

Global livsmedelstrygghet

– vilka effekter får höga livsmedelspriser



Foto: Kelley Lynch/Rädda barnen

- Världsmarknadspriserna på livsmedel har de senaste åren skjutit i höjden och prisuppgången har varit extra kraftig för spannmål, ris, oljeväxter och mejeriprodukter.
- Det finns flera orsaker bakom de senaste två årens prisutveckling, både temporära såsom dåligt väder och införandet av exportrestriktioner samt strukturella som ökad efterfrågan på livsmedel och höga produktionskostnader.
- Höga livsmedelspriser medför både svårigheter och möjligheter såväl för i-länder som u-länder.
- Det råder enighet bland prognosmakare om att priserna på livsmedel förblir höga under en 10-års period även om de väntas sjunka något. Världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter som spannmål och mejeriprodukter har sjunkit under hösten 2008.

Innehåll

Toppnoteringar på världsmarknaden	3
Centrala begrepp och definitioner	3
En rejäl prisstegring	3
Inte en utan flera orsaker bakom prisutvecklingen	5
De höga livsmedelspriserna väntas minska något	7
Livsmedelsbistånd kontra kommersiell handel	8
Effekter av höga livsmedelspriser – svårigheter eller möjligheter?	9
Politiska åtgärder som svar på höga livsmedelspriser	10
Vill du veta mer?	11

Toppnoteringar på världsmarknaden

Världsmarknadspriserna på livsmedel och olja har de senaste åren skjutit i höjden och för vissa jordbruksråvaror har mycket höga priser uppnåtts. Prisstegringen har varit extra kraftig för spannmål, ris, oljeväxter och mejeriprodukter. De höga livsmedelspriserna har i olika grad påverkat situationen för enskilda individer, hushåll, länder och den globala ekonomin.

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

Centrala begrepp och definitioner

Livsmedelstrygghet (tryggad livsmedelsförsörjning, eng. food security) innebär att försörjningen av livsmedel är tryggad och att man kan äta sig mätt.

Traditionellt har definitionen av **internationellt livsmedelsbistånd** varit ”transaktioner som inneburit tillhandahållande av bistånd i form av varor till ett land som är i behov av sådan hjälp”. Definitionen har sitt ursprung från 1950-talet. Livsmedelsbiståndet kan ges både i natura eller i form av kontanter som sedan används för uppköp av livsmedel lokalt, regionalt eller på världsmarknaden.

U-länder (utvecklingsländer) klassificeras olika beroende på sammanhang. I Världshandelsorganisationen, WTO, finns ingen definition av begreppet u-land och det står varje land fritt att själv definiera sig som u-land* i samband med anslutningen till WTO, men det är inte självklart att övriga WTO-länder accepterar definitionen. U-länderna i WTO är därför en heterogen grupp länder med olika utvecklingsnivå och mycket skiftande förutsättningar.** Världsbanken delar in länder i olika inkomstkategorier baserat på inkomst (låg, medel, hög). De länder som klassificeras som låg- och medelinkomstekonomier anses vara u-länder enligt Världsbanken.

MUL-länder (de minst utvecklade länderna) klassificeras av FN som en särskild u-landsgrupp. Ett kriterium är att BNI*** per capita ska understiga 900 dollar per år. Inom WTO används FN:s definition av MUL.

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

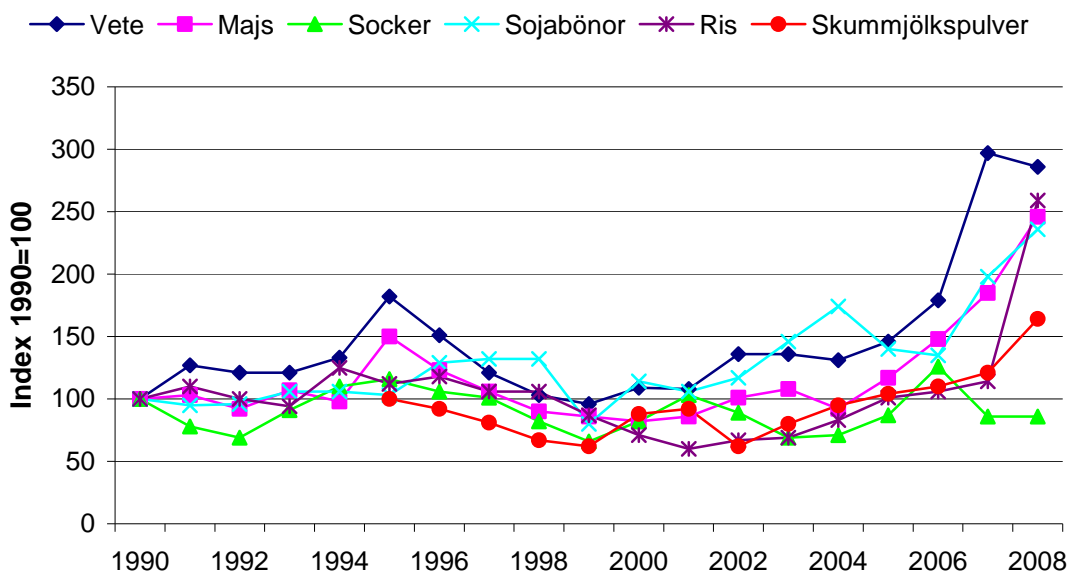
** Exempelvis storlek, inkomstnivå, öppenhet i ekonomin, naturliga förutsättningar för jordbruk och jordbrukspolitik.

*** Bruttonationalinkomsten

En rejäl prisstegring

Världsmarknaden för jordbruksprodukter är en mycket rörlig marknad där både prisstegringar och nedgångar inträffar periodvis. Under lång tid har världsmarknadspriserna på livsmedel sjunkit i reala termer, samtidigt som vi har sett perioder på något eller några år med höga priser. För ett och ett halvt år sedan såg vi åter början till kraftig prisstegring.

Prisindexet (figur 1) visar hur prisutvecklingen för olika jordbruksprodukter sett ut under perioden 1990-2008. Prisuppgången har inte varit lika kraftig för alla jordbruksprodukter och har inte heller inträffat samtidigt. Vetepriset började stiga redan 2005 och har fallit tillbaka de senaste månaderna. Samtidigt har priserna för ris fortsatt uppåt även om priserna fallit tillbaka sedan juni 2008. Även priserna på vegetabiliska oljor, socker, bananer och mejeriprodukter har stigit kraftigt.



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

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

Källa: International Grains Council, Chicago Board of Trade och Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle

Det är inte bara livsmedelspriserna som varit höga utan även oljepriset har skjutit i höjden, och för första gången sedan 1973 har världen upplevt en kombination av rekordhöga livsmedels- och oljepriser. Aldrig tidigare har oljepriset varit så högt och även för livsmedel har vissa toppnoteringar gjorts. Det finns en koppling mellan höga livsmedelspriser och ett högt oljepris där vi kan se att livsmedelpriset följer oljepriset. Oljepriset började stiga redan under 2004 medan prisökningen för livsmedel påbörjades så smått 2005. Då oljepriset stiger för det med sig högre kostnader på insatsvaror t.ex. för handelsgödsel och frakt. Högre produktionskostnader medför därför med en viss fördröjning högre livsmedelspriser.

Det är dock viktigt att i detta sammanhang belysa den historiska prisutvecklingen. Om priserna räknas om till samma penningvärde framgår att de reala priserna för livsmedel i början på 1970-talet var betydligt högre än dagens priser. Priserna för vete, ris och sojaböner var under 1970-talet i ordningen ca 55, 70 och 40 % högre än 2008-års priser. De reala priserna var 2008 således de högsta på 20-25 år men i ett längre historiskt perspektiv är de inte extrema.

Inte en utan flera orsaker bakom prisutvecklingen

Det är svårt att sätta fingret på just en orsak bakom de senaste årens prisstegring på livsmedel. Flera faktorer ligger i stället bakom prisökningarna.¹ De faktorer som olika internationella institutioner angivit som huvudorsak varierar, t.ex. har Världsbanken betonat efterfrågan på biodrivmedel medan UNCTAD² istället menar att en låg produktivitetsökning är en viktig faktor. Orsakerna kan delas in i temporära eller strukturella;

Temporära orsaker

- **Ogynnsamma väderförhållanden** har de senaste åren drabbat vissa stora producent- och exportländer och bidragit till exceptionellt små skördar. En minskad produktion av spannmål har varit extra tydlig i Australien, Nordamerika och Europa under 2007/2008.
- **Minskade lagernivåer** är ytterligare en faktor på utbudssidan som anses ha påverkat den nuvarande prisutvecklingen på världsmarknaden. Världslagren har minskat sedan i slutet på 1990-talet; lagernivåerna för foderspannmål har minskat med 35 % och för brödsäd med 34 % 2007/2008 jämfört med 1998/1999. Världslagerna för ris har minskat från 134 miljoner ton till 79 miljoner ton under samma period.
- **Terminsmarknaden**³ anses ha bidragit till de höga världsmarknadspriserna. I vilken grad ”spekulation” på terminsmarknaden i form av futures och optioner bidragit till prisökningarna är dock omdiskuterat. Världsbanken anser exempelvis att spekulation bidrar till en ökad rörlighet på marknaden snarare än prisökningar. De senaste årens stigande råvarupriser på världsmarknaden har dock fått fler att intressera sig för att säkra priser på jordbruksprodukter, både jordbrukare och ekonomiska placerare. Detta märks bl.a. genom att handeln med jordbruksfutures (majs, vete och sojabönor) på den amerikanska marknaden ökat markant mellan 2005-2008.
- **Amerikanska dollarn har fallit under de senaste åren** vilket anses ha bidragit till de höga livsmedelspriserna då dollarn har en stor inverkan på den finansiella liksom på varumarknaden. På de stora börserna runt om i världen handlas jordbruksprodukter i huvudsak med amerikanska dollar. Dollarn sjönk i värde från 1,12 euro under 2001 till 0,68 euro i januari 2008.⁴
- Några exportländer har svarat på de höga prisstegringarna genom att införa **exportrestriktioner**. Dessa restriktioner, exempelvis förbud, skatt eller begränsad kvot, avser att skydda den inhemska marknaden med syfte att bl.a. dämpa de inhemska priserna. Exportrestriktionerna begränsar tillgången på de internationella

¹ I rapporten redogörs endast för de orsaker som av flera studier t.ex. Världsbanken, FAO, Europeiska kommissionen, IMF, FN, UNCTAD, OECD, anses mest relevanta. Det kan således finnas andra orsaker till prisstegringen men dessa lämnas därhän.

² United Nations Conference on Trade and Development - ett FN organ

³ Terminsmarknaden är en marknad för finansiella instrument, ”värdepappersaffär”. På denna marknad handlas det med forward- och futurekontrakt eller optioner på futurekontrakt. Ett futurekontrakt är ett kontrakt om att köpa eller sälja en specifik vara, med en viss kvantitet och kvalitet till ett förutbestämt pris vid ett visst datum (i framtiden). Alla förutsättningar för kontraktet är på förhand bestämt förutom priset, vilket bestäms mellan köpare och säljare genom börshandel. Optionskontrakt har samma grundläggande funktion som futurekontrakt med den skillnaden att när kontraktet löper ut är ägaren inte tvungen att sälja eller köpa ett nytt kontrakt.

⁴ De senaste månaderna (2008) har dock dollarn stärkts.

jordbruksmarknaderna till nackdel för livsmedelsimporterande länder, speciellt för nettoimporterande u-länder. I juni 2008 hade sammanlagt 28 länder infört subventioner/restriktioner på jordbruksprodukter. Dessa inkluderar exempelvis Argentina, Kina, Indien, Kazakstan, Pakistan, Ukraina, Ryssland, Egypten, Jordanien och Vietnam.

Strukturella orsaker

- Ekonomisk utveckling och tillväxt i u- och tillväxtländer liksom befolkningsökning och urbanisering är faktorer som medför en **ökad efterfrågan på livsmedel** samt gradvis ändrar strukturen på de livsmedel som efterfrågas. Dessa faktorer medför att efterfrågan på stärkelserika livsmedel minskar till förmån för kött- och mejeriprodukter vilket intensifierar efterfrågan på foderspannmål. Efterfrågan ökar även för andra livsmedel såsom grönsaker, frukt och fisk. Den nya efterfrågetrenden bidrar således till högre priser på vissa jordbruksprodukter. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att det även finns en fortsatt kontinuerligt ökande efterfrågan på stapelvaror (ris, vete).
- **Låg produktivitet** anses vara en bidragande anledning till de höga livsmedelspriserna. Enligt UNCTAD är den svaga produktivitetsoökningen inom jordbruket i många u-länder, inte minst i MUL-länderna, en viktig orsak till dagens höga livsmedelspriser. Låg produktivitet gör att utbudet inte ökar i takt med efterfrågan. Snabbt ökande efterfrågan driver då upp priserna. En låg produktivitet beror på flera faktorer och dessa faktorer varierar mellan olika delar av världen samt mellan olika länder. Några faktorer som medför låg produktivitet är dels att jordbrukssektorn försumrats en längre tid och att nödvändiga investeringarna såsom infrastruktur, teknologiska framsteg, konstbevattning samt forskning inte kommit jordbruket till godo. En annan faktor är även jordförstöring (försaltning, erosion) som minskar avkastningsmöjligheterna. Dessutom förblir produktivitetsoökningen låg av att jordbruksmark går förlorad när städerna växer och gårdarna blir allt mindre.
- **Produktionskostnaderna** för jordbrukare har ökat i takt med att oljepriset stigit. Oljepriserna drivs i första hand upp av ökad efterfrågan, men även av oro för ett framtida begränsat utbud. Ökande olje- och energipriser driver i sin tur upp priserna på jordbruksprodukter då jordbrukare drabbas av högre produktionskostnader vad gäller drivmedel till maskiner och traktorer, inköp av handelsgödsel och bekämpningsmedel samt transport- och förädlingskostnader.
- **Biodrivmedel** som en alternativ marknad för jordbruksprodukter har vuxit i betydelse de senaste åren. Produktion och användning av både *etanol* och *biodiesel* har ökat väsentligt. Under den senaste femårsperioden har exempelvis förbrukningen av spannmål för etanolproduktion tredubblats, från 35 miljoner ton till 100 miljoner ton. Efterfrågan på biodrivmedel och dess inverkan på dagens höga livsmedelspriser samt för livsmedelstryggheten diskuteras bland olika aktörer, bl.a. Världsbanken, Europeiska kommissionen, USDA⁵, IMF⁶, FAO⁷ och FN⁸. Det finns ingen fullständig

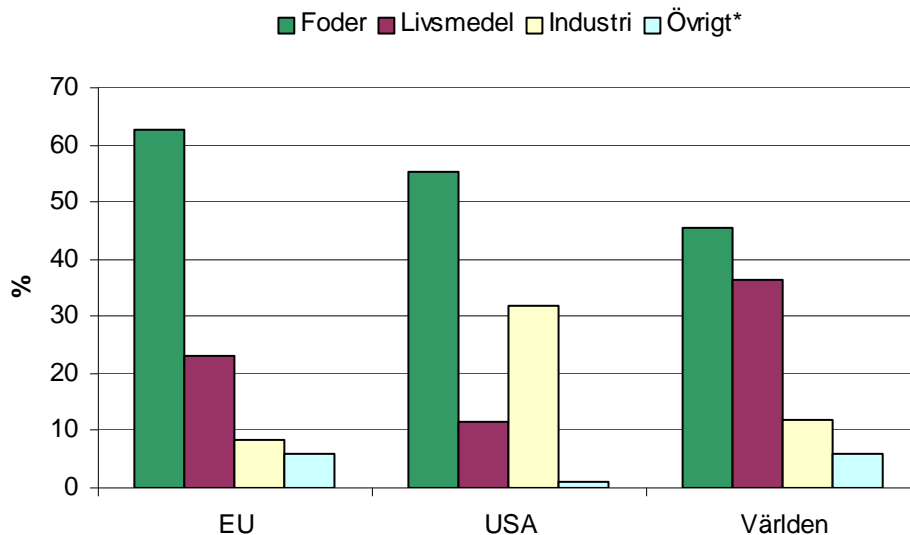
⁵ United States Department of Agriculture

⁶ Internationella Valutafonden

⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations

⁸ Förenta Nationerna

enighet om huruvida produktionen av biodrivmedel ännu har hunnit påverka livsmedelspriserna eller hur de kommer att påverkas framöver då produktionen av biodrivmedel ökar. Figur 2 visar hur stor andel av den totala konsumtionen av spannmål i EU, USA och världen som gick till livsmedel-, foder- och industrisektorn 2006/2007. Andelen spannmål som används inom industrin i USA (32 %) är betydligt högre än den för EU (ca 8,5 %).



Figur 2. Andel av världskonsumtionen av spannmål som går till foder, livsmedel och industri, 2006/2007, miljoner ton

* Övrig användning avser bl.a. utsäde.

Källa: International Grains Council

Det är i många fall svårt att bedöma om en orsak är temporär eller strukturell. Om exempelvis ogynnsamma väderförhållanden är ett resultat av klimatförändringar är kanske inte dåligt väder en temporär orsak längre. Om höga produktionskostnader är en strukturell eller temporär orsak beror bl.a. på hur prisutvecklingen för olja ser ut framöver. Om produktionskostnaderna sjunker på t.ex. bränsle och handelsgödsel är det snarare en temporär än strukturell orsak.

....men de höga livsmedelspriserna väntas minska något

Det råder enighet bland prognosmakarna, OECD-FAO, FAPRI och USDA,⁹ om att priserna på jordbruksprodukter förblir höga framöver. Värt att notera är att prognoserna gjordes innan den senaste tidens finanskris så någon hänsyn till effekter av denna har inte tagits. Priserna bedöms sjunka något i förhållande till de höga priser som uppnåtts, men kommer att stanna en bra bit över genomsnittet för de senaste tio åren. Under våren 2008 har

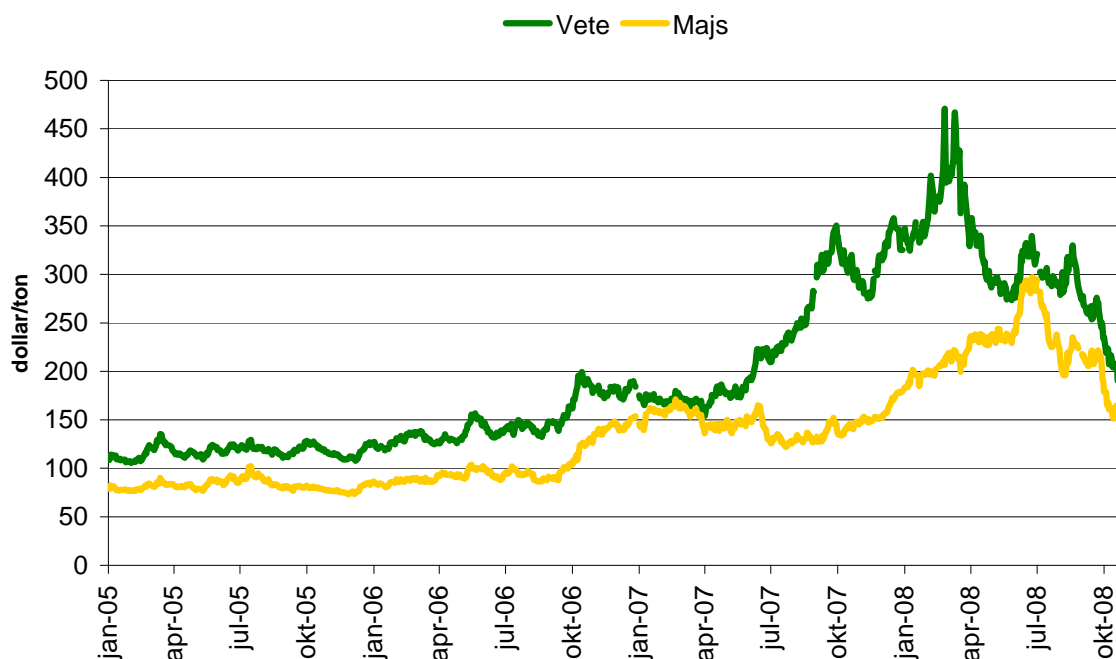
⁹ OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

FAO - Food and Agriculture Organisation of the United Nations

FAPRI – Food and Agriculture Policy Research Institute

USDA – United States Department of Agriculture

världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter som spannmål och mejeriprodukter börjat falla ifrån de rekordnivåer som tidigare uppnåtts (se figur 3).



Figur 3. Prisutveckling för vete och majs 1995-2008, US dollar per ton

Källa: Chicago Board of Trade

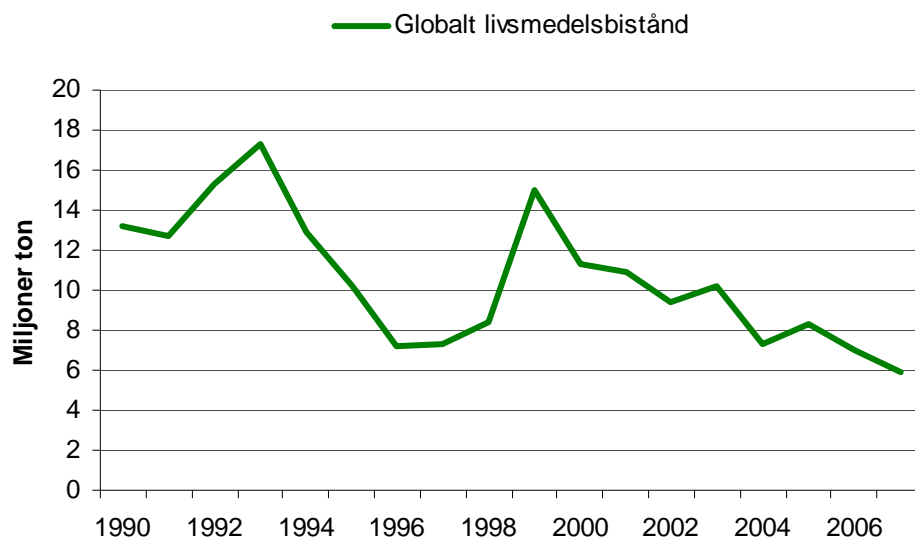
Enligt FAOs senaste outlook¹⁰ väntas världsproduktionen av spannmål bli rekordstor detta år då höga priser stimulerat en ökad produktion. Men trots en stor skörd och minskade spannmålspriser väntas antalet fattiga i världen öka bland annat pga. den nuvarande finanskrisen.

Livsmedelbistånd kontra kommersiell handel

Bistånd är ett av flera medel som används för att stödja fattiga länder i världen och vars önskvärda effekt är att underlätta utvecklingsarbetet och tillväxten samt minska fattigdomen. Livsmedelsbistånd är en form av bistånd och utgör idag mindre än 7 % av den globala biståndsverksamheten. Livsmedelsbiståndet kan antingen erbjudas som en ren gåva eller till förmånliga lånevillkor. Nästan allt livsmedelsbistånd har under senare år gått till u-länder och då främst nettoimportörer av jordbruksprodukter och livsmedel (främst Afrika söder om Sahara och Asien). De länder som är minst livsmedelstrygga är således de länder som är mest beroende av livsmedelsbistånd.

Livsmedelsbistånd, i form av livsmedelsleveranser, har minskat i omfattning och 2007 var biståndet det lägsta sedan 1961. Biståndet har minskat sedan i början på 1990-talet till 2007 med 54 %, från ca 13 till 6 miljoner ton (se figur 4).

¹⁰ FAO, Newsroom (Food Outlook, november 2008), *Record Harvest but Troubles Loom Ahead*.



Figur 4. Globalt livsmedelsbistånd, i form av spannmålsleveranser, 1990-2007, miljoner ton

Källa: World Food Programme

Jämfört med kommersiell handel har livsmedelsbiståndets betydelse minskat rejält jämfört med för 30 år sedan. Idag diskuteras livsmedelsbiståndets vara eller inte vara flitigt bland givarländer/organisationer och mottagarländer. Frågor som hur man bäst ska garantera att biståndet går till de mest behövande, att det inte skadar den inhemska produktionen eller verkar handelsstörande är centrala i diskussionerna. I den akuta situation som råder på världsmarknaden just nu anses dock en lösning på kort sikt vara ökat livsmedelsbistånd för att bibehålla livsmedelstryggheten i de drabbade länderna. Däremot förespråkas att åtgärder på längre sikt ska riktas åt orsakerna snarare än åt symptomen.

Effekter av höga livsmedelspriser – svårigheter eller möjligheter?

Prisökningarna på livsmedel och olja leder till en omfördelning av inkomster från konsumenter till producenter och har en negativ inverkan på många hushåll, länder och på den globala ekonomin på både kort och lång sikt. Att höga livsmedelspriser för med sig **svårigheter** på många håll runt om i världen har uppmärksammats av både internationella organisationer och andra aktörer.

Möjligheterna med höga priser har däremot inte fått samma uppmärksamhet. Stigande livsmedelspriser får dock både positiva och negativa effekter, för både i- och u-länder. Förenklat kan man säga att på landnivå är länder som är nettoexportörer av livsmedel vinnare medan nettoimporterande länder är förlorare och på hushållsnivå är nettoproducenter vinnare medan nettokonsumenter är förlorare. En faktor som kan innebära att även nettoproducerande hushåll kan bli förlorare är stigande priser på bränsle och handelsgödsel.

Svårigheter

Konsekvenserna av de höga livsmedelspriserna har blivit störst för u-länderna bl.a. eftersom dessa har fått kraftigt ökade importkostnader då många av dem är nettoimportörer av livsmedel. Ca 50-80 % av de fattiga hushållens inkomster beräknas gå till livsmedelsinköp i u-länderna och köpkraften minskar således i nettokonsumerande hushåll då priserna stiger. Eftersom vete, ris, sojabönor och mjölkprodukter är viktiga stapelvaror i u-länder får prisuppgångar för dessa produkter extra stor effekt. I detta sammanhang talas det främst om

de svårigheter höga livsmedelspriser medför, att de hotar livsmedelstryggheten, riskerar ökad fattigdom samt omkullkastar svaga ekonomier då inflationen och betalningsbalansen försämras i nettoimporterande u-länder.

Möjligheter

Nettoexporterande länder gynnas sannolikt av höga livsmedelspriser i och med att de kan exportera till ett högre pris och kan således förbättra landets betalningsbalans samt investera i och utveckla olika sektorer (både privata och offentliga). Höga livsmedelspriser kan även bidra till att skapa investeringsinitiativ, expandera och omstrukturera jordbrukssektorerna i u-länder då producenter stimuleras att öka produktionen. Vidare blir landsbygdsutveckling ett naturligt steg då investeringar sker inom jordbruket vilket kan gynna sysselsättningen på landsbygden. På medellång till lång sikt kan högre livsmedelspriser bidra till att minska andelen fattiga på landsbygden. Dessutom kan prisstegringar på livsmedel medföra nyuppodling och återplantering av mark då högre priser gör detta mer lönsamt. Investeringar inom jordbrukssektorn skulle också kunna medföra att avkastningsnivåerna ökar.

Höga livsmedelspriser har även inneburit att jordbruket politiskt fått en ökad uppmärksamhet. Detta kan på sikt underlätta för investeringar och reformer i jordbrukssektorn, vilket skulle få stor effekt, framförallt i u-länder där jordbruket idag till stor del är underutvecklat.

Politiska åtgärder som svar på höga livsmedelspriser

Samtidigt som det pågår en internationell debatt om vilken politik som är det bästa svaret på de höga priserna har regeringar på olika håll i världen vidtagit olika åtgärder för att försöka skydda sig mot dessa. De politiska åtgärderna kan vara ett svar på protester, våldsamma eller fredliga, ett försök att förekomma protester eller en insikt om att politiken måste förändras eftersom omvärlden har förändrats. Schematiskt kan de politiska åtgärderna ha effekt på kort (<1 år), medellång (1-3 år) eller lång sikt (>3 år).

Åtgärderna syftar till att;

- Sänka livsmedelspriserna i konsumtionsledet
- Öka livsmedelsproduktionen
- Öka möjligheterna att få tillgång till livsmedel eller öka inkomsterna för vissa målgrupper

Införandet av exportrestriktioner, priskontroll, riktade kontantbidrag eller att släppa ut livsmedel från lager är exempel på åtgärder som kan få effekt på kort sikt. Kortsiktiga åtgärder kan dock även ha effekter på medellång sikt och lång sikt, och åtgärder på medellång sikt kan ha effekter på lång sikt. En fråga som exempelvis har koppling till både kort- och långsiktiga åtgärder är behovet av att bygga upp lager och hur detta kan göras så att både livsmedelstryggheten ökas och handeln inte störs.

På lång sikt riktar sig åtgärderna främst mot investeringar i jordbrukssektorn, fungerande marknader, institutioner, information och olika fattigdomsbekämpningsprogram. Det krävs också mer forskning och investeringar för att få bukt med den låga produktivitetsökningen inom jordbruket både i i- och u-länder. Att klargöra äganderättsförhållanden och skapa fungerande arrendesystem är ytterligare centrala faktorer för att öka produktionen på lång sikt. I dag pågår en debatt både internationellt och inom EU om vilken politik som är det bästa svaret på de höga priserna. Debatten tangerar även diskussioner inom WTO, om ett nytt

frihandelsförslag. Frankrike har ofta varit den främsta försvararen av den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU och åtminstone delvis förespråkat en ökad självförsörjning (nationellt eller regionalt), och att detta är det bästa medlet att öka livsmedelstryggheten. Storbritannien och Sverige menar däremot att en friare handel ökar livsmedelstryggheten.

Vill du veta mer?

I Jordbruksverkets rapport – ”Global livsmedelstrygghet (2008:29)” – ges en mer ingående redovisning av hur prisutvecklingen för en rad jordbruksprodukter sett ut de senaste åren samt orsakerna bakom denna utveckling. Dessutom görs en mer fördjupad analys av vilka effekter höga livsmedelspriser får på kort och lång sikt, såväl svårigheter som möjligheter. Vidare analyseras vilka åtgärder som diskuteras av olika aktörer som svar på de höga priserna som effekterna av dessa. Rapporten går att beställa eller ladda ned som pdf på Jordbruksverkets webbplats www.sjv.se.

Denna broschyr är en kortversion av Jordbruksverkets rapport nr 2008:29. Rapporten finns för beställning och nedladdning på Jordbruksverkets webbplats.
Referens: Anna Clarin och Andreas Davelid
Jordbruksverket, 551 82 Jönköping
Tfn kundtjänst 0771-223 223
www.sjv.se