

R A P P O R T 2 0 0 2 : 4

# Internationell handel

– även för jordbruket?

Helena Johansson  
Ingrid sidenvall

Livsmedelsekonomiska institutet



Internationell  
handel – även för  
jordbruket?

Livsmedelsekonomiska institutet  
Box 730  
220 07 Lund  
<http://www.sli.lu.se>  
Helena Johansson  
Ingrid Sidenvall  
Rapport 2002:4  
ISSN 1650-0105  
Tryckt av Rahms i Lund, 2002

## FÖRORD

Sedan 50 år har multilaterala förhandlingar lett till att det blivit lättare att mellan länder handla med industrivaror. Detta har lyckats genom en insikt hos deltagande länder att de gemensamt har att vinna på att förbättra handelsmöjligheterna.

Trots denna insikt har gjorda överenskommelser inte omfattat handeln med jordbruksprodukter, förrän i den allra senaste förhandlingsrundan. Är det svårare att acceptera handel med livsmedel? Gör jordbrukets särskilda roll – att förse befolkningen med mat – att produktionen bör skyddas mot internationell konkurrens? Är det en fördel för ett land att producera sina egna livsmedel?

På senare tid har även de generellt positiva effekterna av internationell handel – och fördelningen av dessa effekter – allt mer ifrågasatts, tillsammans med en ökad globalisering. Har handel negativa effekter på exempelvis fördelning eller miljö, som överstiger de positiva effekterna? Gäller detta i högre grad för livsmedel än för andra varor?

Samtidigt betonas andra syften med – eller funktioner hos – jordbruket än att producera livsmedel. Har jordbruket sådana effekter att det motiverar ett skydd, trots att detta minskar den ekonomiska tillväxten både i det land som stänger handeln ute och i de länder vars exportmöjligheter därmed inskränks?

U-länderna tillhör förlorarna och många förordar en friare handel. Men många u-länder har länge fört en politik som missgynnar det egna jordbruket. De beskattar jordbruket och subventionerar industrisektorn på jordbrukssektorns bekostnad. I-länderna gör tvärt om. Här subventioneras jordbruket på andra sektorers bekostnad.

I den här rapporten analyseras för- och nackdelar med en friare handel med jordbrukets produkter. Syftet är att granska argumenten för en annan syn på produkterna från denna näring än från andra näringar i samhället. Är jordbruket så annorlunda att det också bör behandlas annorlunda i internationella handelsförhandlingar – trots en övertygelse att vi gemensamt vinner på frihandel?

Lund, oktober 2002

Lena Johansson  
Generaldirektör



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>HUR SER DEN INTERNATIONELLA HANDELN MED JORDBRUKSPRODUKTER UT IDAG?</b>	<b>9</b>
2.1	Handelsmönster	9
2.2	Handelshinder	12
	<i>Typer av handelshinder</i>	12
	<i>Det råder stora skillnader i skyddsnivå mellan länder...</i>	12
	<i>... men också mellan känsliga och mindre känsliga varor – tulltoppar ...</i>	13
	<i>... samt mellan oförädlade och förädlade varor – tullekalering</i>	13
2.3	Varför skyddas jordbruket?	14
2.4	Vad skulle hända om den internationella handeln liberaliseras?	14
	<i>Lokalisering och specialisering</i>	14
	<i>Priser</i>	15
<b>3</b>	<b>TEORIBAKGRUND</b>	<b>17</b>
3.1	Vinster av internationell handel	17
	<i>Att utnyttja sina komparativa fördelar ger effektivitetsvinster</i>	17
	<i>Ökad marknadsstorlek gör att stordriftsfördelar bättre kan tas tillvara</i>	18
	<i>Konkurrens</i>	19
	<i>Handel kan vara gynnsamt för ett lands tillväxt</i>	19
	<i>Internationell handel har även säkerhetspolitiska aspekter</i>	20
	<i>Vinsterna av handel är möjliga – men inte givna</i>	20
3.2	Effekter av handelsskydd	21
	<i>Handelshinder snedvrider priser och produktion inom länder...</i>	21
	<i>... men även handeln mellan länder</i>	21
3.3	Marknadsmislyckanden	22
	<i>Inhemskt marknadsmislyckanden motiverar ibland statliga ingripanden ...</i>	22
	<i>... men handelspolitik är sällan det bästa alternativet...</i>	22
	<i>... och det kan vara svårt att uppnå önskat resultat</i>	23
3.4	Klassiska marknadsmislyckanden för att motivera handelshinder	24
	<i>Infant-industry argumentet</i>	24
	<i>Handelshinder kan ha en förmånlig inverkan på ett lands terms-of-trade</i>	25
3.5	Jordbruksspecifika marknadsmislyckanden	25
3.6	Inkomstfördelning och omställningskostnader	25
3.7	Politiska aspekter av handelsskydd	27
	<i>Handelshinder kan gynna särintressen</i>	27
	<i>Varför möter inte en handelsstörande politik ett större inhemskt motstånd?</i>	27
<b>4</b>	<b>I-LÄNDERNAS JORDBRUKSPOLITIK</b>	<b>29</b>
4.1	Hur ser jordbrukspolitiken ut i i-länderna idag?	29
	<i>De ursprungliga målen har utvecklats</i>	29
	<i>Jordbruket tillmäts stor betydelse i i-länderna</i>	29
	<i>Olika förutsättningar</i>	30

<i>Medel</i>	31
4.2 Konsekvenser av den förda politiken	32
<b>5 U-LÄNDERNAS JORDBRUKSPOLITIK</b>	<b>33</b>
5.1 Jordbruket har systematiskt missgynnats	33
<i>Industrialisering har prioriterats på jordbrukets bekostnad</i>	33
<i>Jordbruket har setts som en källa till skatteintäkter</i>	34
<i>Fattiga bönder är en svag politisk kraft</i>	34
<i>Marknadsanpassning</i>	35
5.2 Vinster av att utveckla jordbrukssektorn	35
5.3 Hot mot jordbrukssektorn i u-länderna	35
<i>Den lokala marknaden</i>	35
<i>Den globala marknaden</i>	36
5.4 Parallell mellan u-ländernas industripolitik och i-ländernas jordbrukspolitik	37
<b>6 FATTIGDOM, JORDBRUK OCH INTERNATIONELL HANDEL</b>	<b>39</b>
6.1 Kopplingen mellan fattigdom och handelsliberalisering	39
<i>Jordbruket har stor betydelse för fattiga människor</i>	39
<i>Handelsliberalisering är en del i en långsiktig utvecklingsstrategi ...</i>	39
<i>... men medför omställningskostnader</i>	40
<i>Flera reformer som kompletterar varandra krävs för att förbättra ekonomins funktionssätt ...</i>	40
<i>... samtidigt som kapaciteten att svara på prissignalerna behöver stärkas</i>	41
6.2 Problemet med sinande skatteintäkter	42
6.3 Är status quo att föredra?	43
6.4 Hur påverkar internationell handel kvinnor i u-länderna?	44
<i>Kvinnor brukar jorden men saknar rättigheter</i>	44
<i>Dåligt utgångsläge försvårar vinster av handel för kvinnor</i>	46
<b>7 MULTIFUNKTIONALITET</b>	<b>47</b>
7.1 Vad är multifunktionalitet?	47
7.2 Är jordbruket avgörande?	47
7.3 Påverkar multifunktionalitet och handel varandra?	48
<b>8 EN TRYGG LIVSMEDELSFÖRSÖRJNING</b>	<b>51</b>
8.1 Vad menas med livsmedelssäkerhet?	51
8.2 Självförsörjning	52
<i>Varför vill länder vara självförsörjande?</i>	52
<i>Finns alternativ till självförsörjning för att säkra beredskapsmålet?</i>	53
<i>Garanterar självförsörjning livsmedelssäkerhet?</i>	54
8.3 För fattiga länder är minskad fattigdom bästa vägen för att uppnå ökad livsmedelssäkerhet	55
8.4 Säkra livsmedel	56
<b>9 DEN INTERNATIONELLA HANDELNS ROLL I FÖRHÅLLET MELLAN JORDBRUK OCH MILJÖ</b>	<b>59</b>

9.1	Inledning	59
9.2	Vad är miljö?	59
9.3	Vilket är förhållandet mellan jordbruksproduktion och miljö?	60
9.4	Marknadsmislyckanden och miljö	62
9.5	Trolig miljöpåverkan av ökad internationell handel på kort sikt	63
	<i>Specialisering</i>	63
	<i>Transporter</i>	64
9.6	Möjlig utveckling på längre sikt	65
	<i>Hela livsrymden påverkas</i>	65
	<i>Sambandet mellan välfärd och miljö</i>	66
9.7	Slutsatser	68
<b>10</b>	<b>REFORMER AV JORDBRUKSHANDELN</b>	<b>69</b>
10.1	Modellbaserade reformsimuleringar	69
	<i>Priser</i>	69
	<i>Produktionsmönster</i>	70
	<i>Handelsvolym och handelsmönster</i>	70
	<i>Statiska välfärdseffekter</i>	71
	<i>Dynamiska välfärdseffekter</i>	71
	<i>Svår sats för nettoimportörerande u-länder</i>	72
10.2	Erfarenheter av jordbruksreformer i u-länder	72
	<i>Omfattande reformer i Latinamerika</i>	73
	<i>Handeln har ökat och produktionen diversifierats</i>	73
	<i>Livsmedelssäkerhet efter reformen</i>	74
	<i>Vilka slutsatser kan dras?</i>	74
10.3	Ett i-land som avreglerat	75
	<i>Nya Zeelands väg till reform</i>	75
	<i>Omställningsfasen</i>	76
	<i>Resultat</i>	77
<b>11</b>	<b>VÄGAR MOT EN MINDRE RESTRIKTIV HANDELSPOLITIK</b>	<b>79</b>
11.1	Unilaterala sänkningar	79
11.2	Multilaterala förhandlingar	79
11.3	Preferenshandelsavtal	80
	<i>Problem</i>	81
	<i>'Everything but arms'</i>	82
11.4	Regional integration	83
<b>12</b>	<b>WTO</b>	<b>85</b>
12.1	Bakgrund	85
12.2	Jordbruket i WTO	87
	<i>Jordbruket under GATT</i>	87
	<i>Jordbruksavtalet</i>	87
	<i>SPS-avtalet</i>	89
	<i>TRIPS</i>	91
12.3	Hur har Uruguayrundan påverkat jordbrukssektorn?	91



<i>Marknadstillträde</i>	91
<i>Interna stöd</i>	93
<i>Exportsubventioner</i>	93
<i>Jordbruksavtalet och livsmedelsäkerheten</i>	94
<i>Är medlemsländerna nöjda med UR?</i>	94
12.4 <i>Vad kan man uppnå ytterligare?</i>	95
<i>Jordbruksförhandlingar idag</i>	95
<i>Olika hjärtefrågor</i>	96
<i>Dystra framtidsutsikter</i>	97
12.5 <i>U-länderna i WTO</i>	98
<i>Är WTO bara till för de rika länderna?</i>	98
<i>Särskild och differentierad behandling</i>	99
<b>13 AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>103</b>
13.1 <i>Regleringar</i>	103
<i>Jordbruket ger oss inte bara livsmedel</i>	103
<i>Handelshinder är en kostsam och ineffektiv politik</i>	104
<i>Det kan dock vara problematiskt att konstruera direkta åtgärder som är handelsneutrala</i>	104
<i>Handelshinder kan ha negativa bieffekter för andra sektorer men även för det inhemska jordbruket ...</i>	105
<i>... men också skada jordbruket i andra länder – främst u-länder</i>	105
13.2 <i>Reformer</i>	106
<i>Politiskt motstånd gör att reformarbetet går trögt...</i>	106
<i>... men yttre reformtryck kan påskynda processen</i>	106
<i>Avveckling av gamla skyddsstrukturer men tillkomst av nya</i>	107
13.3 <i>U-länderna</i>	108
<i>Reformer krävs av u-länderna själva ...</i>	108
<i>... men också av deras handelspartner</i>	109
<i>Fattigdom och jämställdhet</i>	109
<i>Brist på konsensus</i>	110
13.4 <i>Handelsliberalisering inom jordbruket</i>	111
<b>LITTERATURLISTA</b>	<b>113</b>

# 1

## Inledning

Efter flera decennier av handelsliberaliserande åtgärder inom ramen för GATT och WTO som i huvudsak fokuserat på industrivaror så har jordbrukssektorn slutligen blivit explicit inkluderad i förhandlingsarbetet genom Uruguayrundan (UR) 1986-94. De främsta resultaten hittills är att den tidigare snårskogen av icke-tariffära handelshinder omvandlats till tullar, vilket bidrar till ökad transparens, samt att tullarna numera är bundna, vilket lägger grunden till fortsatta förhandlingar. Det har också uppmärksammats att även inhemsk politik kan ha handelsstörande effekter, vilket resulterat i en klassificering av inhemska stöd med hänsyn till deras grad av handelspåverkan, samt ett beslut att de stöd som mest snedvrider handel skall reduceras. Slutligen genomfördes också en första generell sänkning av tullnivån, även om de reella effekterna på faktiskt marknadstillträde och handelsvolymen varit modesta. UR var ett betydelsefullt steg för att initiera reform av jordbrukssektorn inom WTO, men ett flertal moment kvarstår. Nyligen inleddes nya förhandlingar i Doha, Qatar, för att fortsätta det påbörjade arbetet att genom handel sträva efter förbättrade levnadsvillkor världen över.

Arbetet med att införliva en av de sista kvarvarande skyddade sektorerna i den globala ekonomin och skapa 'fri och rättvis handel' för att uppnå ökad levnadsstandard, full sysselsättning och en växande realinkomst, försvåras av att protektionismen i den här sektorn är hög i flera länder. Det finns en utbredd motvilja mot att liberalisera handeln med hänvisning till för sektorn specifika särdrag som exempelvis livsmedelssäkerhet och miljöaspekter. Vidare finns en rädsla att handel med jordbruksprodukter kan bidra till ökad fattigdom i u-länderna. Frågan är ifall jordbruket är annorlunda: Är det så att internationell handel inte är en optimal strategi, utan kanske till och med till förfång för jordbrukssektorn? Svaret är inte helt självklart, och förståelsen av aktuell debatt försvåras av att förespråkare och motståndare tenderar att använda samma argument, men visa på motsatt effekt. Exempelvis brukar handelsmotståndare hävda att internationell handel äventyrar ett lands livsmedelsförsörjning, medan förkämpar istället säger att handel

förbättrar densamma. Dessutom tillämpar många länder som förespråkar fri internationell handel själva betydande handelsrestriktioner, eller andra åtgärder vars effekter i mångt och mycket kan likställas med handelshinder, vilket gör att argumentet att handel i allmänhet är av godo för alla parter onekligen förlorar något av sin trovärdighet.

Ett syfte med denna rapport är att diskutera ifall handel med livsmedel och andra jordbruksprodukter är gynnsam, trots de specifika drag som kännetecknar just dessa varor. Studien syftar även till att belysa vissa u-länders vilja att skydda de egna marknaderna och effekterna därav på u-länderna.

En liberalisering av handeln med jordbruksprodukter skulle påverka även andra faktorer än tillväxt och välfärd. Exempel på sådana är miljö, jämställdhet, landsbygd och livsmedelsförsörjning. I vilken riktning dessa skulle påverkas är svårt att säga. Problem förekommer redan idag, och kan dessutom i vissa fall komma att accentueras vid ökad internationell handel. Men är detta egentligen handelns fel, eller är det så att problemen har andra orsaker? Finns det kanske andra medel än handelshinder som lika bra eller bättre kan uppfylla mål som miljöskydd och en levande landsbygd? Att belysa dessa frågeställningar är ett annat av rapportens syften.

Rapporten är disponerad enligt följande: En översikt över hur handeln med jordbruksprodukter ser ut idag ges i kapitel två, medan kapitel tre beskriver den ekonomiska teori som förklarar hur handel kan generera ekonomiska vinster. Vidare diskuteras kortfattat konsekvenserna av handelsskydd, samt de klassiska argumenten för att använda sig av handelsskydd. Därpå följer två kapitel i vilka jordbrukspolitiken i i- respektive u-länder studeras, vilket syftar till att dels visa på de olika villkor lantbrukare möter i de olika länderna, dels skapa en förståelse för ländernas argument för att skydda sin jordbrukssektor. I kapitel 6 tas fattigdomsproblematiken upp, för att öka förståelsen för u-länders förutsättningar samt för att understryka vikten av att omfattande reformer och stödjande politik ackompanjerar strävan efter internationell handel. Därefter diskuteras tänkbara effekter av internationell handel på multifunktionalitet, livsmedelsförsörjning samt miljö. Vissa

länder har redan genomfört mer eller mindre omfattande reformer av jordbruks- och handelspolitik. Några av dessa behandlas i kapitel 10, tillsammans med resultat från modellbaserade simuleringar av jordbruksreformer. Slutligen diskuteras de olika tillvägagångssätt som finns tillgängliga för att underlätta handel, följt av en översikt av utvecklingen av villkoren för handel med jordbruksprodukter inom ramen för WTO. Denna diskussion är även framåtblickande, och berör kort den senaste utvecklingen av den amerikanska jordbrukspolitiken och dess möjliga effekter på WTO-förhandlingarna. I det sista kapitlet finns en avslutande diskussion.



# 2

## Hur ser den internationella handeln med jordbruksprodukter ut idag?

En stor del av världens jordbruksproduktion förbrukas i det land där den har sitt ursprung. Ett skäl är höga handelshinder och låga världsmarknadspriser vilket motverkar handel, men även andra förklaringsfaktorer är betydelsefulla, exempelvis så kan vissa färskvaror vara svåra att transportera längre sträckor.<sup>1</sup> I u-länderna härrör dessutom en betydande del av den samlade produktionen från småskalig odling för hushållens självförsörjning, och når därmed kanske inte ens den lokala marknaden, än mindre den internationella marknaden. Den internationella handeln med jordbruksprodukter har dock ökat stadigt de senaste tre decennierna, ett skäl är förbättrad levnadsstandard och därmed ökad importefterfrågan i flera u-länder, ett annat är den tilltagande handeln inom olika handelsblock. Det har exempelvis skett en kraftig ökning av handeln med förädlade livsmedel inom EU i takt med den fördjupade integrationen och numera sker cirka en femtedel av världens totala jordbrukshandel inom EU.<sup>2</sup>

### 2.1 Handelsmönster

Handel med jordbruksprodukter utgör cirka 9 procent av den totala internationella handeln med varor.<sup>3</sup> Merparten består av handel med livsmedel, cirka 80 procent.<sup>4</sup> Jordbruksprodukter är en viktig exportvara för flera enskilda länder, exempelvis så består drygt hälften av Argentinas och Nya Zeelands export av jordbruksprodukter. Detta beroende är särskilt tydligt i många utvecklingsländer, där jordbruksprodukter i kombination med textil utgör själva grundvalen för exporten. Tillsammans genererar de nästan 70 procent av u-ländernas samlade exportintäkter.

---

<sup>1</sup> I början på 1990-talet så nådde 3 procent av den totala produktionen av ris, 10-15 procent av alla vegetabilier och knappt 5 procent av den animaliska produktionen (exklusive mjölkpulver) den internationella marknaden, enligt SOU (1997), baserat på bearbetningar av statistik från FAO.

<sup>2</sup> FAO (2000).

<sup>3</sup> WTO (2001a). WTO definierar jordbruksprodukter som (i) Livsmedel (livsmedel, levande djur, dryck, tobak, animaliska och vegetabiliska oljor, oljeväxter), och (ii) Råmaterial (skinn, pälsar, gummi, kork, trä, pappersmassa, textila fibrer, obearbetat djur- och växtmaterial).

<sup>4</sup> WTO (2001b).

De största aktörerna på den internationella marknaden är USA, EU, Kina och Japan, vilket kan ses i Tabell 1 nedan.

**Tabell 1: Världens 10 viktigaste exportörer och importörer av jordbruksprodukter, 2000.**

	% av världens totala export		% av världens totala import
Exportörer		Importörer	
USA	12.7	USA	11.0
Frankrike	6.5	Japan	10.3
Kanada	6.2	Tyskland	6.9
Nederländerna	6.1	Storbritannien	5.4
Tyskland	5.0	Frankrike	5.0
Belgien	3.6	Italien	4.9
Spanien	3.0	Nederländerna	3.5
Storbritannien	3.0	Kina	3.2
Kina	2.9	Belgien	3.1
Australien	2.9	Spanien	2.8

Källa: WTO (2001a). Handel inom EU är inkluderad.

Handelns struktur har förändrats över tiden, vilket givit avtryck på tio-i-topp listan. På 1960- och 1970-talet så var länder som exporterade bulkvaror, som exempelvis Australien, bland de största exportörerna.<sup>5</sup> På senare tid har det dock skett en markant ökning av andelen förädlade livsmedel, vilket gjort att länder som Frankrike, Nederländerna och Tyskland som har stora multinationella livsmedelsföretag fått en mer framskjuten plats på listan.<sup>6</sup> En annan trend är att efterfrågan på animaliska produkter och därmed också fodergrödor ökar över tiden. Förklaringen är att en förbättrad levnadsstandard främst i Asien lett till förändrade matvanor och preferenser.

De viktigaste enskilda grödorna som handlas internationellt är majs och vete, och i grova drag exporterar i-länderna främst spannmål, animaliska produkter och oljeväxter, varor som bland annat u-länderna i stor utsträckning importerar, medan u-ländernas export till stor del

<sup>5</sup> En bulkvara är en vara med låg differentieringsgrad som exempelvis spannmål.

<sup>6</sup> Nederländernas stora import och export förklaras till viss del av deras välbärgna hamnar som ger upphov till en hel del transithandel.

består av tropiska grödor som frukt, kakao, te, kaffe samt oljeväxter.<sup>7</sup> På senare tid har de traditionella jordbruksprodukterna även kompletterats med blommor och grönsaker.

Merparten av de varor som handlas mest i förhållande till sin totala produktion härrör från u-länderna, vilket kan ses i Tabell 2. Detta är till viss del en spegling av många u-länders koloniala arv, då jordbruksproduktion anlades för export till kolonialmakten.

**Tabell 2: De mest handlade jordbruksprodukterna i förhållande till total produktion, 1996.**

Produkt	Procent	Produkt	Procent
Kakao	148*	Socket	43
Kaffe	94	Vegetabiliska oljor	40
Gummi	77	Te	38
Tobak	57	Fisk och skaldjur	36
Träskivor för laminering	45	Bomull	30

Källa: FAO (2000). \* Kakao illustrerar vikten av återexport av vissa varor. I detta fall är en betydande del av handel återexport av kakaopulver från Nederländerna.<sup>8</sup>

Enskilda u-länders export domineras ofta av ett fåtal grödor, vilket gör dem känsliga för fluktuationer i världsmarknadspriset. Även om i-länderna traditionellt varit en viktig exportmarknad för u-länderna, så är handeln mellan u-länder långt ifrån försumbar och den ökar över tiden, höga handelshinder till trots. Mellan 1990 och 1998 ökade exempelvis den andel av jordbruksexporten som går till andra u-länder från 31 procent till 40 procent.<sup>9</sup> Efterfrågan på jordbruksprodukter växer dessutom betydligt snabbare i u-länderna än i i-länderna, och därför är marknadstillträde även i andra u-länder viktigt för exporterande u-länder. De allra fattigaste u-ländernas andel i den globala handeln är ytterst marginell och den har dessutom sjunkit över tiden. Integration av de minst utvecklade länderna (MUL) kräver bland annat teknisk utveckling i dessa länder.

<sup>7</sup> Det finns naturligtvis betydande avvikelser från detta mönster för enskilda länder.

<sup>8</sup> Med återexport menas att en vara importeras och sedan exporteras utan att någon bearbetning av varan har skett i det importerande landet, en form av 'transit' med andra ord.

<sup>9</sup> WTO (2001b).



## 2.2 Handelshinder

### *Typer av handelshinder*

De mest tydliga politiska handelshindren är åtgärder som direkt påverkar ett lands import och export.<sup>10</sup> Vanliga sådana är tullar, import- och exportkvoter samt exportsubventioner.<sup>11</sup> Förutom dessa direkta handelsskydd så kan jordbruket även skyddas med hjälp av olika indirekta medel. Ett flertal olika jordbrukspolitiska medel, som exempelvis arealbidrag, hör till den här kategorin.<sup>12</sup> Även om det primära målet inte är direkt handelspolitiskt, utan istället att exempelvis garantera de egna bönderna en viss inkomstnivå, så har åtgärder för att nå detta mål en handelsstörande verkan genom att påverka priser och/eller produktionsvolymen. Indirekta skydd är främst en inlandsföreteelse, orsaken till att u-länderna endast använder sig av dessa åtgärder i begränsad omfattning är att de är oerhört kostsamma. Dessutom så har många u-länder historiskt bedrivit en politik som beskattat och missgynnat jordbruket, snarare än stött det, och har därför inte haft någon anledning att ha den typen av åtgärder på agendan.

### *Det råder stora skillnader i skyddsnivå mellan länder...*

Även om flera länder förespråkar skydd av jordbrukssektorn gör långt ifrån alla det. Ett exempel är Cairnsgruppen,<sup>13</sup> som är en sammanslutning länder med goda förutsättningar för jordbruksproduktion, som bildades 1986 och som verkar för ökad liberalisering av den internationella handeln. Länderna karaktäriseras generellt av låga handelshinder, god tillgång på odlingsbar mark och ett effektivt jordbruk. Länder med höga skyddsnivåer tenderar att ha dåliga förutsättningar för jordbruk, exempel är Norge, Schweiz och Japan, men även vissa nettoexporterande länder skyddar och stödjer sitt jordbruk,

---

<sup>10</sup> Det finns även rent fysiska handelsbarriärer som avstånd och transportkostnader. Till följd av den tekniska utvecklingen har emellertid vikten av dessa hinder minskat över tiden, något som är ytterligare en förklaring till att den internationella handeln i allmänhet ökat så kraftigt under 1900-talet.

<sup>11</sup> Så kallade *icke-tariffära handelshinder* är myndighetsåtgärder andra än tullar som försvårar handel. Exempel på sådana är exportskatter, 'frivillig' exportbegränsning, kvoter, tekniska handelshinder, monopol i fråga om offentlig upphandling, ursprungsregler och antidumpningsåtgärder.

<sup>12</sup> De varor som får mest stöd är ris, socker, mjölk och vete enligt OECD (2002a). Så gott som allt stöd för socker, mjölk och ris är prisstöd, vilket är det stöd som har potential att snedvrider produktion och priser i störst utsträckning.

<sup>13</sup> Cairns-gruppen har följande medlemmar: Argentina, Australien, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Costa Rica, Filippinerna, Guatemala, Indonesien, Kanada, Malaysia, Nya Zeeland, Paraguay, Sydafrika, Thailand och Uruguay.

exempel är USA och EU. U-länder har allmänt sett ett högre skydd än i-länder för alla kategorier av varor, dock är det relativa skyddet av jordbruksprodukter lägre eftersom handelshinder för industrivaror är så pass höga fortfarande.

*... men också mellan känsliga och mindre känsliga varor – tulltoppar ...*

Förutom att graden av skydd skiljer sig markant åt mellan länder så karaktäriseras även skyddsstrukturen inom länder ofta av en betydande heterogenitet. Vissa känsliga varor kan skyddas av höga tulltoppar medan skyddet för andra varor, främst sådana som inte konkurrerar med inhemsk produktion, kan vara betydligt lägre. Tulltopparna uppgår ibland till flera hundra procent, vilket i praktiken gör dem prohibitiva – det vill säga de utestänger all handel. Tulltoppar som företeelse är speciellt vanligt i jordbrukssektorn, av alla EU:s tullar som överstiger 50 procent så återfinns exempelvis endast en i en annan sektor än jordbruket. Vidare så konstaterar Hoekman, Ng och Olarreaga (2001) att i-länderna har höga tulltoppar på flera av u-ländernas viktigaste exportvaror som socker, tobak, fisk, frukt och grönsaker samt vissa alkoholhaltiga drycker.

*... samt mellan oförädlade och förädlade varor – tulleskalering*

Ett problem som uppmärksammas allt mer är förekomsten av tull-eskalering, vilket innebär att skyddsgraden ökar med förädlingsvärdet – ett exempel är om apelsinjuice har ett högre skydd än apelsiner.<sup>14</sup> Den här typen av skyddsstruktur drabbar u-länderna särskilt hårt eftersom den motverkar deras möjligheter att förädla sin produktion och istället gynnar fortsatt råvaruexport. Därmed går u-länderna miste om en viktig möjlighet att diversifiera sin produktion och öka värdet på sin export. Ett tydligt fall är kaffe, vilket följande citat från *The Evening Standard*, den 11 oktober 2001 visar:

”Vilket land tror du är världens största exportör av kaffe?” frågar Fredrico Cuello, Dominikanska Republikens representant i WTO, retoriskt. Svaret, säger han, är inte Brasilien eller Colombia, utan

---

<sup>14</sup> Se exempelvis Jordbruksverket (2001).

Tyskland. Förklaringen är – "tulleskalering". En råvara som kaffeböner beläggs enbart med en låg tull, eller ingen alls, när den exporteras exempelvis till EU. Men så fort den har förädlats, kanske bara rostats, så kan tullen snabbt stiga till mer än 100 procent. Tulleskalering är bara ett exempel, säger han, på de intrikata spelregler som styr internationell handel och som motverkar ekonomisk utveckling i de fattiga länderna."

### **2.3 Varför skyddas jordbruket?**

De främsta skälen till att handelshinder används i allmänhet är en önskan att skydda inhemska producenter mot importkonkurrens samt en vilja att förstärka statskassan med tullintäkter. Det senare motivet är främst relevant för u-länder med svag skattebas. För jordbrukssektorns del brukar det dessutom hävdas att sektorns särart gör att fri internationell handel inte är optimal, främst på grund av att den kan äventyra ett lands livsmedelsförsörjning samt att jordbruket i sig genererar många positiva indirekta effekter, något som brukar samlas under begreppet multifunktionalitet. Ibland framförs även argumentet att handelshinder kan vara en del i en prisstabiliserande politik som har till avsikt att dämpa de prisfluktuationer bönderna möter, samt att internationell handel har negativa effekter på miljön. I grunden baseras flera av argumenten på att marknaderna inte fungerar på ett tillfredsställande sätt och att man med hjälp av handelspolitik kan åtgärda vissa typer av problem.

### **2.4 Vad skulle hända om den internationella handeln liberaliseras?**

Generellt så påverkar en reduktion av handelshinder mest det liberaliserande landet, men eftersom jordbruket är en så kraftigt reglerad sektor så skulle en allmän liberalisering få konsekvenser både på inhemsk nivå och för förhållandena på världsmarknaden.

#### *Lokalisering och specialisering*

En mer marknadsorienterad internationell handel leder till att naturliga exportörer får en möjlighet att öka sin produktion och sin export. I länder med sämre naturliga förutsättningar för jordbruk och/eller där importrestriktioner och subventioner bidragit till att skapa ett ineffektivt jordbruk, kan jordbruket minska i betydelse, åtminstone på kort sikt. Det

är också troligt att specialiseringsmönstret förändras, eftersom naturliga förutsättningar och komparativa fördelar får större utrymme att forma jordbruket när gränsskydd och subventioner minskar.

### *Priser*

Världsmarknadspriserna på de flesta primära jordbruksprodukter har haft en svag utveckling över tiden jämfört med exempelvis industri-varor. Mellan 1980 och 1990 skedde ett kraftigt prisfall för så gott som alla primära jordbruksprodukter, förutom bananer, och priset halverades eller sjönk i ännu större utsträckning för många viktiga varor som socker, kött och spannmål.<sup>15</sup> En stabilisering skedde efter 1988 då den neråtgående trenden bröts, men i mitten på 1990-talet föll prisnivån igen, orsakat av svag internationell efterfråga till följd av en allmän ekonomisk nedgång världen över, i kombination med fortsatt höga jordbruksstöd i många länder. Hittills så har priserna återhämtat sig långsamt, men OECD (2002b) spår att ett förbättrat konjunkturläge kommer att stimulera en prisökning framöver. Den internationella marknaden karakteriseras också av kraftiga prisfluktuationer. De bakomliggande orsakerna är flera, handelshinder i allmänhet och den jordbrukspolitik som bedrivs av vissa protektionistiska länder pressar världsmarknadspriserna och bidrar till ökade svängningar.<sup>16</sup> Om jordbruksstöd, gränsskydd och exportsubventioner reduceras kommer världsmarknadspriset på berörda jordbruksprodukter därmed sannolikt att stiga och prisfluktuationerna minska. Generellt är en sådan utveckling positiv, men en negativ konsekvens är att maten kan bli dyrare för länder som är nettoimportörer, åtminstone på kort sikt. På längre sikt kan högre priser stimulera inhemsk odling för lokal konsumtion. I de länder som tidigare skyddat sitt jordbruk kan det inhemska priset på livsmedel och andra jordbruksprodukter komma att sjunka till följd av en liberalisering av sektorn.

---

<sup>15</sup> FAO (2000).

<sup>16</sup> Andra förklaringar är att när basbehovet av mat är tillgodosett så läggs en ökning av inkomsten i större utsträckning på andra varor än mer mat, samt att många ursprungliga råvaror, som exempelvis gummi, över tiden ersätts med syntetiska material.



# 3

## Teoribakgrund

### 3.1 Vinster av internationell handel

Två vanliga förklaringar till varför handel uppstår är önskan att specialisera sig på det man gör bra och viljan att utnyttja stordriftsfördelar i produktionen. Internationell handel ger i sin tur ofta upphov till ytterligare vinster, exempelvis kan den inhemska teknologiutvecklingen gynnas av att företagare kommer i kontakt med utländska produktionsmetoder medan möjligheten att importera moderna maskiner och insatsvaror kan leda till ökad produktivitet.

*Att utnyttja sina komparativa fördelar ger effektivitetsvinster*

En av de mest välkända doktriner som rör internationell handel är David Ricardos resonemang om komparativa fördelar, som visar att internationell handel är till ömsesidig fördel för de involverade länderna. Själva essensen är att internationell handel möjliggör specialisering, ett land behöver inte längre själv producera det som konsumeras inom landets gränser utan kan koncentrera sina resurser till de områden där landet är relativt sett bäst. Via handel kan landet sedan byta till sig de varor som andra länder är relativt bättre på att producera. Vinsten av att ta tillvara skillnader i produktionsförmåga mellan länder är en högre levnadsstandard för de handlande länderna, då en given mängd resurser genererar en större mängd varor vid internationell specialisering jämfört med självförsörjning. Internationell handel är därmed inte ett nollsummespel där en måste förlora om någon annan vinner, utan kan vara till fördel för alla parter genom att öka storleken på den gemensamma kakan. En viktig poäng är att även om ett land kan producera *alla* varor mer effektivt än ett annat land, dvs. har en absolut fördel för alla varor, så är handel ändå gynnsam för båda parter.<sup>17</sup> Skälet är att alla länder har en begränsad tillgång på produktionsresurser i form av arbetskraft, kapital och dylikt som fördelas mellan produktion av olika varor.<sup>18</sup> Ricardo fokuserade på skillnader i teknologi, men

<sup>17</sup> Den som förbrukar minst resurser för att tillverka en viss vara har en *absolut fördel* vad gäller produktion av denna vara.

<sup>18</sup> Det land som har en absolut fördel med avseende på alla varor kan därför öka sin totala konsumtion genom att koncentrera sina resurser till de varor där det är som mest överlägset och importera de varor där skillnaden i effektivitet gentemot omvärlden är mindre. På motsvarande sätt kan det land som saknar

komparativa fördelar kan också grunda sig på en heterogen fördelning av resurser mellan länder i fråga om råvaror, naturtillgångar, välutbildad arbetskraft etc. Detta visas i det så kallade Heckscher-Ohlin (HO) teoremet.<sup>19</sup> I båda fallen gäller att internationell handel som bygger på komparativa fördelar gynnar det handlande landet som helhet.

Jordbruket skulle kunna vara ett tydligt exempel på att skillnader i länders naturresurser präglar handelsmönstren – i den mån utrymme ges länder att ta vara på sina komparativa fördelar och i den mån länder inte missushåller med sin jordbrukspotential. Länder som har relativt gott om åkermark, som exempelvis USA, exporterar gärna arealkrävande grödor som spannmål medan länder som har en liten andel åkermark i förhållande till sin befolkning, som exempelvis Bangladesh, ofta importerar motsvarande grödor. I princip kan man säga att USA exporterar åkermark, något som USA har relativt gott om, medan Bangladesh importerar åker.

*Ökad marknadsstorlek gör att stordriftsfördelar bättre kan tas tillvara*  
Stordriftsfördelar innebär att styckkostnaden sjunker när volymen ökar, exempelvis kan fasta kostnader spridas på fler enheter vid större produktion. Ju mer betydande stordriftsfördelarna är desto viktigare blir marknads storlek, detta är speciellt märkbart i små länder som har en liten inhemsk marknad. Genom att få tillgång till den internationella marknaden kan företagen öka sin produktionsvolym, reducera kostnaderna och i förlängningen sänka priserna, givet att marknaden är konkurrensutsatt. För konsumenten kan utbudet av olika varianter av en vara, som exempelvis ost, öka om internationell handel är möjlig, eftersom det kan vara svårt att få en lönsam storlek på tillverkningen av flera sorter om den inhemska marknaden är liten.

---

absoluta fördelar producera de varor som landet är relativt bäst på, dvs. de varor där resursåtgången är jämförelsevis minst underlägsen, och kan därmed också öka sin konsumtion genom att importera de varor som landet är som mest underlägset på att producera.

<sup>19</sup> HO visar att handel kan uppstå till följd av att länder skiljer sig åt vad gäller sina relativa faktortillgångar, dvs. kvoterna mellan exempelvis arbetskraft och kapital är olika mellan länder. De länder som har relativt mycket arbetskraft i förhållande till kapital kommer att exportera varor som är arbetsintensiva i produktionen, medan de omvända gäller för länder som har relativt mycket kapital.

### *Konkurrens*

Handelshinder begränsar också konkurrensen på den inhemska marknaden, speciellt om den egna marknaden är liten eller består av få aktörer, vilket minskar incitamentet att pressa kostnader och implementera ny teknologi, vilket i förlängningen kan få negativa konsekvenser för sektorns fortsatta utveckling.

### *Handel kan vara gynnsamt för ett lands tillväxt*

Förutom att höja nivån på ett lands levnadsstandard kan internationell handel också gynna ekonomisk tillväxt, det vill säga ge upphov till dynamiska vinster. Ekonomisk teori ger dock inte en entydig bild. Det finns exempel på både positiva och negativa effekter, samt att internationell handel inte behöver ha någon inverkan alls. Därför är kvantitativa studier av länders faktiska erfarenhet av vikt. En stor mängd empiriska studier har också gjorts och de visar generellt på ett positivt samband mellan olika mått på öppenhet och ekonomisk tillväxt. Skeptiker pekar dock på svårigheten att mäta ett lands öppenhet och att handelsreformer ofta är en del i ett större reformpaket, vilket gör det svårt att urskilja reella effekter och orsakssamband – förklaras en positiv korrelation mellan handel och tillväxt av att (i) handel främjar tillväxt eller av att (ii) länder som har en gynnsam ekonomisk utveckling helt enkelt handlar mer? I det senare fallet är internationell handel snarare en följd av ekonomisk utveckling än dess orsak.

Flera inom ekonomikåren menar att en positiv kopplingen mellan handel och tillväxt kan anses vara bevisad av de empiriska studier som gjorts.<sup>20</sup> Rodrik (1999, 2001) och Rodriguez och Rodrik (2001), som representerar den kritiska sidan, poängterar att kritiken mot vad de upplever som ett överdrivet fokus på handelsliberalisering inte innebär att de anser att handelshinder i sig skulle gynna tillväxt. Handelsreformer är nödvändiga och önskvärda, men de menar att det finns en risk att mer trängande reformer får stå tillbaka, eller att reformer genomförs i en felaktig ordning så att omställningsprocessen blir svårare än den skulle behöva bli. En alltför stor och i viss mån orealistisk tilltro till handelsliberalisering kan dessutom också medföra att reformviljan i

---

<sup>20</sup> Se exempelvis Bhagwati och Srinivasan (1999).



allmänhet försvagas, om resultatet av reformerna inte lever upp till förväntningarna.

Det finns exempel på länder som visar att det är möjligt att kombinera importrestriktioner med en snabb ekonomisk tillväxt, dessa är främst Korea, Taiwan och Japan. Gemensamt för dem är att de alla bedrivit en aktivt kompensatorisk politik för att stimulera exporten som en motvikt till de negativa effekter som handelshindren skapat. Svårigheten med den här typen av politik är att en komplicerad administration krävs, och att utrymme lämnas för *rent seeking* och korrupktion. Det är också en dyrbar politik – åtgärder som exportsubventioner förbrukar snabbt tillgängliga budgetmedel. Erfarenheten visar att andra utvecklingsländer som har höga skyddsnivåer sällan varit kapabla att implementera motsvarande exportstimulerande åtgärder.

#### *Internationell handel har även säkerhetspolitiska aspekter*

Förutom rent ekonomiska aspekter av internationell handel är även säkerhetspolitiska konsekvenser av intresse. Det finns en potentiell koppling mellan politisk instabilitet, terrorism och fattigdom, vilket bland annat poängteras av Oxfam (2002a). Internationell handel kan genom att skapa välstånd och gynna den ekonomiska utvecklingen i tredje världen därmed bidra till ökad stabilitet världen över. Vidare kan internationell handel i sig skapa och förstärka ekonomiska band mellan länder, vilket på sikt minskar risken för konflikter. Exempelvis så har EU ett i grunden starkt fredsbevarande motiv medan framväxten av NAFTA, det frihandelsområde som inkluderar USA, Mexiko och Kanada, bland annat motiverats av USA:s önskan om stabilitet och säkerhet i sitt södra grannland.

#### *Vinsterna av handel är möjliga – men inte givna*

Det bör slutligen poängteras att vinsterna av internationell handel inte självklara utan bara möjliga för de länder som är en del av den internationella marknaden. Handelsliberalisering ger ett land möjligheter som det gäller att förvalta – det kan krävas kompletterande åtgärder och reformer för att göra det möjligt för ett land att dra nytta av friare internationell handel.

### 3.2 Effekter av handelsskydd

I en marknadsekonomi är priser och den information de bär en viktig komponent för att marknaderna skall fungera på ett effektivt sätt. Exempelvis så kan brist på en vara elimineras via prissignaler eftersom ett högt pris gör att konsumenternas efterfrågan minskar samtidigt som producenterna ökar sitt utbud då de får bättre betalt för sina varor. Vidare är relativpriser, dvs. vad en vara kostar i förhållande till en annan vara, grundläggande för de val som både producenter och konsumenter gör. Handelsrestriktioner verkar genom att förändra dessa relativpriser, vilket får till följd att inte enbart den sektor där handelshinder återfinns berörs, och inte heller enbart det land som inför dem.

*Handelshinder snedvrider priser och produktion inom länder...*

Handelshinder medför att relativpriserna inom ett land snedvrids till förmån för den skyddade sektorn, eftersom de inhemska producenterna kan ta ut ett högre pris än annars vore möjligt när de är skyddade från utländsk konkurrens. Förutom att konsumenterna drabbas av högre priser då import ersätts med dyrare inhemska produktion så kommer också den inhemska resursfördelningen att påverkas negativt. Om exempelvis jordbruket skyddas så speglar relativpriserna inte längre kostnaderna för att producera jordbruksprodukter jämfört med andra varor, utan ger sken av att jordbruket är mer lönsamt än det egentligen är. Detta får till följd att resurser dras till jordbruket från alternativ användning. Dessa felaktiga prissignaler leder därmed till ett ineffektivt utnyttjande av ett lands begränsade resurser. I den mån tullarna inte är homogena, det vill säga om nivån på skyddet skiljer sig åt mellan olika jordbruksprodukter, så tillkommer ytterligare snedvridningar mellan dessa varor.

*... men även handeln mellan länder*

Handelshinder snedvrider dessutom handeln mellan länder. Länder som har komparativa fördelar i olika typer av jordbruksproduktion hindras från att utnyttja dessa genom att marknadstillträdet för deras export begränsas. Denna aspekt har alltmer kommit att uppmärksammas, speciellt då jordbruksprodukter är en viktig exportvara för många utvecklingsländer.

### 3.3 Marknadsmislyckanden

*Inhemska marknadsmislyckanden motiverar ibland statliga ingripanden ...*

Ett viktigt argument mot fri internationell handel är förekomsten av så kallade marknadsmislyckanden.<sup>21</sup> Det finns ett flertal typer och de marknadsmislyckanden som främst berör jordbruket och den internationella handeln är: (i) Brister i konkurrenssituationen – vilket innebär att aktörer med marknadsmakt kan påverka priset till sin fördel, (ii) förekomsten av kollektiva nyttigheter – det vill säga varor som är önskvärda men som marknaden i sig inte förmår att frambringa i tillräcklig mängd – som ett vackert odlingslandskap, (iii) uppkomsten av externa effekter – vilket är effekter av en viss aktivitet som påverkar andra men som den som utför aktiviteten inte betalar/kompenseras för, ett exempel är miljöförstöring, samt slutligen (iv) avsaknad av tydlig ägare.

När marknaderna inte fungerar väl, vilket är legio snarare än undantag, så kan politiska interventioner vara välfärdshöjande. Argumentet baseras på en mer generell teori som går under benämningen *the theory of second-best* och som säger att *laissez-faire* är en optimal politik endast om alla andra marknader fungerar utan snedvridningar. Om så inte är fallet kan statliga ingripanden som inför en snedvridning på en marknad vara välfärdshöjande om den åtgärdar en störning på en annan marknad. Handelspolitik skulle därmed kunna användas för att komma till rätta med problem som kanske inte är orsakade av handel i sig men som är svåra att bemästra på annat sätt.

*... men handelspolitik är sällan det bästa alternativet...*

Generellt kan man säga att ett ingrepp som är direkt riktad mot det problem man vill åtgärda, det vill säga en åtgärd som är *first-best*, är mer effektivt än att gå omvägen via ytterligare snedvridningar. Därmed är en restriktiv handelspolitik, som endast påverkar problemet indirekt och som dessutom medför betydande kostnader, inte att föredra. Istället så

---

<sup>21</sup> Se t.ex. Stiglitz (2000) för vidare läsning om orsaker till och konsekvenser av marknadsmislyckanden och Bhagwati (2001) för en fördjupad diskussion rörande kopplingen mellan marknadsmislyckanden och fri internationell handel.

är en nationell åtgärd för att komma tillrätta med den snedvridning som ger upphov till problemet i kombination med fri handel den bästa vägen att gå, eftersom landet då slipper de kostnader som ingrepp i handeln medför. Detta utesluter dock inte att det kan finnas fall då handelspolitik kan vara motiverad. På sikt bör man dock sträva efter att möjliggöra en annan lösning.

Förekomsten av stora prisfluktuationer på världsmarknaden är ibland ett argument för handelshinder. När handelshinder reduceras blir ett land mer exponerat för svängningar i världsmarknadspriset. Därmed kan den risk och osäkerhet som de inhemska bönderna möter öka, exempelvis så kan deras inkomster samvariera med världsmarknadspriset. Om handelsbarriärer syftar till att skydda de egna bönderna gentemot dessa svängningar är ett mer direkt alternativ exempelvis en försäkringslösning för att mildra effekten på inkomsterna.<sup>22</sup> Det är också viktigt att betänka i vilken utsträckning bönderna verkligen bör skyddas från ändringar i relativpriser. Genom att avskärma dem från den internationella marknaden så försvåras också *möjligheten* att reagera på de prissignaler som indikerar var potentiellt lönsamma marknadssegment finns.

*... och det kan vara svårt att uppnå önskat resultat*

Det är inte helt enkelt att konstruera indirekta åtgärder som får en önskad effekt. Det krävs exempelvis en viss nivå på en tull, inte en godtyckligt satt sådan, för att korrigera ett marknadsmisslyckande. En 'optimal' tull innebär att det finns en viss nivå på tullens storlek som medför att den totala effekten av att införa tullen dels blir positiv, dels så stor som möjligt. En godtyckligt satt tull kan ha en negativ effekt på ett lands välfärd om kostnaderna för de inhemska snedvridningarna som tullen ger upphov till överväger vinsterna av att åtgärda marknadsmisslyckandet. Därför är förekomsten av marknadsmisslyckanden inte ett argument för tullar i sig, utan ett argument för en korrekt satt tull. I praktiken är det svårt att hitta rätt nivå på tullen, speciellt om det finns flera marknadsmisslyckanden att ta hänsyn till. Vidare så kan

---

<sup>22</sup> Det är dock inte nödvändigt att det inhemska priset för en gröda bakom handelsbarriärer varierar mindre än världsmarknadspriset. Skörden kan slå olika från år till år, ibland kan det vara missväxt, och utbudet kan variera över säsongerna. Genom att tillåta import så skulle det inhemska priset därmed kunna stabiliseras.

handelsrestriktioner i ett land medföra att handelspartner inför liknande åtgärder, vilket i förlängningen kan utmytna i en spiral av protektionistiska åtgärder – ett scenario som inte gynnar någon. Exempelvis så aviserar Kina tullar på stål för att skydda sig mot effekten av USA:s nyligen införda ståltullar.

### **3.4 Klassiska marknadsmisslyckanden för att motivera handelshinder**

Två tidiga argument mot frihandel baserade på förekomsten av marknadsmisslyckanden är fallet med uppfostringstullar och möjligheten att påverka sina *terms-of-trade*<sup>23</sup> med hjälp av handelsrestriktioner.<sup>24</sup> Båda argumenten har använts till förmån för industrisektorn men också för att motivera handelshinder i jordbrukssektorn.

#### *Infant-industry argumentet*

Ett argument mot frihandel som haft betydande policykonsekvenser är förespråkandet för så kallade uppfostringstullar. Argumentet är att inhemsk produktion under ett uppbyggnadsskede måste skyddas från att slås ut av utländsk konkurrens. Anledningen är att stordriftsfördelar och bristande erfarenhet gör att sektorn har höga produktionskostnader i ett initialt skede. När sektorn sedan har blivit konkurrenskraftig så kan handelsskyddet avvecklas och sektorn kan därefter framgångsrikt konkurrera på världsmarknaden. Skydd av den till jordbruket kopplade inhemska förädlingsindustrin motiveras ibland av detta argument, dock inte skydd av jordbruket i sig. Det finns en betydande erfarenhet av den här typen av politik eftersom skyddstullar har använts av många utvecklingsländer i syfte att bygga upp en inhemsk tillverkningsindustri. Även om argumentet kan låta förnuftigt så har det i praktiken visat sig att effekten av tullskydd snarare blir den motsatta, sektorn fortsätter att vara beroende av stöd, alltmedan ineffektivitet frodas. Det finns inget som talar för att jordbrukets förädlingsindustri skulle vara bättre lämpad för denna utvecklingsstrategi än tillverkningsindustrin i allmänhet.

---

<sup>23</sup> Ett lands *terms-of-trade* (ToT), det vill säga dess bytesförhållande relativt andra länder, mäts av kvoten mellan prisnivån för landets export och dess import. Landets ToT försämras (förbättras) när importpriserna stiger (sjunker) relativt landets exportpriser och det är då möjligt att köpa en mindre (större) mängd importvaror för samma mängd export som tidigare.

<sup>24</sup> Se exempelvis Irwin (1996) för fördjupad läsning.

### *Handelshinder kan ha en förmånlig inverkan på ett lands terms-of-trade*

Förutom inhemska marknadsmisslyckanden så finns det snedvridningar på den internationella marknaden som kan utnyttjas för att gynna nationella intressen. Handelshinder kan i vissa fall användas för att omfördela resurser från ett land till ett annat. Detta kan ske när ett land är tillräckligt stort för att kunna påverka världsmarknadspriset på en vara. Principen är enkel – när efterfrågan minskar så sjunker priset på en vara. Genom att införa en optimal tull minskar landet sin import och därmed så pressas priset på importvarorna, vilket innebär att exportörerna får sämre betalt för sina varor. Likaså är det möjligt att med hjälp av en exportskatt minska utbudet på världsmarknaden, och i och med det höja priset på de varor man exporterar. I båda fallen ökar landet sin välfärd på sina handelspartners bekostnad. Flera studier och simuleringar av olika tullsänkningsscenarier för jordbruksprodukter indikerar att den här typen av *terms-of-trade* (ToT) effekter förekommer.<sup>25</sup> Studierna visar därmed på både välfärdsvinster och välfärdsförluster av tullsänkningar – välfärdsförlusterna förklarades av stigande världsmarknadspriser för importvarorna relativt exporten till följd av tullsänkningen, medan välfärdsvinsterna genereras av en bättre inhemsk resursfördelning.

### **3.5 Jordbruksspecifika marknadsmisslyckanden**

För jordbrukssektorns del finns dessutom en rad specifika argument, varav majoriteten tar avstamp i någon form av marknadsmisslyckande. Exempel är olika *non-trade-concerns* som livsmedelssäkerhet och landsbygdutveckling, vilka gör att argumentet att ökad internationell handel är odelat positiv måste tas under övervägande. Även flera av kopplingarna mellan internationell handel och miljö handlar om förekomsten av marknadsmisslyckanden. Dessa frågor kommer att diskuteras i följande kapitel.

### **3.6 Inkomstfördelning och omställningskostnader**

Internationella skillnader i teknologi eller resursfördelningar gör att produktionskostnaderna skiljer sig åt mellan länderna. Såvida länderna

---

<sup>25</sup> Ett exempel är Diao *et al.* (2001).

inte handlar med varandra kommer därför priserna att skilja sig åt mellan länderna – i ett land där en vara är dyr att producera kommer den också att betinga ett högt pris. Om internationell handel möjliggörs kommer länderna att exportera varor som det är relativt bra på att producera och importera varor som handelspartnern har en relativ fördel i. Effekten av detta blir dels att ländernas produktionsmönster förändras, de konkurrenskraftiga sektorerna expanderar på bekostnad av de mindre konkurrenskraftiga, dels att priserna påverkas. Det är nu möjligt att köpa billiga importvaror, vilket kommer att pressa priserna i de importkonkurrerande sektorerna medan den ökade efterfrågan på exportvaror leder till att relativpriset för export stiger. Dessa förändringar medför att internationell handel har konsekvenser för inkomstfördelningen inom landet. Sysselsättning och inkomstnivåer kommer att påverkas negativt i importkonkurrerande sektorer och positivt i exportinriktade sektorer. Även om internationell handel totalt sett gynnar ett land, så är vinsterna ofta ojämnt fördelade och vissa grupper kan drabbas negativt.

Hur hårt enskilda individer drabbas och hur stora omställningskostnaderna blir i praktiken, beror bland annat på arbetskraftens och kapitalets rörlighet från krympande till expanderande sektorer, samt förekomsten av välfärdspolitiska skyddsnät. Matusz och Tarr (2000) har sammanställt drygt 50 empiriska studier rörande storleken och arten av olika omställningskostnader till följd av handelsliberalisering inom tillverkningsindustrin. De konstaterar att alla studierna visar att kostnaderna varit små i jämförelse med de vinster som liberaliseringen givit upphov till. De arbetstillfällen som gått förlorade på grund av ökad importkonkurrens har i stor utsträckning kompenseras av nya jobb i de expanderande segment som gynnats av en friare handel. Omställningsprocessen i jordbrukssektorn kan dock vara mer problematisk, speciellt för u-länderna, men för att konkurrenskraftiga segment skall kunna expandera så behöver arbetskraft frigöras från mindre konkurrenskraftiga områden.

### 3.7 Politiska aspekter av handelsskydd

#### *Handelshinder kan gynna särintressen*

Eftersom det kan vara möjligt att rättfärdiga statliga ingripanden när det förekommer marknadsmisslyckanden så åberopas ofta olika typer av marknadsmisslyckanden som stöd för att handelshinder behövs. En anledning kan naturligtvis vara att man verkligen vill lösa det aktuella problemet men, förutom att det ofta finns bättre alternativ än handelspolitik, så missbrukas ibland argument som kan ha en viss bäring i ett försök att rättfärdiga en protektionistisk politik. Det egentliga syftet kan vara ett annat – en politik som exempelvis sägs stabilisera priserna för små bönder kan i själva verket transferera inkomster till de stora bönderna.<sup>26</sup> För att förstå den handelspolitik som *de facto* förs måste man ha i åtanke att även om vinsterna av internationell handel totalt är större än kostnaderna för de som drabbas negativt, och därmed i princip kan användas för att kompensera dem, så sker detta sällan fullt ut. Förlorarna motsätter sig därför ofta ökad handel. Många gånger har olika särintressen en stark politisk ställning och lobbygrupper kan genom sin verksamhet påverka politikens utformning till sin egen förmån. Traditionellt har lobbyn bestått av producenter som efterfrågat skydd men ett nytt fenomen är att olika konsumentgrupper efterfrågar handelsrestriktioner grundat på försiktighetsskäl.

#### *Varför möter inte en handelsstörande politik ett större inhemskt motstånd?*

Ett skäl till att handelshinder inte ifrågasätts i någon större utsträckning är att vinnarna av friare handel inte alltid är en lika tydlig grupp som förlorarna. I den mån gruppen är stor, som 'konsumenterna', så kan vinsten per person bli relativt låg i förhållande till vad en liten intressegrupp förlorar per individ, därmed är incitamenten lägre för vinnarna att engagera sig mot politiken. Socker är ett exempel på en jordbruksprodukt som åtnjuter ett högt skydd, bland annat inom EU och i USA. För producenterna medför skyddet en stor ekonomisk fördel medan kostnaden för den enskilde konsumenten blir låg.

---

<sup>26</sup> Exempel från Stiglitz (2000, sid 90).



Merparten av kostnaderna för handelshinder syns inte i någon budget, vilket gör att man kan få det felaktiga intrycket att protektionism inte kostar så mycket. Krugman och Obstfeld (1994, sid. 235) understryker att: "... de flesta avvikelser från frihandel införs inte för att vinsterna blir större än kostnaderna utan för att allmänheten inte uppfattar den sanna kostnaden." Orsaken till att en direkt åtgärd för att avhjälpa ett problem inte genomförs är många gånger att den kräver budgetmedel. Exempelvis så kan sockerindustrin istället gynnas med subventioner, men detta kräver en omprioritering av statliga medel från andra områden eller höjda skatter, vilket båda delar är tydliga kostnader för väljarna. En fördel med att kostnaderna för stöd till en viss grupp i samhället synliggörs i en direkt åtgärd är att en diskussion angående vilka grupper som skall prioriteras lättare kommer till stånd. Är exempelvis sockerproducenter en grupp som samhället vill stödja eller kan det finnas andra områden där samhällets resurser istället bör användas?

Rent praktisk är det ofta lättare att blockera en förändring än att genomdriva den, vilket gör att en redan implementerad politik kan vara svår att reformera även om den kritiseras, något som EU:s gemensamma jordbrukspolitik är ett exempel på.<sup>27</sup> Slutligen så tar vi många av de vinster som handel ger upphov till för givna och reflekterar kanske inte över vad som möjliggör dem. Utan internationell handel skulle vi i Sverige exempelvis ha ett märkbart snävare utbud av frukt och grönsaker till ett betydligt högre pris än idag.

---

<sup>27</sup> Se exempelvis Nalin (2000) för en uttömmande diskussion rörande varför CAP är i behov av reform och Schwaag Serger (2001) för en analys av hur beslutsprocessen inom EU formar reformarbetet.

# 4

## I-ländernas jordbrukspolitik

### 4.1 Hur ser jordbrukspolitiken ut i i-länderna idag?

*De ursprungliga målen har utvecklats*

Många i-länder har länge haft en aktiv jordbrukspolitik. I samband med de båda världskrigen led de europeiska länderna brist på livsmedel, och även i andra delar av världen kändes det angeläget att av beredskaps-skäl säkra försörjningen av livsmedel. Tanken bakom många europeiska länders jordbrukspolitik var på den tiden därför att öka produktiviteten i jordbrukssektorn samt att tillförsäkra jordbrukarna en skälig levnadsstandard. Även i USA var ett av de viktigaste ursprungliga målen att garantera en skälig inkomst till jordbrukarna, vilka gick igenom en svår tid ekonomiskt under 1930-talets depression.

Produktivitetsoökningen var så framgångsrik att tiden av brist på livsmedel idag är ett minne blott i världens i-länder. Istället har sedan 1970-talet ytterligare målsättningar tagit form, såsom att bevara landsbygden. I tabell 3 summeras målen för politiken i utvalda i-länder.<sup>28</sup>

**Tabell 3. Jordbrukspolitiska mål i utvalda i-länder.**

Uppnå en tillfredsställande och jämlik nivå på levnadsstandarden för bönder	Bibehålla och uppmuntra familjejordbruk
Inkomststabilisering för bönderna	Miljöskydd
Stabila inhemska priser på jordbruksprodukter	En tryggad livsmedelsförsörjning
Underlätta anpassning till externa chocker	En rimlig prisnivå för konsumenter
Bibehålla en levande landsbygd	Uppnå ett effektivt och konkurrenskraftigt jordbruk
Landsbygdsutveckling	

*Källa: Winters (1988).*

### *Jordbruket tillmäts stor betydelse i i-länderna*

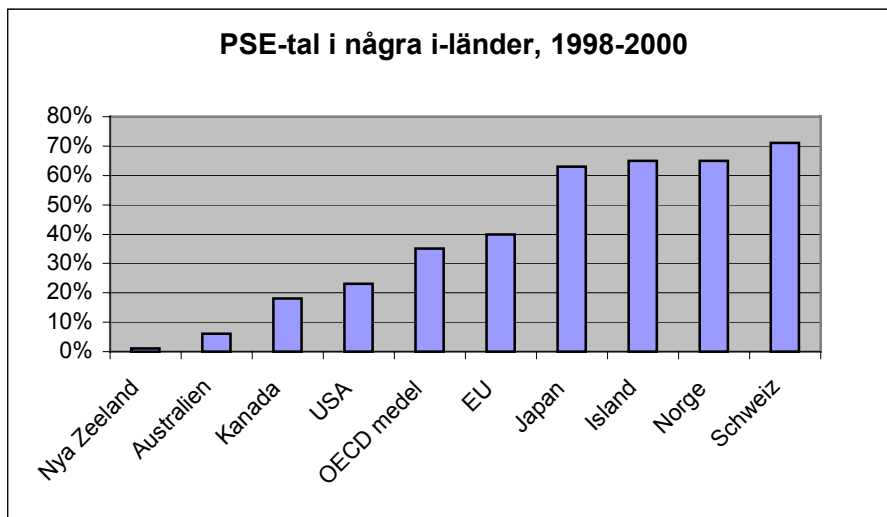
Jordbrukets roll i i-ländernas ekonomier är idag relativt blygsam. Exempelvis var jordbrukets bidrag till BNP år 2000 knappt 4 procent i de flesta i-länderna, och endast 1 procent i Schweiz.<sup>29</sup> Trots att det förhåller

<sup>28</sup> Dåvarande EG, Japan, Kanada, Australien, Österrike, Nya Zeeland, USA, Schweiz, Finland, Island, Norge och Sverige.

<sup>29</sup> OECD (2001a)

sig på detta vis, betraktas jordbrukssektorn i allmänhet som viktig i i-länderna, vilket syns bland annat på de betydande omfördelningar som görs från andra sektorer i samhället till just jordbrukssektorn. För att få en uppfattning om vad detta betyder för lantbrukarna, beräknar OECD så kallade PSE-tal. PSE står för "Producer Support Estimate", och talar om hur stor del av lantbrukarnas inkomst som utgörs av stöd. Genomsnittligt PSE-tal för OECD-länderna var 34 procent år 2000. PSE-talen varierar kraftigt mellan i-länderna, från 1 procent i Nya Zeeland till över 70 procent i Schweiz.<sup>30</sup>

**Figur 1. Några OECD-länders PSE-tal 1998-2000.**



Källa: OECD (2001a).

#### *Olika förutsättningar*

I-länderna är en heterogen grupp, vilket gör att olika i-länder har olika jordbrukspolitik. Vissa i-länder, såsom Norge och Schweiz, har relativt dåliga förutsättningar för jordbruksproduktion på grund av små, bergiga ytor och kargt klimat. Länderna tillämpar mycket höga tullar för att försvåra konkurrenskraftig import, samt stöttar de egna producenterna med olika former av interna stöd. Andra i-länder, såsom Australien och Nya Zeeland, karakteriseras av konkurrenskraftiga jordbrukssektorer. I

<sup>30</sup> Ibid.

dessa länder är jordbruket relativt oskyddat: tullmurarna som omger länderna är låga och homogena medan interna stöd knappt förekommer. Någonstans där emellan återfinns USA och EU. PSE-talet för USA under 1998-2000 uppgick till knappt 25 procent, medan det i EU nådde ca 40 procent.<sup>31</sup> Dessa tillämpar relativt låga tullar, dock med en heterogen struktur, vilket kompletteras med höga nivåer på interna stöd.<sup>32</sup> Dessutom används olika former av exportstöd, vilket innebär att staten subventionerar export av överskott som inte går att sälja på den inhemska marknaden för att bevara den inhemska prisnivån hög, för att i sin tur garantera en rimlig inkomst till lantbrukarna.

### *Medel*

Med tiden har en myriad av stödformer, som bland annat inkluderar subventioner, handelspolitiska åtgärder och inkomsttransfereringar, utvecklats. Traditionellt har många av stöden till jordbrukarna i i-länderna varit relaterade till priser eller till producerad kvantitet, och har på så sätt drivit upp produktionen. De höga budgetära kostnaderna samt det faktum att de produktionsdrivande stöden numera, enligt vad WTO:s medlemsländer kom överens om i den senaste handelsrundan, bör reduceras, har bidragit till att sådana stöd idag minskar i betydelse i i-länderna.<sup>33</sup> Den totala stödnivån ökar emellertid, från 236,5 miljarder US\$ 1986-1988 i hela OECD till 245,5 miljarder US\$ 2000.<sup>34</sup> Stöden betalas numera i allt högre utsträckning ut i nya former med ökad betoning på så kallad avlänkning, vilket betyder att koppling till pris eller producerad kvantitet skall saknas. Avlänkade stöd är tänkta att inte alls eller endast i liten utsträckning påverka handel eller produktion, och behöver enligt WTO inte reduceras.

De nya stödformerna visar till en viss del även på nya prioriteringar. Att öka produktionen har inte längre högsta prioritet, däremot anser alltför i-länder det rimligt att betala jordbrukarna för kollektiva nyttigheter såsom en levande landsbygd genom transfereringar. Detta utvecklas i kapitel 7.

---

<sup>31</sup> OECD (2001a).

<sup>32</sup> Ofta talas om EU:s höga tullar. Faktum är dock att de *genomsnittliga* tullarna är låga jämfört med många andra länder, men att höga tulltoppar finns på "känsliga" produkter.

<sup>33</sup> Läs mer om Uruguayrundan och Jordbruksavtalet i kapitel 12.

<sup>34</sup> OECD (2001a).

## 4.2 Konsekvenser av den förda politiken

Den ovan beskrivna jordbrukspolitiken som bedrivs av ett flertal i-länder innebär kraftiga störningar på marknaden samt en betydande budgetmässig börda. Konsumenterna tillhör förlorarna, genom de höga priserna, och skattebetalarna betalar dyrt för den förda politiken i form av olika subventioner. Med hjälp av så kallade CSE-tal, "Consumer Support Estimate", kan man mäta hur stor del av konsumtionen som implicit subventioneras/beskattas.<sup>35</sup> I Schweiz uppgick 1998-2000 den implicita beskattningen, uttryckt i CSE, till 60 procent, medan EU uppmätte omkring 33 procent. I Australien, Nya Zeeland och USA är den implicita beskattningen mindre, endast omkring en eller två procent.<sup>36</sup> Betydande samhällsekonomiska kostnader uppstår som följd av de snedvridningar som orsakas av politiken, vilket har utvecklats i kap. 3.

Subventioner och tullar gör att normala marknadskrafter utsätts för störningar. På en fri marknad samagerar priser, utbud och efterfrågan: det som efterfrågas i hög utsträckning betingar ett högt pris, vilket gör att produktionen ökar, och vice versa. På i-ländernas reglerade marknader påverkas priserna av politiken, vilket gör att det kan visa sig lönsamt att producera annat än det som efterfrågas mest. Detta leder till betydande överskott vilka exporteras med hjälp av exportsubventioner, och tvingar därmed ned världsmarknadspriserna. En svår konkurrenssituation uppstår för producenter i andra länder, såväl på deras inhemska marknader som på potentiella exportmarknader. I värsta fall slår den billiga importen från i-länderna helt ut den lokala produktionen.<sup>37</sup> På så sätt ökar u-ländernas importberoende, vilket leder till större utsatthet för svängningar i världsmarknadspriserna. Detta ökade importberoende har bland annat kunnat konstateras i MUL.<sup>38</sup> De stora vinnarna av den förda politiken är jordbrukarna i i-länderna.

---

<sup>35</sup> Då CSE anges i procent uttrycks värdet av total CSE dividerat med värdet av total konsumtion av inhemskt producerade varor.

<sup>36</sup> OECD (2001a).

<sup>37</sup> Se kapitel 5.

<sup>38</sup> FAO (2001a).

# 5

## U-ländernas jordbrukspolitik

Trots att jordbruket är en viktig sektor i flertalet av utvecklingsländerna både i termer av antal sysselsatta och andel i BNP, samt är en viktig källa till exportintäkter, så har i stor utsträckning en politik bedrivits som starkt missgynnat sektorn.<sup>39</sup> Detta har resulterat i ett ineffektivt och lågavkastande jordbruk, vilket medfört en låg ökningstakt av produktionen och kraftiga utbudsfluktuationer. När en produktionsökning har skett så har den i flertalet fall åstadkommit genom att mer mark kultiverats, inte genom ett bättre och mer effektivt produktionssätt används. Jordbruket i u-länderna har vidare generellt inte mottagit direkta stöd, i den mån det har förekommit har det främst handlat om rådgivning, infrastruktur och utbildning. Det råder med andra ord en skarp kontrast mellan i- och u-länders hittillsvarande politik, och de utmaningar som jordbruket står inför i dessa länder.

### 5.1 Jordbruket har systematiskt missgynnats

#### *Industrialisering har prioriterats på jordbrukets bekostnad*

En förklaring till den rådande situationen är att många u-länder bedrev en importsbaserad utvecklingspolitik under 1950- till 1970-talet vilket missgynnade jordbrukssektorn. Ett flertal tidigare kolonier blev under den här tiden självständiga och grundade sin ekonomiska politik på då rådande ekonomiska strömningar som förordade industrialisering genom uppbyggnad av olika nyckelsektorer. Principen var att import skulle ersättas med inhemsk produktion, så kallad importsubstitution. För att industrin skulle kunna växa sig stark infördes uppfostringstullar för att förhindra att den slogs ut av internationell konkurrens under uppbyggnadsskedet. Som poängterats i kapitel 3 medför skydd av en sektor att resurser som skulle ha kunnat användas produktivt i andra sektorer, i det här fallet jordbruket, dras till den skyddade sektorn.<sup>40</sup> Vidare så medför skydd av en importkonkurrerande sektor att landets exportindustri missgynnas. Orsaken är att efterfrågan på utländsk valuta

<sup>39</sup> Andelen av arbetskraften som är sysselsatt i jordbruket är 65 procent i världens fattigaste länder och 28 procent i mellaninkomstländerna enligt Världsbanken (2001a).

<sup>40</sup> Om flera olika industrier skyddas så spelar också det *relativa* skyddet roll, dvs. i vilken grad skyddet skiljer sig åt mellan industrier.

minskar, vilket leder till att landets växelkurs förstärks. Landets exportörer finner då att deras varor blir dyrare och mindre konkurrenskraftiga på världsmarknaden. Likaså försämras deras sats av att tullarna fördyrar de insatsvaror som importerats. Många u-länder har goda förutsättningar att exportera olika jordbruksprodukter, men den förda politiken har försvårat uppbyggnaden av en exportinriktad jordbruksproduktion. Skydd av industrisektorn är som synes en form av indirekt beskattning som belastar jordbruket.

Schiff och Valdés (1992) visar i en studie av 18 utvecklingsländer att den indirekta beskattningen av jordbruket till följd av differentierat skydd och makroekonomiska åtgärder uppgick till i snitt 22 procent under 1960-85. En konsekvens av detta för länder där industrin åtnjuter ett relativt högre skydd än jordbruket är att jordbrukssektorn gynnas av en generell nationell handelsliberalisering – eller åtminstone av att industriskyddet bringas i paritet med eventuellt skydd av jordbruket. Det är därför olyckligt att u-länderna inte tagit större del i det arbete som förts i WTO:s regi i avsikt att sänka skyddet för industrisektorn.

#### *Jordbruket har setts som en källa till skatteintäkter*

Jordbruket har även belagts med direkt beskattning, dels för att det i u-länder helt enkelt finns få tillgängliga skattebaser, dels i syfte att gynna industrin genom att pressa priserna på lokala insatsvaror. En exportskatt medför exempelvis att det pris som bönderna får för sina varor pressas under världsmarknadspriset, därmed subventioneras den lokala förädlingsindustrin på böndernas bekostnad.<sup>41</sup>

#### *Fattiga bönder är en svag politisk kraft*

De fattiga bönderna på landsbygden är en politiskt svagare grupp än stadsbefolkningen, vilket bland annat har fått till följd att livsmedelspriserna i många u-länder hållits på en låg nivå genom statliga interventioner, ett sätt är helt enkelt att sätta pristak på viktiga stapelvaror. På så sätt gynnas nettokonsumenterna som huvudsakligen finns i städerna, åtminstone på kort sikt, genom att de garanteras låga matpriser. Nackdelen är att den här typen av politik leder till en direkt minskad

---

<sup>41</sup> Exempel är bomullsindustrin i Indien och kakaoböner i Västafrika.

produktion, eftersom bönderna får dåligt betalt för sina varor, samt att både det finansiella utrymmet och incitamenten att investera i jordbruket minskar eftersom lönsamheten är låg – vilket är negativt för jordbrukets långsiktiga utveckling. Slutligen, i den mån jordbruket skyddas så har den skyddsstruktur som etablerats snarare missgynnat de fattiga bönderna, gynnas gör istället mäktiga inhemska intressesfärer.

#### *Marknadsanpassning*

Från början av 80-talet och framåt har situationen förbättrats. Många u-länder övergav då den importsubstitutionsinriktade politiken och via olika strukturanpassningsprogram så har handeln liberaliserats och reformer genomförts i syfte att marknadsanpassa ekonomin. Dock konstaterar McCulloch (2001) att jordbruket fortfarande diskrimineras jämfört med andra sektorer i många u-länder.

### **5.2 Vinster av att utveckla jordbrukssektorn**

Genom att utveckla det inhemska jordbruket skulle produktionen för egen konsumtion kunna öka. Hunger och svält är en fruktansvärd realitet som i grunden inte är ett produktionsproblem – det är fullt möjligt att med tillgängliga produktionsmetoder föda världens befolkning. Ett mer produktivt jordbruk är även positivt för andra sektorer, exempelvis så spenderas inkomsterna från jordbruket ofta på landsbygden, vilket gynnar övrig rural verksamhet. Slutligen så kan jordbruksexport generera utländsk valuta.<sup>42</sup>

### **5.3 Hot mot jordbrukssektorn i u-länderna**

#### *Den lokala marknaden*

Förutom att den nationella politiken kan ha en negativ effekt på jordbrukets lönsamhet, och därmed dess utveckling, så pressas priset på den lokala marknaden i u-länderna av exportfrämjande åtgärder i andra länder, livsmedelsbistånd samt av ett lågt världsmarknadspris. Sammantaget så blir bördan för de bönder som odlar för inhemsk konsumtion, tung att bära.

---

<sup>42</sup> Vinsterna är dock betingade på fungerande marknader. Se exempelvis FAO (2001a) för en diskussion av jordbrukets roll i utvecklingsprocessen.



Flera i-länder tillämpar exportfrämjande åtgärder, ett exempel är EU som använder sig av exportsubventioner. Om det importerande landet inte har, eller skulle kunna ha, någon egen produktion av varan ifråga så är en subvention, som ju betalas av det exporterande landet, bara positivt eftersom det sänker priset på varan för konsumenterna i det importerande landet. Om varan produceras, eller skulle kunna produceras, i landet så förlorar producenterna eftersom priset faller. Konsumenter subventioneras medan de som endast producerar varan för självförsörjning inte påverkas alls. Andra exempel på exportfrämjande åtgärder är exportkrediter och statshandelsföretag.<sup>43</sup>

Livsmedelshjälp är nödvändig i krissituationer, men kan i förlängningen användas på ett sådant sätt att det i praktiken fungerar som subventionerad export av livsmedel. Detta är minst lika skadligt som traditionella subventioner för mottagarländerna.

#### *Den globala marknaden*

U-ländernas export hämmas av gränsskydd och interna stöd på de (potentiella) exportmarknaderna, samt, för de länder som står utanför, olika typer av preferenshandelsavtal. Likaså kan krav på märkning och höga internationella standards vara svåra för u-länder att leva upp till.

Marknadstillträde begränsas genom olika typer av gränsskydd och genom att reducera dessa så kan tillträdet för import i princip öka. Vad som komplicerar bilden är kopplingar mellan jordbrukspolitiken i sin helhet och det faktiska marknadstillträdet. Genom att öka de interna stöden kan exempelvis i-länderna kompensera för ett lägre gränsskydd och i praktiken så behöver inte marknadstillträdet öka trots att gränsskydden minskat. Här råder en kraftig obalans mellan i- och u-länder, eftersom u-länderna har ringa ekonomiska möjligheter att 'tävla i subventioner' med i-länderna. För att få ett reellt ökat marknadstillträde räcker det därmed inte att enbart fokusera på gränsskydden, jordbrukspolitiken i stort måste verka i samma riktning.

---

<sup>43</sup> Exportkrediter innebär att en exportör förlänger krediten till en utländsk köpare. Krediten kan förlämnas av exportören, exportörens bank, andra finansiella institutioner eller staten. Statligt stödda exportkrediter kan fungera som subvention av exporten. Statshandelsföretag är företag, statliga eller privata, som har en privilegierad ställning och som arbetar för övergripande jordbruks- eller livsmedelspolitiska mål, såsom tryggad livsmedelsförsörjning, viss inkomstnivå för producenterna eller tryggad avsattnings av produktionen.

#### **5.4 Parallell mellan u-ländernas industripolitik och i-ländernas jordbrukspolitik**

I likhet med den tidigare så populära importsubstitutionspolitiken i u-länderna för industrisektorn, så kan man säga att många i-länders nuvarande jordbrukspolitik syftar till att ersätta import med inhemsk produktion. I båda fallen medför politiken dock att de sektorer som inte är skyddade missgynnas. Krugman och Obstfeld (1994) konstaterar att länder tenderar att skydda sektorer där deras komparativa fördelar inte finns, länder med en stark komparativ fördel i industriproduktion skyddar ofta sitt jordbruk, medan länder som har en komparativ fördel i jordbruk skyddar sin industri. Därmed missgynnar man själv aktivt de sektorer där den egna potentiella konkurrenskraften är som störst.



# 6

## Fattigdom, jordbruk och internationell handel

Kampen mot fattigdom är vår tids största utmaning och det är därför viktigt att analysera hur fattiga människor kan påverkas av en handelsliberalisering inom jordbruket. Det är vidare möjligt att ökad internationell handel förstärker den bristande jämställdheten mellan män och kvinnor i fattiga länder, dock är lösningen snarare att åtgärda sjukdomen än symtomet. Slutligen möter flera fattiga länder statsfinansiella restriktioner även om de skulle vilja genomföra handelsreformer, eftersom tullintäkter kan vara en betydande post bland statens budgetintäkter.

### 6.1 Kopplingen mellan fattigdom och handelsliberalisering

*Jordbruket har stor betydelse för fattiga människor*

Jordbruket är speciellt viktigt för den fattiga delen av befolkningen i utländerna eftersom utgifter för mat utgör en dominerande del av deras budget, samtidigt som jordbrukssektorn är en viktig källa till inkomster. Även om urbaniseringen tilltagit så lever fortfarande många av världens fattiga på landsbygden och har sin försörjning från jordbruket, antingen direkt som bönder eller lantarbetare, eller indirekt. En liberalisering av den internationella handeln med jordbruksprodukter, vilket ju påverkar relativpriser, har därmed potential att påverka själva grundvalarna i de fattigas livssituation genom att förändra deras inkomster och utgifter.

*Handelsliberalisering är en del i en långsiktig utvecklingsstrategi ...*

Det är dock viktigt att få perspektiv på den internationella handelns roll och dess koppling till fattigdom och fattigdomsbekämpning, och man bör hålla i minnet att flera av de främsta skälen till fattigdom står att finna bland faktorer som har ringa koppling till handel. Exempelvis så poängterar SOU (2001, s. 141) att: "... de enskilda ländernas *egen politik* är helt avgörande för hur framgångsrikt fattigdom kan minskas." Basen i en sådan politik är demokrati, stabila makroekonomiska förhållanden, starka institutioner i form av rättsväsende, ministerier, myndigheter och

dylikt, kombinerat med en aktiv och riktad fattigdomsbekämpning.<sup>44</sup> Genom att bidra till minskade snedvridningar, reducera incitament och möjligheter för korrupktion och *rent-seeking*<sup>45</sup> samt generera resurser som kan användas för fattigdomsbekämpning, är en öppen handelspolitik en del av en sund och långsiktig utvecklingsstrategi, vilket i förlängningen har en positiv effekt på fattigdom.

*... men medför omställningskostnader*

Dock medför omställningsprocessen vid en liberalisering ofta kostnader, främst för bönder och producenter i importkonkurrerande sektorer.<sup>46</sup> Madeley (2000) har sammanställt ett flertal fallstudier som visar på stora svårigheter för de drabbade. En övervägande konsensus bland ekonomer är att omställningskostnaderna i sig ej är en orsak att undvika handelsliberalisering i fattiga länder, eftersom kostnaderna för protektionism är så pass höga. Stiglitz (1999, s.13) konstaterar: "Kostnaderna av handelsliberalisering kan mycket väl upplevas som högre i u-länder än i i-länder, men kostnaden av att inte liberalisera är ännu högre: Fattiga länder har varken råd med de kostnader som en ineffektiv resursanvändning innebär eller de kostnader som protektionism medför när inflödet av investeringar och idéer bromsas." Istället skall man vara beredd på de negativa effekterna och försöka att mildra dem i så stor utsträckning som möjligt genom kompletterande åtgärder i form av exempelvis skyddsnet för fattiga. Vidare är hjälp till självhjälp essentiellt, genom t ex möjligheten att utbilda sig och förvärva nya kunskaper, för att underlätta för de drabbade att anpassa sig till de nya villkoren.

*Flera reformer som kompletterar varandra krävs för att förbättra ekonomins funktionssätt ...*

För att angripa fattigdomens grundvalar krävs i många fall genomgripande förändringar som angriper flera problem simultant, vilket

---

<sup>44</sup> Se exempelvis Världsbanken (2001b) för en fördjupad diskussion angående fattigdomens grund och vad som krävs för att bekämpa den.

<sup>45</sup> Förekomsten av en importkvot medför att den individ/företag som tilldelas rätten att importera en viss mängd av varan kommer att kunna sälja den till ett högre pris än vad fallet hade varit om importen hade varit fri. Denna prisskillnad utgör ett slags ekonomisk ränta och är naturligtvis attraktiv, därför kommer marknadsaktörer att försöka få del i importkvoten. De resurser som förbrukas för att lobba eller muta statsjämstämman ger inte landet något mervärde utan skulle kunna användas till mer produktiva investeringar – det är dessa resursslösande aktiviteter som kallas *rent seeking*.

<sup>46</sup> Se kapitel 3 för en allmän diskussion.

indikerats ovan. Att exempelvis enbart förlita sig på handelsreformer för att stimulera utveckling är inte tillräckligt, eftersom marknaderna generellt fungerar dåligt i u-länderna och det därför finns en risk att länderna främst drabbas av den utslagning som sker i mindre konkurrenskraftiga delar av jordbruket men misslyckas att dra fördel av de nya möjligheter som öppnas. Stiglitz (1999, s. 4) poängterar: "Att flytta arbetare från lågproduktiv sysselsättning till arbetslöshet ökar inte – låt mig repetera, ökar inte – output." Om handelsliberaliserande reformer skall kunna få en positiv genomslagskraft behövs därför inhemska reformer inom ett flertal områden. Dessa reformer har förutom en stödjande inverkan på handelsreformen också en allmänt gynnsam inverkan på landet eftersom de syftar till att förbättra ekonomins funktionssätt. Samtidigt kan handelsliberalisering underlätta och förstärka reformer på andra håll i ekonomin. På så sätt kan en god spiral av ömsesidigt förstärkande reformer uppstå. Exempelvis så krävs stabila makroekonomiska förhållanden då hög inflation försvårar överföringen av prissignalerna i ekonomin. Handelsliberalisering påverkar ju relativpriserna, men om dessa prissignaler inte når bönderna så är det svårt för dem att upptäcka var deras konkurrensfördelar finns. En stabil ekonomi uppmuntrar också sparande och investeringar samtidigt som kapitalflykt motverkas, vilket gör att investeringar i jordbruket lättare kommer till stånd. För att underlätta jordbruksexport och inte utsätta den importkonkurrerande delen av jordbruket för onödigt belastning när det externa skyddet reduceras bör växelkursen inte vara övervärderad, eftersom en för högt värderad valuta minskar konkurrenskraften, dels för exporten på den internationella marknaden och dels för importkonkurrerande produkter på den lokala marknaden. Vidare behövs en flexibel arbetsmarknad som gör det möjligt för arbetskraften att röra sig till de expanderande sektorerna samt en satsning på grundläggande utbildning och hälsovård.

*... samtidigt som kapaciteten att svara på prissignalerna behöver stärkas*

Även om ekonomin fungerar någorlunda tillfredsställande på ett övergripande plan så behöver dessutom böndernas egen kapacitet och förmåga att agera på marknaden ofta stärkas. Det behövs exempelvis en

fungerande infrastruktur med ett vägnät som knyter landsbygden till hamnar, flygplatser och större städer. Flera olika institutionella faktorer är betydelsefulla. För att uppmuntra investeringar i jordbruket krävs exempelvis klart definierade äganderätter. Kreditmarknaderna måste fungera så att även små fattiga aktörer kan låna pengar för att investera i nya grödor och bättre produktionsmetoder. Tillgång till marknadsinformation och spridning av tekniskt kunnande är viktigt eftersom produktiviteten är ofta låg på grund av bristande kunskaper om bättre produktionsmetoder. Här har i-länderna en viktig roll att spela genom att bidra med kapacitetsbyggande bistånd för att hjälpa u-länderna att så snabbt och smärtfritt som möjligt integreras i den globala ekonomin.

## 6.2 Problemet med sinande skatteintäkter

IMF visar i en studie att i världens 36 fattigaste länder, av vilka merparten ligger i Afrika söder om Sahara, så genereras i genomsnitt en tredjedel av landets skatteintäkterna från beskattning av import och export.<sup>47</sup> Därmed kan statsfinansiella överväganden vara en restriktion i reformarbetet. Det är dock inte givet att intäkterna omedelbart faller när handeln liberaliseras, eftersom kvantitativa restriktioner är ett betydligt vanligare handelshinder än tullar bland u-länderna. När importen begränsas med hjälp av en kvot som stipulerar den maximala mängd som får importeras så får staten inga tullintäkter. Genom att omvandla kvoter till tullar ökar staten sina intäkter, dessutom så blir skyddsstrukturen mer transparent. Tullar som är så pass höga att de är prohibitiva genererar inga intäkter, när de sänks ökar importen och därmed också intäkterna. Vidare så minskar incitamentet till smuggling när skyddsnivån sänks. Hoekman, Michalopoulos, Schiff och Tarr (2001) påpekar att det inte är förrän ett land har ett gränsskydd som består av moderata till låga tullar på en enhetlig nivå som ytterligare handelsliberalisering verkligen kommer att innebära att intäkterna till statskassan obönhörligen faller. Då, om inte förr, är det också dags att söka alternativa skatte-källor, som exempelvis en konsumtionsskatt. Slutligen betonar bland annat McCulloch *et al.* (2001) att en god makroekonomisk politik är viktigare än tullintäkter för att i längden garantera statsfinansiella utgifter.

---

<sup>47</sup> Abed *et al.* (1998).

### 6.3 Är status quo att föredra?

Det finns ingen enkel lösning för att utrota fattigdom. Istället så krävs många gånger långtgående reformer, reformer som bör ta hänsyn till det enskilda landets unika förutsättningar och problem. I diskussionen ovan pekas det på en mängd problem av olika art och när man betänker vilken brist på resurser och politisk vilja det finns i många u-länder idag så känns situationen inte alltid så hoppfull. Eftersom många utsatta människor troligen kommer att drabbas negativt, åtminstone på kort sikt, är det dessutom en stor utmaning att implementera exempelvis handelsliberalisering så att kostnaderna minimeras för dessa människor. Det är då lätt att fråga sig om inte alla dessa problem och svårigheter i sig är ett skäl att avstå från att reformerna. Erfarenheten visar att så inte är fallet, de u-länder som avskärmar sig från den internationella marknaden och som inte strävar efter att få en fungerande ekonomi karakteriseras i stor utsträckning av djup fattigdom, medan situationen generellt ser bättre ut för de länder som lyckats reformera sin ekonomi och integreras i den globala marknaden.

Man kan också fråga sig om det faktum att borttagande av handels hinder kan förvärra fattigdomen för vissa grupper, speciellt då bönder i importkonkurrerande sektorer, innebär att närvaro av handelshinder i sig är positivt för de fattiga? Svaret på den frågan är i huvudsak nej, fattiga invånare i ett land gynnas sällan av existerande handelshinder. I den mån de skulle kunna göra det så sker det indirekt, vilket inte är en effektiv politik – det vill säga en politik som kostar mycket i förhållande till vad den ger – något som frestar på u-länders bristande resurser. De snedvridningar som handelshinder medför är dessutom ofta till de fattigas nackdel. Protektionism ger utrymme för lobbying för att påverka hur skyddsstrukturen skall se ut. I praktiken har de fattiga ringa politiskt inflytande, vilket medför att den skyddsstruktur som etableras snarare beskattar än gynnar de fattiga – gynnas gör istället olika mäktiga inhemska intressesfärer. Slutligen, så har det observerats att länder med en öppen handelsregim tenderar att i mindre utsträckning än andra implementera en ineffektiv och snedvridande politik inom andra områden. McCulloch *et al.* (2001, s. 7) konstaterar: "... även om det kan vara lämpligt med en gradvis handelsliberalisering över tiden för att



reducera effekten på fattigdom, så är det mycket sällan önskvärt att helt undvika den.” De poängterar vidare att med tanke på den nuvarande situationen med gränsskydd och höga stöd till jordbruket i i-länderna, så är u-ländernas bästa politik att bibehålla sitt gränsskydd under en övergångsperiod – givet att i-ländernas stöd inom en *snar* framtid kommer att sänkas – för att undvika en kostsam omställningsprocess som sker på felaktiga premisser. Om stöden och gränsskydden istället troligen bibehålls på sikt, så är dock egen handelsliberalisering generellt att föredra för u-länderna.

#### **6.4 Hur påverkar internationell handel kvinnor i u-länderna?**

Diskriminering av kvinnor är idag ett globalt fenomen. Särskilt utsatta är kvinnor i världens fattigaste länder. De Vylder *et al.* (2001) pekar på att andelen undernärda kvinnor och flickor är avsevärt större än motsvarande andel för män och pojkar. Vidare har män mer utbildning än kvinnor, alltmedan kvinnors arbetsbörda är större än mäns och kvinnor är kraftigt underrepresenterade på ledande befattningar. Även inom jordbrukssektorn diskrimineras kvinnor i u-länderna, vilket gör att de kommer att påverkas av en ökad internationell handel med jordbruksprodukter.

##### *Kvinnor brukar jorden men saknar rättigheter*

I de flesta u-länder är jordbruket den viktigaste sysselsättningen för såväl män som kvinnor. Män lämnar dock i ökande utsträckning lantbruket, dels på grund av krig och sjukdomar (AIDS), dels för att söka avlönat arbete på annat håll, vilket lett till att ett ökande antal lantbruk leds av kvinnor.<sup>48</sup> Traditionenligt är kvinnor specialiserade på ”food crops”, dvs. grödor som främst odlas för direkt konsumtion, men i dagsläget blir det allt vanligare att kvinnor ägnar sig åt odling av ”cash crops”, som är ämnade för försäljning.<sup>49,50</sup>

Trots att kvinnor brukar jorden, är det vanligt att det är männen som har äganderätt till jorden. I exempelvis Ghana erhålls rätten till land genom

---

<sup>48</sup> Saito *et al.* (1992).

<sup>49</sup> Saito *et al.* (1994).

<sup>50</sup> Se exempelvis Maxwell och Fernando (1989) för en diskussion av frågor rörande ”cash crops”-odling i u-länder.

att röja undan en jordbit.<sup>51</sup> Då detta är tungt arbete, är det oftast män som utför det. Traditionellt har sedan arvslagarna varit så att en kvinna inte ärver sin man, utan jorden går vidare till mannens släktingar. Mannen kan inte heller sälja sin jord, eller skänka den till sin fru. Emellertid har nu förändringar börjat ske exempelvis i Ghana, och i flera andra länder, såsom Indien och Chile, för att ge kvinnor större rättigheter. Generellt sett är det dock så att även om civil lagstiftning medger kvinnor äganderätt, kan lokala sedvänjor verka i motsatt riktning.<sup>52</sup>

Varför är det så viktigt med just ägande? För det första så har det enligt IFPRI (2002a) visat sig att fattiga kvinnor, till skillnad från fattiga män, spenderar sin inkomst på sina barn. När en kvinnas inkomst ökar sprids därför de positiva effekterna till hela familjen. Livsmedelsförsörjningen blir tryggare, och sannolikheten för att barnen kommer att gå i skolan ökar. Flickor som går i skolan gifter sig i allmänhet senare, och får färre barn, vilket innebär att en kvinnas förbättrade villkor medför positiva effekter generationer framöver. För det andra, om de som brukar jorden inte äger den, minskar incitament för ekologiskt hållbart jordbruk. Risken för att jorden brukas alltför intensivt, samt att träd, nyplantering av träd och liknande negligeras, ökar.

Vidare noterar Quisumbing *et al.* (1995) att kvinnor, i och med att de ofta inte äger jorden, har svårt att få krediter, eftersom jorden vanligtvis används som säkerhet vid långivning. Även andra omständigheter, såsom sociala och kulturella barriärer eller kvinnors lägre utbildning jämfört med män, försvårar kreditgivning till kvinnor. Detta leder till att nödvändiga reformer och investeringar uteblir eller försvåras. Av samma skäl är det svårare för kvinnor än för män att få tillgång till input nödvändig för produktionen. Olika program för att nå ut till jordbrukare i u-länderna med rådgivning och information om teknologi, utbildning och liknande, är i allmänhet utformade för och av män.<sup>53</sup> I stor utsträckning anses nämligen kvinnans främsta uppgift fortfarande vara reproduktion.

---

<sup>51</sup> IFPRI (2002a).

<sup>52</sup> Quisumbing *et al.* (1995).

<sup>53</sup> Saito *et al.* (1992).

### *Dåligt utgångsläge försvårar vinster av handel för kvinnor*

Beskrivningen ovan visar att kvinnor och män har helt olika förutsättningar för jordbruksproduktion. Även handel påverkar därför män och kvinnor på olika sätt.

En handelsliberalisering skulle med största sannolikhet leda till ökande efterfrågan och därmed stigande världsmarknadspriser på "cash crops". I den mån detta fortfarande är en manligt dominerad produktgren, skulle en sådan prisökning leda till relativt lägre priser på "food crops", och alltså till försämrade bytesförhållanden för kvinnor.<sup>54</sup> För att kvinnor ska kunna gynnas av en handelsliberalisering krävs därför att deras ställning som odlare av "cash crops" stärks, samt att deras rättigheter förbättras. Institutioner och lagar behöver utarbetas för att trygga kvinnors rättigheter, och de människor som arbetar med landsbygdsutveckling och stöd av jordbruket i u-länderna måste göras medvetna om kvinnornas roll som producenter.

---

<sup>54</sup> Å andra sidan, vilket påpekas av Jordbruksverket (2000), kan även priser på "food crops" komma att öka vid en avreglering. Detta skulle i så fall gynna de kvinnor som odlar "food crops" annat än enbart för egen konsumtion.

# 7

## Multifunktionalitet

### 7.1 Vad är multifunktionalitet?

Begreppet "multifunktionalitet" lanserades i samband med en ministerkonferens i OECD i mars 1998.<sup>55</sup> Idéen är dock inte ny, utan används för att betona jordbrukets betydelse för produktion av "non-trade concerns", vilket omfattar målsättningar med jordbrukspolitiken vad gäller exempelvis fattigdomsbekämpning och miljö.<sup>56</sup> Det nyskapande elementet i begreppet multifunktionalitet är konstaterandet att jordbruket i sig, utöver dess primära funktion, samtidigt kan bidra till att forma landskapet, åstadkomma miljömässiga vinster samt bidra till socioekonomisk livskraft till landsbygden. Begreppet har med tiden fått en allt vidare betydelse, och olika användare lägger in olika saker i det. I detta kapitel avses främst de delar av multifunktionaliteten som i hög utsträckning åberopas av vissa i-länder, såsom jordbrukets påverkan på landsbygdens utseende samt sysselsättning. Kommande kapitel går djupare in på andra delar, såsom miljö och en tryggad livsmedelsförsörjning.

Vissa av de "produkter" av jordbrukets multifunktionalitet som räknats upp ovan är exempel på vad man brukar kalla kollektiva nyttigheter. Detta innebär att många konsumenter kan ha nytta av produkten, utan att den går åt. Ett vackert jordbrukslandskap, exempelvis, kan beundras av många personer samtidigt eller efter varandra utan att förbrukas. Vidare innebär det att användare inte kan hindras från att konsumera varan, vilket brukar kallas icke-exkluderbarhet. Problemet med kollektiva nyttigheter är hur dessa ska betalas. Incitament saknas för den enskilde konsumenten att betala för att beundra landskapet, eftersom landskapet finns där oavsett om konsumenten betalar för det eller ej. Detta har lett till att en växande skara länder önskar kompensera sina jordbrukare genom olika typer av transfereringar.

### 7.2 Är jordbruket avgörande?

Är jordbruket en förutsättning för att hålla uppe sysselsättningen på landsbygden, bevara biologisk mångfald, erbjuda ett levande odlings-

---

<sup>55</sup> OECD (2001b).

<sup>56</sup> Se bland andra Winters (1988).

landskap och alla de andra uppgifter som kallas multifunktionalitet? Och är jordbrukets biprodukter alltid önskvärda? Svaret på dessa båda frågor är inte ett otvetydigt ja.

*Livskraftig landsbygd via sysselsättning inom jordbruket:* Förr var jordbruket en stor arbetsgivare på landsbygden i i-länderna, och är det fortfarande i hög utsträckning i u-länderna. I dagens moderna i-landsjordbruk minskar dock arbetskraften alltmer i betydelse som följd av teknologiska framsteg. Istället utvecklas alltmer alternativa sysselsättningar på landsbygden. Den koppling som en gång fanns mellan jordbruk och sysselsättning på landsbygden är allt mer vag.

*Landskap och miljöeffekter:* Jordbruket bidrar tveklöst till en särskild landskapsbild, med öppna fält och betande djur. Emellertid är jordbrukets påverkan på landskapet och miljön inte odelat positiv. Läs mer om detta i kapitel 9.<sup>57</sup>

### **7.3 Påverkar multifunktionalitet och handel varandra?**

På senare år har multifunktionalitet allt oftare diskuterats i handels-sammanhang. Tre huvudsakliga konflikter finns mellan multifunktionalitet och internationell handel. För det första finns en oro att en friare internationell handel skulle göra att jordbruksproduktionen minskar i vissa områden, vilket följaktligen skulle orsaka en minskning även av de andra värden jordbruket genom sin multifunktionalitet skapar. För det andra kan inhemsk politik som är avsedd att ge inhem-ska positiva effekter skada andra länder genom att omfördela handel och pressa världsmarknadspriserna. För det tredje finns det risk för att regeringar använder multifunktionalitet för att stötta jordbruket mer än vad som kan anses motiverat för att uppnå önskade resultat, och kan på så sätt institutionalisera handelsstörande åtgärder. Med andra ord skulle det vara svårt att urskilja förtäckt protektionism från legitima åtgärder för att främja multifunktionalitet.<sup>58</sup>

Vad gäller den andra av de tre konflikterna, kan man konstatera att det i dagsläget är främst en grupp i-länder som förespråkar stöd av multi-

---

<sup>57</sup> Se även Cahill (2001).

<sup>58</sup> Se även Latacz-Lohmann och Hodge (2001).

funktionalitet, medan de flesta u-länder saknar ekonomiska möjligheter att införa liknande stöd. Stöd för multifunktionalitet skulle därför troligtvis leda till att snedvrیدا konkurrensen till berörda i-länders förmån. Producenter som får stöd för multifunktionalitet skulle kunna sälja sina jordbruksprodukter till ett lägre pris än osubventionerade produkter, vilket skulle tvinga ned världsmarknadspriset och därmed också de osubventionerade lantbrukarnas inkomster. Detta skulle vara ett dyrt pris för lantbrukare i u-länderna att betala.

Avseende konflikt nummer tre kan man konstatera att ifall förtäckt protektionism uppstår, är detta skadligt såväl för de lantbrukare som "skyddas" som för de som ej skyddas. Detta har utvecklats vidare i kapitel 3.

På grund av dessa konflikter, samt det faktum att vissa av jordbrukets "biprodukter" kan uppnås på andra sätt än genom jordbruksproduktion, vore det troligtvis att föredra att sträva efter levande landsbygd och biodiversitet på annat sätt än genom att försvåra handel. I länder där förutsättningarna för jordbruk är goda är stöd kanske inte ens nödvändiga, då man gynnas av jordbrukets multifunktionalitet även vid ökad internationell handel, även om det är rimligt att anta att jordbrukslandskapet förändras.



# 8

## En trygg livsmedelsförsörjning

Många av världens länder anger livsmedelssäkerhet<sup>59</sup> som ett av de primära målen för landets jordbrukspolitik och ett argument som ofta framförs mot handelsliberalisering inom jordbrukssektorn är att länder måste skydda och upprätthålla sin inhemska produktion för att garantera livsmedelssäkerheten för sin befolkning. Dock framförs även argumentet att handelsliberalisering tvärtom kan bidra till förbättrad livsmedelssäkerhet. Nedan diskuteras dessa båda ståndpunkter samt i vilken mån argumentet mot handel används för att verkligen främja livsmedelssäkerheten och i vilken mån det främst döljer protektionistiska intressen.

### 8.1 Vad menas med livsmedelssäkerhet?

Livsmedelssäkerhet definieras enligt följande av *Rome Declaration on World Food Security and World Summit Plan of Action*: "... när alla människor, vid alla tidpunkter, har fysisk och ekonomisk tillgång till tillräcklig, säker och näringsrik mat för att tillfredsställa sina dietmässiga behov och livsmedelspreferenser för att kunna leva ett aktivt och hälsosamt liv."<sup>60</sup> Genom att skärskåda definitionen ser vi att det finns ett flertal olika kanaler genom vilka handelsliberalisering kan påverka ett lands livsmedelssäkerhet. Mat skall vara fysiskt tillgänglig vid alla tidpunkter, alltså även i händelse av krig eller andra oroligheter. Denna aspekt för in på ett av de vanligaste argumenten mot internationell handel med livsmedel, nämligen länders önskan att vara självförsörjande på viktiga stapelvaror i händelse av krig, det så kallade beredskapsmålet. Det görs också en viktig distinktion att livsmedel skall vara både fysiskt och ekonomiskt tillgänglig, vilket för in på köpkraftens betydelse. För fattiga människor som inte har råd att köpa mat är livsmedelssäkerheten låg, även om det finns gott om mat fysiskt tillgänglig i landet där de bor. Vidare skall maten inte vara hälsovådlig utan näringsriktig. Denna aspekt leder till en diskussion om 'säkra livsmedel'

<sup>59</sup> Livsmedelssäkerhet (food security) innebär att näringsriktig och icke-hälsovådlig mat skall vara fysiskt och ekonomiskt tillgänglig vid alla tidpunkter. Begreppet används ibland synonymt med 'säkra livsmedel' (food safety), vilket skapar en viss begreppsförvirring eftersom 'säkra livsmedel' är ett betydligt snävare begrepp som innebär att maten inte skall vara hälsovådlig att förtära.

<sup>60</sup> FAO (1996).



och i vilken utsträckning import utgör ett hot mot konsumenternas rätt till säker mat.

## 8.2 Självförsörjning

*Varför vill länder vara självförsörjande?*

Ett argument för att skydda och stödja sin jordbrukssektor i allmänhet och sin livsmedelsproduktion i synnerhet är att länderna önskar vara självförsörjande när det gäller tillgången till mat. En skriande livsmedelsbrist under andra världskriget gjorde exempelvis att Frankrike efter krigsslutet påbörjade en betydande modernisering av jordbruket genom att tillhandahålla förmånliga lån, subventioner och höga prisgarantier för att minska risken för en liknande situation i framtiden. Rädslan för konfliktrelaterad matbrist är också tydlig i Japan där andelen inhemsk produktion i total konsumtion är cirka 40 procent för jordbruksprodukter i allmänhet och mycket hög för vissa stapelvaror som exempelvis ris där andelen är 95 procent.<sup>61</sup> Önskan att i händelse av krig eller andra större oroligheter säkra den fysiska tillgången till mat för sin befolkning, det så kallade beredskapsmålet, är gemensam för både utvecklade länder och utvecklingsländer, men för fattiga länder grundar sig oviljan mot ett utländskt livsmedelsberoende på fler faktorer, främst brist på utländsk valuta och förekomsten av politiska kopplingar till livsmedelsbistånd.

För att till viss del kunna sörja för sitt livsmedelsbehov genom import behövs betalningsmedel dvs. utländsk valuta och då spelar världsmarknadspriser och dess fluktuationer en betydande roll. Eftersom merparten av världens fattigaste utvecklingsländer är beroende av ett fåtal exportvaror för sina exportintäkter kan ett prisfall för en betydelsefull exportgröda som kaffe eller en kraftig prishöjning på exempelvis ris få katastrofala konsekvenser för ett importberoende lands möjlighet att tillgodose sitt livsmedelsbehov. Vidare kan undermålig infrastruktur göra det svårt att nå alla delar av landet med importerat livsmedel.

Förutom marknadsmässig import är livsmedelsbistånd en möjlig väg att delvis tillgodose ett lands behov av mat. Dock kan ett sådant beroende, i

---

<sup>61</sup> Gulati (2000).

synnerhet om endast en eller ett fåtal givare står bakom biståndet, ha en menlig inverkan på ett lands politiska och ekonomiska rörelsefrihet. Gurcharan Das (2000) ger ett belysande exempel för Indien: Under 1960-talet var Indien beroende av livsmedelsbistånd från USA. Till följd av upprepad torka hotades Indien av svår svält och USA skeppade stora mängder livsmedel för att stävja den hotande katastrofen. En dag upphörde leveranserna utan förvarning eller förklaring och det visade sig att det varit president Johnson som givit ordern. Efter några dagar återupptogs dock leveranserna igen. USA:s markering skrämde upp Indien och det spekulerades i om den bakomliggande orsaken var ett gemensamt utrikespolitiskt utspel av Indien och Sovjet som var kritiskt mot USA:s krigföring i Vietnam. Gulati (2000) menar att denna och liknande händelser var orsaken till att målet att bli självförsörjande fick mycket hög prioritet i Indien samt ledde till att den gröna revolutionen tog fart där.

En anledning att ifrågasätta självförsörjning som garant för livsmedels-säkerhet i en krissituation är det faktum att ett potentiellt import-embargo troligen inte bara omfattar livsmedel utan också olika typer av insatsvaror som behövs i den inhemska jordbruksproduktionen, vilket medför att det ändå kan vara svårt att upprätthålla jordbruksproduk-tionen. I detta hänseende är i-länder extra sårbara eftersom de bedriver ett modernt och resurskrävande jordbruk som många gånger är baserat på importerade insatsvaror. Dessutom så är livsmedelsembargon i prak-tiken mycket ovanliga.

#### *Finns alternativ till självförsörjning för att säkra beredskapsmålet?*

Ett alternativ är att importera och lagra livsmedel i skyddssyfte. Om kostnaden för denna politik är lägre än kostnaden för egen subven-tionerad och skyddad produktion skulle den inte bara vara direkt mer lönsam för landet ifråga utan också ge betydande indirekta vinster. Denna politik är gångbar för länder som inte löper risk att få akut brist på utländsk valuta, dvs. främst utvecklade länder.

Eftersom självförsörjning i skydd av handelshinder inte behöver vara en garant för livsmedelstillgång i händelse av krig, och det dessutom finns alternativa åtgärder, finns det skäl att tvivla på att reglerad internationell

handel är ett optimalt sätt att befrämja beredskapsmålet. Många menar istället att i-länders bruk av livsmedelssäkerhetsargumentet som skäl för att bromsa handelsliberalisering handlar om nödortfikt dold protektionism.

### *Garanterar självförsörjning livsmedelssäkerhet?*

Utgångspunkten när självförsörjning prioriteras är naturligtvis att inhemska produktion ses som synonymt med livsmedelssäkerhet, men leder inhemska produktion verkligen till att befolkningen får tillgång till säker och näringsriktig mat vid alla tidpunkter? Frågan kan verka trivial, men det har visat sig att just *tillgången* till mat är den springande punkten för många u-länder. Trots hög självförsörjningsgrad och goda odlingsbetingelser kan svält och hunger mycket väl förekomma i ett land. I mitten av 2000 så låg exempelvis inhemska produktion och buffertlager av vete och ris i Indien över den nivå som krävs för full självförsörjning av landet, samtidigt som skattningar visar en tredjedel av Indiens befolkning inte hade tillräckligt att äta.<sup>62</sup> Förklaringen är att fattigdom gör att många människor inte har de ekonomiska resurser som krävs för att få tillgång till den mat de behöver, även om maten rent fysiskt finns inom landet.<sup>63</sup>

För att återknytta till diskussionen om komparativa fördelar så kan strävan efter självförsörjning medföra betydande kostnader som är tunga att bära för fattiga u-länder. Istället för att producera livsmedel för direkt inhemska konsumtion så det kan vara bättre att odla grödor för export. Dessa så kallade 'cash-crops' ger intäkter för vilka en större mängd livsmedel går att köpa än vad samma mängd resurser hade kunnat generera om de använts för att odla livsmedel direkt. På så sätt kan specialisering och handel istället öka tillgången på livsmedel för ett u-land medan ett alltför starkt fokus på självförsörjandegraden kan vara kontraproduktivt för landets livsmedelssäkerhet. Exempelvis så kan ökad textilexport generera mer ris än ökad risodling för länder med billig arbetskraft men brist på odlingsbar mark.

---

<sup>62</sup> Världsbanken (2000).

<sup>63</sup> Se Sen (1981).

En hög grad av självförsörjning kan också medföra en miljömässig belastning för landet ifråga, speciellt om mindre lämpade jordar brukas med långsiktigt icke-hållbara metoder. Slutligen saknar många länder förmåga till självförsörjning även om viljan skulle finnas. Tätbefolkade länder med brist på odlingsbar mark som exempelvis Bangladesh har svårt att klara sin livsmedelsförsörjning utan import.

Den ovanstående diskussionen syftar till att ifrågasätta den implicita koppling som ofta görs – nämligen att en hög grad av inhemsk produktion av livsmedel medför tryggad livsmedelsförsörjning för landets invånare. Detta betyder inte att inhemsk produktion är oviktig och att småbruk i fattiga länder helt skall ersättas av exportorienterade planter. Det inhemska småbruket kommer att fortsätta att vara en grundläggande källa till den inhemska livsmedelsförsörjningen i många u-länder. Istället gäller det att finna en balans och inte *in absurdum* ha självförsörjning som främsta mål, eftersom en sådan politik kan ha flera negativa konsekvenser utan att för den skull uppnå det mål som eftersträvas.

### **8.3 För fattiga länder är minskad fattigdom bästa vägen för att uppnå ökad livsmedelssäkerhet**

Om inte självförsörjning är den optimala vägen att gå för att uppnå livsmedelssäkerhet för u-länderna, vad är då alternativet? Det råder övervägande konsensus att förbättrad livsmedelssäkerhet i Tredje världen bäst uppnås genom minskad fattigdom – det vill säga åtgärder som stimulerar ekonomisk tillväxt i allmänhet och som dessutom ökar de fattigas inkomster.<sup>64</sup> Eftersom kopplingen mellan köpkraft och livsmedelssäkerhet är så stark så blir en central fråga hur fattigdom generellt kan reduceras. Ett av flera instrument för att nå detta mål är internationell handel eftersom handel leder till ökat välstånd och kan gynna ekonomisk utveckling. Det är vidare av yttersta vikt att förbättra och effektivisera jordbruket i Tredje världen för att öka avkastningen och göra det miljömässigt hållbart, för att därmed bidra till att långsiktigt öka livsmedelssäkerheten i dessa länder.

---

<sup>64</sup> Se exempelvis IFPRI (2002b).

## 8.4 Säkra livsmedel

I definitionen av livsmedelssäkerhet betonas slutligen att maten ska vara 'säker' i så motto att den inte ska vara hälsovådlig för konsumenten. Även om detta kan tyckas vara en självklarhet så är frågan om säkra livsmedel långt ifrån okontroversiell. Bland annat så finns en viss skepticism från u-ländernas sida som betraktar den ökande hänvisningen till begreppet med oro och som ser det som ett nytt potentiellt instrument för protektionism från i-ländernas sida.

På senare tid har märkning alltmer diskuterats i handelssammanhang. En av anledningarna till detta är sannolikt de numera frekventa "skandaler" livsmedelssektorn drabbats av, såsom BSE och dioxin. Märkning syftar till att ge konsumenterna mer information och bättre valmöjligheter, men kan också styra utbud och efterfrågan i en för samhället önskvärd riktning. Märkningskrav kan väntas påverka u-ländernas exportmöjligheter i större utsträckning än i-ländernas, beroende på att u-länder har mindre möjlighet att styra produktionen mot metoder som är godtagbara för i-ländernas konsumenter. För att kunna uppfylla de krav som ställs behöver u-länderna hjälp att bygga upp rutiner och kontrollmyndigheter. Det är också viktigt att hitta en 'rimlig' nivå på kraven för att inte låta märkning/standards utnyttjas i protektionistiska syften. Otsuki *et al.* (2001) har skattat effekten av EU:s förslag att harmonisera standards för aflatoxin, ett ämne som kan förekomma i vissa livsmedel och som tros orsaka levercancer, för ett antal exporterande afrikanska länder. Den föreslagna standarden beräknas minska antalet dödsfall med i storleksordningen 1.4 döda per miljarder invånare och år inom EU, och den skulle medföra att de inkluderade afrikanska ländernas export av spannmål, torkad frukt och nötter sjunker med i genomsnitt 64 procent, vilket motsvarar ett värde på 670 miljoner dollar per år.<sup>65</sup> Därmed har den minskade dödligheten inom EU direkta implikationer för försörjningsmöjligheterna för ett stort antal afrikanska bönder. Studien aktualiserar en grundläggande fråga i debatten om 'säkra livsmedel' – avvägningen mellan kostnaderna för att minska hälsoriskerna och nyttan därav, samt var en acceptabel risknivå kan ligga. Det bör slutligen poängteras att ett utvidgat krav vad gäller

---

<sup>65</sup> Jämförelsen görs gentemot en internationell standard rekommenderad av CODEX.

att märka varor och att hålla en viss standard inte enbart behöver ses som ett hot för u-länderna utan kan ha också ha positiva effekter genom att medföra ett ökat skydd också för konsumenterna i u-länderna.



# 9

## Den internationella handelns roll i förhållandet mellan jordbruk och miljö

Strävan efter en "hållbar utveckling" tog form i samband med FN:s konferens om miljö och utveckling som ägde rum i Rio 1992. Tanken var att jordens resurser skall nyttjas på ett hållbart sätt, vilket innebär att nutida generationer skall kunna tillfredsställa sina behov idag utan att försämra möjligheterna för kommande generationer att tillfredsställa sina. Att diskutera förhållandet mellan handel och miljö är högst relevant ur perspektivet hållbar utveckling.

### 9.1 Inledning

Jordbruket är en sektor med mycket stor miljöpåverkan. Det är därför relevant att diskutera hur, och om, denna miljöpåverkan skulle förändras vid ökad internationell handel. En sådan diskussion är svår, dels beroende på att jordbruket har såväl positiva som negativa effekter på miljön, dels beroende på att miljöpåverkan är olika i olika delar av världen. För att underlätta diskussionen bör man klargöra vissa saker. Vad menas med miljö? Hur påverkar själva jordbruksproduktionen miljön? Många miljöproblem kan kopplas till olika typer av marknadsmisslyckanden. Vad innebär det, och går det att göra någonting åt det?

Vid en avreglering av handeln med jordbruksprodukter kommer troligen handeln att öka, vilket innebär ökade transporter. Troligtvis kommer även en viss specialisering att ske, då det blir lättare för jordbrukare att koncentrera sig på den produktion för vilken de har komparativa fördelar, och inte den som har högst tullskydd. På längre sikt kan man dock räkna med än fler anpassningar, såsom spridning av teknologi och förändrade konsumtionsvanor. Hur påverkar dessa miljön?

### 9.2 Vad är miljö?

Jordens tillgångar är begränsade, och när man diskuterar miljöproblem handlar det för det mesta om en långsiktig hushållning med dessa re-



surser. Med detta som utgångspunkt kan miljöproblematiken delas in i tre aspekter, nämligen *energianvändning, nyttjande av resurser och emissioner*.

### **9.3 Vilket är förhållandet mellan jordbruksproduktion och miljö?**

De miljöproblem som kan kopplas till jordbruket är såväl många som betydande. Problemen är delvis av olika karaktär i olika länder, vilket har betydelse för hur handel påverkar miljön genom bland annat specialisering. Det är därför värdefullt med en kort översikt av dessa miljöproblem.<sup>66</sup>

*Kväveläckage* är ett miljöproblem orsakat av jordbruket främst i i-länder, eftersom kväve hänger ihop med ett intensivt brukande av jorden. Kväve kommer från gödsel, såväl stallgödsel som konstgödsel. Överskott av kväve leder till läckage av kväveföreningar, nitrater, som kan förorena grundvatten och vattendrag. Detta i sin tur kan leda till övergödning, vilket orsakar syrebrist i vattendragen. Många växter och djur i haven riskerar då att slås ut genom kvävning, och havsbotten att dö. Kväve kan dessutom läcka ut i atmosfären i form av växthusgasen dikväveoxid. Man befärar att så kallade växthusgaser kan leda till en höjning av den globala medeltemperaturen. I u-länderna ökar kväveutsläppen i takt med att jordbruket blir alltmer intensivt.

*Metanutsläpp* i atmosfären kommer främst från risodling och boskapskötsel. Metan är en växthusgas som är mångdubbelt så skadlig som koldioxid.

*Pesticider*, bekämpningsmedel av olika slag, används som skydd mot skadedjur, sjukdomar och svampangrepp. Pesticidanvändningen kan leda till ökade skördar, och kan även motverka missväxt. Emellertid kan pesticiderna även slå ut annat än det som avses, vilket kan leda till negativa effekter på den biologiska mångfalden.

*Jorderosion* innebär att de översta jordlagren blåser eller spolats bort. Olämplig odling, som exempelvis odling på sluttande marker utan an-

---

<sup>66</sup> Översikten bygger på Rabinowicz (1994).

läggande av terrasser, kan orsaka erosion. En annan anledning är att träd och buskar avlägsnas utan att ny växtlighet planteras. En tredje orsak är att djur betar av marken för hårt. Erosion drabbar både i- och u-länder.

*Försaltning* av jorden är ett resultat av konstbevattning. Försaltning av markerna gör att de ej längre går att bruka. Överdriven bevattning och/eller underdimensionerade dräneringssystem kan även orsaka försumpning. Bevattningsskador förekommer mest i fattiga länder.

*Överbetning* uppstår när alltför många djur betar av markytan. Överbetning är ett problem i synnerhet i u-länderna, beroende på att man där ofta håller "för många" djur, då dessa utgör ett slags försäkring mot svältkatastrofer.

*Utarmning* av marken innebär att nödvändigt kväve, samt de icke-förnybara men livsviktiga ämnena fosfor och kalium förbrukas utan att återföras. Problemet uppstår genom intensiv odling utan att odlingsmetoderna anpassas därefter, till exempel genom tillförsel av växtnäring. I exempelvis Afrika blir detta problem allt vanligare.

Främst i i-länderna har jordbruket alltmer kommit att bli ett problem för *biodiversiteten*, såväl i växt- som i djurriket. Problemet uppstår bland annat genom att odlingslandskapen förändras för att bättre passa dagens moderna produktionsmetoder. Att jordbruk läggs ner har också visat sig innebära ett hot mot biologisk mångfald. Även i u-länderna förekommer hot mot biodiversiteten, exempelvis när regnskogar avverkas för få tillgång till mer jordbruksmark.

I takt med att jordbruket mekaniseras används allt mindre mänsklig och animal arbetskraft på bekostnad av *fossil energi*. Fossil energi, till skillnad från energi som kommer från förnybara bränslen såsom biobränslen, ger ett tillskott av växthusgasen koldioxid, som befaras leda till klimatförändringar.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Se även SLI :s kommande studie om ekologisk odling, Carlsen, (kommande) i vilken stora delar av jordbrukets miljöpåverkan diskuteras grundligt.

#### 9.4 Marknadsmislyckanden och miljö

Marknadsmislyckanden i miljön kan delas upp i två kategorier, externa effekter och avsaknad av tydlig ägare. När en lantbrukare genom sina aktiviteter orsakar exempelvis kväveläckage, innebär det att dessa handlingar negativt påverkar andra aktörer, antingen nu levande eller framtida sådana, och utgör därför en negativ extern effekt. Om inte lantbrukaren bär kostnaderna av sitt agerande, det vill säga kompenserar de som drabbas av externa effekter, så blir det "för billigt" att släppa ut kväve, vilket inte är exempel på ett långsiktigt miljömässigt hållbart jordbruk. Om det däremot funnits ett pris på kväveläckage, exempelvis i form av en skatt, skulle lantbrukaren tvingas ta med kostnaden i sin kalkyl. För vissa former av externa effekter och i vissa länder finns sådana priser, exempelvis beskattas i allmänhet bränsle. Emellertid finns ett flertal problem förenade med att prissätta externa effekter.

En annan form av marknadsmislyckande som är relevant när man diskuterar miljö är avsaknaden av en tydlig ägare. I sådana fall kan resurser nyttjas, eller överutnyttjas, utan att detta kostar nyttjaren något eftersom ingen ägare behöver kompenseras. Exempelvis, om ingen äger den mark som används som betesmark, vilket ibland är fallet framför allt i vissa afrikanska länder, riskerar marken att överbetas. Eftersom marknaden inte lyckas komma till rätta med denna typ av problem, krävs någon form av reglering. Fiske regleras ofta i form av kvoter, medan luften kan skyddas genom fastställande av utsläppstak.

Diskussionen om marknadsmislyckanden åskådliggör det faktum att många miljöproblem som synliggörs av handel har andra orsaker. Om exempelvis jätteräkor odlas på ett ekologiskt ohållbart sätt som hotar mangroveträskan, är alltså orsaken till problemet att tydlig ägare av träskan saknas, snarare än handel. Den enklaste lösningen kan kanske tyckas vara att helt enkelt hindra handel med, i det här fallet, jätteräkor, men den mest effektiva lösningen torde snarare vara att söka internalisera kostnaden av att skada träskan genom att sätta någon form av pris. Om detta lyckas kommer handeln att minska, i och med de högre priserna, och även andra handlingar, icke-handelsrelaterade sådana, som också skadar träskan, kommer att minska.

## 9.5 Trolig miljöpåverkan av ökad internationell handel på kort sikt

### *Specialisering*

Enligt klassisk ekonomisk teori bestäms produktionens lokalisering av den relativa faktortillgången och skillnader i teknologi. För jordbrukssektorn omfattar detta bland annat markens kemiska sammansättning, utseende på terräng och topografi, temperatur samt nederbörd, faktorer som också påverkar avkastningen. Jordbruket kan alltså inte lokaliseras var som helst, men en viss specialisering bestämd av de beskrivna naturförutsättningarna är att vänta vid en avreglering av handeln med jordbruksprodukter. Länder med god tillgång till odlingsbar mark kan därför väntas specialisera sig på arealkrävande produktion såsom betesdjur eller spannmålsodling.

Tyers och Anderson (1992) påpekar att liknande specialisering innebär en minskad produktion i länder som tillämpar gödnings- och pesticid-intensiv odling, då detta fungerar som landssubstitution, till förmån för länder där sådana intensiva brukningsmetoder är mindre vanliga. Detta skulle innebära en globalt minskad användning av gödsel och pesticider. Emellertid är det möjligt att den lokala miljön påverkas negativt i länder och regioner som har komparativa fördelar för relativt miljöskadlig jordbruksproduktion.

Kina är ett exempel på land vars politik syftat till självförsörjning av livsmedel. Detta har lett till ett intensivt jordbruk med höga miljö-kostnader. Inträdet i WTO innebär för Kina avsevärt bättre möjligheter till handel, vilket beräknas leda till miljövinster då det blir lättare att importera arealkrävande grödor och därmed minska pesticid- och gödningsanvändning.<sup>68</sup> Vidare blir det lättare att plantera ny skog när inte längre all mark behövs för odlingssyften. Men, som Tao och Yang (2000, s. 6) betonar: "Kinas handelsetablissemang måste vara försiktigt för att inte anta en handelspolitik som uppmuntrar till export av produkter som har skadliga miljöeffekter enbart för att bevara handelsbalansen...". Tao och Yang gör en viktig markering i det att varje

---

<sup>68</sup> Pesticider och gödning kan sägas fungera som arealsubstitution: om man inte har tillräckligt med mark för att odla vad man behöver kan man använda pesticider och gödning för att få ut större skördar av den befintliga marken.

land har ett ansvar att skydda den egna miljön, och detta blir än viktigare vid ökad internationell handel.

### *Transporter*

Vid en avreglering av internationell handel beräknas den handlade volymen jordbruksprodukter öka med omkring 15 procent.<sup>69</sup> Det är med andra ord troligt att även transporterna kommer att öka, om än i mindre utsträckning. Mer transporter, med den teknologi vi använder idag, är skadligt för miljön. Emellertid utgör transporterna endast en del av den miljöpåverkan ett livsmedel har under sin så kallade "livscykel". Enligt Svenska Naturskyddsföreningen står transporterna för mellan 15 och 20 procent av livsmedelssektorns energiförbrukning, men står för en större del av emissioner än andra steg i livsmedelskedjan. Positiva effekter i produktions- och/eller konsumtionsled kan uppväga negativa effekter av transporter. Exempelvis visar studier att det både från en energisynpunkt och med hänsyn till koldioxidutsläpp är effektivare att importera tomater från varmare länder än att odla dem i växthus i Sverige. Tomater som odlas i växthus i Sverige orsakar nästan 5 gånger större koldioxidutsläpp än importerade tomater från Spanien, trots de långa transportsträckorna.<sup>70</sup>

Idag är transportkostnader i allmänhet små. Orsaken är bland annat svårigheten att beskatta det bränsle som driver de transportmedel som används för internationell handel, såsom flygbränsle eller bunkerolja för fartyg. Denna svårighet uppstår då vissa länder inte alls, eller endast i liten utsträckning, beskattar bränsle. Aktörer kan på så sätt välja att köpa bränsle där det är billigast, vilket gör att det i praktiken är billigt att förorena miljön genom transporter. Det är därför mycket viktigt att försöka hitta sätt att prissätta föroreningarna för att få en nivå på transporterna som är miljömässigt hållbar.

---

<sup>69</sup> Diao *et al.* (2001).

<sup>70</sup> Svenska Naturskyddsföreningen (2000).

## 9.6 Möjlig utveckling på längre sikt

### *Hela livscykeln påverkas*

På längre sikt är det troligt att ytterligare faktorer än råvaruproduktionens lokalisering samt transporter kommer att påverkas av en avreglering av internationell handel. Andra steg i produktens livscykel kan komma att förändras, liksom konsumenternas attityder.

I produktionsleden används råvaror, energi och mark. Ökad internationell handel kan leda till ökad spridning av ny teknologi och kunskap, vilket kan komma att påverka miljön. Allt eftersom välfärd ökar, växer också kraven på en bättre miljö. Teknologikutvecklingen speglar därför samhällets strävan efter att minska energianvändningen och emissionerna per producerad enhet. Teknologispridning kan på så sätt medföra positiva miljöeffekter. Tekniska framsteg spelar en central roll för möjligheterna till en långsiktigt hållbar utveckling.

Industriell förädling äger idag ofta rum i i-länderna, delvis beroende på att i-länderna har ett högre tullskydd för förädlade produkter än för råvaror. Vid liberaliserad internationell handel skulle därmed u-ländernas möjligheter att utveckla en egen förädlingsindustri öka. På så sätt skulle en del transporter kunna undvikas. Å andra sidan finns miljövinster av storskalig produktion i förädlingsindustrin, då nyttjande av utrustning och fabriker maximeras istället för att nya industrier byggs.<sup>71</sup>

Omkring 40 procent av livsmedelskedjans energianvändning sker i konsumtionsledet.<sup>72</sup> Det är viktigt att uppmärksamma detta då man diskuterar den internationella handeln: betydande miljövinster finns att göra i konsumtionsledet, lika väl som i andra led. Att avstå från internationell handel angriper inte miljöproblemet i konsumtionsledet.

Det är möjligt att konsumtionsmönstren förändras med tiden på grund av liberaliserad handel, vilket kan komma att påverka miljön. Enligt vad som beskrivits i kapitel 3 kan internationell handel leda till ökad välfärd. Detta i sin tur leder till ökad konsumtion, vilket kräver mer resurser och

---

<sup>71</sup> Andersson och Ohlsson (1999).

<sup>72</sup> Uhlin (1997).

alltså är en miljöbelastning. Om dessutom i-ländernas relativt mer energikrävande konsumtionsvanor, med bland annat mer förpackningar, sprider sig till u-länderna, kan även detta leda till negativa miljöeffekter.

### *Sambandet mellan välfärd och miljö*

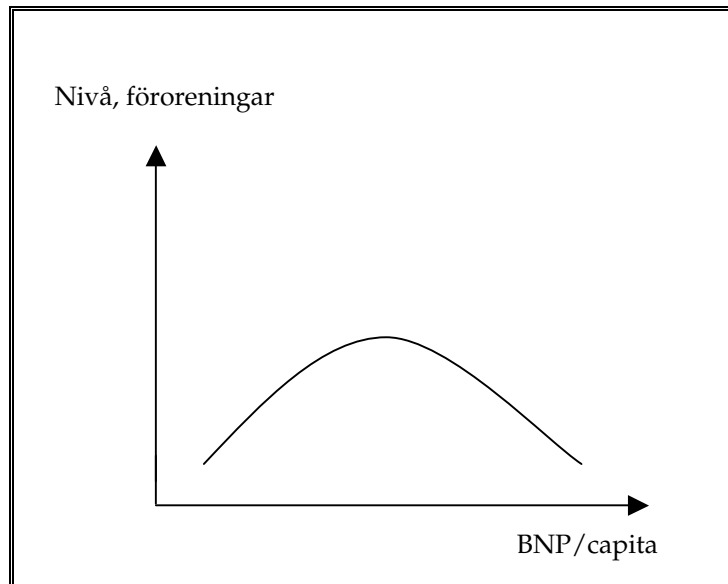
Mycket av diskussionen ovan mynnar ut i förhållandet mellan välfärd och miljö. Sambandet mellan fattigdom och miljöförstöring, till att börja med, kan beskrivas som en ond cirkel. I fattiga länder har man inte råd att skydda miljön. Marken brukas ohållbart; man har kanske inte råd med gödning eller ens med träda, vilket gör att jorden utarmas. Skördarna blir så mindre, och marginaler att lägga på gödning likaså. Den snabba befolkningsökningen, som är vanlig i fattiga länder, utgör även den ett hot mot miljön. Nya jordar måste tas i bruk för att föda en växande befolkning, och i många fall får man ta till mindre lämplig mark. Följden för miljön blir i värsta fall erosion och minskad biodiversitet. I den mån handel kan stimulera välfärd och minska fattigdom kan den alltså medföra positiva miljöeffekter.

Om välfärden stiger ökar i allmänhet konsumtionen och likaså emissionerna. I takt med att inkomsterna fortsätter öka, börjar emellertid efterfrågan på en bättre miljö att öka, liksom den ekonomiska förmågan att faktiskt skydda miljön. Vid en viss inkomst minskar därför mängden föroreningar. Detta samband kan illustreras i Kuznets miljökurva. Kurvan grundas på ett flertal förenklade förutsättningar. Det finns ingen garanti för att utfallet blir detsamma i varje unikt fall. Emellertid finns flera exempel på situationer där utvecklingen varit densamma som den som beskrivs av kurvan, såsom utsläpp av svaveldioxid i Sverige under 1900-talet.<sup>73</sup> Det finns alltså, trots de ovan nämnda förenklade förutsättningarna, anledning att sätta viss tilltro till kurvan.

---

<sup>73</sup> Krström (1999).

**Figur 2. Kuznets miljökurva.**



*Källa: Nimon och Smith i USDA (2001).*

Kurvan skulle kunna tolkas så att man bör stimulera ekonomisk tillväxt för att minska miljöproblemen i världen. Detta är dock något förenklat. För det första beskriver kurvan främst de mest synliga miljöproblemen, såsom dåliga avlopp, sotig luft och orent vatten. Globala miljöproblem, eller problem som ännu inte blivit kännbara omfattas alltså inte, utan kan fortsätta att förvärras med ökande välfärd. För det andra behandlar kurvan utvecklingen av miljön vid ökning av relativt låga inkomster. Ett u-land som upplever en snabb tillväxt kan alltså så småningom få en positiv miljöutveckling, medan ytterligare tillväxt i ett redan välbärgat land, såsom USA, inte behöver leda till positiva miljöeffekter. Vidare är viss miljöförstöring, såsom klimatförändringar, irreversibel. För att värna miljön räcker det med andra ord inte att vänta på att alla länder blir så rika att de når "vändpunkten", utan kompletterande miljöåtgärder är av avgörande betydelse.



## 9.7 Slutsatser

Vid fri internationell handel är det troligt att globala miljövinster kommer att uppstå när länder specialiserar sig i enlighet med sina komparativa fördelar, och på så sätt använder en relativt mindre mängd insatsvaror som energi och naturresurser per producerad enhet. Spridning av teknologi och kunskap ger bättre förutsättningar att utveckla en mer miljövänlig produktion, liksom en ökande välfärd leder till en växande efterfrågan på en ren miljö. Emellertid finns faktorer som kan påverka miljön negativt, såsom ökade transporter. Dessa kan dock vägas upp av miljövinster i andra led. Många av miljöproblemen kan härledas ur marknadsmisslyckanden snarare än ur handel, vilket torde innebära att det vore mer relevant att i första hand söka korrigera dessa misslyckanden snarare än att hindra handel.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Se även bland andra Bhagwhati och Hudec (1996), Nordström och Vaughan (1999) och ESO (1992).

# 10

## Reformer av jordbrukshandeln

Vad kan man vänta sig för utveckling om världens jordbruksmarknader skulle befrias från de olika regleringar som idag dominerar bilden? Ett antal simuleringar har gjorts i olika handelsmodeller. De flesta visar på en ökning av den globala välfärden, fast med betydande omställningskostnader.

Nya Zeeland har så gott som avreglerat såväl produktion av som handel med jordbruksprodukter. Även ett antal u-länder har tillåtit ett större inslag av marknadskrafter på sina jordbruksmarknader. En diskussion följer nedan om erfarenheterna av dessa reformer.

### 10.1 Modellbaserade reformsimuleringar

Diao *et al.* (2001) har simulerat en reform av den globala handeln med jordbruksprodukter. Studien antar en total liberalisering av handeln med jordbruksprodukter. Effekterna kan sedan härledas till respektive policy-åtgärd, dvs. eliminering av importbarriärer, exportsubventioner och interna stöd. Studien använder sedan fyra indikatorer för att uppskatta effekterna av reformen, nämligen förändringar i världsmarknadspris, i länders export och import, i nivån av total jordbruksproduktion samt i välfärd.

#### *Priser*

Om en total liberalisering enligt punkterna ovan skulle ske, ökar världsmarknadspriserna enligt modellen med i genomsnitt 11,6 procent.<sup>75</sup> Eliminering av tullar står för hälften av denna ökning, medan eliminering av interna stöd svarar för 30 procent av prisökningen. Studien visar vidare att elimineringen av skydd i i-länderna står för 80 procent av prishöjningen. Anledningen till detta är att i-länderna är de största importörerna och har genomsnittligt högre jordbrukstullar än u-länderna (25 procent gentemot 20 procent i u-länderna), samt att det främst är i-länderna som använder sig av interna stöd och export-

---

<sup>75</sup> Beräkningen grundas på priser i de länder som var medlemmar i WTO när studien gjordes. Detta innebär bland annat att Kina inte omfattas.

subventioner. De största prisökningarna väntas ske i de i dagsläget mest skyddade sektorerna.

#### *Produktionsmönster*

Nivån på den totala jordbruksproduktionen väntas enligt Diao *et al.* (2001) inte påverkas i så hög utsträckning av friare internationell handel, däremot förändras produktionens lokalisering. Arealkrävande grödor, såsom vete, kommer att öka i Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA, vilka alla har god tillgång till odlingsbar mark. Produktionen av socker, som är exempel på en idag starkt skyddad produkt, skulle gå tillbaka i bland annat Japan, EFTA och EU, till förmån för varmare u-länder där den relativt billigare sockerrörsproduktionen istället skulle öka. Även risproduktionen, som idag är kraftigt skyddad i Japan och Korea, skulle där minska med nästan 20 procent. Vidare väntas produktionen av förädlade livsmedel minska i i-länderna till förmån för u-länderna.

#### *Handelsvolym och handelsmönster*

Diao *et al.* (2001) visar vidare att världshandeln skulle öka rejält av en handelsliberalisering. Om alla restriktioner skulle tas bort väntas värdet av handeln med jordbruksprodukter öka med 30 procent. Exportens värde från i-länderna beräknas öka med 32 procent, och från u-länder med 27 procent. Det är i synnerhet ett borttagande av gränsskydden som skulle bidra till en ökning i handeln. Om endast exportsubventionerna togs bort skulle världshandeln med livsmedel inte öka, däremot skulle den förändras. U-länderna skulle exportera mer, medan i-länderna istället skulle exportera mindre. Vid en eliminering av i-ländernas interna stöd skulle värdet av u-ländernas export öka med cirka 5,5 procent. Detta visar att i-länderna, genom att stimulera den egna produktionen och exporten, minskat u-ländernas marknadsandelar. Enligt studien skulle värdet av handeln med ris öka med 78 procent, vete med 38 procent, socker med 44 procent och animalieprodukter med 61 procent. För de flesta andra livsmedel skulle handeln öka med mellan 14 procent och 24 procent.

### *Statiska välfärdseffekter*

Välfärdseffekterna av en liberalisering varierar mellan länder, och mellan tidshorisonter. Diao *et al.* (2001) visar att de kortsiktiga, statiska, globala välfärdseffekterna av en liberalisering är svagt positiva, och beräknas uppgå till 0,1 procent av global BNP. Samtliga i-länder kan enligt studien vänta sig positiva välfärdseffekter, medan bilden är mindre entydig för u-länderna. Anledningen till att de statiska välfärdsvinsterna är mindre eller till och med negativa i vissa u-länder har flera förklaringar. En är att nettoimporterande u-länder möts av högre priser på livsmedel, vilket försämrar deras bytesförhållanden; de livsmedel de importerar blir dyrare relativt de varor de exporterar. En annan anledning är att olika former av frihandels- och preferensavtal urholkas av en liberalisering.

Även Dessus *et al.* (1999) studerar effekterna på främst u-länder av en liberalisering av jordbruks- och industritullar som antas påbörjas 2001 och pågå till 2010. Resultaten liknar de som Diao *et al.* (2001) uppnått: när enbart statiska effekter studeras uppnås endast mindre ökning av BNP, mellan 0,1 och 0,2 procent för OECD-länder och mellan 0,1 och 0,5 procent för icke-OECD-länder.<sup>76</sup>

### *Dynamiska välfärdseffekter*

På längre sikt bör man även studera förändringar i sparande, investeringar och kapitaltillväxt. Det är nämligen rimligt att anta att dynamiska effekter uppstår när länder söker anpassa sig till de nya förutsättningarna. Att uppskatta sådana effekter är naturligtvis förenat med stor osäkerhet, men Diao *et al.* (2001) bedömer att de resultat som uppnåtts i modellsimuleringarna ligger inom gränsen för vad som är rimligt. Den välfärdsvinst som uppnåtts efter fem år fördubblas enligt studien det tionde året efter reformen. Det tar alltså tid innan "belöningen" för reformen kan väntas. Om teknologiutvecklingen tas med i beräkningen väntas välfärdseffekterna öka markant, framförallt i u-länderna. Samtliga länder och regioner i simuleringsmodellen har det bättre ställt efter reformen än innan, när dessa dynamiska effekter tas med. Ju större

---

<sup>76</sup> OECD består huvudsakligen av i-länder, medan icke-OECD-länder främst omfattar u-länder.

handelsutbyte varje u-land har med i-länder, desto större är välfärds-vinsterna.

Dessus *et al.* (1999) kommer fram till liknande resultat. När dynamiska effekter av en handelsliberalisering inkluderas beräknas BNP-ökningen bli mellan 2,1 och 2,5 procent i OECD-länderna och 3,1 och 4,9 procent i icke-OECD-länderna. Studien visar vidare att icke-OECD-länderna har relativt mer att vinna på en total liberalisering än OECD-länderna. Detta stöds även av Anderson *et al.* (2000). Studien visar också att u-länderna har mer att vinna på att också själva kraftigt reducera sina tullar än på att endast dra fördel av OECD-ländernas liberalisering. Slutligen visas att samtliga länder som ingår i studien vinner på liberaliseringen när de dynamiska effekterna tas med i beräkningen.

Diskussionen om statiska och dynamiska effekter illustrerar de betydande omställningskostnader som diskuterats i kapitel 3: de allra flesta länder i simuleringarna, såväl i- som u-länder, vinner på en friare internationell handel med jordbruksprodukter, men vinsterna låter ofta vänta på sig.

#### *Svår sats för nettoimporterande u-länder*

När priserna stiger som följd av en liberalisering, samt när exportsubventioner elimineras, riskerar det att slå hårt mot nettoimporterande u-länder. Diao *et al.* (2002) visar dock i en simulering att mer än hälften av de länder som klassas som osäkra vad gäller livsmedelsförsörjning faktiskt ökar sin totala inhemska jordbruksproduktion, däribland sin produktion av kött och spannmål, som följd av en liberalisering. Just kött och spannmål skyddas idag starkt i i-länder som EU, Japan, Korea och EFTA, och prishöjningen vid en liberalisering skulle därför bli betydande. Diaos studie tyder därmed på att artificiellt låga världsmarknadspriser på lång sikt inte gynnar merparten av de nettoimporterande u-länderna.

## **10.2 Erfarenheter av jordbruksreformer i u-länder**

Världsbanken och IMF uppmuntrar ofta u-länderna till reformer, vilket är en av anledningarna till att många u-länder de senaste decennierna reformerat såväl jordbruks- som handelspolitik.

### *Omfattande reformer i Latinamerika*

Många latinamerikanska länder genomförde mer eller mindre långtgående unilaterala handelsreformer under 1980- och 1990-talen. Reformerna inkluderade ett flertal sektorer, alltså inte enbart jordbrukssektorn. Reformprogrammen innehöll betydande privatiseringar, avregleringar och en omdefiniering av statens roll. Detta kompletterades med ett omfattande makroekonomiskt stabiliseringsarbete. Vad gäller jordbrukssektorn omvandlades de flesta kvantitativa importrestriktioner till tullar, samtidigt som såväl nivån som spridningen av tullar minskade. Exportrestriktioner togs bort och statshandeln minskade. Slutligen minskade det dittills viktiga självförsörjningsmålet i betydelse.

De länder som var bland de första i regionen att reformera, Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Mexiko och Peru, upplevde en ökning i BNP från 0,5 procent till 4,8 procent i genomsnitt.<sup>77</sup> Detta kan tyckas mycket, men kan delvis förklaras av särdeles gynnsamma makroekonomiska förhållanden i hela Latinamerika under just de berörda åren. Senare reformatorer gynnades även de av en positiv utveckling, om än inte i samma storleksordning.

### *Handeln har ökat och produktionen diversifierats*

Valdés (2000) konstaterar att exportsektorerna gjorde bättre ifrån sig efter reformen än de importkonkurrerande sektorerna. Detta förklaras av att exportskatter och kvoter eliminerades jämte en sänkning av tullar. Det inhemska bytesförhållandet, "terms-of-trade", förändrades därmed så att exporten kom att gynnas. Vidare har olika länder påverkats olika av reformerna. I vissa länder, i synnerhet Brasilien men i viss utsträckning även Dominikanska republiken, Chile och Ekvador, har just de importkonkurrerande sektorerna upplevt svårigheter, som till en viss del kan förklaras av reformarbetet.

De huvudsakliga effekterna av handelsliberaliseringarna, enligt Valdés (2000), är en snabb tillväxt av handel med jordbruksprodukter och en smidig anpassning av utbudet till de nya förutsättningarna. De länder

---

<sup>77</sup> Valdés (2000).

som reformerade på ett tidigt stadium ökade jordbruksexporten med 12-14 procent årligen mellan 1986 och 1998. En betydande diversifiering av produktionen har också ägt rum, med allt större tonvikt på för regionen icke-traditionella produkter. Ett viktigt resultat är att positiva effekter märks även utanför jordbrukssektorn. Den ekonomiska tillväxten har totalt sett har ökat, och handels- och jordbruksreformerna har en del i detta. Huruvida det faktiskt förbättrar villkoren för de fattiga i de berörda länderna beror dock på inhemsk politik. De styrandes vilja och förmåga att fördela vinsterna är här central, det är inte med automatik som fördelarna kommer även de med minst inflytande till godo. I de länder där tillväxten var 5 procent eller mer flera år i följd och där regeringarna hade vilja och förmåga att bekämpa fattigdom, har fattigdomen minskat.

#### *Livsmedelssäkerhet efter reformen*

Den traditionella basmaten i Latinamerika, det vill säga baljväxter, oljeväxter och spannmål, kommer i allmänhet från de importkonkurrerande sektorerna. I Latinamerika är betydande mängder användbar mark outnyttjad, och det finns med andra ord potential att öka produktionen av basvaror. Enligt Valdés (2000) finns det därför ingen egentlig anledning till oro över tillgången till livsmedel. För att öka livsmedelssäkerheten bör man istället sträva efter att höja hushållens inkomster.

#### *Vilka slutsatser kan dras?*

Madeley (2000) pekar på ett flertal negativa effekter i u-länder av gjorda handelsliberaliseringar. Bland annat uppmärksammas betydande omställningskostnader, samt det faktum att det inte är någon självklarhet att positiva effekter kommer de fattiga till godo. Detta bekräftas av Morley (2001), som understryker att existerande ojämlikheter mellan individer inte försvunnit i samband med liberaliseringsansträngningarna. Emellertid kan även konstateras, utifrån de reformer som beskrivits ovan, att liberaliseringar av jordbruket och av handeln kan ge positiva resultat vad gäller bland annat tillväxt. Den gemensamma kakan kan alltså bli större av internationell handel, men det är inte med automatik som vinsterna fördelas även till de fattiga.

Erfarenheterna från de studerade reformerna visar vidare att det generellt sett är bättre att liberalisera, även unilateralt, än att skydda. Vissa länder har självklart bättre förutsättningar än andra, men hur det slutliga utfallet av reformerna blir beror i mycket stor utsträckning på statens agerande. Emellertid kan det inte nog betonas att möjligheterna till lyckade reformer skulle öka kraftigt ifall i-ländernas snedvridande interna stöd och exportstöd reducerades

### 10.3 Ett i-land som avreglerat

Nya Zeeland är ett exempel på ett land som genomfört en omfattande reform av jordbrukspolitiken.<sup>78</sup> 1984 bestämdes mer eller mindre över en natt att den befintliga, protektionistiska politiken skulle överges och att jordbrukssektorn, tillsammans med ett flertal andra sektorer, istället skulle marknadsanpassas.

#### *Nya Zeelands väg till reform*

Fram till 1974 hade det nyzeeländska jordbruket garanterat tillträde till den brittiska marknaden och hade därför fördelen av en stabil exportmarknad. Under dessa förmånliga arrangemang blomstrade det nyzeeländska jordbruket, och bidrog till att bygga upp en hög levnadsstandard i landet. För att upprätthålla en hög sysselsättning för den växande befolkningen, började regeringen införa olika stöd, främst i form av skydd för tillverkningsindustrin. Man stöttade vidare utvecklingen av ekonomin genom investeringar i vägbyggen, skolor, sjukhus samt byggde upp ett socialt välfärdssystem. Byråkratin växte följaktligen avsevärt.

1974 blev Storbritannien medlem i dåvarande EG, och Nya Zeeland gick därmed miste om sina handelspreferenser. Jordbruksprodukter utsattes på så sätt, för första gången, för internationell konkurrens. Situationen för jordbrukarna blev snart bekymmersam och för att hjälpa uppmanade staten lantbrukarna att producera mera. Insatsvarorna subventionerades och olika former av stöd betalades ut. PSE-talen var uppe i 30 procent totalt, och kring 40 procent i lamm- och nötsektorerna. För att finansiera

---

<sup>78</sup> Resonemanget som följer bygger på Bell *et al.* (1993). Se även Scott (1996).



detta, samt andra statliga utgifter, började staten att låna från internationella marknader.

Denna kraftigt reglerade ekonomi uppnådde en obetydlig ekonomisk tillväxt i kombination med en växande arbetslöshet. Jordbruket, ekonomins viktigaste exportsektor, var så kraftigt subventionerat att slutprodukterna i vissa fall var mindre värda än insatsvarorna. Användningen av produktionsfaktorer var subventionerad, vilket bland annat ledde till att mark inte lämpad för jordbruksproduktion ändå användes till detta. Det faktum att ekonomin var så reglerad gjorde att signaler från konsumenterna inte nådde producenterna. Producenterna valde att producera de varor för vilka man erhöll mest stöd, istället för de som efterfrågades i högst utsträckning.

1984 hade situationen blivit ohållbar. Internationella aktörer ville inte längre bevilja Nya Zeeland lån, och det blev uppenbart att kraftiga reformer var det enda som kunde rädda landet ur den neråtgående spiral i vilken man befann sig.

### *Omställningsfasen*

De första tre åren efter reformen var mycket svåra för lantbrukarna. Vinsterna föll till hälften, liksom värdet på mark och djur, i samband med att de statliga stöden drogs in. Lantbrukarna reagerade snabbt med att sluta spendera, vilket medförde svåra och omedelbara effekter för landsbygden och för mindre landsortsföretag. Många människor såg sig nödgade att flytta in till städerna. Såväl inflation som arbetslöshet ökade kraftigt, med ekonomisk recession som följd. Den enda hjälp som beviljades från statligt håll var rådgivning i hur lantbrukarna borde handskas med sina skulder, vilka hade växt relativt markens urholkade värde. Enormt missnöje och ilska rådde bland lantbrukarna, vana vid statliga ingripanden i alla lägen. Emellertid, enligt den nyzeeländska producentorganisationen *Federated Farmers*, FF, var det endast 600 av 20 000 jordbrukare som lämnade jordbruksproduktionen.<sup>79</sup>

Efter tre år började situationen se något ljusare ut. Staten höll beslutsamt fast vid den nya, reformerade politiken, även om den så småningom tog

---

<sup>79</sup> Jordbruksdepartementet (2002).

en något mer aktiv roll när den kunde konstatera att jordbrukarna accepterat situationen och börjat anpassa sig. Lokala stödgrupper bildades, och staten deltog i finansieringen av program för koordinering av landsbygdens utveckling. Priserna stabiliserades, och en långsam återhämtning i vinster skedde. Producenter började svara marknadsmässigt på signaler om internationell efterfrågan. Vidare efterfrågade man fortsatta reformer i andra sektorer, för att priserna på insatsvaror skulle sjunka.

### *Resultat*

Enligt Bell *et al.* (1993) har reformen gett positiva resultat. Jordbrukets andel av BNP, som var på neråtgående innan reformen, har stabiliserats och har vissa år till och med ökat. Markvärdena har stigit markant, och de företagsekonomiska finanserna är i allmänhet sundare. Jordbrukarna har numera i allmänhet en högre utbildningsnivå än tidigare. De har vidare blivit bättre på att gardera sig mot risker, och på att diversifiera sin produktion. Bland annat har förädlingsgraden ökat, och nya produkter, såsom vin, får allt större utrymme på bekostnad av tidigare högt subventionerade produkter.

Landsbygden har vidare utvecklats på ett positivt sätt. Innan reformen var majoriteten av befolkningen på landsbygden beroende direkt eller indirekt av jordbruket. Idag arbetar cirka en tredjedel av landsortsbefolkningen inom bland annat turism och lokala tjänster.

Också vad gäller miljön har en viss positiv utveckling kunnat konstateras. När marksubventionerna eliminerades slutade man bruka olämplig jord eller övergick till en mindre intensiv användning, vilket gett positiva miljöeffekter. Det har även det faktum att jordbrukarna nu själva tvingas ta ansvar för sina inkomster, vilket lett till att de måste ta bättre vara på sina naturresurser. Även livsmedelsindustrin har tvingats till omfattande rationaliseringar.

Det är viktigt att påpeka att jordbrukets liberalisering inte ensam är orsaken till alla positiva effekter, eftersom ett flertal sektorer i ekonomin i Nya Zeeland reformerades samtidigt. Vidare är det viktigt att betona att Nya Zeeland är ett land med goda förutsättningar för jordbruksproduktion. Det vore alltför optimistiskt att anta att samma gynnsamma

utveckling automatiskt skulle äga rum i alla länder vid en avreglering av jordbrukssektorn.

# 11

## Vägar mot en mindre restriktiv handelspolitik

### 11.1 Unilaterala sänkningar

Merparten av vinsterna av att reducera sitt gränsskydd går till det liberaliserande landet, så därför skulle man kunna tänka sig att unilaterala sänkningar på eget bevåg är vanliga, det vill säga att ett land ensidigt och självmant reducerar sina handelshinder gentemot omvärlden. Så är dock inte fallet, den främsta förklaringen är de inhemska politiska problem som handelsliberalisering är förknippade med. Den gradvisa sänkningen av tullar och andra handelshinder som skett under efterkrigstiden i många länder är istället till stor del ett resultat av internationella förhandlingar. Det har främst rört sig om multilaterala sänkningar inom ramen för WTO, reduktion av barriärer till följd av regional integration, samt preferensavtal mellan i- och u-länder. Flera u-länder har också reducerat handelshinder som en del i olika stabiliseringsprogram initierade av IMF och Världsbanken.

### 11.2 Multilaterala förhandlingar

En fördel med multilaterala förhandlingar för en regim som eftersträvar handelsliberalisering är att de kan stävja inhemska intressegrupper, som annars tenderar att få stort inflytande över hur den nationella handelspolitiken utformas. Exempelvis så medför 'kompenserande' reduktioner hos viktiga handelspartner att den inhemska acceptansen för handelsreformer ökar – även om importkonkurrerande sektorer utsätts för ökad konkurrens så får exportorienterade aktörer istället tillträde till en större marknad. Detta underlättar liberalisering av känsliga sektorer som jordbruket.

Ett exempel är Kina, ett land som under senare år fört en alltmer utåt-riktad politik. Alltsedan 1979 har Kina stegvis reformerat sin ekonomi, i en strävan efter att uppnå en väl fungerande socialistisk marknads ekonomi.<sup>80</sup> Reformerna har varit genomgående, och berört bland annat finanspolitik, växelkurs, handel, statligt ägande mm. Handeln har också

---

<sup>80</sup> WTO (2001c).

ökat ordentligt. 1998 kom 3,4 procent av all världens export från Kina.<sup>81</sup> Man kan fråga sig varför Kina, som uppenbarligen redan åtnjöt många fördelar av en väl fungerande utrikeshandel, valde att 2001 bli medlem i WTO? Kinas statsminister Zhu Rongji uttalade sig om saken i anslutning till Kinas inträde i WTO. Han påpekade då bland annat att WTO har fördelen av att skynda på en nödvändig modernisering av den kinesiska ekonomin. Han betonade vidare vikten av att Kina tar vara på alla de förmåner man har rätt till tack vare WTO, såsom den mest-gynnade-nations principen.<sup>82, 83</sup>

Förutom de fördelar Zhu Rongji nämnde, finns en rad anledningar till varför det är intressant för länder att vara med i WTO. En av de viktigaste anledningarna är det regelsystem WTO erbjuder. Det inskränker visserligen den "egna" regeringens handlingsfrihet vad gäller handelspolitik, men å andra sidan garanterar det också en stabilitet i handelspartnernas respektive politik. Om ett land är en stor exportör av en särskild produkt riskerar man inte att mötas av drastiskt höjda tullar på denna produkt på sina exportmarknader, då varje medlemsland förbundit sig att inte höja tullen över en viss nivå. Om ett land sedan trots allt skulle bryta mot gjorda åtaganden erbjuder WTO möjlighet dels till motåtgärder, dels till tvistelösning. Ännu en fördel är att det är lättare för små ekonomier att göra sin röst hörd i en organisation. I WTO har nämligen varje land, oavsett storlek, en röst, och man tillämpar i allmänhet konsensusprincipen.

### 11.3 Preferenshandelsavtal

Ett alternativ för u-länderna till multilaterala förhandlingar i WTO:s regi i syfte att uppnå ökat tillträde till i-ländernas marknader är bilaterala förhandlingar med enskilda i-länder eller grupper av i-länder. Vid en revidering av GATT-avtalet i början på 1970-talet infördes möjligheten att ge u-länder en differentierad behandling via förmånsavtal, så kallade preferenshandelsavtal.<sup>84</sup> Dessa avtal tillåts bryta mot mest-gynnad-

---

<sup>81</sup> WTO (2001a).

<sup>82</sup> People's Daily (2001).

<sup>83</sup> Principen innebär att en handelspolitisk förmån som beviljas ett land tillfaller alla medlemsländer i WTO. Detta skapar ett slags dominoeffekt, som innebär att en enstaka sänkt tull medför ökat marknadstillträde för alla WTO:s medlemsländer.

<sup>84</sup> Det så kallade *Generalised System of Preferences* (GSP).

nations-principen, och innebär att import av vissa varor från utvalda länder kan tillåtas till en lägre tull än import från andra källor. Syftet är biståndspolitiskt och preferenser ges för att underlätta uppbyggnaden av exportinriktade sektorer i u-länderna. Instrumentet är flitigt använt och i början på 1980-talet omfattades nästan 60 procent av u-ländernas totala export, exklusive olja, av någon form av preferensavtal.<sup>85</sup>

### *Problem*

Även om avsikten med preferensavtal i grunden är god, så är en grundläggande fråga om effekten blir den avsedda och en rad problem har uppmärksamats. Eftersom det är upp till importländerna att själva besluta inom vilka områden preferenser skall ges, så har det funnits en benägenhet att prioritera varor som inte konkurrerar med inhemsk produktion. Hänsyn tas i mindre mån till exportländernas intressen och preferensavtal tenderar till och med att utesluta grupper av varor där exportörernas komparativa fördelar ligger, exempelvis så har länder i Sydostasien begränsningar inom textilindustrin. Ett annat problem är att de länder som står utanför preferensavtalen diskrimineras. I vilken mån länder inkluderas inom avtalen baseras ofta på historiska relationer och ej främst på vilket hjälpbehov länderna faktiskt har, exempelvis så gynnas ofta före detta kolonier.

Vidare så är regelverket komplicerat, både för GSP-systemet i sin helhet men också för enskilda avtal. Exempelvis så nödvändiggör preferenshandel ursprungsregler, det vill säga krav på bearbetning av varan i exportlandet, för att undvika att länder som inte har preferenstillträde helt enkelt skeppar sin export via länder som har utnyttjade preferenskvoter. Detta medför i sin tur krav på dokumentation för att visa att varan verkligen har framställts i exportlandet – vilket är handelshindrande då kostnaden för export ökar. Page (1994) pekar på ett lågt kvotutnyttjande inom ramen för GSP och menar att preferensavtal generellt är sämre än andra typer av handelsavtal. Hon visar att de länder som främst kan utnyttja sina kvoter är relativt stora och välutvecklade.

---

<sup>85</sup> UNCTAD (1983).

Till skillnad från det traditionella handelsliberaliserande arbetet inom GATT/WTO som karakteriserats av ömsesidiga åtaganden så har förmånsavtal inte krävt någon motprestation från u-länderna. Det har istället enbart handlat om ensidiga sänkningar från i-ländernas sida. Eftersom i-länderna själva inte vinner ökat marknadstillträde så har intresset att genomföra kraftiga sänkningar i för i-länderna känsliga sektorer varit lågt. Därför har sektorer som jordbruk och textil, som är intressanta för u-länderna, haft låg prioritet, medan ansträngningarna istället koncentrerats till för i-länderna intressanta sektorer, främst inom tillverkningsindustrin. Collier och Gunning (1994) hävdar att just frånvaron av ömsesidiga åtaganden är en förklaring till varför u-länder har så pass höga handelshinder idag och varför det många gånger är svårt för dem att liberalisera sin handel. En fördel med tvingande åtaganden är nämligen att länderna kan 'låsa' reformer, vilket gör att det är inte upp till enskilda regimers godtycke att reversera dem när andan faller på. Kostnaden för den egna protektionismen blir dessutom lägre för u-länderna när de kan få tillgång till i-ländernas marknader utan egna åtaganden. Därmed försvinner en viktig drivkraft att genomföra egna liberaliseringar.

Slutligen kan det noteras att förekomsten av preferensavtal kan medföra att u-länderna som grupp splittras förhandlingsmässigt. Då vissa länder har tillgång till de rika ländernas marknader på förmånliga villkor blir de mindre benägna att verka för att fler länder får samma förmån, eftersom en allmän handelsliberalisering medför att gällande handelspreferenser urholkas. Detta utesluter inte att även de länder som idag gynnas av förmånsavtal kan vinna på en friare global handel.

#### *'Everything but arms'*

En åtgärd från EU:s sida för att ge ökat marknadstillträde för MUL är det så kallade EBA-initiativet från år 2001, vilket står för *'everything but arms'*. Avtalet syftar till att ge 49 MUL fritt tillträde till EU:s inre marknad för alla MUL:s exportvaror förutom vapen. Ordet 'alla' modifierades dock på ett tidigt stadium i förhandlingarna till 'nästan alla' för att medge utrymme för undantag för tre traditionellt känsliga produkter, bananer, ris och socker, där en fördröjd implementering av avtalet kommer att ske. Kritik mot EBA har framförts från ett flertal håll.

Page och Hewitt (2002) poängterar att MUL:s export främst konkurrerar med andra u-länder och inte med producenter i EU-länderna. Konsekvensen blir då att andra u-länder kommer att drabbas av handelsomfördelning när deras villkor försämras relativt MUL. Page och Hewitt kommer till slutsatsen att EBA snarare är en produkt av politiska motiv än baserad på någon genuin utvecklingshänsyn. Eftersom merparten av de produkter som skyddas inom EU inte produceras i någon större utsträckning för export av MUL, så påverkas inte heller MUL av så många av dessa handelshinder när det gäller marknadstillträde. Undantaget är just de produkter som, tills vidare, ställs utanför EBA. Oxfam (2002b) analyserar konsekvenserna av EU:s sockerregim för utvecklingsländerna och poängterar: "Europas konsumenter och skattebetalare betalar för att utplåna levebrödet i några av världens fattigaste länder. Genom sockerregimen i CAP, betalar de för ett system som gynnar en handfull sockerproducenter i Europa, medan det underminerar marknaderna och möjligheterna för bönder och jordbruksarbetare i u-länderna. (...) Ingen jordbrukssektor är i större behov av reform."

EBA illustrerar också problemet med urvalskriterium: MUL må vara de fattigaste *länderna* i världen, men många av världens allra fattigaste *människor* lever i länder som inte klassificeras som MUL, som exempelvis Indien, Kina och Egypten. Om syftet är att gynna fattiga människor så är en generell handelsliberalisering gentemot alla u-länder att föredra. EBA kan dock vara ett steg mot en mer allmän handelsliberalisering gentemot u-länderna, t.ex. kan sockerregimen komma att utsättas för påfrestningar.

#### **11.4 Regional integration**

WTO medger också diskriminerande handelsliberalisering vid regional integration. Regional integration syftar till att sänka handelshindren mellan medlemmarna och är ett sätt att skapa en större marknad lokalt. Samarbetet är i regel *handelsalstrande*, då handeln mellan medlemmarna ökar. Emellertid så behöver inte detta betyda vare sig att den totala världshandeln ökar eller att enskilda medlemmar gynnas. I de fall länderna har en gemensam yttre tullmur, så kan *handelsomfördelning* uppstå. Det innebär att billigare import från icke-medlemmar ersätts



med dyrare import från medlemsländerna. En tullunion kan därför vara välfärdssänkande för vissa medlemmar. De länder som står utanför samarbetet drabbas också negativt i den mån de utestängs från sin tidigare exportmarknad. Traditionellt så har en politiskt känslig sektor som jordbruket inte inkluderats i regionala frihandelsavtal och tullunioner, men en kursändring har skett på senare tid. Exempelvis så inkluderar NAFTA jordbruket och flera avtal mellan EU och dess handelspartner har utsträckts till att delvis omfatta jordbruksprodukter. Regional integration kan därigenom föregå och också öppna vägen för multilateral liberalisering.

# 12

## WTO

### 12.1 Bakgrund

Redan under andra världskrigets första år började ett antal i-länder, såsom USA och Storbritannien, att planera för en återuppbyggnad av den krigssargade världsekonomin. Man ville till varje pris förhindra en ny depression, liknande den man upplevt under 1930-talet, då det ansågs att denna varit en bidragande orsak till det andra världskrigets utbrott. Istället avsåg man skapa internationella institutioner samt en stark världsekonomi som grogrund för fred och säkerhet. Ökad internationell handel ansågs vara modellen för att skapa ekonomisk utveckling. Länderna var överens om att det behövdes såväl multilaterala avtal för att reglera handel som en internationell institution som skulle övervaka samt lösa tvister mellan de länder som deltog i avtalet.

1944 slöts Bretton Woods-avtalet, som instiftade den internationella monetära fonden IMF, och det som senare kom att kallas Världsbanken. En internationell handelsorganisation, ITO, bildades även. Denna ratificerades dock inte av USA, utan det allmänna regelverk som ITO byggde på, GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), fick istället så småningom fylla funktionen som handelsinstitution. Syftet med GATT var att uppnå en ökad levnadsstandard, full sysselsättning och en växande realinkomst. Syftet är alltså inte att uppnå ökad frihandel. Handel eftersträvas visserligen, men som ett *medel* för att nå målen. Avtalet bygger på ett antal principer och värderingar vilka sammanfattas i Tabell 4.<sup>86</sup>

De första tre punkterna utgör grundvärderingarna för GATT, medan den punkt som handlar om icke-diskriminering samt lika behandling av import och av inhemsk produktion är själva nyckelprincipen. Utöver detta finns ett antal viktiga, men ej lika explicita, förväntningar från deltagarländernas sida. Bland annat väntar man sig ömsesidighet av alla fördelar och åtaganden samt en balans i åtgärder för ett ökat marknadstillsäkring.

---

<sup>86</sup> Josling *et al.* (1996).

**Tabell 4: Principer och värderingar på vilka WTO vilar.**

Människor kommer att åtnjuta högre levnadsstandard ifall de genom handel ges tillgång till all världens materiella och mänskliga resurser. Avlägsnande av handelshinder bör därför eftersträvas av alla regeringar.
Ordning, rättvisa och förutsägbarhet uppnås genom regelbaserade handelsrelationer och gynnar alla nationer. Internationella handelsavtal bör därför slutas och ges en laglig grund.
Den huvudsakliga reglerande faktorn i internationell handel bör vara marknadskrafter.
När länder tillämpar nationella åtgärder syftande till ekonomisk eller social tillväxt, bör andra länders handelsintressen beaktas och respekteras.
Där skydd medges bör det ske i form av avgifter eller liknande.
Alla typer av handelshinder bör vara icke-diskriminerande. Importerade produkter ska behandlas enligt samma förutsättningar som nationellt producerade. Om en handelsförmån ges ett land skall denna förmån även gälla alla andra länder, vilket brukar kallas för "mest-gynnade-nationsprincipen". Handelspreferenser skall gradvis fasas ut genom handelsliberalisering.
Sänkningar av handelshinder skall gynna alla parter.
Om den balans som råder vad gäller handelsfördelar mellan länder störs av ett land, skall åtgärder tas för att återställa denna. Om detta ej kan uppnås genom förhandlingar, har det land som åsamkats skada rätt att tillfälligt avstå från att uppfylla gjorda åtaganden.
Eventuella tvister och problem skall i högsta möjliga mån lösas med hjälp av de möjligheter till konsultation och samarbete som finns i GATT.

*Källa: Josling et al. (1996).*

Sedan GATT:s bildande har sammanlagt åtta förhandlingsrundor genomförts. En av de största framgångarna med förhandlingsrundorna har varit tullsänkingsförhandlingarna. Sedan starten har de genomsnittliga industrivarutullarna sänkts från 40 procent till knappt 4 procent.<sup>87</sup>

GATT omvandlades 1995 genom det så kallade Marrakesh-avtalet till det som idag kallas Världshandelsorganisationen, WTO. Den senaste förhandlingsrundan, den så kallade Uruguay-rundan, kom att omfatta ett flertal nya områden, och man ansåg att en effektiv organisation behövdes för att hålla ihop de olika delarna och se till att avtalen verkligen följs. Den grundläggande tanken är, liksom tidigare, att en friare världshandel främjar välbefinnande och ekonomisk utveckling. Målen om en ökad sysselsättning och höjd levnadsstandard kvarstår.

---

<sup>87</sup> Laird (1998).

## 12.2 Jordbruket i WTO

### *Jordbruket under GATT*

På pappret omfattades jordbrukssektorn av GATT redan 1947. Dock fanns i avtalet ett antal undantag, vilka ledde till att jordbrukssektorn i princip befriades från åtaganden för ökad internationell handel. Under GATT:s första sju handelsrundor försökte medlemsländerna vid ett flertal tillfällen integrera jordbrukssektorn i regelverket. Försöken var dock fruktlösa, och ledde snarare till ökad användning av undantagen.

### *Jordbruksavtalet*

Under den åttonde förhandlingsrundan, som inleddes 1986 i Uruguay, fördes jordbruket för första gången på allvar in i förhandlingarna. Förhandlingarna kom att bli mycket svåra. I stort dominerades de av EU och USA, vilka inledningsvis hade motsatta positioner. Genom förhandlingar och kompromisser närmade sig parterna varandra, och diskussionerna kom så småningom att handla om tre huvudområden: marknadstillträde, exportstöd och interna stöd.<sup>88</sup> 1994 slöts så det avtal som kom att kallas Uruguay-avtalet eller UR-avtalet.

Den del av UR-avtalet som behandlar jordbruket kallas "Agreement on Agriculture", eller Jordbruksavtalet. Det långsiktiga syftet med avtalet var att etablera ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem för jordbruksprodukter. Avtalets innehåll presenteras i stora drag i Tabell 5.

---

<sup>88</sup> För en mer ingående diskussion av förhandlingarna, se IATRC (1994).

Tabell 5: UR-avtalet.

	Ramåtgärder	Konkreta liberaliseringsåtgärder	Försäkringar, garantier
<b>Marknadstillträde</b>	Omvandla icke-tariffära hinder till tullkvivalenter. Fastställa tullkvoter. Binda alla tullar.	Minska befintliga och nya tullar med i genomsnitt 36% på 6 år i i-länderna och med 24% på 10 år i u-länderna. Minska varje tull med minst 15% i i-länderna och 5% i u-länderna.	Marknadstillträde garanterat genom tullkvoter. Särskilda skyddsåtgärder.
<b>Exportstöd</b>	Definiera gränser för existerande exportstöd. Inga nya exportstöd.	Minska kostnaden för exportstöd med 36% på 6 år i i-länderna och med 24% på 10 år i u-länderna. Minska den subventionerade volymen med 21% på 6 år i i-länderna och 14% på 10 år i u-länderna.	Anslutning till regler om livsmedelsbistånd. Förhandla senare om exportkrediter.
<b>Interna stöd</b>	Gröna boxen definieras för tillåtna stöd.	Minska nivån av handels- och produktionspåverkande stöd (Gula boxen) med 20% på 6 år i i-länderna och med 14% på 10 år i u-länderna.	Flera stöd i u-länder undantas. Stöd under produktionsbegränsande program undantas från reduktionsåtaganden (Blå boxen).

Källa: Egen bearbetning av IATRC (1994).

Marknadstillträde handlar om att öppna upp ekonomier för import. De ramåtgärder man enades om har fördelen att de medför en större transparens. För att sedan få igenom sänkningar av de fastställda tullarna blev det nödvändigt att införa en garanti som kallas *Särskilda Skyddsklausulen*. Denna går ut på att en tilläggstull får införas då importen av en produkt överstiger en viss i förväg definierad nivå, eller

om importpriset sjunker med mer än 10 procent jämfört med en referensperiod (1986-1988).<sup>89</sup>

Exportstöd finns i flera former, men i Jordbruksavtalet är det endast så kallade exportsubventioner som avses. Exportstöd var under Uruguay-förhandlingarna en svår stötesten, och är så än idag. Den sänkning som medlemsländerna slutligen gick med på att göra betraktas som en stor framgång för GATT, om inte annat så för att exportstöd nu finns med på agendan. Vad gäller livsmedelshjälp finns inga krav på sänkning av subventioner.

Förhandlingarna om interna stöd under Uruguay-rundan resulterade i ett antal så kallade boxar: en grön, en gul och en blå. I den gröna boxen finns interna stöd som WTO:s medlemsländer godkänt på grund av att de inte anses påverka handeln. Det finns därmed inga krav på reduktion av de "gröna" stöden. Exempel på gröna stöd är miljöstöd, stöd till forskning och utbildning samt stöd till infrastruktur. Interna stöd som ryms inom den gula boxen är stöd vilka enligt Jordbruksavtalet är snedvridande och därför bör reduceras. Blå boxen, slutligen, innehåller stöd till produktionsbegränsande program som grundas på areal eller antal djur. Många länder anser att den Blå boxen var en övergångslösning, och att de blå stöden bör försvinna i och med den nya handelsrundan. Andra länder menar att de blå stöden bör finnas kvar.

#### *SPS-avtalet*

Någonting som i hög utsträckning påverkar den internationella handeln med jordbruksprodukter, men som inte ryms inom Jordbruksavtalet, är avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder, SPS. Avtalets syfte är att tillåta länder att skydda sig från handelsrelaterade risker för människors, djurs och växters liv och hälsa, allt medan man undviker att dessa risker ger upphov till protektionism. Avtalet grundar sig på två principer. Den första är principen om icke-diskriminering, och innebär att en åtgärd inte ska diskriminera handelspartners mer än vad som är nödvändigt för

---

<sup>89</sup> Läs mer om tullar och marknadstillträde i Trollås (2000).

att uppnå syftet med åtgärden. Den andra principen fastslår att alla åtgärder ska grundas på vetenskapliga bevis.<sup>90</sup>

Kortfattat kan man säga att ett land med hjälp av SPS tillfälligt kan stoppa import av en vara för att skydda människors, djurs eller växters hälsa, då vetenskapliga bevis för hälsorisker föreligger. Om man har en misstanke som ännu inte kunnat styrkas av vetenskapliga bevis, är det tillåtet att tillfälligt vidta åtgärder medan en vetenskaplig utredning görs. Grundidén är dock den att man i största möjliga utsträckning bör grunda sig på internationella standards.

Ett berömt fall där SPS-avtalet tillämpats är det så kallade hormonfallet. Det handlar om ett förbud EU införde under 1980-talet mot att ge nötkreatur tillväxthormoner. Man förbjöd vid samma tillfälle import av hormonbehandlat nötkött. USA och flera andra stora nötköttsexportörer protesterade mot detta beslut, och menade att det var ett exempel på ett förtäckt handelshinder, snarare än omsorg om djurs eller människors hälsa. Formella samtal inom ramen för WTO ledde inte till någon lösning, varför fallet så småningom kom att bli det första att testas av en panel under SPS-avtalet. USA och Kanada menade bland annat att EU inte gjort någon riskbedömning innan införandet av sina regler, att inga vetenskapliga bevis för risk förelåg samt att man inte rättat sig efter internationella standards. Panelens utslag föll till EU:s nackdel, något som upprörde många. Greenpeace, till exempel, såg detta som ett tecken på att SPS kommer att leda till att det blir omöjligt att ställa högre krav än de internationella standardkraven.<sup>91</sup> Beslutet överklagades av båda parter till en högre instans kallad "Appellate Body". Denna gav EU rätt i vissa frågor, men i stora drag stod panelens beslut fast. Detta beslut grundades på omfattande vetenskapliga bevis för att de tillsatta hormonerna inte är skadliga. EU beviljades 15 månader av WTO för att implementera beslutet. Då EU efter dessa 15 månader fortfarande inte gjort detta, införde USA strafftullar på vissa europeiska produkter, vilket är förenligt med WTO-regler. Ännu idag har vi inte sett slutet på denna långdragna konflikt.

---

<sup>90</sup> Se exempelvis Friis Jensen (2001).

<sup>91</sup> Roberts (1998).

### *TRIPS*

Ett avtal inom ramen för WTO som påverkar handeln med jordbruksprodukter är TRIPS, som står för Trade-related Intellectual Property Rights.

En livlig debatt om vikten av att skydda intellektuell egendom pågick under Uruguayrundan. Företag i OECD-länderna höll hårt på denna rätt, medan många utvecklingsländer istället protesterade mot den.<sup>92</sup> U-länderna menade att intellektuell egendom bör regleras på nationell nivå. Vidare hävdades att ifall u-länderna slipper respektera rättigheter för intellektuellt ägande kommer påverkan på i-ländernas industrier ändå att vara försumbar. Anledningen till att u-länderna motsatte sig starkare TRIPS är att de ansåg att detta skulle kunna skada deras ekonomiska utveckling och välfärd. Exempelvis fruktade man att patentskydd kan försämra livsmedelstryggheten genom att höja priserna på input såsom gödning och besprutning. Vissa u-länder, beroende av direktinvesteringar från utlandet, ställde sig dock bakom kraven på starkare TRIPS. Emellertid kom parterna så småningom fram till ett slags kompromiss på området, till en viss del tack vare ett växande intresse från u-ländernas sida vad gäller positiva effekter av skydd av intellektuell egendom.<sup>93</sup>

### **12.3 Hur har Uruguayrundan påverkat jordbrukssektorn?**

De flesta är överens om att det viktigaste resultatet av UR-avtalet för jordbrukets del är att sektorn numera i praktiken är en del av förhandlingarna. Ett betydande arbete är med andra ord gjort, vilket gör att nya förhandlingar har ett helt annat utgångsläge än vad som fanns inför Uruguay-rundan.

#### *Marknadstillträde*

Har då egentligen marknadstillträdet ökat efter UR? Flertalet studier visar att det inte gjort det. Enligt OECD, exempelvis, har förbättringen endast varit marginell.<sup>94</sup> Handelns tillväxt tycks ha slagit av på takten, samtidigt som utvecklingsländernas del av jordbruksexporten inte för-

---

<sup>92</sup> Hoekman och Kostecki (2001).

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> OECD (2001c)



mått öka, till skillnad från industrisektorn. OECD menar att avsevärt större tullsänkningar eller utökade tullkvoter är nödvändiga för att öka marknadstillträdet i praktiken.

Flera av de strukturella problem som fanns i jordbrukssektorn innan Uruguay-rundan kvarstår. Ett exempel på detta är tullstrukturen. När tullarna bands i och med UR-avtalet, valde många länder av olika skäl att binda sina tullar på en nivå långt över de faktiska, tillämpade tullarna. Detta sätt att bygga in "luft" i tullarna brukar kallas "dirty tariffication". Detta ledde till att de överenskomna tullsänkningarna i många fall inte hade någon egentlig effekt på de tillämpade tullarna. Ett annat problem relaterat till UR-avtalet, är att länderna förband sig att reducera tullar med *i genomsnitt* 36 procent (i i-länderna), med en minsta möjliga sänkning på 15 procent. Detta ledde till att många länder valde att sänka redan låga tullar med kanske 100 procent, medan tullar på "känsliga" produkter sänktes med endast 15 procent. På detta sätt kunde ett starkt skydd för vissa produkter bevaras.

Förutom den höga nivån på tullarna, är tullskyddets sammansättning efter UR inte alldeles överskådlig. Utöver de värdetullar man eftersträvar i WTO-sammanhang, vilket innebär en tull satt i förhållande till produktens *värde*, finns även specifika tullar, det vill säga en tull per *mängd* produkt, exempelvis EURO per ton. Dessa båda typer av tullar är svåra att jämföra. Dessutom förekommer tullkvoter, TRQ, vilka används för att uppnå ett visst mått av marknadstillträde även för de mest "känsliga" produkterna. Tullkvoter fungerar så att tullen inom kvot är relativt låg, medan tullen på produkter som importeras utöver kvoten möter en högre tullsats. Kvoterna underutnyttjas i hög utsträckning, vilket innebär att en mindre mängd importeras än vad som avsetts. Det finns flera möjliga anledningar till detta. Ett exempel är att kvoter ofta tilldelas i förväg specificerade länder på grund av så kallad preferensbehandling, och att dessa länder inte har kapacitet att fylla kvoterna. En annan anledning kan vara att tullen inom kvot kan vara för hög. Ännu en anledning kan vara att tilldelning och administrering av kvoter helt enkelt är för krånglig och försvårar handel snarare än underlättar. Tullkvoterna har med andra ord inte lett till det ökade marknadstillträde man avsåg under UR-förhandlingarna. Abbott (2002)

går så långt som att kalla TRQ för ett misslyckat instrument för marknadstillträde, och rekommenderar att kvoterna elimineras.

### *Interna stöd*

Det har visat sig att just kraven om reduktion av interna stöd har varit lättast för medlemsländerna att leva upp till. Eftersom de "gröna" stöden är tillåtna och de "blå" stöden undantagna reduktionsåtaganden, medan de gula ska reduceras, har vissa länder, istället för att verkligen reducera sina stöd, flyttat dem till en annan box. Den totala stödnivån kan på så sätt hållas mer eller mindre konstant, eller till och med öka. Dessutom baseras åtagandena om sänkning på ett referensår då stödnivån var hög i många länder, vilket underlättar för länderna att behålla höga stödnivåer. Enligt OECD finns dock ingen anledning att säga att åtagandena varit verkningslösa. Tvärtom är de som utformar politiken idag mycket medvetna om vilka stöd som betraktas som störande för handeln<sup>95</sup>, vilket bland annat lett till en hundra procentig ökning av de "gröna" stöden mellan 1986-1988 och 1995-1998, medan de "gula" stöden istället minskat kraftigt.<sup>96</sup>

### *Exportsubventioner*

Användandet av exportsubventioner har minskat något sedan UR, men förekommer fortfarande i relativt hög utsträckning framförallt avseende kött, mejeriprodukter och spannmål.<sup>97</sup> Subventionerna stör därmed fortfarande konkurrensen på världsmarknaden, samt destabiliserar priserna.

I dagsläget använder endast ett mindre antal stora exporterande länder sig fortfarande av exportsubventioner, medan andra typer av exportstöd förekommer i många länder. Att få med exportsubventionerna i UR var med andra ord värdefullt, men inte tillräckligt. Exportkrediter, ett instrument som används av bland annat USA, regleras endast i viss mån i Jordbruksavtalet. Då farhågor fanns att användandet av exportkrediter skulle öka i takt med att exportsubventionerna reduceras, preciseras i

---

<sup>95</sup> Det bör noteras att även gröna stöd ofta påverkar produktion och handel. Detta diskuteras bland annat av OECD (2001c).

<sup>96</sup> OECD (2001c).

<sup>97</sup> FAO (2001b).

Jordbruksavtalet att medlemmarna skall verka för utvecklandet av internationella regler för exportkrediter.

#### *Jordbruksavtalet och livsmedels säkerheten*

FAO (1999) utvärderar Jordbruksavtalet med livsmedels säkerhetens utveckling i fokus. För att mäta livsmedelssäkerheten studerar FAO sex olika indikatorer. De flesta indikatorer avviker positivt från den långsiktiga trenden, det vill säga livsmedelssäkerheten var *större* under perioden 1995-1998 än tidigare. Dock finns inget säkerställt samband mellan denna utveckling och UR-avtalet. Vidare kan en ökning i MUL:s kostnader för import av livsmedel konstateras sedan början av 1990-talet.

Vid WTO:s ministermöte i Marrakech 1995 fattades beslut om olika åtgärder för att mildra eventuella negativa effekter av Jordbruksavtalet på livsmedelssäkerheten i u-länderna, främst med hänsyn tagen till nettoimporterande MUL. Vad som betonades var behovet av bistånd under reformprocessen. Frågan hur man kan lösa kortsiktiga finansieringsproblem av livsmedelsimport diskuterades också. Ett alternativ är att använda medel från existerande organ. Från u-ländernas sida menade man att en ny fond bör inrättas som handhar den här typen av ärenden. U-länderna har framfört kritik att mötet i Marrakech haft ringa reell effekt.

#### *Är medlemsländerna nöjda med UR?*

Reaktionerna kring UR är blandade. Många länder, i synnerhet u-länder, har uttryckt missnöje. Detta är förståeligt; ett av syftena med UR var ju att liberalisera handeln med jordbruksprodukter, men erfarenheten visar istället på försök att slingra sig ur gjorda åtaganden. OECD (2001c) menar att en anledning till att effekterna hittills varit så små beror på att åtagandena i UR var blygsamma. För att uppnå kraftfullare resultat krävs tydligare och rakare åtgärder i kommande rundor. Generellt sett är ett problem med WTO risken för att länder gör minsta möjliga ansträngning, eller "fel" typ av ansträngning, istället för att göra genomgripande reformer, på grund av WTO. Ett annat problem är att länder kan vara rädda för att göra alltför långtgående unilaterala liberaliseringar. Man är helt enkelt orolig att om man sänker tullar och interna stöd till en nivå som skulle vara rimlig i dagsläget, kommer man

ändå tvingas till ytterligare sänkningar i kommande WTO-förhandlingar. En tredje anledning till att länder är försiktiga med reformer är att man vill bevara förhandlingsmån: om man gör långtgående sänkningar unilateralt har man mindre att erbjuda i kommande förhandlingar.

En förenkling av regelsystemet är också nödvändig för att bereda i synnerhet utvecklingsländerna bättre möjligheter att komma in på den internationella marknaden för jordbruksprodukter. Idag har olika länder olika förutsättningar att göra sina röster hörda i förhandlingarna. I-länderna har i allmänhet ett stort antal delegater ständigt på plats i Genève för att bevaka sina länders intressen, varje delegat med en eller ett antal specialiteter. Detta är naturligtvis mycket kostsamt, vilket innebär att många u-länder inte har den ekonomiska möjligheten att delta i samma utsträckning. För att driva en tvistlösningsprocess från början till slut krävs stora resurser, såväl vad gäller personal som ekonomiska tillgångar. Många u-länder upplever att de därför inte kan använda denna möjlighet till att lösa problem, eller att de kan göra det endast tillsammans med ett eller flera andra länder.<sup>98</sup>

## **12.4 Vad kan man uppnå ytterligare?**

### *Jordbruksförhandlingar idag*

I Uruguayrundans jordbruksavtal, artikel 20, förbinder sig WTO:s medlemsländer att inleda förhandlingar om en ny handelsrunda. Efter ett tidigare, misslyckat försök, lyckades i november 2001 medlemsländernas handelsministrar under ett sammanträde i Doha, Qatar, enas om en agenda för kommande förhandlingar.

Den nu pågående rundan kallas för "Utvecklingsrunda", då den i stor utsträckning skall ta hänsyn till just utvecklingsländernas speciella behov. Vidare lyfts miljöhänsyn fram, då det i de inledande kapitlen fastställs att handelns påverkan på miljön skall beaktas i varje steg i förhandlingarna. Det man konkret förbinder sig att förhandla om är ytterligare förbättringar av marknadstillträdet, en minskning av exportsubventionerna samt en minskning av snedvridande interna stöd. U-länderna ges särskilt utrymme att förhandla om livsmedelssäkerhet och

---

<sup>98</sup> Friis Jensen (2001).

landsbygdutveckling. Så kallade "non-trade concerns" kommer även att diskuteras under förhandlingsrundan.

### *Olika hjärtefrågor*

Anledningen till att det varit så svårt att enas ens om att inleda nya förhandlingar beror helt enkelt på att olika länder i vissa frågor har helt motsatta önskemål och uppfattningar. Vissa frågor är av särskilt intresse för välbärgade i-länder, medan andra istället berör i synnerhet u-länder.

En typisk "i-landsfråga" är jordbrukets multifunktionalitet. Vissa länder, i synnerhet de mer protektionistiska länderna såsom Norge, Schweiz, Japan och EU, menar att multifunktionalitet är skäl nog att tillåta vissa stöd, i synnerhet interna stöd, för att betala lantbrukarna för de kollektiva nyttor de tillhandahåller. U-länderna, å andra sidan, är mycket skeptiska till denna typ av resonemang, och ser det som ett nytt sätt att slippa öppna upp marknaderna för handel. Den kanske viktigaste "u-landsfrågan" är nämligen ett ökat marknadstillträde. Redan dessa två exempel på prioriteringar illustrerar de motsättningar som gjort förhandlingarna så svåra: att tillåta stöd för multinationalitet motverkar det ökade marknadstillträde som u-länderna eftersträvar.

Ett annat exempel på när i- respektive u-länders preferenser tycks oförenliga är exportsubventioner. I stort sett alla u-länder samt de i-länder som inte själva tillämpar exportsubventioner är emot denna stödform. De länder som faktiskt tillämpar exportsubventioner är få, men de är mycket angelägna om att få behålla dessa, vilket försvårat förhandlingarna betydligt. I Doha enades WTO:s medlemsländer om att förhandla om exportsubventionernas avvecklande, men allt tyder på att berörda i-länder kommer att anstränga sig till det yttersta för att kunna behålla dem. EU, exempelvis, väntas slåss för sina exportsubventioner, åtminstone så länge andra former av exportstöd inte omfattas av förhandlingarna.

Ett tredje exempel där i- och u-länder skiljer sig åt, är konsumenternas engagemang. På senare tid har livsmedel i i-länderna i allt högre utsträckning diskuterats i samband med olika former av "skandaler". I Europa har begrepp som dioxin, mul- och klövsjuka och BSE blivit allt-

för bekanta. Även genmodifiering av grödor och hormonbehandling av djur har fått allt större uppmärksamhet. Detta har lett till ett växande intresse för livsmedel från konsumenternas sida i i-länderna, vilket är en bidragande orsak till att krav om märkning allt oftare framförs. U-länderna å sin sida är i allmänhet negativa till mer märkning, då de ser märkning som ytterligare ett sätt för i-länderna att stänga ute deras produkter.

#### *Dystra framtidsutsikter*

Trots att Doha-agendan får betraktas som en framgång, ser utsikterna för friare internationell handel på livsmedelsområdet inte särdeles ljusa ut i dagsläget. Detta förklaras till stor del av den nya jordbruksproposition, så kallad "Farm Bill", som USA:s president George W. Bush signerade i maj 2002. USA, som under UR-förhandlingarna var en stark förespråkare för en avreglerad jordbruksmarknad, tar i och med antagandet av denna nya politik, "Farm Security and Rural Investment Act of 2002" ett rejält kliv bakåt. Trots att Doha-agendan fastställer utfasningen av exportstöd som ett viktigt delmål, ökar USA nu sina utgifter för exportfrämjande åtgärder. Vidare ökar man interna stöd för att kunna kompensera jordbruksproducenter för prisvariationer genom så kallade kontracykliska utbetalningar. Hur stor kostnaden exakt kommer att bli är inte känt, eftersom detta beror på prisutvecklingen, men den har beräknats till i storleksordningen 180 miljarder US\$ på tio år. Detta kan jämföras med den hittillsvarande politiken, *FAIR Act*, vars budget var på 98 miljarder US\$.<sup>99</sup> Detta innebär att det nu är risk för att USA:s totala stödnivå kommer att överskrida den övre gräns man kommit överens om inom ramen för WTO. USA självt tonar emellertid ned den risken. President Bush säger att den nya jordbrukspolitiken är: "... generös och kommer att utgöra ett skyddsnät för jordbrukare, och den kommer att göra det utan att uppmuntra till överproduktion och sjunkande priser".<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> *Federal Agricultural Improvement and Reform*. Summan inkluderar inte de tillfälliga utbetalningar som gjordes under slutet av 1990-talet.

<sup>100</sup> Financial Times (2002).

Reaktionerna mot denna kursändring har inte låtit vänta på sig. Zambias jordbruksminister Mundia Sikatana säger att: "De är samma människor som säger till oss att inte subventionera produktion, men gör precis det".<sup>101</sup> Även Cairns-gruppen stämde in i kritiken, liksom EU. Pascal Lamy, EU:s kommissionär för handelsfrågor, har sagt att den nya amerikanska jordbrukspolitiken kommer att göra det svårare för EU att fortsätta att reducera de egna stödnivåerna.<sup>102</sup>

Vad kursändringen i den amerikanska jordbrukspolitiken beror på är svårt att säga. Exempel finns på andra förändringar i samma riktning, såsom de protektionistiska ståltullar USA införde i mars 2002. Kongressval väntar hösten 2002, och såväl den nya jordbrukspolitiken som ståltullarna kan komma att ge utdelning för republikanerna i form av sympatier bland vissa väljargrupper.<sup>103</sup> Detta kan vara en anledning till de nya protektionistiska åtgärderna. En annan anledning kan vara att president George W. Bush ville försäkra sig om att beviljas mandat, så kallad "Trade Promotion Authority", av Kongressen att förhandla i den nya handelsrundan.<sup>104</sup> Emellertid, även med vunnet TPA är förtroendet för USA och för president Bush rubbat. Detta illustreras av Pascal Lamys uttalande att ståltullar och höga stöd till jordbruket är ett alltför högt pris för européerna att betala för TPA.<sup>105</sup> Dessutom, president Bushs svängrum i handelsförhandlingarna må utvidgas av TPA, men den nya jordbrukspolitiken verkar i precis motsatt riktning.

## 12.5 U-länderna i WTO

*Är WTO bara till för de rika länderna?*

En del av kritikerna mot WTO är inte emot friare internationell handel i sig, men motsätter sig WTO som institution och anser att WTO bara gynnar de rika länderna. Mycket kan göras för att förbättra WTO:s funktionssätt och ge u-länderna ökat inflytande i förhandlingarna. Däremot är det svårt att tro att en avveckling av WTO skulle vara i u-ländernas

---

<sup>101</sup> CNN.com (2002).

<sup>102</sup> The Washington Post (2002).

<sup>103</sup> Det är dock viktigt att än en gång poängtera att även det land som inför handelshinder förlorar på det. Vad gäller ståltullarna kommer dessa att drabba annan inhemsk industri, där stål är viktig input, i form av högre priser. I förlängningen kan detta leda till att exempelvis den amerikanska bilindustrin, som är beroende av tillgång till billigt stål, får problem i form av ökade kostnader och sämre konkurrenskraft.

<sup>104</sup> USDA (2002).

<sup>105</sup> The Washington Post (2002).

intresse. Problemet är vad WTO skulle ersättas med – preferensavtal är inte ett bättre alternativ. För att stödja u-länderna behövs riktad hjälp, kapacitetsbyggande, en möjlighet att aktivt delta i WTO samt att i-länderna *de facto* ger u-länderna ökat marknadstillträde och upphör med en politik som pressar ned världsmarknadspriset och därigenom förstör u-ländernas inhemska marknader genom dumpning. Att pressa i-länderna i en så känslig fråga som jordbruket är svårt om man är en svag aktör på den internationella marknaden. För aktörer vars förhandlingsposition i bilaterala förhandlingar är svag, är ett system baserat på internationellt accepterade regler snarare än på den starkes rätt att föredra. Stiglitz (1999, sid. 39) påpekar: "En utåtriktad utvecklingspolitik kan endast lyckas om det finns marknader där u-länderna kan sälja sina produkter, och internationella spelregler som tillåter u-länderna att utnyttja sina komparativa fördelar."

Jordbrukssektorn i många u-länder missgynnas dels av den nationella politiken, dels av rådande förhållanden på världsmarknaden. Ett fortsatt multilateralt reformarbete kan därför slå två flugor i en smäll. Dels kan det inhemska reformarbetet stödjas, då en möjlighet att göra egna reformer icke-reversibla ges, dels kan u-länderna dra nytta av en mer marknadsanpassad världsmarknad.

#### *Särskild och differentierad behandling*

I WTO/GATT:s inledande förhandlingsrunda gjordes ingen skillnad på fattiga och rika länder, men allt eftersom tiden gick höjdes röster som hävdade att u-ländernas speciella situation krävde att de fick *särskild och differentierad behandling* (S&D), så att handelsliberalisering inte skulle komma i konflikt med utvecklingshänsyn och fattigdomsbekämpning. Bakgrunden var dels att flera nya fattiga medlemsländer tillkommit vid förhandlingsbordet, men tongångarna speglade också rådande ekonomiska tankegångar under 1950- och 60-talet.<sup>106</sup> Som diskuteras i kapitel 5 så ansågs imports substitution vara en gångbar utvecklingsstrategi, vilket gjorde att man inom WTO började lämna utrymme för u-

---

<sup>106</sup> Se exempelvis Nordström och Reiter (2002) för en diskussion rörande u-ländernas ställning i WTO och den över tiden föränderliga synen på kopplingen mellan handel och utveckling.



länderna att behålla ett visst tullskydd – alternativt sänka skyddet i mindre utsträckning än i-länderna.<sup>107</sup>

Det finns all anledning att ta hänsyn till rådande förhållanden i fattiga länder när olika typer av reformer skall genomföras. Det kan vara aktuellt att betänka i vilken ordning reformer skall implementeras så att eventuella negativa effekter minimeras, både för de fattiga invånarna och för landet som helhet.<sup>108</sup> Det är också viktigt att överväga vilken tidshorisont som är rimlig när exempelvis handelshinder skall reduceras. Vissa reformer och åtaganden kräver att nya institutioner och regelverk byggs upp, vilket är komplicerat och kostsamt. Hur kan man underlätta och stödja detta? Det är dock inte säkert att S&D i sin nuvarande form är ett bra alternativ för den här typen av hänsynstagande, eller att S&D hittills verkligen har gynnat u-länderna.

Denna positiva särbehandling av u-länderna gjorde att den grundläggande principen rörande ömsesidighet i handelsreformerna försvagades – i-länderna skulle sänka sina handelshinder medan u-länderna inte behövde göra det. Eftersom ömsesidighet är en grundsten i det multilaterala förhandlingsarbetet – om du sänker så sänker jag – så blev konsekvensen att u-länderna i viss mån ställdes utanför, eftersom de inte längre var intressanta som förhandlingspartner. Områden där u-länderna har exportpotential inkluderades därmed i mindre utsträckning i förhandlingsarbetet, eftersom i-länderna inte kunde få några fördelar genom att reducera handelshinder i dessa sektorer. Förhandlingarna koncentrerades istället till sektorer som var intressanta för i-länderna. Det marknadstillträde som skulle ges u-länderna via S&D kringgicks ofta genom att u-länderna uppmuntrades att införa 'frivilliga exportrestriktioner' och att handelspreferenser inte omfattade för dem intressanta varor. Vidare så har S&D också bidragit till att fördröja nödvändiga reformer i u-länderna. Nordström och Reiter (2002, sid. 218) poängterar: "Om u-länderna hade deltagit som jämbördiga parter i handelsförhandlingarna, så hade inte bara deras ekonomier varit mindre sned-

---

<sup>107</sup> Ett led i denna särbehandling var också införandet av preferenshandelsavtal, något som behandlas i sektion 11.3.

<sup>108</sup> Vissa hävdar exempelvis att handelsreformer bör komma i ett skede när andra reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt redan har genomförts. Sekventiering av olika reformer har exempelvis varit aktuellt för många länder i Östeuropa.

vridna idag, utan de skulle också ha kunnat skaffa sig bättre villkor för tillträde till de utvecklade marknaderna." Konsekvenserna är kännbara för de berörda länderna eftersom båda dessa faktorer hämmar utveckling. I kombination med andra reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt, riktad fattigdomsbekämpning samt en satsning på hälsovård och utbildning, så skulle tillväxten ha kunnat vara högre och fattigdomen mindre, om inte de inhemska snedvridningarna orsakade av de egna handelshindren bibehållits och marknadstillträdet för exporten försvårats.



# 13

## Avslutande diskussion

Anledningen till att handelsliberalisering varit på agendan under hela efterkrigstiden är att internationell handel ses som ett instrument för att gynna sysselsättning, utveckling och ökat välstånd världen över. Till följd av den gradvisa reduktionen av handelshinder inom främst industrisektorn så har den internationella handeln mångdubblats under 1900-talet, en utveckling som gått hand i hand med förbättrade levnadsvillkor i många länder. Storleksordningen på de ytterligare vinster som kan genereras av en fortsatt liberalisering är långt ifrån obetydlig, vilket indikeras av flera skattningar. Exempelvis så estimerar Nagarajan (1999) att en generell sänkning av alla nuvarande tullar världen över med 50 procent skulle ge en välfärdsvinst på 400 miljarder US\$. Oxfam (2002a) beräknar att om länderna i Afrika, Latinamerika samt södra och östra Asien ökar sin andel i världshandeln med en procent så skulle 128 miljoner människor kunna undslippa fattigdom. Jordbruket är en av de sektorer som har fortsatt höga handelshinder i flera länder, men arbetet med att reformera även denna sektor har påbörjats. Dels har jordbruket explicit inkluderats i WTO-förhandlingarna sedan Uruguayrundan 1986-84, dels har olika regionala samarbeten börjat utsträckas till att omfatta jordbruksprodukter.

### 13.1 Regleringar

#### *Jordbruket ger oss inte bara livsmedel*

Det kan finnas flera skäl till att bedriva en aktiv jordbrukspolitik. En anledning är att jordbruket är en sektor där det förekommer olika typer av marknadsmisslyckanden. Exempelvis så tillhandahåller jordbruket flera olika kollektiva nyttigheter, som ett öppet landskap och specifika livsbetingelser som vissa djur och växter behöver, "varor" som inte alltid genereras i den utsträckning som är önskvärd om marknaden lämnas åt sig själv. Jordbruket kan även ha flera externa effekter, både positiva och negativa, som exempelvis negativ miljöpåverkan vid övergödning. Vidare så syftar en aktiv jordbrukspolitik ofta till att trygga ett lands livsmedelsförsörjning, att stimulera utvecklingen på landsbygden samt att öka graden av miljöhänsyn. För att uppnå de mål som jordbruks-

politiken eftersträvar så finns det flera alternativa vägar. Flera länder har valt att stödja sitt jordbruk med hjälp av handelshinder – genom att förhindra import ges utrymme för inhemsk produktion.

*Handelshinder är en kostsam och ineffektiv politik*

Följden av en jordbrukspolitik som kombinerar handelshinder med interna stöd, blir många gånger ett dyrt och ineffektivt inhemskt jordbruk som drar resurser från andra sektorer och som kostar konsumenter och skattebetalare mycket pengar. Eftersom kostnaderna för den förda politiken delvis är indirekta, uppmärksammas de inte alltid i sin fulla utsträckning, och förknippas inte heller alltid heller med vad som orsakat dem. Ett exempel är kritiken mot de höga svenska matpriserna som återkommer med jämna mellanrum. Debatten har tenderat att fokusera på den inhemska konkurrensituationen, och endast i mindre utsträckning uppmärksamma betydelsen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. I Dagens Nyheter (2002, ledaren) höjs en varnande röst att man därmed missar vissa grundläggande orsakssamband och betonar att även om matpriserna i Sverige är bland de högsta inom EU, så är matpriserna inom EU i sin tur generellt högre än i omvärlden. OECD (2002b) beräknar att mjölkpriset är 70 procent högre medan socker är dubbelt så dyrt som det skulle vara utan CAP.

Istället för att tillgripa indirekta åtgärder, som handelspolitik, så är det ofta en god idé att välja en direkt åtgärd, som exempelvis att subventionera brukande som gynnar biologisk mångfald, för att minska kostnaderna. En indirekt politik är vidare ett trubbigt instrument. Det är svårt att konstruera handelshinder som har avsedd effekt, vilket leder till att de mål man eftersträvar inte alltid uppnås. Man lämnar dessutom utrymme för olika särintressen som genom lobbying kan påverka handelspolitiken till sin förmån. Det är därför viktigt att tydligt definiera målen och använda effektiva instrument för att uppnå dem.

*Det kan dock vara problematiskt att konstruera direkta åtgärder som är handelsneutrala*

Vad som ökar komplexiteten är att det finns kopplingar mellan ett lands handelspolitik och dess interna jordbrukspolitik. Inhemsk stöd och subventioner kan nämligen vara produktionsdrivande och påverka priser,

vilket innebär att de också har en handelsstörande verkan. I möjligaste mån bör man därför söka handelsneutrala instrument, det vill säga åtgärder som inte snedvrider priser och internationell handel, något som i praktiken kan vara nog så svårt. Många så kallade avlänkade stöd, dvs. stöd som är tänkta att inte vara snedvridande, är *de facto* ofta produktionsdrivande i varierande grad och har prispåverkan.<sup>109</sup> Ett flertal analyser har exempelvis gjorts angående i vilken mån EU:s reformerade jordbrukspolitik inom ramen av Agenda 2000 är avlänkad. Moro och Shokokai (1999, sid. 70) studerar Italien och konstaterar: "... reformen av CAP är långt ifrån avlänkad."

*Handelshinder kan ha negativa bieffekter för andra sektorer men även för det inhemska jordbruket ...*

Handelshinder och stöd till jordbruket gör att andra sektorer inom landet missgynnas relativt jordbruket, men det är också möjligt att de politiska instrument som används i avsikt att gynna jordbruket har negativa bieffekter för den inhemska jordbrukssektorn i sig. OECD (2002b) betonar att jordbrukssektorns långsiktiga lönsamhet och konkurrenskraft *inte* gynnas av att den isoleras från världsmarknaden. Konkurrens och omvandlingstryck är naturliga delar i en sund marknadsmiljö, när de begränsas bör man ha i åtanke att marknadens dynamik försämras. Stöd och skydd kan vara en hämsko som exempelvis gör att jordbrukare väljer att inrikta sig på produkter med höga skydds- och stödnivåer istället för att inrikta sig på produktion där konkurrensförhållanden finns. Samtidigt kan existerande regleringar försvåra expansion för konkurrenskraftiga bönder och marknadssegment. Ett illustrativt exempel är Nya Zeeland, där en liberalisering av jordbrukspolitiken förde med sig en ökad förädlingsgrad av flera produkter, samt en expansion av nya produkter, som vin, på bekostnad av tidigare subventionerade grödor, som spannmål.

*... men också skada jordbruket i andra länder – främst u-länder*

Om ett land väljer att via handelspolitik skydda sitt jordbruk, oavsett vilka kostnader detta medför, så kan man i princip tycka att det är landets ensak – problemet är dock att även andra länder påverkas av

---

<sup>109</sup> Se OECD (2000) för en utförlig diskussion av problematiken.

denna politik. För det första drabbas de länder som har naturliga förutsättningar att exportera jordbruksprodukter, både i- och u-länder, genom att de stängs ute från potentiella exportmarknader. Vidare så kan även den *lokala* marknaden i andra länder drabbas. Inhemsk jordbruksproduktion missgynnas av dumpning av subventionerad export, vilket är särskilt bekymmersamt för u-länderna. Förekomsten av gränsskydd och exportfrämjande åtgärder medför också att världsmarknadspriset på jordbruksprodukter pressas, vilket innebär att det blir mindre lönsamt och svårare att konkurrera för de aktörer som inte subventioneras och skyddas, vilket främst drabbar u-länderna eftersom de inte har råd att subventionera sin produktion. Länder som till stor del är beroende av import för att trygga sin livsmedelsförsörjning gynnas dock av låga världsmarknadspriser, åtminstone på kort sikt, men på längre sikt kan högre priser stimulera produktionen i det egna landet.

### **13.2 Reform**

*Politiskt motstånd gör att reformarbetet går trögt...*

Även om jordbrukspolitiken i många länder är föråldrad så går reformarbetet trögt, den främsta förklaringen är ett starkt politiskt motstånd. Den rådande politiken gynnar vissa grupper inom landet och dessa intressesfärer verkar för att behålla sina förmåner, även om befolkningen sammantaget står som förlorare.

*... men yttre reformtryck kan påskynda processen*

Erfarenheten har visat att yttre tryck har haft en viss verkan. Exempelvis så drev Uruguay-rundan EU till att genomföra en reform av CAP. Förhandlingarna inom WTO drabbades 1990 av ett sammanbrott i Bryssel, vilket ledde till den så kallade Mac Sharry-reformen, som bland annat gick ut på att lägga om prisstöd till direktstöd samt att uppmuntra mindre intensiva brukningsmetoder. Agenda 2000, som antogs av EU:s stats- och regeringschefer 1999, var även den en reform för att bättre förbereda unionen inför kommande WTO-förhandlingar. Reformen skall ha implementerats till fullo 2006, och en halvtidsöversyn, en så kallad *Midterm Review* ska göras 2003. Många menar att det är viktigt att EU använder *Midterm Review* till något mer än bara en översyn, och tar tillfället i akt att genomföra reformer för att underlätta WTO-

förhandlingarna som skall vara avslutade redan i slutet av 2004. Det förslag till inriktning som presenterades i juli 2002 av EU-kommissionen var också ett tämligen långtgående reformförslag. Reaktionen från flera medlemsländer är dock att beslutet ligger fast till 2006 och att CAP inte ska förändras innan dess.

För EU:s del kommer även den förestående utvidgningen att sätta press på medlemsländerna att reformera CAP. Kandidatländerna har ett jordbruk som i allmänhet är mindre utvecklat än de nuvarande medlemsländernas. Jordbrukssektorn är förhållandevis stor i ett flertal av dessa länder, vilket skulle innebära att om dessa fick tillgång till alla de stöd som finns i EU idag, så skulle de budgetmässiga kostnaderna bli mycket höga. Vidare så finns det en risk att nuvarande stödformer inte är det bästa alternativet för att bidra till en reformering och uppbyggnad av kandidatländernas ekonomi. En alltför stor kanalisering av resurser och stöd till jordbruket kan missgynna industrins uppbyggnad, och motverka en nödvändig rationalisering av jordbrukssektorn i dessa länder.

Även andra länders jordbrukspolitik har tenderat att förändras i samband med WTO:s förhandlingsrundor. USA, som var drivande vad gäller att avreglera jordbruket under UR-förhandlingarna, gick åt en mer liberal riktning i och med the FAIR Act, som antogs strax efter UR:s avslutande. I slutet av 1990-talet gjordes dock vissa avsteg från FAIR Act, för att kompensera lantbrukarna för inkomstbortfall som följd av sjunkande världsmarknadspriser. Dessa kompenserade betalningar gjorde att de budgetära utgifterna för jordbruket ökade avsevärt. I den nya "Farm Bill", som signerades av president Bush den 13 maj 2002, har denna budgetökning gjorts beständig, ett kraftigt steg tillbaka på den väg mot liberalisering av sektorn som tidigare tagits.

#### *Avveckling av gamla skyddsstrukturer men tillkomst av nya*

I takt med att traditionella handelshinder som tullar och kvoter minskar i betydelse, så flyttas fokus alltmer mot andra typer av hinder som motverkar handel. Anledningen är dels att man vill fördjupa liberaliseringen, dels att man vill motverka att protektionismen endast byter ansikte. När de traditionella handelshindren reduceras så söker de



grupper som drar fördel av dem nya vägar för att få stöd och skydd – gamla handelshinder tenderar att ersättas av nya.

På senare tid så har livsmedel i allt högre utsträckning förknippats med olika former av "skandaler". Bara i Europa har ord som dioxin, mul- och klövsjuka och BSE blivit alltför bekanta. Även genmodifiering av grödor och hormonbehandling av djur har fått allt större uppmärksamhet. Detta har stimulerat ett växande intresse för livsmedel från konsumenternas sida. Inte bara den färdiga produkten är ämne för diskussion, utan även själva framställningen, vilket bland annat aktualiserat krav på märkning av livsmedel. Märkning är många gånger befogat av konsumenthänsyn, men är en åtgärd som kan missbrukas. Märkning och skillnader i standards, exempelvis rörande vilka kemiska tillsatser ett livsmedel får innehålla, kan användas som ett medel för att utestänga utländska konkurrenter. Michelmann *et al.* (2001, s. 315) poängterar: "Även om det finns legitima skäl för statliga ingripanden för att skydda allmänheten, så kan den resulterande politiken användas för att skydda inhemska intressen från utländsk konkurrens. Utmaningen är att hitta rätt balans mellan att skydda allmänheten och avvärja protektionism." Som en följd blir gränsdragningen mellan handelspolitik och ett lands nationella politik alltmer diffus. Detta leder till nya utmaningar eftersom det blir svårare att avgöra vad som är protektionism och vad som kan ses som legitim nationell lagstiftning.

En följd av att nya områden berörs är också att nya aktörer och grupper, företrädesvis olika NGO:s som konsumentgrupper och miljöaktivister, har klivit in på scenen. Tidigare märktes främst företrädare för importkonkurrerande industrier som efterfrågade skydd och exportindustrin som förespråkade en mer öppen handelsregim.

### **13.3 U-länderna**

*Reformer krävs av u-länderna själva ...*

Även om jordbrukspolitiken skiljer sig kraftigt åt mellan länder så kan vissa grova generaliseringar göras. I-ländernas jordbrukspolitik syftar i huvudsak till att främja jordbruket, medan u-länderna generellt har bedrivit en politik som missgynnat jordbruket. I viss mån har detta skett med avsikt, man har velat prioritera industrialisering istället för att satsa

på jordbrukets utveckling, men flera åtgärder har även indirekt kommit att belasta jordbruket. På senare tid har därför ett flertal reformer genomförts i många u-länder för att minska dessa negativa effekter, och därmed stimulera jordbrukets utveckling. Avsikten är bland annat att bekämpa fattigdomen. En del i dessa reformer är att liberalisera handeln, inte bara handeln med jordbruksprodukter utan även handeln med industrivaror, eftersom höga gränsskydd inom industrin missgynnar jordbruket.

*... men också av deras handelspartner*

För det mesta så gynnas ett land främst av att reducera sina egna handelshinder, och i mindre utsträckning av handelspartners liberaliseringar. Eftersom jordbruket är en så pass reglerad marknad spelar dock även andra länders agerande en roll, speciellt för u-länderna, eftersom andra länders protektionism har så pass negativa konsekvenser för dem. Skall u-länderna kunna utnyttja handel som en språngbräda ut ur fattigdom så måste protektionistiska länder, både i-länder och andra u-länder, *de facto* ge ökat marknadstillträde och minska exportstödjande åtgärder. Den rådande obalansen mellan i- och u-länder idag är uppenbar, men det är inte bara en fråga om humanism, i-länderna har själva mycket att vinna på en friare handel även i jordbrukssektorn.

*Fattigdom och jämställdhet*

Handelsliberalisering kan ha omedelbara negativa konsekvenser för fattiga människor och för kvinnor i tredje världen. Tidigare skyddade sektorer utsätts för en intensifierad importkonkurrens när handelshinder reduceras vilket kan leda till utslagning och omställningsproblem, men samtidigt så expanderar konkurrenskraftiga delar av ekonomin vilket skapar nya försörjningsmöjligheter. Eftersom kvinnor i ökande utsträckning ansvarar för de grödor som utsätts för konkurrens och dessutom generellt har sämre villkor när det gäller rätten att äga mark, tillgången till utbildning etc., så kan fattiga kvinnor vara en extra utsatt grupp. Själva vitsen med reformer är dock att omstrukturera ekonomin och få den att fungera bättre, vilket i förlängningen bör gynna de fattiga. Problemet är att bättre villkor i framtiden inte är till så stor tröst för fattiga människor som ser sina möjligheter till överlevnad idag,

försämrats. Därför är hjälp till självhjälp, utbildning, grundläggande hälsovård och sociala skyddsnet viktiga för att underlätta och påskynda omställningen. Att stärka kvinnors rättigheter är nödvändigt för att mildra omställningskostnaderna för dem samt för att möjliggöra för kvinnor att ta del av de fördelar en friare handel på sikt medför.

### *Brist på konsensus*

Kopplingen mellan internationell handel och fattigdom har debatterats livligt, och det har skett en polarisering bland dem som anser att internationell handel är ett hot mot fattiga länder och dem som ser en friare internationell handel som en del i en aktiv fattigdomsbekämpande politik. Misstron mot internationell handel i allmänhet har manifesterats bland annat genom framväxten av olika anti-globaliseringsrörelser och i våldsamma demonstrationer riktade mot WTO och Världsbanken.<sup>110</sup>

Kanbur (2000) identifierar två olika kategorier som tenderar att representera var sin sida i dessa meningsskiljaktigheter:<sup>111</sup> Den första typen är **Grupp A**, som inkluderar tjänstemän på finansministerier både i u-land och i i-land, ekonomiska analytiker och policymakare samt i universitetsvärlden främst nationalekonomer. Den andra kategorin, **Grupp B**, består av olika NGO, fältarbetare i u-länderna, tjänstemän på biståndsministerier i i-länder, tjänstemän på ministerier som handhar sociala frågor i u-länderna samt andra akademiker än nationalekonomer. Kanbur (2000) betonar att grunden till oenigheten snarare står att finna i förekomsten av olika perspektiv än i endera grupps bristande analytiska förmåga eller förtäckta avsikt att av olika skäl istället förvärva situationen för det fattiga, något som ibland antyds som en förklaring, och han identifierar tre områden där detta är särskilt tydligt.<sup>112</sup>

*Aggregeringsnivån:* Grupp A tenderar att använda *andelen* fattiga människor som ett mått på fattigdom medan Grupp B ser på det *absoluta antalet* fattiga. Hög befolkningstillväxt medför att samtidigt som en

---

<sup>110</sup> Även andra aspekter än fattigdom inkluderas i den här debatten, som exempelvis globaliseringens effekter på miljö och arbetsförhållanden.

<sup>111</sup> Kanbur (2000) noterar också att på många områden så har graden av konsensus ökat över tiden. Exempelvis betonas allmänt vikten av utbildning och hälsovård för att bekämpa fattigdom, och debatten huruvida statligt eller privat ägande är att föredra har blivit mer pragmatisk och mindre ideologiskt färgad över tiden, vilket lett till större samstämmighet.

<sup>112</sup> Detta hindrar naturligtvis inte att även myter och vanföreställningar förekommer i debatten.

större andel människor har uppnått en högre levnadsstandard, så kan antalet fattiga vara högre än tidigare. Därmed ser Grupp A en förbättring, medan Grupp B ser en försämrad situation. *Tidshorisonten:* Grupp B fokuserar på här och nu, vilket innebär att de omställningskostnaderna som följer på en handelsliberalisering dominerar bilden, medan Grupp A har ett medellångt tidsperspektiv vari marknadens aktörer hunnit anpassa sig till de nya förutsättningarna och en strukturomvandling skett. *Tilltron till marknadskrafterna:* Grupp A har en i grunden positiv syn på marknadens förmåga medan Grupp B har en negativ syn, och menar att befintliga marknadsmisslyckanden medför att fattiga kommer till skada om marknadskrafterna ges ökat spelrum.

### **13.4 Handelsliberalisering inom jordbruket**

Den fortskridande handelsliberaliseringen inom jordbruket aktualiserar flera viktiga och komplexa frågor: Hur kan fattigdom bekämpas? Hur kan tillgången till mat i en konfliktsituation säkras? Hur kan öppna landskap bevaras? I flera fall ställs olika hänsyn mot varandra, exempelvis så kan ett gränsvärde reducera sjukdom eller märkning av en vara ge konsumenten ökad information om en vara, men detta kan i sin tur leda till att bönder i u-länder inte kan exportera sina varor. Likaså kan flera former av aktiv nationell jordbrukspolitik både i i-länder och i andra u-länder, stå i konflikt med utvecklingshänsyn i u-länderna. Eftersom frågorna är komplicerade och förd politik kan få stora konsekvenser, så är en djupgående och ansvarstagande diskussion av vilka prioriteringar som skall göras nödvändig. Slutsatsen är dock att internationell handel är gynnsamt också för jordbruksprodukter, det finns kostnader men vinsterna kan överstiga dem, givet att vinsterna tas tillvara.



## Litteraturlista

Abbott, Philip C. (2002), "Tariff-rate quotas: Failed market access instruments?", *European Review of Agricultural Economics*, 29:1, s. 109-130.

Abed, George, Liam P. Ebrill, Sanjeev Gupta, Benedict Clemens, Ronald McMorran, Anthony Pellechio, Jerald Schiff och Marijn Verhoeven, (1998), "Fiscal reform in low-income countries: Experience under IMF-supported programs", *IMF Occasional Paper* No. 160, IMF: Washington D.C.

Anderson, Kym, Joe Francois, Tom Hertel, Bernard Hoekman och Will Martin (2000), "Potential gains from trade reform in the new Millennium", *Paper for the Third Annual Conference on Global Economic Analysis*, Monash University, 27-30 June 2000. <http://www.monash.edu.au/policy/conf/65Anderson.pdf>

Andersson, Karin och Thomas Ohlsson (1999), *Livscykelanalys av livsmedelsprodukter och produktionssystem*, Naturvårdsverket, Stockholm.

Bhagwati, Jagdish (2001), *Till frihandelns försvar – Tre essäer*, SNS Förlag: Stockholm.

Bhagwati, Jagdish och Robert E. Hudec (1996), *Fair trade and harmonisation prerequisites for free trade?*, The MIT Press: Cambridge, MA.

Bhagwati, Jagdish och T. N. Srinivasan (1999), "Outward orientation and development: Are revisionists right?", *Economic Growth Centre Discussion Paper*, Yale University: New Haven.

Bell, B. och R. Elliott (1993), *Aspects of New Zealand's experience in agricultural reform since 1984*. Ministry of Agriculture and Forestry, <http://www.maf.govt.nz/mafnet/publications/reform-of-nz-agriculture/httoc.htm>

Cahill, Carmen (2001), "The multifunctionality of agriculture: What does it mean?", *Euro Choices*, Spring Edition 2001, s. 36-40.

Carlsen, Helene (Kommande), "Samhällsekonomisk analys av ekologisk odling", *Mimeo*, SLI: Lund.

Collier, Paul och Jan Willem Gunning (1994), "Trade and development: Protection, shocks and liberalization", i *Surveys in international trade*, David Greenaway och L. Alan Winters (red.), Blackwell: Oxford, UK och Cambridge, MA.

CNN (2002-05-14), "Africans blast U.S. farm subsidy package", *CNN*, <http://www.cnn.com/>

Dagens Nyheter (2002-07-04), "Hon behöver konkurrens", *Huvudledare* i Dagens Nyheter's nätupplaga: Stockholm.

Dessus, Sébastien, Kiichiro Fukasaku och Raed Safadi (1999), "Multi-lateral tariff liberalisation and the developing countries", *OECD Policy Brief* No. 18, OECD: Paris.

De Vylder, Stefan, Gunnel Axelsson Nycander och Marianne Laanatza, (2001), "De minst utvecklade länderna och världshandeln", *SIDA Studies* No. 5, SIDA: Stockholm.

Diao, Xinshen, Terry Roe och Agapi Somwaru (2002), "Developing country interests in agricultural reforms under the World Trade Organization", *IFPRI Discussion Paper* No. 85, IFPRI: Washinton DC..

Diao, Xinshen, Agapi Somwaru, och Terry Roe (2001), "A global analysis of agricultural reform in WTO member countries", i *The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO*, *Agricultural Report* No. 797, s. 25-40, USDA: Market and Trade Economics Division: Washington DC.

ESO (1992), "Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?", *Departementserien* 1992:12, Finansdepartementet: Stockholm.

The Evening Standard (2001-10-11), "Tariff escalation poses threats to liberalisation of trade", *Artikel*, London.

FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Summit Plan of Action*, Food and Agriculture Organization: Rom.

FAO (1999), "Assessment of the impact of the Uruguay Round on agricultural markets and food security," CCP 99:12, Food and Agriculture Organization: Rom.

FAO (2000), *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual*, Food and Agriculture Organization: Rom.

FAO (2001a), "The role of agriculture in the development of LDCs and their integration into the world economy", *Paper prepared for the Third United Nations Conference on the least developed countries*, Food and Agriculture Organization: Rom.

FAO (2001b), *Impact of the Uruguay Round Agreements of relevance to the agricultural sector: Winners and losers*, Food and Agriculture Organization: Rom.

The Financial Times (2002-05-13), "Bush Returns to Subsidies to Support Farmers", *Artikel av Deborah McGregor*. [www.ft.com](http://www.ft.com)

Friis Jensen, Michael (2001), "Reviewing the SPS Agreement: A developing country perspective", *Paper prepared for the workshop "WTO Negotiations and International Trade Liberalisation: What's at stake for the Developing Countries?"*, Köpenhamn, oktober 2001. The Royal Veterinary and Agricultural University: Frederiksberg.

Gulati, Ashok (2000), "Globalization, WTO and food security: Emerging issues and options," *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39:4, s. 343-357.

Gurcharan Das (2000), *India Unbound*, Viking Penguin Books India Ltd: New Delhi.

Hoekman, Bernard M. och Michel M. Kostecki (2001), *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press: Oxford, UK.

Hoekman, Bernard M., Francis Ng och Marcelo Olarreaga (2001), "Eliminating excessive tariffs on exports of least developed countries",



*Development Research Group Working Paper No. 2604*, Världsbanken: Washington D.C.

Hoekman, Bernard M., Constantine Michalopoulos, Maurice Shiff och David Tarr (2001), "Trade policy reform and poverty alleviation", *Development Research Group Working Paper No. 2733*, Världsbanken: Washington D.C.

IATRC (1994), "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An evaluation", *Commissioned Paper No. 9*, International Agriculture Trade Research Consortium.

Irwin, Douglas A. (1996), *Against the tide: An intellectual history of free trade*, Princeton University Press: Princeton, New Jersey.

IFPRI (2002a), *Empowering women and fighting poverty. Cocoa and land rights in West Africa*, International Food Policy Research Institute: Washington DC.

IFPRI (2002b), *Reaching sustainable food security for all by 2020: Getting the priorities and responsibilities right*, International Food Policy Research Institute: Washington D.C.

Jordbruksdepartementet (2002), "Rapport från statssekreterare Öjeheims resa till Nya Zeeland och Australien, 28/1-5/2-2002", *Mimeo*, Jordbruksdepartementet: Stockholm.

Jordbruksverket (2001), "Tulleskalering för jordbruks- och fiskeriprodukter", *Rapport 2001:12*, Jordbruksverket: Jönköping.

Jordbruksverket (2000), "Jordbruksstöden och u-länderna, en nyckelfråga i WTO-förhandlingarna", *Rapport 2000:19*, Jordbruksverket: Jönköping.

Josling, Timothy E., Stefan Tangermann och T. K. Warley (1996), *Agriculture in the GATT*, Macmillan Press Ltd: London.

Kanbur, Ravi (2000), *Economic policy, distribution and poverty: The nature of disagreements*, Cornell University: Ithaca, NY.

Kriström, Bengt (1999), "Tillväxt, sysselsättning och miljö" i *Tillväxt och ekonomisk politik*, Lars Calmfors och Mats Persson (red.), Studentlitteratur: Lund.

Krugman, Paul R. och Maurice Obstfeld (1994), *International economics: Theory and policy*, Harper Collins College Publisher: New York.

Laird, S. (1998), "Multilateral Approaches to Market Access Negotiations", *WTO Staff Working Paper* No. 98-02, WTO Trade Policy Review Division: Genève.

Latacz-Lohmann, Uwe och Ian Hodge (2001), "'Multifunctionality' and 'free trade' conflict or harmony?", i *Euro Choices*, Spring Edition 2001, s. 42-47.

Madeley, John (2000), "Trade and Hunger – an overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security", *Globala studier* No. 4, Forum Syd: Stockholm.

Matusz, Steven J. och David Tarr (1999), "Adjusting to trade policy reform", *World Bank Policy Research Paper* No. 2142, Världsbanken; Washington D.C.

Maxwell, Simon och Adrian Fernando (1989), "Cash crops in developing countries: The issues, the facts, the policies", *World Development*, 17:11, s. 1677-1708.

McCulloch, Neil, Alan L. Winters och Xavier Cirera (2001), *Trade liberalization and poverty: A handbook*, Centre for Economic Policy Research: London.

Michelmann, Hans J., James Rude, Jack Stabler och Gary Storey (2001), "Conclusion: The future of agricultural trade," i *Globalisation and agricultural trade policy*, Michelmann, Hans J., James Rude, Jack Stabler och Gary Storey (red.). Lynne Rienner Publisher: London.

Morley, Samuel A. (2001), "Distribution and growth in Latin America in an era of structural reform: The impact of globalisation", *Technical Paper* No. 184, OECD: Paris.

Moro, Daniele och Paolo Shokokai (1999), "Modelling the CAP arable crop regime in Italy: Degree of decoupling and impact of Agenda 2000", *Cahiers d'Economie et sociologie rurales* 53, s. 50-73.

Nagarajan, N. (1999), "The Millennium Round: An Economic Appraisal", *Economic Papers* No. 139, EU Kommissionen: Bryssel.

Nalin, Evald (2000), "Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?", *Rapport 2000:1*, SLI: Lund.

Nimon, Wesley och Mark E. Smith (2001), "Environmental issues in a trade context", i *The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO, Agricultural Report* No. 797, USDA, Market and Trade Economics Division: Washington DC.

Nordström, Håkan och Joakim Reiter (2002), "U-ländernas roll i handelssystemet", i *Handelspolitik i förändring: organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*, Joakim Reiter och Christer Jönsson (reds.), SNS Förlag: Stockholm.

Nordström, Håkan och Scott Vaughan (1999), "Trade and Environment", *WTO Special Studies* No. 4, WTO: Genève.

OECD (2000), *Decoupling: A conceptual overview*, OECD: Paris.

OECD (2001a), *Agricultural policies in OECD countries 2001: Monitoring and evaluation*, OECD: Paris.

OECD (2001b), *Multifunctionality: Towards an analytical framework*, OECD: Paris.

OECD (2001c), "Towards more liberal agricultural trade", *Policy Brief*, November 2001, OECD: Paris.

OECD (2002a), *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluating 2002*, OECD: Paris.

OECD (2002b), *OECD agricultural outlook 2002-2007*, OECD: Paris.

Otsuki, Tsunehiro, John S. Hilton och Mivat Sewadeh (2001), "A race to the top? A case study of food safety standards and African exports", *Development Research Group Working Paper No. 2563*, Världsbanken: Washington D.C.

Oxfam (2002a), *Rigged rules and double standards: Trade, globalisation, and the fight against poverty*, Oxfam: Oxford, UK.

Oxfam (2002b), "The great EU sugar scam: How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world", *Oxfam Briefing Paper 27*, Oxfam: Oxford, UK.

Page, Sheila (1994), *How developing countries trade: The institutional constraints*, Routledge: London och New York.

Page, Sheila och Adrian Hewitt (2002), "The new European trade preferences: Does 'everything but arms' help the poor?", *Development Policy Review*, 20:1, s. 91-102.

People's Daily, (2001-12-10), "Premier Zhu Outlines Measures to Address WTO Challenges", [www.peopledaily.com.cn](http://www.peopledaily.com.cn)

Quisumbing, Agnes R., Lynn R. Brown, Hillary Sims Feldstein, Lawrence Haddad, Christine Pena (1995), *Women: The key to food security*, Quisumbing, International Food Policy Research Institute: Washington DC.

Rabinowicz, Ewa (1994), "Världens Jordbruk", *Världens fakta* nr. 17, Utrikespolitiska Institutet: Stockholm.

Reiter, Joakim och Christer Jönsson (red.) (2002), *Handelspolitik i förändring: Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*, SNS Förlag: Stockholm.

Roberts, Donna (1998), "Implementation of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: The first two years", *IATRC Working Paper No. 98-4*. International Agriculture Trade Research Consortium.

Rodriguez, Francisco och Dani Rodrik (2001), "Trade policy and economic growth: A sceptic's guide to the cross-national evidence", i *Macroeconomics Annual 2000*, (red.) Ben Bernanke och Kenneth S. Rogoff. MIT Press: Cambridge, MA.

Rodrik, Dani (1999), "The new global economy and developing countries: Making openness work", *Policy Essay No. 24*, Overseas Development Office: Washington DC.

Rodrik, Dani (2001), *The global governance of trade: As if development really mattered*, United Nations Development Program (UNDP): New York.

Saito, K., D. Spurling, och H. Mekonnen, (1994), "Raising the productivity of women farmers in Sub-Saharan Africa", *Discussion Paper No. 230*, Världsbanken: Washington D.C.

Saito, Katrine A. och Daphne Spurling (1992), "Good practice in non-lending operations: ESW on gender issues", *Discussion Paper No. 156*. Världsbanken: Washington DC.

Schwaag Serger, Sylvia (2001), "Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000", *Rapport 2001:4*, SLI: Lund.

Scott, Graham C. (1996), *Government reform in New Zealand*, IMF: Washington DC.

Schiff, Maurice och Alberto Valdés (1992), *The political economy of agricultural pricing policy, Volume 4: A synthesis of the economics of developing countries*, John Hopkins University Press: Baltimore.

Sen, Amartya (1981), *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*, Oxford University Press: New York.

SLI , (Kommande), "Samhällsekonomisk analys av ekologisk odling", *Mimeo*, SLI: Lund.

SLI (2001), "Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000", *Rapport 2001:4*, SLI: Lund.

SLI (2001), "Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?", *Rapport 2000:1*, SLI: Lund.

SLI (2000), "Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millenierunda", *Rapport 2000:2*, SLI: Lund.

SOU (1997), "EU:s Jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen," *Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik* (KomiCAP), SOU 1997:26, Stockholm.

SOU (2001), "En rättvisare värld utan fattigdom", *Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling*. (GLOBKOM), SOU 2001:96, Stockholm.

Stiglitz, Joseph E. (1999), *Two principles for the next round – or, how to bring developing countries in from the cold*, Världsbanken: Washington DC. [www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/geneva.htm](http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/geneva.htm)

Stiglitz, Joseph E. (2000), *Economics of the public sector*, Norton: London.

Svenska Naturskyddsföreningen (2000), *Hur många svenskar tål världen? Miljöeffekter i Syd av svensk konsumtion*, Naturskyddsföreningen Förlag: Stockholm.

Tao, Hu och Wanhua Yang (2000), "Environmental and trade implications of China's WTO accession – A preliminary analysis", *Prepared for The Working Group on Trade and Environment*, China Council for International Cooperation on Environment and Development. [http://iisd1.iisd.ca/pdf/china\\_wto\\_accession.pdf](http://iisd1.iisd.ca/pdf/china_wto_accession.pdf)

Trollås, Tina (2000), "Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millenierunda", *Rapport 2000:2*, SLI: Lund.

Tyers, Rodney och Kym Anderson (1992), *Disarray in world food markets: A quantitative assessment*, Cambridge University Press: Cambridge, UK.

UNCTAD (1983), "Protectionism, trade relations and structural adjustment", *Report by the UNCTAD Secretariat*: Genève.

Uhlin, Hans-Erik (1997), "Energiflöden i livsmedelskedjan", *Rapport* No.4732, Naturvårdsverket: Stockholm.

USDA (2002-05-13), "Remarks by the president upon signing the farm bill", *Tal* av George W. Bush. <http://www.usda.gov/>

Valdés, Alberto (2000), "Trade liberalisation versus food security? Observations on Latin America," *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39:4, s. 379-94.

The Washington Post (2002-05-27), "Steel, farm subsidies threaten trade", *Artikel* av Martin Crutsinger. [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)

Winters, L. Alan (1988), "The so-called "non-economic" objectives of agricultural policy", *Working Paper* No. 52, OECD, Department of Economics and Statistics: Paris.

WTO (2001a), *International Trade Statistics 2001*, WTO: Genève.

WTO (2001b), "Market Access: Unfinished Business – Post Uruguay Round Inventory and Issues", *Special Studies* No 6, WTO: Genève.

WTO (2001c), *Report of the working Party on the Accession of China*, WTO: Genève. [www.mac.doc.gov/China/WPReport11-10-01.pdf](http://www.mac.doc.gov/China/WPReport11-10-01.pdf)

Världsbanken (2000), "Improving household food and nutrition security in India: Achievements and challenges ahead", *Draft Report* No. 20300, Rural Development Sector Unit, Asia Region, Världsbanken: Washington D.C.

Världsbanken (2001a), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, Världsbanken: Washington D.C.

Världsbanken (2001b), *Attacking poverty: World development report 2000/2001*, Världsbanken: Washington D.C.

## **Tidigare utgivet av SLI**

### **Rapporter**

- 2000:1 Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik reformeras?
- 2000:2 Jordbruket och tullarna – en studie 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 Policy in Four Candidate Countries
- 2002:2 Märkning av GMO – en samhällsekonomisk analys
- 2002:3 Märkning av GMO – en företagsekonomisk analys

### **SLI-skrift**

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU

### **Tidigare rapporter utgivna 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