse för produktionen på kort sikt men genererar ändå positiva effekter på några års sikt.

När det gäller olika biståndformers effekter på lokal produktion, så tycks bara *projektbiståndet* uppvisa några sådana. EU:s projektbistånd har tydliga positiva effekter under flera år efter att det erhållits. USA:s motsvarande bistånd har mer begränsade, men överlag positiva, effekter på produktionen.

Det fåtal år som passerat sedan de nya normerna för EU:s livsmedelsbiståndspolitik fastlades 1996 har inte tillåtit undersökningar av EU-biståndets effekter därefter på mer detaljerad nivå än det samlade biståndet till en större grupp av länder. Här kan inga förändringar utläsas i produktionseffekterna – EU-biståndet kan inte förklara något av variationen i mottagarländernas produktion vare sig före eller efter 1996. Projektbiståndets positiva effekter slår inte igenom, vilket inte heller är att vänta då det både före och efter 1996 blott utgör ca 15% av EU:s totala livsmedelsbistånd.

Produktionseffekter och importeffekter är i mångt och mycket två sidor av samma mynt. I den mån livsmedelsbiståndet inte förmår stimulera ökad konsumtion, så ersätter det antingen en del av den kommersiella importen eller så kan den lokala produktionen inte säljas utan avsevärda prissänkningar. Detta skulle i sin tur kunna ta sig uttryck i minskade framtida produktionsansträngningar. Eftersom produktionseffekterna tycks ha uteblivit eller i vissa fall rentav varit positiva enligt resultaten i denna studie, finns det således anledning att förvänta sig en viss utträngning av den kommersiella importen.

Det totala livsmedelsbiståndet spelar mycket riktigt en mer framträdande roll för den kommersiella importen av spannmål än för den lokala produktionen. Det rör sig framförallt om en negativ effekt under det år livsmedelsbiståndet når mottagarlandet, vilket kan tolkas som att biståndet ersätter vad som annars skulle importeras kommersiellt. Ingen långsiktig återhämtning av importen kan heller spåras vilket implicerar att livsmedelsbiståndet (åtminstone totalt sett) för givarna inte är någon lyckad investering i framtida livsmedelsexport.

Vid jämförelser mellan EU:s och USA:s livsmedelsbistånd framgår att importeffekterna tydligt går isär. USA-biståndet tränger undan, medan EU-biståndet ser ut att orsaka en betydande *ökning* av, den kommersiella importen. Förklaringen tycks ligga i egenskaper hos och omständigheter kring det europeiska programbiståndet som under undersökningsperioden utgjorde 53% av unionens livsmedelsbistånd till de aktuella länderna. Den i studien tillämpade analysmetoden ger ingen möjlighet att testa vilka dessa egenskaper och omständigheter är men några tänkbara sådana kan vara värda att nämnas. Dessa inkluderar återexport, handelsrelaterade villkor för biståndet, sammanfallande med andra starkt efterfrågestimulerande biståndsinsatser, och möjligen en benägenhet att koncentrera biståndsinsatser till tillfällen då världsmarknadspriserna är låga och därmed ändå stimulerar till kommersiell import.

I Afrika söder om Sahara, är USA-biståndets utträngning av kommersiell import inte lika stark som när hela länderurvalet undersöks, vilket överensstämmer med förekomsten av produktionseffekter. EU-biståndets stimulerande inverkan på importen syns inte heller i dessa länder (dock observeras inte heller någon undanträngning). En bidragande orsak till dessa skillnader kan även här hittas i egenskaper hos och omständigheter kring det europeiska programbiståndet, eftersom endast ett fåtal av länderna i Afrika söder om Sahara har mottagit sådant.

Som redan nämnts är starka *importeffekter* främst förknippade med givandet av *programbistånd*. Amerikanskt bistånd i denna form ser ut att orsaka en tydlig undanträngning av mottagarländernas kommersiella import, medan det är i samband med just programbiståndet som de importstimulerande effekterna av EU:s bistånd tycks uppstå.

I och med den utfasning av programbistånd ur EU-biståndet som kunnat observeras efter 1996, är importeffekterna av EU-bistånd på senare år tämligen neutrala. USA-biståndets klara negativa inverkan på mottagarländernas kommersiella import kvarstår dock orubbad.

Det är värt att notera att utifrån denna studie ser katastrofbiståndet inte ut att lämna några spår efter sig i vare sig lokal produktion eller kommersiell import.

Vidare är det anmärkningsvärt att även efter EU:s omläggning av sitt livsmedelsbistånd bort från programbistånd (med sina något udda importstimulerande effekter) kvarstår en tydlig skillnad gentemot USA-biståndets tydligt importundanträngande egenskaper. Det tycks alltså finnas grund för oron över handelspåverkande effekter av livsmedelsbiståndet från den största givaren men man bör också beakta att när livsmedelsbiståndet tillåts ersätta kommersiell import så utgör det i praktiken ett *betalningsbalansstöd* till mottagarländerna som ökar utrymmet för annan konsumtion.

Undersökningsmetoden har också gjort det möjligt att få indikationer på hur biståndsgivningen reagerar på produktionsförändringar i mottagarländerna. I samtliga ovan nämnda analyser återfinns ett visst samband mellan förändringar i mottagarländers egen produktion och inflöden av livsmedelsbistånd. Givarnas reaktioner på en typisk minskning i mottagarländernas produktion tycks emellertid mycket små och kommer med en sådan fördröjning att de, i likhet med vad andra studier visat, inte förmår utjämna mottagarnas totala tillgång på livsmedel.

Referenser

AgraEurope (2004), "EU tables WTO offer to scrap agricultural export refunds", www.agra-net.com, 14 maj 2004.

Barrett, C. B. (2002), "Food Aid and Commercial International Food Trade", aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/BarrettOECDReportMar2002.pdf, 17 juni 2004.

Barrett, C. B. (1998) "Food Aid: Is It Development Assistance, Trade Promotion, Both or Neither?", *American Journal of Agricultural Economics*, 80, 566-571.

Barrett, C. B.; Mohapatra, S.; och Snyder, D. L. (1999), "The Dynamic Effects of U.S. Food Aid", *Economic Inquiry*, 37 (4), 647-656.

Bhagwati (1986), "Food Aid, Agricultural Production and Welfare", i Guhan, S. och Shroff, M. R. (red.), *Essays on Economic Progress and Welfare*, New Delhi: Oxford University Press.

Bremer-Fox, J. och Bailey, L. (1989), "The Development Impact of U.S. Program Food Assistance: Evidence from the A.I.D Evaluation Literature", Robert R. Nathan Associates, Washington D.C.

Cairns Group (2004), "Negotiating Proposal on Export Competition", www.cairnsgroup.org/proposals/export_competition_fc.html, 25 april 2004.

Clay, E. och Stokke, O. (2000), *Food Aid and Human Security*, London: Frank Cass.

Clay, E.; Pillai, N.; och Benson, C. (1998), *The Future of Food Aid: A Policy Review*. Overseas Development Institute, Department for International Development, London.

Djurfeldt, G. (2001), *Mera Mat: Att brödföda en växande befolkning*, Lund: Arkiv förlag.

Enders, W. (1995), *Applied Econometric Time Series*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

European Commission (2000a), *EU Food Aid and Food Security programme. Towards Recipient Country Ownership of Food Security*, Bi-annual report, 1998-1999., europa.eu.int/comm/europeaid/projects/resal/Download/report/fact/9899fspeng1.pdf, 17 juni 2004.

European Commission (2000b), European Communities Proposal: Export Competition (daterad den 15 september 2000), europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/prop4_en.pdf, 17 juni 2004.

European Union at United Nations (2004), "WTO-DDA - EU ready to go extra mile in three key areas of the talks", europa-eu-un.org/article.asp?id=3490, 10 maj 2004.

FAO (2002), "Declaration of the World Food Summit: Five Years Later", www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm, 17 juni 2004.

Fischler, Wolfgang (2004), tal till Europaparlamentet den 13 januari 2004, europa-eu-un.org/article.asp?id=3150, 26 april 2004

FAO (1999), Food Aid Convention, www.fao.org/Legal/rtf/fac99-e.htm, den 21 April 2004.

Gupta, S.; Clemens, B.; och Tiongson E. R. (2003), "Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid", IMF Working Paper 03/40.

Heckman, J. J., och B. S. Payner, (1989): "Determining the Impact of Federal Antidiscrimination Policy on the Economic Status of Blacks: A Study of South Carolina", *American Economic Review*, 79 (1), 138-77.

Im, K. S.; Pesaran, M. H.; och Shin, Y. (2003), "Testing for unit roots in heterogeneous panels", *Journal of Econometrics*, vol. 115, no. 1, 53-74.

International Grains Council (1999), "New Food Aid Convention", www.igc.org.uk/press/pr990331.htm, 17 juni 2004.

Lahiri, S. och Raimondos, P. (1996), "Food Aid and Food Production: A Theoretical Analysis", i Balasubramanyam, V. N. och Greenaway, D. (red.), *Trade and Development*, London: Macmillan.

Lavy, V. (1990), "Does Food Aid Depress Food Production? The Disincentive Dilemma in the African Context", Working Paper No 460. Världsbanken, Washington, D. C.

Maren, M. (1997), *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York: The Free Press.

Mohapatra, S.; Barrett, C. B.; Snyder, D. L.; och Biswas, B. (1999), "Does Food Aid Really Discourage Food Production?", *Indian Journal of Agricultural Economics*, 54 (2), 212-219.

Nathan Associates (1990), *Food Aid Impacts on Commercial Trade. A Review of Evidence*, Washington, D.C.

NR International (2000), *Evaluation of EC Food Aid Security Policy, Food Aid Management and Programmes in support of Food Security*, Regulation No 1292/96 of 27 June 1996.

Saran, R. och Konandreas, P. (1991), "An Additional Resource? A Global Perspective on Food Aid Flows in Relation to Development Assistance", i Clay, E. och Stokke, O. (red.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, London: Frank Cass.

Schultz, T. W. (1960), "Value of US Farm Surpluses to Underdeveloped Countries", *Journal of Farm Economics*, vol. 42 (5), 1019-1030.

Sen, A. (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.

Shaw, J. och Clay, E., eds. (1993), *World Food Aid: Experiences of Recipients and Donors*, Portsmouth, New Hampshire: Heinemann.

Singer, H.; Wood J.; och Jennings, T. (1987), *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Oxford: Oxford University Press.

SOU 2002:75 (2002), *Utrota svälten; Livsmedelssäkerhet, ett nationellt och globalt ansvar*. Betänkande inför "World Food Summit, five years later". Fritzes, Stockholm.

Srinivasan, T. N. (1989), "Food Aid: A Cause of Development Failure or an Instrument of Success?", *The World Bank Economic Review*, 3 (1), 39-65.

Tschirley, D.; Donovan, C.; och Weber, M. T. (1996), "Food Aid Markets: Lessons from Mozambique", *Food Policy*, 21 (2), 189-209.

USDA (2001), "US Food Aid Programmes Description: Public Law 480, Food for Progress and Section 416 (b)", fas.usda.gov/excredits/pl480/pl480ofst.html, 21 april 2004.

WTO (1994), Uruguay Round Agreement on Agriculture, www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf, 17 juni 2004.

WTO (2003), "Annexes to the draft Cancún Ministerial Text", www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_annex_e.htm, 21 april 2004.

Tidigare utgivna publikationer från SLI

Rapporter

- | | |
|--------|---|
| 2000:1 | Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras? |
| 2000:2 | Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda |
| 2001:1 | Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel |
| 2001:2 | Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin |
| 2001:3 | Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement |
| 2001:4 | Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000 |
| 2001:5 | Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter |
| 2002:1 | EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries |
| 2002:2 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys |
| 2002:3 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys |
| 2002:4 | Internationell handel – även för jordbruket? |
| 2002:5 | Mjölkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad |
| 2003:1 | Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen |
| 2003:2 | Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion |
| 2004:1 | Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad |

SLI-skrifter

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU
- 2003:1 Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
- 2003:2 Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?
- 2003:3 Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruksreformer?
- 2003:4 Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU
- 2003:5 Ekologiskt jordbruk – lönsamt för jordbrukaren?

SLI Working Papers

- 2003:1 Decoupling: The case of Swedish crop production

Årsrapport

Publiceras årligen från och med år 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.

"High Prices in Sweden – a Result of Poor Competition?", Konkurrensverkets A4-serie.