



**EKONOMI
HÖGSKOLAN**

Lunds universitet

Nationalekonomiska institutionen

Kandidatuppsats

28 januari 2005

Ett skepp kommer lastat

En empirisk studie över faktorer som påverkar EU:s
livsmedelsbistånd till Afrika söder om Sahara

Författare: Laura Sambris

Handledare: Pontus Hansson

Förord

Jag önskar tacka familj och vänner för ett enormt stöd och tålamod under skrivandet av denna uppsats. Jag vill också tacka följande personer på nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet: Carl-Johan Belfrage som vägvisare inom livsmedelsbiståndsdjungeln, Åsa Eriksson för allt tekniskt stöd med skattningarna och min handledare Pontus Hansson för all god vägledning och stöd under skrivandets gång.

Laura Sambris

Malmö, januari 2005

ABSTRACT

Livsmedelsbistånd har en möjlighet att ta hand om den akuta hungern hos människor medan de kan koncentrera sig på att ta sig ur fattigdomen. Trots sin lilla andel av världshandeln är det livsmedelsbiståndet som kan ha en direkt inverkan på folk beroende på sin karaktär i form av mat. Syftet med uppsatsen är att analysera vilka faktorer som påverkat livsmedelsbiståndet från Europeiska Unionen till Afrika söder på Sahara mellan åren 1988 och 2000. Utifrån teori och litteratur på området har en testbar kvantitativ modell byggts upp som ett försök till att förklara ifall livsmedelsbiståndet från EU till Afrika söder på Sahara påverkas av faktorer i mottagarländerna, faktorer i givarländerna eller andra faktorer. Det visar sig att givandet av livsmedelsbistånd under perioden har skett främst utifrån mottagarnas behov. Livsmedelsbiståndet har kommit när länderna i regionen har varit fattiga och i krig, medan det har sjunkit – dock mycket marginellt – vid en ökad spannmålsproduktion i Afrika söder om Sahara eller i EU. Vissa faktorer, ofta refererade i litteraturen som de avgörande för livsmedelsbiståndets mängd, var osignifikanta i studien.

Nyckelord: livsmedelsbistånd, EU, Afrika söder om Sahara, livsmedelssäkerhet, livsmedelsbrist

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FIGURER OCH TABELLER	5
FÖRKORTNINGAR.....	6
1 INLEDNING	8
1.1 SYFTE OCH PROBLEMFORMULERING	9
1.2 AVGRÄNSNINGAR.....	10
1.3 METOD OCH MATERIAL.....	11
1.3.1 DATAINSAMLING	11
1.3.2 UNDERSÖKNINGSMETOD	12
1.3.3 UNDERSÖKNINGSFORM.....	12
1.3.4 TOLKNINGSMETOD	12
1.3.5 KÄLLKRITIK	13
1.4 DISPOSITION.....	13
2 HISTORISK ÅTERBLICK OCH NUVARANDE SITUATION....	15
2.1 VAD UTGÖR LIVSMEDELSBISTÅND?	15
2.2 LIVSMEDLETS BISTÅNDSHISTORIA	16
2.2.1 DET EUROPEISKA KONCEPTET UTAV MATSÄKERHET.....	18
2.2.2 EU:S RELATION TILL AFRIKA SÖDER OM SAHARA	20
2.3 LIVSMEDELSBISTÅNDET DE SENASTE ÅRTIONDENA OCH IDAG.....	21
2.4 VARFÖR UPPKOMMER LIVSMEDELSBRIST I U-LÄNDERNA.....	23
2.5 ... OCH ETT LIVSMEDELSÖVERSKOTT I I-LÄNDERNA?	25
2.6 HUR UPPNÅS LIVSMEDELSSÄKERHET?	27
3 METOD	30
3.1 TEORI	30
3.2 EMPIRISK MODELL	34
3.3 REGRESSIONSANALYS	35
4 DATA	36
4.1 VARIABLERNAS.....	36
5 EMPIRISKA RESULTAT OCH SLUTSATSER.....	40
5.1 RESULTAT OCH ANALYS	40
5.2 SLUTSATSER	42
5.3 FÖRSLAG PÅ FORTSATT FORSKNING.....	43

KÄLLFÖRTECKNING.....	45
BILAGA 1.....	48
BILAGA 2.....	49
BILAGA 3.....	50

FIGURER OCH TABELLER

FIGUR 2:1. LIVSMEDELSBISTÅNDSFLÖDEN FRÅN EU TILL ALLA MOTTAGARLÄNDER OCH TILL AFRIKA SÖDER OM SAHARA MELLAN 1988-2000	18
FIGUR 2:2. DIAGRAM ÖVER LIVSMEDELSSÄKERHET	28
FIGUR 3:1. LIVSMEDELSBISTÅNDSFLÖDEN FRÅN EU TILL AFRIKA SÖDER OM SAHARA OCH VÄRLDSMARKNADSPRISET PÅ SPANNMÅL 1988-2000.....	31
TABELL 5:1 SKATTNINGSRESULTAT	40

FÖRKORTNINGAR

AVS	Afrika, Västindien och Stilla Havet
ASS	Afrika söder om Sahara
BNP	Bruttonationalprodukt
CAP	Common Agricultural Policy
CCC	Commodity Credit Corporation
CRED	Center for Research on the Epidemiology of Disasters
CSSD	Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal
DAC	Development Assistance Committee of the OECD
DG	Directorate General
EC	European Community
ECHO	European Community Humanitarian Office
EEC	European Economic Community
EDF	European Development Fund
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
FAO	Food and Agriculture Organisation
FAC	Food Aid Convention
FN	Förenta Nationerna
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
IEFR	International Emergency Food Reserve
INTERFAIS	International Food Aid Information System
LMB	Livsmedelsbistånd
NF	Nationernas Förbund
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PRIO	International Peace Research Institute
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operation
PSE	Producer Subsidy Equivalents
SOU	Statens Offentliga Utredningar
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
WHO	World Health Organisation
WFP	World Food Programme
WFS	World Food Summit
WTO	World Trade Organisation

”Människor svälter inte därför att det inte finns mat i världen. Det finns hur mycket mat som helst. Men mellan dem som vill äta och de fulla magasinen står ett oöverstigligt hinder: det politiska spelet. ”
[Min kursivering]

RYSZARD KAPUŚCIŃSKI, ur *Ebenholts* (2003)

1 INLEDNING

Livsmedelsbistånd tar hand om den akuta hungern hos människor medan de kan koncentrera sig på att ta sig ur fattigdomen, menar WFP och WHO i sin gemensamma rapport (Food Aid for Health and Development 1997:15). Biståndet räddar också livet på de människor som har tvingats på flykt pga. naturkatastrofer eller krig. Hungrande människor har svårt att ta del av möjligheterna till att förbättra sina liv, då dessa möjligheter inte existerar när all tid går åt att leta efter mat. Livsmedelsbistånd till fattiga familjer i utvecklingsländerna kan ges medan familjerna bygger upp sina tillgångar i form av förbättringar av sitt land, planteringar etc. I samband med information om hälsa och nutrition kan livsmedelsbistånd ha en signifikant påverkan. Vidare kan matprogram till skolorna leda till att fler barn sätts i undervisning, vilken är en betydelsefull investering i ett lands framtid. Under FN:s Världslivsmedelstoppmöte (World Food Summit) 1996 i Rom kom de 187 närvarande staterna överens om att halvera antalet undernära människor till och med år 2015. Webb (2003:1) menar att det råder en viss optimism om att detta mål och FN:s millenniemål att halvera fattigdomen, kan infrias på en global nivå. Millenniemålen omfattar idag åtta stycken utvecklingsmål, vilka följs upp av FN på global och nationell nivå. Dock råder skepticism om att målen kommer att uppfyllas med nuvarande insatser (SOU 2002:13). Livsmedelsbiståndet – i form av spannmål* – beräknas utgöra ungefär fem till sju procent av den totala världshandeln, vilket motsvarar cirka 0,7 procent utav världens hela spannmålsproduktion (Rabinowicz 1994:15). Trots sin lilla andel av världshandeln är det livsmedelsbiståndet som kan ha en direkt inverkan på folk beroende på sin karaktär i form av mat. Livsmedelsbiståndet har utgjort ett inte obetydligt tillskott till livsmedelsförsörjningen runt om i världen (Belfrage 2004:15). Livsmedelshjälpen svarar för cirka åtta procent av det totala biståndet i världen (Rabinowicz 1994:16).

Att västvärldens problematik med livsmedelsöverskott har ett starkt samband med dess offervilja är det många som har konstaterat (Rabinowicz 1994:16, Cathie 1982:11). Och ofta är det givarnas egna behov som styr riktningen (Milton 030717). Jag har därför intresserat mig för vilka faktorer som kan påverka att man får livsmedelsbistånd.

I denna studie har jag valt att titta på EU (se bilaga 1) som biståndsgivare och Afrika söder om Sahara (se bilaga 2 och bilaga 3) som biståndstagare. Valet av EU är baserat på det

* Med spannmål avses främst vete, ris och "coarse grain", (som inte är vete eller ris).

faktum att EU är den aktör som vi i Sverige påverkas mest utav och som vi har möjlighet att påverka samt pga. att EU har vuxit till att bli en av de största aktörerna inom givandet av livsmedelsbistånd i världen. De flesta undernärda i världen idag lever i Asien och Stilla-havsområdet, men svälten är mycket mer långtgående bland de undernärda i Afrika söder om Sahara (Jordbruksverket 2000:17). Jag har därför valt att studera denna region som mottagare av livsmedelsbistånd. Valet av Afrika söder om Sahara beror alltså på att de mest undernärda människorna i världen befinner sig i denna region och de skulle därmed vara i mest behov av livsmedelsbistånd.

1.1 Syfte och Problemformulering

När EU började bli självförsörjande i mitten av förra seklet fanns det inte längre någon avsättning för USA:s överproduktion av spannmål. Överproduktionen fortsatte dock i USA och bönderna krävde att regeringen skulle återta exportmarknaderna för produkterna, vilket de lyckades med i u-länderna. De altruistiska målsättningarna att föda de undernärda i världen hade alltså ekonomisk-politiska bevekelsegrunder. Frågan är om spannmålsbiståndet idag också ges mer utifrån givarnas behov än de behövandes.

I dagens värld dominerar USA och EU totalt som givare av spannmålsbistånd (Rabinowicz 1994:16). Medan USA:s roll inom det internationella livsmedelsbiståndet har minskat över tiden har EU:s – tidigare EC:s – roll samtidigt ökat (Cathie 1982:10).

Syftet med uppsatsen är att analysera ifall livsmedelsbiståndet från EU till Afrika söder på Sahara påverkas av faktorer i mottagarländerna, faktorer i givarländerna eller andra faktorer. Syftet med uppsatsen är att besvara följande fråga:

Vilka faktorer påverkar EU:s livsmedelsbistånd till länderna i Afrika söder om Sahara mellan åren 1988 och 2000?

Jag vill undersöka och kartlägga ifall de studerade faktorerna har spelat en statistiskt signifikant roll för EU vid givande av livsmedelsbistånd till världens mest undernärda region, Afrika söder om Sahara, mellan åren 1988 och 2000.

1.2 Avgränsningar

I denna studie har jag valt att koncentrera mig på EU som ett block och därmed endast EU som bidragsgivare. De enskilda länderna inom EU ger också olika former av bistånd till u-länderna och har därmed bilaterala avtal med dessa. Detta bistånd ligger dock utanför ramen för denna studie, då jag har valt att koncentrera mig på EU som en handelspart.

EU ger livsmedelsbistånd till 47 länder i Afrika söder om Sahara. Ett fåtal småöar är exkluderade i min studie – då de inte får livsmedelsbistånd från EU – samt Sydafrika, då landet inte brukar räknas till ett u-land. I bilaga 2 och 3 återfinns de länder som inkluderas i Afrika söder om Sahara i denna studie. Syftet med studien är inte att undersöka ifall alla individer i länderna får ta del av det givna livsmedelsbiståndet utan vad som avgör att EU ger *ett land* – i denna studie *en region* – livsmedelsbistånd. Jag har valt att analysera regionen utifrån ett lands möjliga behov och inte utifrån individnivå, då sådana data för u-länderna är minst sagt vanskliga att få tag på och tillförlitligheten från flertalet olika källor kan ifrågasättas.

Jag har valt att studera de vedertagna faktorerna bakom givandet av livsmedelsbistånd. Andra motiv kan också föreligga, och en del av dessa är möjligen av mer kvalitativ art. Jag har dock fått begränsa antalet undersökta faktorer till några avgörande, pga. brist på tillgänglig data och tidsaspekten för arbetet. Problemet är att man inte kan specificera exakt vilka och alla faktorer som skulle tänkas förklara livsmedelsbiståndets mängd och riktning, men man kan uppskatta de viktigaste faktorerna av teorin på området och de tillgängliga datan.

Studien tar inte upp enskilda länders, andra biståndsgivares eller olika varusektors påverkan, även om dessa möjligen ibland tas upp som illustration och referenspunkt. Man måste vara medveten om att livsmedelsbiståndets vara eller icke-vara påverkas av fler aktörer än EU och av flera regelverk, som berör EU direkt eller indirekt (exempelvis WTO eller USA:s *farm bill* om jordbruket). Andra givares beslut om livsmedelsbiståndsåtaganden kan givetvis påverka EU, men jag har inte avsett att undersöka detta i mitt arbete.

Min ursprungliga målsättning var att försöka finna ett samband mellan de påverkande faktorerna av livsmedelsbiståndets mängd för en längre tidsperiod. De tillförlitliga data från FN (INTERFAIS) om mängden livsmedelsbistånd börjar dock först år 1988 och efter att ha

kontrollerat allt tillgängligt material måste jag begränsa undersökningen till år 2000, då flera databaser som jag har studerat, exempelvis Penn World Table, inte sträcker sig längre i tiden. Exempelvis kan den geografiska distributionen av livsmedelsbiståndet från EU under 1986-1988 inte erhållas och man kan inte klassificera vart det har skickats (European Commission 2000:34).

1.3 Metod och Material

Utifrån teori och litteratur på området har jag valt att undersöka ett antal vedertagna faktorerers påverkan på EU:s livsmedelsbistånd med hjälp av en multipel regressionsanalys. Datan är av paneltyp – flera länder mäts för olika variabler vid olika tidpunkter. I detta avsnitt vill jag redogöra för mitt tillvägagångssätt vid insamling, bearbetning och tolkning av data och källor.

1.3.1 Datainsamling

Arbetet är helt baserat på sekundärdata pga. studiens empiriska karaktär och problemansats samt den relativt lilla möjligheten att själv samla in data från svåråtkomliga källor, exempelvis EU-parlamentariker, under uppsatsperioden. Sekundärdata delas upp i extern och intern data. Intern data har jag inhämtat från EU:s hemsidor och från publicerade utgåvor från EU Kommissionen. Extern data är tidningsartiklar som hämtats från Dagens Industri, och data från Internet från Förenta Nationerna, vilka också utgör en viktig källa till arbetet. Litteraturen på området har utgjort min huvudsakliga källa tillsammans med Statens Offentliga Utredningar. Den empiriska datan har hämtats från INTERFAIS (FN-WFP), FAO (FN), Penn World Table, OECD, CRED, PRIO samt Freedom House. Det finns åtskilliga organisationer som samlar data och återger statistik om livsmedelsbistånd. Deras mål är dock inte desamma och ofta varierar tillvägagångssättet och presentationssättet, vilket gör det svårt att jämföra serierna (Clay och Stokke 1995:191). En del av mina empiriska datakällor rekommenderas utav Clay och Stokke (1995:192-195) medan Penn World Tables hemsida är en allmänt accepterad källa för makrodata bland nationalekonomer samt är Freedom House den största bidragaren till en aktuell frihetsklassificering utav ett stort antal länder i världen. CRED och PRIO är också erkända källor med data över naturkatastrofer och krig.

1.3.2 Undersökningsmetod

Vetenskapliga undersökningar kan utföras genom att kvantifiera data eller genom kvalitativa undersökningar. Kvantitativa metoder försöker att kvantifiera materialet och hitta mönster eller samband (Bjereld et al. 1999:108). Metoden undersöker *hur många, hur mycket* eller *i vilken utsträckning* och möjliggör oftast generaliseringar. Kvalitativa metoder har flera angreppssätt vars enda gemensamma egenskap är att de inte är kvantitativa. I denna studie försöker jag hitta i vilken utsträckning det finns ett samband mellan ett par utvalda faktorer påverkan på livsmedelsbiståndet till Afrika söder om Sahara och använder mig därför av den kvantitativa undersökningsmetoden.

1.3.3 Undersökningsform

En företeelse kan studeras genom en deduktiv eller en induktiv metod. Med den deduktiva ansatsen utgår man från en teori och genom en logisk härledning tar man sig fram till en testbar hypotes. Den induktiva metoden innebär att man försöker förstå utifrån de konkreta bevis som finns och bilda teorier. Man drar alltså generella slutsatser utifrån empiriska fakta och metoden förutsätter kvantifiering, vilket är den metoden som jag använder i denna studie. Det är dock viktigt att veta att en induktiv slutledning som bygger på empiriska material, sällan utgör en fullständig uppräknings, vilket gör att man – som i all samhällsvetenskap – aldrig kan vara hundra procentigt säker på slutledningen (Thurén 2000:20).

1.3.4 Tolkningsmetod

Man brukar tala om två vetenskapliga huvudriktningar. Dessa är positivismen och hermeneutiken. Positivismen, med sitt ursprung i naturvetenskapen, har spritt sig till andra vetenskapsområden medan hermeneutiken är en kvalitativ forskningsansats och humanistisk i sin inriktning (Thurén 2000:14). Ordet positivism syftar på att man vill bygga på positiv, dvs. *säker* kunskap. Istället för att spekulera och låta känslorna styra ska vi endast stödja oss på de fakta som vi kan anse säkerställda med all rimlig sannolikhet menar positivismen. 1700-talsfilosofen David Hume uttryckte denna inställning klart:

När vi tar i vår hand en bok vilken som helst,.../ låt oss fråga: 'Innehåller den något abstrakt resonemang om kvantitet och tal? Nej. 'Innehåller den något experimentellt resonemang om faktiska förhållanden och existens?' Nej. Kasta den då i lågorna, ty den kan inte innehålla något annat än sofistisk och villfarelse.

(Thurén 2000:15)

Med fakta till hands analyserar man sen logiskt och drar slutsatser. Positivismen vill kvantifiera fakta så mycket som möjligt och behandla dem statistiskt för att kunna dra generella slutsatser. Positivisterna har en kritisk grundinställning, men avfärdar inte utan vidare iakttagelser som orimliga. Min avsikt med uppsatsen är att kvantifiera fakta, förklara och beskriva vilka utvalda faktorer som påverkar EU:s livsmedelsbistånd till Afrika söder om Sahara mellan 1988 och 2000 och använder mig därför av det positivistiska angreppssättet.

1.3.5 Källkritik

Reliabiliteten och validiteten är viktiga begrepp vid bl. a. kvantitativa, induktiva undersökningar. Reliabiliteten syftar till tillförlitligheten i undersökningen och är beroende på hur datan mäts (Bjereld et al 1999:105). Det är relativt svårt att uttala sig om sekundärdatans tillförlitlighet, då den samlats in av andra. Litteraturen på området är ofta relativt gammal – från början eller mitten av 1980-talet – medan nytt material sällan återfinns i nyutgivna böcker utan återfinns i rapporter hos FN och EU. Man bör komma ihåg att olika källor ofta kan vilja visa på olika bilder av verkligheten. Exempelvis vill media väcka starkt intresse för en händelse och EU Kommissionen kan antas vilja framhäva sina positiva åtaganden i ämnet. Tidningsartiklar kan inte betraktas som vetenskapliga och man kan därför möjligen diskutera tillförlitlighet i detta material. Men jag har koncentrerat mig på att hämta data av hög kvalitet från allmänt erkända och ofta använda källor, vilket bör minimera eventuella datafel. Detta bör minimera risken för låg reliabilitet. Det är också viktigt att variablerna mäter det fenomen man vill komma åt, dvs. att validiteten – trovärdigheten – i studien är hög. Det är vanskligt att specificera nivån av validiteten på mina data, modellen innehåller dock variabler som är möjliga att mäta, vilket bör öka möjligheten för hög validitet. Däremot kan andra relevanta förklaringsfaktorer ha utelämnats pga. detta.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en historisk återblick över fenomenet spannmålsbistånd. En fördjupning över EU:s koncept av matsäkerhet och EU:s relation till Afrika söder om Sahara följer samt en diskussion kring livsmedelsbrist, livsmedelsöverskott och livsmedelssäkerhet. I kapitalet 3 förklaras tillvägagångssättet i studien. Med avstamp från teori och litteratur på området framställs en empirisk modell för regressionsanalysen, vilken förklaras i det sista

avsnittet. I kapitel 4 beskrivs modellens variabler, val av data och eventuella operationaliseringar. Detta följs av kapitel 5 där resultat och analys presenteras. Slutsatser av studien presenteras också samt förslag på fortsatt forskning diskuteras.

2 HISTORISK ÅTERBLICK OCH NUVARANDE SITUATION

2.1 Vad utgör livsmedelsbistånd?

Termen ”livsmedelsbistånd” uppfattas och förstås lätt som livsmedel vilka ges gratis till någon i behov utav mat. Dock har lejonparten av livsmedelsbiståndet bestått av subventionerade internationella transfereringar av livsmedel till mottagarländerna, där endast en liten – varierande – del har getts gratis (Cathie 1982:3). Clay och Stokke (1995:1) definierar livsmedelsbiståndet som: det som givarna väljer att kalla livsmedelsbistånd. Det kan också uttryckas som: det som årligen rapporteras från medlemsländerna till DAC* (Development Assistance Committee) och OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Vad livsmedelsbiståndet innehåller har berott på givarens exportprofilering och varuöverskott menar Clay och Stokke (1995:1).

Basen för världens livsmedelsförsörjning utgörs av säd eller spannmål, vilken odlas på cirka 700 miljoner hektar åker, som nästan är hälften av den totala åkerarealen i världen och dess produktion uppgår till cirka 1900 miljoner ton (Rabinowicz 1994:10). Spannmålsdata är också oftast den enda data som används vid statistik av livsmedelsbistånd. Därav är den mesta litteraturen på området analyser av spannmålsbidragen (Clay och Stokke 1995:8). Att begränsa beräkningarna av livsmedelsbistånd till spannmål beror på att det är den livsmedelskategori som hittills dominerat biståndsleveranserna – 80 till 90 procent räknat i vikt menar Belfrage (2004:14), vilket även Gupta et al. (2003:12-13) poängterar. Men det beror även på förekomsten av luckor i statistiken kring produktion i icke-spannmål och svårigheterna att summera olika former av icke-spannmål på ett konsistent sätt (Belfrage 2004:14). Förutom spannmål omfattar det totala livsmedelsbiståndet även tormjolk, kött, fetter, oljor och små mängder av andra livsmedel. Valet av varor för livsmedelsbiståndet är viktigt, då hjälpen kan motverka sitt eget syfte om varan är oacceptabel för lokala preferenser och kan i extrema fall splittra lokala konsumtionsmönster med långsiktiga konsekvenser för de lokala jordbruksmarknaderna. Flera decenniers export av subventionerat vete från både EU och USA har förändrat konsumtionsmönstren hos Afrikas stadsbefolkning. Detta ledde

* OECD:s huvudorgan för samarbete med u-länderna, www.eee.oecd.org/dac.

till att importen av vete stod för två tredjedelar av Afrikas totala spannmålsimport år 2002 (SOU 2002:89).

Att den statistiska rapporteringen av livsmedelsbistånd är mer komplex än annat utvecklingsbistånd beror på livsmedelsbiståndets definition och innehåll samt på de kriterier och regleringar av biståndet som satts upp menar Clay och Stokke (1995:2). Dessa är de bindanden minimiåtaganden som spannmålsproducenter har till *the Food Aid Convention* (se avsnitt 2.2) samt regleringar från FAO:s *Committee on Surplus Disposal* som sattes upp för att säkerställa att livsmedelsbiståndet inte störde den normala exporten av livsmedel.

2.2 Livsmedlets biståndshistoria

Livsmedelsbiståndets historia börjar under 1950-talet i USA:s *Food for Peace* program, vilket syftade till att bli av med de inhemska jordbruksöverskotten samt att belöna lojala allierade i det kalla kriget (de Waal 1997:67). Efter Andra Världskriget exporterade USA livsmedel till Europa genom Marshallhjälpen. Europa kom snabbt på fötter igen med ett blomstrande jordbruk samtidigt som de amerikanska bönderna fortsatte att producera alldeles för mycket för den inhemska marknaden (Maren 1997:192). Detta borde ha lett till en pris- och vinstminskning med färre människor kvar i jordbruksverksamheten tills jämvikt rådde på marknaden igen. Dock hade USA redan sedan 1890-talet ett utvecklat prisstödssystem för sina bönder och därmed köpte regeringens Commodity Credit Corporation (CCC) upp allt överskott (Maren 1997:192). Till en början lyckades CCC väl med att skydda bönderna mot prisskillnader, men bönderna fortsatte att producera ett överskott och kostnaden att lagra spannmålet blev till slut högre än värdet på spannmålet! (Maren 1997:192-193). Bönder började kräva att regeringen skulle ta krafttag och bli av med överskottet samt återta exportmarknader för dessa produkter (Maren 1997:193). Så efter att ha skapat ett stort utbud krävdes det att staten nu skulle skapa en större efterfrågan. Den enda möjligheten blev att exportera produkterna till u-länderna. Det är också viktigt att i sammanhanget erinra sig vikten utav transportkostnaderna för handelns utveckling. Det globala genombrottet för spannmålshandeln kom vid slutet av 1800-talet, då kostnaden för att frakta varor över oceanerna sjönk kraftigt i samband med att man gick över från segelfartyg till ångbåtar (Rabinowicz 1994:15).

Man hittade en bra avsättning för sina jordbruksöverskott och lyckades kombinera detta behov med den altruistiska önskan att bekämpa svält och hunger i dessa länder. Problemet var dock att u-länderna hade för lite utländsk valuta för handeln med USA. USA blev då mellanhanden – biståndsgivaren som kunde köpa maten från spannmålsexportörerna åt u-länderna. Denna mekanism blev kallad Public-Law 480 i USA och med tiden omfattade den inte endast en plan för att bli av med jordbruksöverskotten utan blev ett viktigt verktyg i USA:s utrikespolitik (Maren 1997:196).

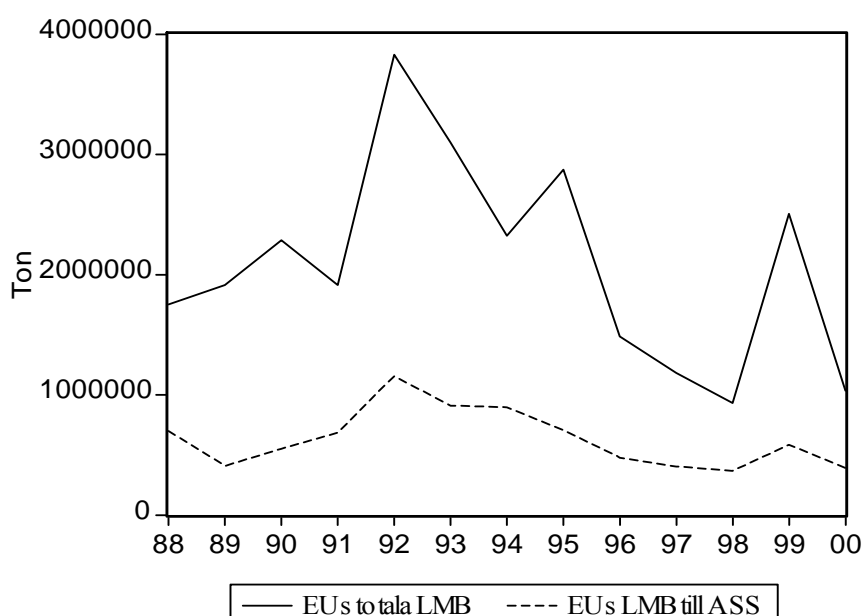
Biståndet är alltså cirka ett halvsekel gammalt och trots att EU ännu inte existerade utgjorde den grupp länder som bildade Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEC) en viktig roll i världens utvecklingsbistånd (Bolling 1995:7). Efter kriget bildades Förenta Nationerna och med denna organisation sattes ett organiserat bistånd, även om en viss grund hade lagts med Nationernas Förbund.

Med de allt större bergen av jordbruksöverskott under 1950-talet blev man intresserad av dess påverkan på den kommersiella handeln och mottagarländernas produktion. FAO Konferensen 1953 ansåg att det vore högst önskvärt att FAO skulle försöka dra upp principer som skulle kunna följas vid avyttrandet av jordbruksöverskott (Blau 1985:8). Man utarbetade FAO:s *Principles of Surplus Disposal* och skapade *the Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal* (CSSD). Principerna är en uppförandekod för regeringar vid givande av livsmedelsbistånd – så att biståndet inte ska störa den inhemska produktionen och kommersiella importen i u-länderna eller ha annan negativ påverkan. 1967 bildades *the Food Aid Convention* (FAC) där givarnas minimumnivåer av livsmedelsbiståndet – i termer av ton – fastställdes och fastställs även idag och en uppsättning förhållningsregler för biståndsgivningen återfinns (Food aid in the context of the WTO negotiations on agriculture 2002:66). En Food Aid Convention upprättas med jämna mellanrum av *the Food Aid Committee* bestående av en grupp givarländer (Belfrage 2004:18). De allokeringar som gjorts av bidragsgivarna har baserats på deras minimiåtaganden under FAC, men dessa totala nivåer av biståndet har ändå varit mycket känsliga för prisförändringar (Clay och Stokke 1995:27).

Då allt fler länder med åren började ge livsmedelsbistånd skapades med tiden World Food Programme (WFP) för att ge en multilateral bas för att kunna kanalisera denna form av bistånd. Idag är WFP den största multilaterala livsmedelsbistandsaktören. de Waal (1997:71)

anser dock att trots bildandet av FN:s FAO och WFP saknas det ett politiskt närmande för att förhindra svältkatastrofer och ansvarsskyldigheten i FN systemet är fortfarande svag.

I början av 1970-talet minskade livsmedelsbiståndet drastiskt i världen, men återhämtade sig igen i slutet av årtiondet till cirka nio miljoner ton (Clay och Stokke 1995:9). Nivåerna från 60-talet, på runt 18 miljoner ton, har aldrig uppfyllts igen, utan steg till elva-tolv miljoner ton i mitten av 80-talet i och med den stora livsmedelskrisen i Afrika. Nivån har därefter sjunkit med cirka en-två miljoner. EU har levererat mellan en och fyra miljoner ton spannmålsbistånd mellan 1988 och 2000, varav Afrika söder om Sahara har tilldelats ungefär mellan en fjärdedel till hälften av detta (se figur 2:1).



Figur 2:1 Livsmedelsbistandsflöden från EU till alla mottagarländer och till Afrika söder om Sahara mellan 1988-2000.

Källa: Livsmedelsbistandsdata från FN-INTERFAIS.

2.2.1 Det europeiska konceptet utav matsäkerhet

Det som en gång började som en bilateral avyttringsprocess för att likvidera oönskat jordbruksöverskott i USA har utvecklats till ett internationellt livsmedelsbiståndssystem. Livsmedelsbistånd har utgått sedan flera decennier, men skapar idag fortfarande livlig debatt om dess för- och nackdelar. Transformationen från jordbruksöverskott till livsmedelsbistånd startade 1953 när FAO Konferensen samtyckte att det bästa sättet att absorbera överskott i en

hungrig värld var genom ett positivt efterfrågeskapande sätt (Blau 1985:v) (vilket beskrivs under 2:2). Exempelvis har man fokuserat på att hitta sätt att använda livsmedelsbistånd för utveckling utan att störa det normala produktionsmönstret (Blau 1985:v).

På basis utav den internationella vetekonventionen (FAC) startade det europeiska livsmedelsbiståndet 1967 (European Programme for Food Aid and Food Security Information 2003). Till en början baserades biståndets kontroll på gemenskapens egna lager, så livsmedelsbiståndet kunde variera från år till år beroende på det europeiska jordbruksöverskottet. Från och med 1970-talet blev kritiken mot EU:s jordbrukspolitik, *the Common Agricultural Policy (CAP)*, allt mer högljudd (Hitris 2003:174). Kritiken gällde att CAP höll priserna över världsmarknadspriserna, orsakade utgifter som krävde transfereringar mellan medlemsstaterna, ledde till omdistribution från konsumenter till producenter inom och mellan medlemsländerna samt orsakade protektionism inom jordbrukssektorn vilka skapade stora överskott av flera varor (Hitris 2003:175). Den nya jordbrukskommissionären i EU, Mariann Fischer Boel, hävdar att ”den gamla jordbrukspolitikens framgångar med att lösa livsmedelsbristen under efterkrigstiden blev med tiden också dess fall.” (Sydsvenskan 050103).

Man satte igång flera reformer för att ändra på systemet. Flera initiativ togs till förändring år 1968, 1981 och 1988, men få beslut togs och de som togs var ofta ineffektiva (Hitris 2003:175-177). På grund av GATT:s Uruguayrunda om handelsliberalisering och EU:s beslut att genomföra den gemensamma marknaden till 1992 ökade trycket om en reformering av CAP, vilket gjordes bl. a. genom McSharryreformen 1993. Man lyckades då separera den ekonomiska och den sociala funktionen i CAP och senare minska jordbrukets andel av EU-budgeten från två tredjedelar till under hälften (Hitris 2003:177-178). Livsmedelsbistånd svarade från början till de överskott som fanns inom jordbruket i EU som man ville bli av med och hanterades enligt CAP:s regler. 1982 tog man de första stegen för att förändra livsmedelsbiståndet till en oberoende policy med en utvecklingsmålsättning (European Commission 2000:33). Senare, 1986, blev livsmedelsbiståndet separerat från EU:s jordbrukspolitik CAP (European Commission 2000:33). Sedan 1993 är biståndspolitik innskriven i EU:s grundfördrag (Bolling 1995:12).

Sedan 1996 har bistånd fokuserats till ett mindre antal länder. Länder med en mycket hög nivå av livsmedelsosäkerhet och låg inkomst, länder i kris och de med en hög nivå av

strukturell livsmedelsosäkerhet och ett högt beroende utav livsmedelsimport (European Commission 2000:34). De flesta av dessa länder finns i Afrika söder om Sahara. I de afrikanska länderna med hög livsmedelsosäkerhet ges livsmedelsbistånd genom European Development Fund (EDF), European Community Humanitarian Office (ECHO) – vid krissituationer – och från Kommissionen. Kommissionen använder sig av flera olika instrument vid givandet av biståndet: stöd till NGO:s, projektfinansiering och livsmedelsdistribution genom WFP eller NGO:s som t ex Kommissionens kollektiva NGO partner EuronAid, vilken grundades 1981.

2.2.2 EU:s relation till Afrika söder om Sahara

Det finns inget Afrika i form av *en* kultur, *ett* språk etc. likaså finns inget *homogent* område kallat Afrika söder om Sahara. Däremot är människorna i Afrika söder om Sahara några av världens mest fattiga och undernärda. Länderna söder om Sahara kännetecknas av en ekonomisk struktur med en dominerande jordbrukssektor (cirka 70-80 procent av befolkningen) som till stor del fungerar som en bytesekonomi (Andersson 1984:209). Den monetariserade delen av ekonomierna är liten och har utvecklats på ett sent stadium.

I Romfördraget från 1957 omnämndes EG:s relationer med de forna kolonierna, främst Afrika söder om Sahara, men frågan om det ekonomiska stödet till områdena valde man att hålla utanför själva fördraget och administrera dessa genom en särskild utvecklingsfond, EDF. Detta är egentligen ingen fond i normal bemärkelse utan en ekonomisk ram för hur stort biståndet ska vara. De afrikanska länderna var beroende av handeln med EG-länderna och EG ville säkra leveranserna av råvaror samtidigt som man hade en moralisk skuld mot sina före detta kolonier påpekar Bolling (1995:14). Förhandlingar mellan EG och flera afrikanska stater resulterade i Yaoundékonventionen 1963 vilken omfattande handel och bistånd. Senare förhandlade en större grupp u-länder ett avtal med EG, den så kallade Lomékonventionen. Alltså har den historiska bakgrunden lett fram till att Afrika kom att bli dominerande bland EG:s biståndsländer (Bolling 1995:15).

Efter den stora afrikanska livsmedelskrisen i mitten av 80-talet har NGO:s fortsatt att utgöra en stor del utav organiseringen av livsmedelsbistånd till länderna söder om Sahara (Clay och Stokke 1995:22). de Waal (1997:213) menar dock att Västvärlden allt mindre intresserar sig för länderna söder om Sahara, där mediebevakningen krymper i kvalité och kvantitet. Han får

medhåll från Berg (020801) som menar att Västvärlden har ett ointresse för Afrikas affärer, och från ordförande i svenska Röda Korset, Anders Milton (030717), som påstår att givarna intresserar sig för ett fåtal regioner, där mediebevakningen är som störst.

Det finansiella bidraget till WFP från EU Kommissionen har förändrats sedan 1997, där stöd för utveckling (till exempel ”food-for-work” projekten) har minskat medan man har fokuserat på och omdirigerat pengar till IEFER (International Emergency Food Reserve) och PRRO (Protracted Relief and Recovery Operation) (EU Food Aid and Food Security Programme 1998-1999:34). Afrika söder om Sahara har traditionellt sett varit den största mottagaren av humanitärt bistånd (European Commission 2000:37). Förändringen sker efter EU:s omorientering av givandet av livsmedelsbistånd vid allvarliga livsmedelskriser. Ett av EU:s huvudsyfte är att stärka partnerskapen med mottagarländerna genom att implementera långsiktiga strategier för livsmedelssäkerhet (EU Food Aid and Food Security Programme 1998-1999:34).

2.3 Livsmedelsbiståndet de senaste årtionden och idag

Den Europeiska Gemenskapen har varit den andra viktigaste livsmedelsbidragsgivaren – efter USA – i termer av kvantiteter och kostnader sedan mitten av 1970-talet (Clay och Stokke 1995:11). Samtidigt har Kommissionens sätt att hantera bistånds- och katastrofanslagen kritiserats under flera år av brist på insyn, effektivitet och redovisning (SOU 2001:258). Dock motiverar EU idag i en allt mindre utsträckning den förda jordbrukspolitiken med produktionsvolymens betydelse, även om länderna inom OECD har kvar en stödpolitik som mestadels är kopplad till produktionsvolym (SOU 2001:95). För enskilda varor har länken mellan livsmedelsbistånd och avyttring av överskott inte helt brutits menar Clay och Stokke (1995:13). EU:s gemensamma bistånd har också fått kritik för att vara svårt att överblicka. Flera arbetsgrupper, kommittéer, biståndsprogram, organisationer och generaldirektorat handlägger olika bistånd. EU:s gemensamma bistånd hanteras inom ramen för de gemensamma institutionerna. På grund av historiska och politiska orsaker finns dock ingen enkel, övergripande administration för all biståndsverksamhet.

Man har sen dess utvecklat livsmedelsbistånd som ett instrument, tillsammans med flera andra, som bidrar till en förbättrad livsmedelssäkerhet, dvs. tillgång till mat. Kommissionens legala ramverk inom programmet *the Food Aid and Food Security Programme of the European Commission* finns att finna i *The regulation n°1292/96*, vilken antogs 1996 och innefattar EU:s nya normer för livsmedelsbistånd. Livsmedelsbiståndet regleras idag av denna förordning. Den är resultatet av en längre reformeringsprocess av livsmedelsbiståndets policier, där man vill att det ska bli ett effektivt instrument inom utvecklingspolicyn och inom matsäkerhetsstrategierna i de berörda länderna (European Programme for Food Aid and Food Security 2003-09-16). EU Kommissionen är den institution som hanterar det gemensamma biståndet och är den andre störste givaren utav livsmedelsbistånd räknat i vikt. Livsmedelsbistånd utgjorde den andra största biståndssektorn mellan 1986 och 1998 (European Commission 2000:34).

Kommissionen är indelad i 23 generaldirektorat och biståndsfrågorna hanteras inom tre av dessa generaldirektorat. Det finns också fem kommittéer knutna till kommissionen med tjänstemän från medlemsländerna. Här finns en kommitté för livsmedelshjälp och katastrofbistånd kallad Food Aid-kommittén samt EDF-kommittén. Det finns ytterligare kommittéer och arbetsgrupper som är knutna till ministerrådet eller kommissionen och som tillkommer under kortare perioder för särskilda ändamål och frågor.

Fram till och med 1985 tog ett generaldirektorat (Directorate-General for Development) hand om allt bistånd från den Europeiska Gemenskapen. Detta år separerades dock ansvaret för biståndet till Asien, Latinamerika och Medelhavsländerna till ett eget direktorat medan det ursprungliga direktoratet DG VIII förblev ansvarigt för relationerna med AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla havet) och handlade livsmedelsbiståndet, som är den största biståndskomponenten från EC budgeten (European Commission 2000:19). Direktoratet har hunnit byta namn ännu en gång och heter idag "Development DG.". EuropeAid är ytterligare en organisation som sattes upp av EU Kommissionen den första januari 2001 som ett led i att reformera kontrollen av det externa biståndet.

De FN-organ som får stora summor pengar via EU:s gemensamma budget är WFP, UNHCR och UNRWA. Allt EU:s katastrofbistånd sammanfördes 1992 i en särskild organisation, ECHO. Organisationen ansvarar för humanitärt bistånd, livsmedelshjälp i samband med katastrofer och åtgärder för att förebygga katastrofer. ECHO:s resurser kommer från både

EDF, dvs. fonden för bistånd till AVS-länderna och EU:s ordinarie budget. ECHO har inget eget lager utan livsmedel köps upp vid varje tillfälle, helst i det drabbade landet eller i något grannland, dvs. genom lokala eller triangulära köp.

Livsmedelsbiståndet brukar delas in i tre grupper baserat på dess ändamål och distributionsformer. Dessa är katastrofbistånd, programbistånd och projektbistånd. Katastrofbiståndet (emergency aid) används vid livsmedelsbrister som uppkommit pga. katastrofer som konflikter, krig och naturkatastrofer och distribueras direkt till de slutliga mottagarna utan krav på motprestation. Denna typ av bistånd har fått en högre prioritet inom livsmedelsbiståndsgivningen medan programbiståndet har minskat till följd av detta (Clay och Stokke 1995:23). Programbistånd doneras till mottagarlandets regering för försäljning på lokala marknader för att generera inkomster (counterpart funds) som ska användas i utvecklingsprojekt som bestäms i samråd med bidragsgivaren. Den tredje gruppen utgörs av projektbiståndet. Dess mål är att fungera som utvecklingsbistånd och för att trygga livsmedelsförsörjningen för de allra fattigaste. Vanligt är de projekt där människor deltar i offentliga arbeten, ofta relaterade till infrastrukturförbättringar i landet, de så kallade ”food-for-work” och betalas med mat som fås genom livsmedelsbistånd.

Genom FN:s livsmedelsprogram World Food Programme (WFP) kanaliseras mycket av livsmedelsbiståndet från EU och EU samarbetar nära WFP om vilka projekt och program som ska finansieras. WFP både koordinerar och förmedlar katastrof- och projektbistånd. WFP har genom International Food Aid Information System (INTERFAIS) sedan 1988 samlat in och sammanställt information om biståndflödena i världen. WFP kan ibland vara den enda gångbara kanalen för livsmedelsbistånd, då det utgör ett FN-organ och inte innehar en annan agenda än att trygga livsmedelssäkerheten hos folk. Programbiståndet utgörs av bilaterala livsmedelsbistånd från regering till regering och är inte organiserat genom WFP. Ännu en kanal kan enskilda organisationer vara, men de används mindre av EU än av t. ex USA.

2.4 Varför uppkommer livsmedelsbrist i u-länderna...

Jordbruket har en avgörande betydelse för u-ländernas ekonomier och bidrar idag till cirka 26% av BNP i u-länderna medan motsvarande siffra för i-länderna är 3% (Jordbruksverket

2000:87). I u-länderna har också i genomsnitt halva befolkningen varit beroende av jordbruket för sin försörjning medan det för i-länderna endast gällt knappt nio procent (Jordbruksverket 2000:9). Ändock uppkommer livsmedelsbrister i u-länderna. Den globala hungern är egentligen ett rådande fattigdomsproblem i världen (Jordbruksverket 2000:81). Det är snarare en fråga om brist på köpkraft och resurser än brist på mat. Både u-länderna själva och i-länderna har bidragit till problemet.

Det finns vissa generella faktorer som brukar anges som orsaker till att jordbruket är underutvecklat, vilket därmed leder till livsmedelsbristen. Till skillnad mot i-ländernas subventionspolitik har man under en längre tid i u-länderna missgynnat jordbruket genom att beskatta detta och istället utvecklat den egna industrin bakom höga skyddstullar. Under 1950 till 1970-talet bedrev u-länderna en importsubstituerande utvecklingspolitik, dvs. de ersatte importen med inhemsk produktion. För att industrin inte skulle slåss ut av internationell konkurrens vid uppbyggnaden införde man tullar. Detta ledde till att resurser från den andra sektorn, jordbruket, enligt gängse teori drogs till den skyddade industrisektorn och detta skydd tar form av en indirekt beskattning som belastar jordbruket (Johansson et al. 2002:33-34). Till följd av i-ländernas subventionspolitik, dvs. jordbruksstödet och exportsubventionerna, har världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter pressats ner menar flera författare (Jordbruksverket 2000:10, SOU 2002:87). Jordbruksexporten har beskattats i u-länderna och jordbrukspriserna har hållits nere till fördel för städernas befolkning, vilka gynnats av den förda politiken. Särskilt i Afrika är den politiska och ekonomiska makten koncentrerad till huvudstäderna (SOU 2001:168). Jordbruket har också belagts med direkt beskattning, då det finns få tillgängliga skattebaser i u-länderna samt är det genom sin storlek en viktig inkomstkälla för statsbudgeten. När en stor del utav inkomsten måste användas till att köpa mat leder höga matpriser lätt till politisk oro och man motiverade därmed behovet av att hålla livsmedelspriserna låga. Det är svårt att uppskatta stödet till jordbruket i u-länderna och man kan därför inte jämföra jordbruksstöden i i-länderna och i u-länderna (Jordbruksverket 2000:11). Förutom ovan sagda är bönderna i dessa länder ofta dåligt organiserade och saknar ofta politiskt inflytande.

Importsubstitutionspolitiken har dock delvis övergetts under 1980-talet, då den utvecklingsstrategi som den hörde samman med hade misslyckats (Rabinowicz 1994:20). Handeln har istället liberaliserats och reformer genomförts i syfte att marknadsanpassa ekonomin, även om jordbruket fortfarande diskrimineras jämfört med andra sektorer i flera u-

länder (Johansson et al. 2002:35). De afrikanska u-länderna har en komparativ fördel inom livsmedelsproduktionen (Berg 020801). Men både i- och u-länder tenderar att skydda sektorer där deras komparativa fördelar inte finns (Johansson et al. 2002:37). Handelshinder och jordbrukspolitiken som drivs i vissa protektionistiska länder pressar världsmarknadspriserna och bidrar till ökade svängningar (Johansson et al. 2002:15). Viktigt för u-länderna är att stödet till jordbruket från i-länderna trappas ner och att exportsubventionerna begränsas.

2.5 ... och ett livsmedelsöverskott i i-länderna?

I i-länderna omgärdas idag jordbruket av regleringar som påverkar resursanvändning, internationell handel, produktion och konsumtion av livsmedel m.m. (Rabinowicz 1994:18). Dessa regleringar utgör jordbrukspolitiken. Den västerländska jordbrukspolitikens främsta syfte är att uppnå högre inkomster för lantbrukarna, trots att det är svårt att på lång sikt påverka lantbrukarnas inkomster (Rabinowicz 1994:21). Politiken syftar också till att säkerställa tillgången till livsmedel, garantera rimliga konsumentpriser och stimulera effektiviteten i jordbrukets resursanvändning. Regleringarna utgörs av marknadsprisstödåtgärder, direkt och indirekt inkomststöd samt allmänt stöd.

Marknadsprisstöd syftar till att garantera att producenterna får bra betalt för sina varor i det egna landet, dvs. det upprätthåller höga priser på jordbruksvarorna på den inhemska marknaden (Rabinowicz 1994:18). Kalaset betalas av konsumenterna. Konkurrensen från omvärlden begränsas genom gränsskydd, dvs. genom variabla införselavgifter, kvoter eller tullar. Överskotten på den inhemska marknaden köps upp inom ramen för interna marknadsregleringar och exporteras (Rabinowicz 1994:18). Exporten är endast möjlig genom exportsubventioner, då världsmarknadspriserna är lägre än de inhemska priserna i höginkomstländerna (Rabinowicz 1994:18). Trots de senaste två CAP-reformerna utgör marknadsprisstöden fortfarande huvuddelen av stöden, vilket innebär att stöd som utgår för producerad mängd fortfarande dominerar CAP (Fahlbeck et al. 2001:10). Direkt inkomststöd innebär att jordbrukarna får högre inkomster utan att marknadspriserna för jordbruksprodukter höjs (Rabinowicz 1994:18). Här betalas stödet via skatterna istället. Stödet betalas oftast ut i form av bidrag via statsbudgeten. Indirekt inkomststöd syftar till att jordbrukaren kan köpa sina produktionsmedel billigare eller låna pengar på banken på fördelaktigare villkor än andra näringsidkare (Rabinowicz 1994:18). Även tullar och

exportsubventioner påverkar jordbrukarnas inkomster indirekt genom att ge ett högre marknadspris för de inhemska konsumenterna och producenterna. Priserna gynnar inhemsk produktion, men den minskade efterfrågan på importen vid tullar eller det ökade utbudet av exporten på världsmarknaden orsakar lägre priser i omvärlden om landet eller regionen är tillräckligt stort, som i EU:s fall. Hur stor denna effekt är beror på hur stort subventionsbeloppet är och hur stora kvantiteter som kommer ut på världsmarknaden (Jordbruksverket 2000:12). Lönsamheten för u-ländernas jordbruksprodukter minskar och incitamenten för att producera minskar. Allmänt stöd innefattar exempelvis stöd till forskning och utbildning (Rabinowicz 1994:19). Även om politiken är komplicerad och det är svårt att jämföra länders jordbruksstöd sinsemellan används Producer Subsidy Equivalents, PSE-måttet, vid dessa jämförelser. PSE anger hur stor del av lantbrukarnas inkomster som kommer från stöd i olika former. Under åren 1998-2000 uppgick PSE-talet för EU till cirka 40 procent (Johansson et al. 2002:31).

De stora jordbruksöverskotten inom EU exporteras, men då världsmarknadspriserna understiger priserna i EU måste exporten som sagt subventioneras. Denna mellanskillnad betalas utav EU-budgeten genom den gemensamma jordbrukspolitiken (SOU 2002:87). Vinnarna av den förda jordbrukspolitiken är främst jordbrukarna i i-länderna. Konsumenterna och skattebetalarna tillhör förlorarna. Med de reglerade marknaderna i i-länderna påverkas priset utav politiken, vilket påverkar vad som produceras och i hur stora kvantiteter. Detta leder till betydande överskott, vilket exporteras med hjälp av exportsubventioner och påverkar världsmarknadspriset neråt. Även om konsumenterna och industrin i andra länder får tillgång till billiga varor förlorar jordbrukarna i dessa länder incitament till egen produktion, vilket i förlängningen drabbar livsmedelssäkerheten (SOU 2002:88). Kortsiktigt innebär EU:s jordbrukspolitik att livsmedelspriserna hålls nere och u-länderna kan importera livsmedel till en lägre kostnad. Utan subventionerna till EU:s bönder skulle världsmarknadspriset höjas och länderna skulle då få betala mer för sin import (Mannergren 1996:19). På längre sikt är denna politik orimlig, då de lokalt producerade varorna riskerar att slåss ut av EU:s jordbruksprodukter.

Mannergren (1996:22) menar att kopplingen mellan livsmedelsbiståndet och EU:s överproduktion av subventionerade jordbruksvaror är tydlig. Stödet är utformat enligt principen ju större produktion desto mer stöd. Det mesta av stödet går därför till stora producenter. I EU räknar man med att 80 procent av prisstödet går till 20 procent av

bönderna (Rabinowicz 1994:21). Livsmedelshjälpen har dock minskat från cirka 50 procent av det totala biståndet i slutet på 1960-talet till cirka 20 procent i slutet av 1990-talet samtidigt som mer livsmedel till livsmedelshjälpen köps upp genom triangulära köp (Mannergren 1996:22-23). Cirka en fjärdedel av livsmedelsbiståndet är katastrofhjälp och av resten ges två tredjedelar som indirekt stöd genom FN eller andra organisationer, medan en tredjedel ges direkt (Bolling 1995:24). Livsmedelsbiståndet är numera också kopplat till målet att länderna ska kunna trygga sin egen livsmedelsförsörjning.

2.6 Hur uppnås livsmedelssäkerhet?

Två olika argument framförs för att uppnå livsmedelssäkerhet. Det första är att liberalisera handeln, vilket kan bidra till en förbättrad livsmedelssäkerhet. Andra hävdar däremot att länder istället måste skydda sin inhemska produktion för att garantera livsmedelssäkerheten för sin befolkning, vilket exempelvis behövdes i Europa efter andra världskriget. Livsmedelssäkerhet definieras av *the Rome Declaration on World Food Security and World Summit Plan of Action* enligt följande:

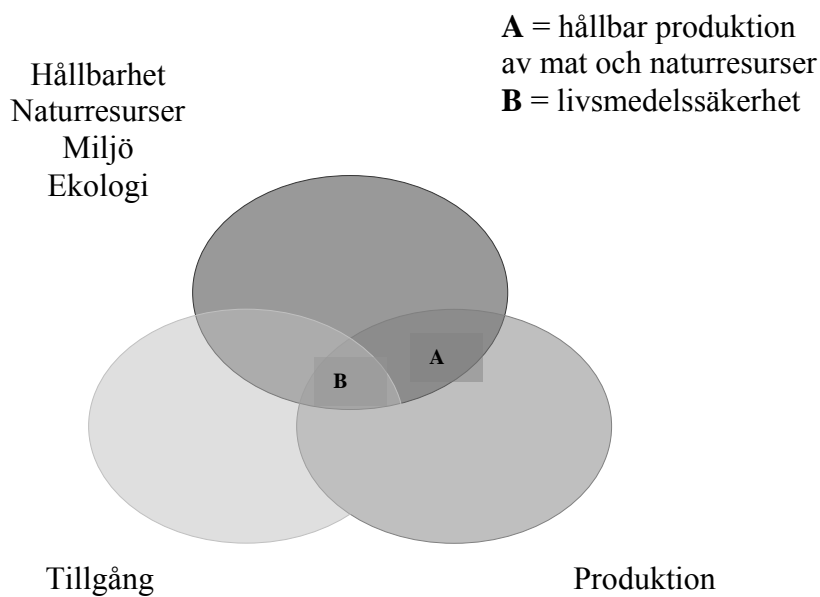
... när alla människor, vid alla tidpunkter, har fysisk och ekonomisk tillgång till tillräcklig, säker och näringsrik mat för att tillfredsställa sina dietmässiga behov och livsmedelspreferenser för att kunna leva ett aktivt och hälsosamt liv.

(Johansson et al. 2002:51)

Till synes tas flera viktiga aspekter upp i definitionen livsmedelssäkerhet. Tillgängligheten för alla vid alla tidpunkter brukar anges som det vanligaste argumentet för självförsörjningen, det så kallade beredskapsmålet. Den ekonomiska tillgången visar på köpkraftens betydelse. Maten ska också vara näringsrik.

Begreppet livsmedelssäkerhet var under 1950- och 1960-talen kopplat till öknings av produktionsvolymen. Dock minskade den globala produktionen i början på 1970-talet och de internationella priserna på spannmål ökade. Livsmedelssäkerhet kopplades då till förekomsten av spannmålslager. Dessa spannmålslager och en ökande livsmedelsproduktion i världen till trots hindrade inte flera svältkatastrofer i främst Afrika. Man började diskutera kring betydelsen av tillgången till mat och koppla detta till utveckling (SOU 2002:14). Man

har därefter alltmer diskuterat livsmedelssäkerhet. För att livsmedelssäkerhet ska råda måste produktion (kvantitet), hållbarhet (miljö och ekologi) och tillgång (alla människors fysiska tillgång till mat) råda (SOU 2002:14). Med **produktion** menas effekter som påverkar en aktörs möjlighet att producera tillräckliga mängder mat. Exempel på detta är kunskap, tillgång till vatten, mark och insatsvaror, komparativa fördelar, geografiska områden etc. **Hållbarhet** syftar på att metoder genom vilka maten framställs måste vara långsiktigt hållbara ur ett ekologiskt perspektiv. Och med **tillgång** menas att alla människor måste få tillträde till den mat som produceras. Ifall maten produceras genom miljömässigt och ekologiskt hållbara metoder åstadkommer man en hållbar produktion av mat och naturresurser – fält A i figur 2:2. Om hela befolkningen inte kan få tillgång till maten kan man inte säga att livsmedelssäkerhet råder (SOU 2002:15). Produktionen av mängden mat är hållbar och hela befolkningen har tillgång till mat i situationen i fältet B.



Figur 2:2. Diagram över livsmedelssäkerhet.
Källa: SOU 2002:75. *Utrota svälten*. Sid 15-16.

I internationella sammanhang diskuteras ofta livsmedelssäkerhet på en aggregerad nivå, vilket beror på att det är nationer som förhandlar med varandra. Livsmedelssäkerhet brukar därför betyda *nationers* kapacitet att producera och importera livsmedel (Jordbruksverket 2000:17). Dock förekommer livsmedelssäkerhet på många nivåer och har olika orsaker och

lösningar: global, regional, nationell, lokal, hushålls- och individuell nivå. Strategier för att bekämpa fattigdomen och för nationell utveckling är starkt sammankopplat med livsmedelssäkerhet. Livsmedelssäkerhet handlar om att fattiga ska få möjlighet att skaffa sig tillräckligt mycket mat och också främja handeln och den ekonomiska tillväxten för att säkra tillgången till mat på nationell nivå. Trots svälten i världen finns det idag på global nivå tillräckligt med mat för att försörja hela världen. De reala priserna för livsmedel har sjunkit under de sista 140 åren (SOU 2002:17). Även om maten finns inom landets gränser har många människor inte köpkraft, dvs. ekonomiska resurser för att få tillgång till maten (Johansson et al. 2000:54). Livsmedelssäkerheten skulle kunna förbättras genom att minska fattigdomen menar Johansson et al. (2000:55). Detta görs genom att stimulera ekonomisk tillväxt och öka de fattigas inkomster. Ett instrument för att nå detta mål är internationell handel, då denna leder till ökat välstånd och kan gynna ekonomisk utveckling. Dock måste man uppmärksamma att ekonomisk tillväxt inte direkt leder till ett minskat antal fattiga, då olika grupper i ett land påverkas olika av en eventuell handelsliberalisering.

De fattiga hushållen saknar köpkraft och/eller producerar inte tillräckligt mycket jordbruksprodukter. Genom att bekämpa fattigdomens orsaker kan livsmedelssäkerheten öka på lång sikt (SOU 2002:20). På kortare sikt ges livsmedelsbistånd för att rädda liv hos de utsatta i situationer som naturkatastrofer och konflikter menar SOU (2002:21). Befinner vi oss utanför fält B i figur 2:2 kan man åtgärda livsmedelsbristen genom livsmedelsbistånd ifall handeln inte kan åtgärda detta. Livsmedelsbristen kan som sagt uppstå pga. naturkatastrofer eller konflikter. Naturkatastrofer påverkar mest de fattiga i de tätt befolkade områdena, vilka tvingas bosätta sig på mer riskfyllda platser. Konflikter i en region eller ett land kan leda till mycket låg livsmedelssäkerhet och människorna skulle vara i behov utav livsmedelsbistånd för att lindra lidandet. Dock uppstår lätt en situation där de humanitära aktörerna stannar kvar under en längre tid efter att krisen upphört och institutionaliseras i avsaknad av andra aktörer menar SOU (2002:22). Då kan livsmedelsbiståndet bli en orsak till konflikten, då olika aktörer försöker skaffa sig kontroll över hjälpen vilket kan förlänga lidandet för den utsatta befolkningen. Livsmedelsbistånd är inte en långsiktig lösning på problemen med livsmedelssäkerhet, då den bl. a. kan snedvrیدا prisbilden på jordbruksprodukter. Med hjälp av livsmedelsbistånd kan livsmedelssäkerheten i ett land eller region bara kortsiktigt stärkas.

3 METOD

3.1 Teori

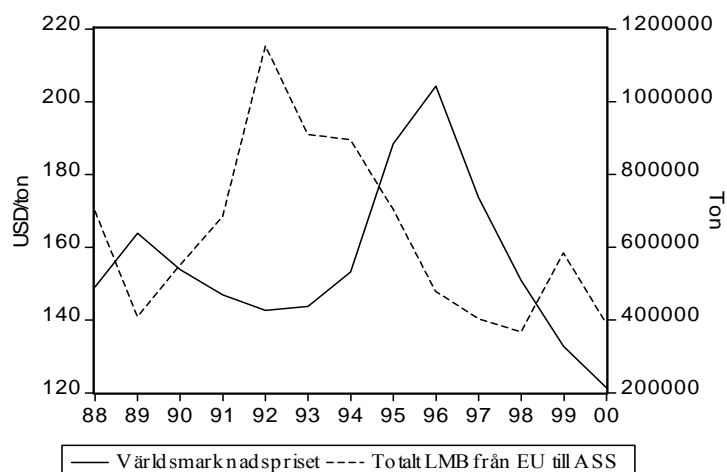
Det finns alltså flera motiv bakom svängningarna i mängden livsmedelsbistånd varav de altruistiska motiven sällan är de enda faktorerna utan desto oftare samspelar dessa med egoistiska intressen inom ekonomi, politik och strategiska intressen menar Clay och Stokke (1995:2). De menar också att större internationella aktörer t.o.m. kan använda bistånd som ett instrument i sin utrikespolitik för egen vinning. Webb (2003:14) påpekar däremot att det länge har gjorts ansträngningar att frikoppla livsmedelsbiståndet från utrikespolitiska intressen, men att olika ekonomiska kriser har fördröjt eller motverkat detta mål.

Webb (2003:2) menar att svängningarna i mängden livsmedelsbistånd beror på tre faktorer:

- världsmarknadspriserna på livsmedelsspannmål
- det globala mönstret för humanitära katastrofer
- givarnas beslut relaterade till en bedömning av behovet

Utifrån dessa faktorer vill jag bygga en testbar kvantitativ modell som kan förklara orsakerna bakom EU:s givande av livsmedelsbistånd till den undersökta regionen.

Studier har visat att det finns ett mycket starkt samband mellan de globala spannmålspriserna och leveranserna av livsmedelsbistånd menar Webb (2003:2). Som man kan se i figur 3:1 har EU:s livsmedelsbistånd sjunkit under flera år i mitten av 90-talet med start 1992 samtidigt som världsmarknadspriset på spannmål har ökat. Livsmedelsbiståndet till länderna söder om Sahara ökade igen 1998 efter en tids fallande internationella priser på spannmål. Likaså kan en spridning av höga toppar och djupa dalar konstateras, vilket även Webb (2003:3) finner på global nivå. Osäkerheten runt råoljans prisutveckling och de eventuella effekterna på priserna av en avreglering av jordbruksmarknaden är stor påpekar Webb (2003:3). Råolja påverkar livsmedelsbiståndet genom höjda transportkostnader. 1993 och 1998 var år då råolja utsattes för prispress neråt och värt att notera är att dessa två år stabiliserade eller ökade livsmedelsbiståndet till regionen.



Figur 3:1. Livsmedelsbistandsflöden från EU till Afrika söder om Sahara och världsmarknadspriset på spannmål mellan 1988-2000

Källa: Egna beräkningar av världsmarknadspriset med data från OECD (se mer under kapitel 4) och livsmedelsbistandsdata från FN-INTERFAIS.

Effekterna på spannmålspriserna vid en fortsatt avveckling av jordbruksmarknaden kan oroa länder med låga inkomster och livsmedelsbrist, då det kortsiktigt skulle fördyra produkterna – och därmed importen – i fråga, även om jag kan anse att de i längden vinner på avregleringarna av jordbruksmarknaden, där många av dem har en komparativ fördel i handeln. Världsmarknadspriset på spannmål påverkas naturligtvis också av det globala utbudet av spannmål. EU och USA utgör de dominerande regionerna inom givandet av livsmedelsbistånd i världen sedan cirka 20 år tillbaka och produktiviteten i dessa regioner påverkar det globala biståndet starkt. Livsmedelsöverskotten påverkas därmed starkt utav jordbrukspolitiken i respektive region, i EU av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). EU har fortsatt att främja politisk prisstabilitet, kostsamma system för jordbruksstöd och fasta priser, vilka snedvrider relationerna mellan priserna på världsmarknaden och internt inom EU (Webb 2003:4). Webb (2003:14) påstår att stora överskott tillsammans med låga världsmarknadspriser på spannmål och livsmedelskriser i länder av strategiskt intresse har lett till ett större flöde av livsmedelsbistånd. Värt att notera är dock frågan om hur mycket ett överskott egentligen är. När skapas det? När vet man att man har ett? Termen verkar delvis ha en subjektiv definition beroende på målet med jordbrukspolitiken. Blau (1985:17) menar dock att frågan om hur man ska avyttra överskott handlar egentligen om vad som orsakar överskott och hur de kan undvikas. I min analys av vilka faktorer som har påverkat livsmedelsbiståndet från EU till Afrika söder om Sahara verkar det därför relevant att inkludera **världsmarknadspriset på spannmål** och **EU:s spannmålsproduktion** samt **EU:s export av spannmålsprodukter** i modellen. Då flera författare har poängterat överproduktionens

betydelse i EU och dess påverkan på livsmedelsbiståndet förväntar jag mig därför en signifikant positiv koefficient för denna variabel.

Mönstret över de globala humanitära katastroferna spelar också en roll när bidragsgivarna beslutar om livsmedelsbistånd. Livsmedelsbistånd i form av katastrofhjälp ökade mellan 1992 och 1998 på en global nivå (Webb 2003:6). Under 1980- och 1990-talen var Afrika söder om Sahara överrepresenterat i de större kriserna, bl.a. med de väpnade konflikterna i Somalia, Demokratiska Republiken Kongo, Mocambique, Sudan, Rwanda/Burundi och Sierra Leone påpekar Webb (2003:8). Intressant nog så sjönk livsmedelsbiståndet från EU – trots EU:s uttalade omorientering av resurser till humanitära insatser bl. a genom skapandet av ECHO 1992 – till denna region under just 1992 till 1998. Man kan då anta att det livsmedelsbistånd som gavs delvis ersatte projekt- och programbiståndet, enligt den nya förordningen 1292/96 från Kommissionen. Med humanitära katastrofer brukar man mena krig och naturkatastrofer. Långsiktiga stabila förhållanden i livsmedelsproducerande områden och fred är av avgörande betydelse för livsmedelstillgången. I min modell har jag därför valt att ta med **krig** och **naturkatastrofer** som två möjliga faktorer för EU att ge livsmedelsbistånd. Jag förväntar mig att datan över naturkatastrofer och krig får en signifikant positiv koefficient pga. deras direkta koppling till människor i nöd och i brist av livsmedel.

För att bättre förbereda sig på hur mycket livsmedelsbistånd som behövs i världen och för att planera livsmedelsbiståndsbudgetar försöker man prognostisera det globala behovet av livsmedelsbistånd. Flera kvantitativa prognoser har genomförts av det globala livsmedelsbehovet, där de alla har utgått från skilda datakällor, metoder och prognostiserande tidsperioder (Webb 2003:10). Majoriteten av de större forskningsinstituten baserade prognoserna av behov på:

den mängd spannmål som behövs för att fylla gapet mellan vad ett land kan producera plus dess ekonomiska förmåga att importera kommersiellt, och en uppställd konsumtionsnivå” (USDA 1995).

(Webb 2003:11)

Det har dock visat sig att livsmedelsbiståndet under 1990-talet aldrig kom upp i samma siffror som alla dessa spannmålskalkyler och uppställda konsumtionsnivåer, vilka beräknade behovet i bl.a. livsmedelsosäkra länder (Webb 2003:11). Webb (2003:12-13) menar att givarna har

olika uppfattningar om livsmedelsbiståndets roll för livsmedelsosäkerheten och han menar att man inte på ett tillfredsställande sätt kan definiera ett behov kvantitativt. Det finns en mycket liten internationell samstämmighet om hur begreppet ”behov” ska definieras och hur ”behoven” bäst kan uppfyllas oberoende definition (Webb 2003:20). Precis som Webb (2003:13) hävdar finns ingen direkt koppling mellan mänsklig nöd och *brist* på livsmedel i sig, och därmed ett behov av livsmedelsbistånd för att täcka denna brist. Mänsklig nöd kan ha förorsakats av otillräcklig köpkraft hos personer, som trots välfyllda mataffärer i landet ändå lider nöd då de inte har en möjlig tillgång till livsmedlen. Den dåliga köpkraften och fattigdomen i många u-länder är också ofta de bakomliggande orsakerna till deras livsmedelsbrist, så utan att öka människornas inkomster löses inte problemen med behovet av mat på lång sikt. Då människors inkomster i u-länderna därför antagligen spelar en stor roll har jag istället för behov valt att ta med **BNP per capita**, som ett mått på välstånd, i min modell för att utröna ifall den kan förklara EU:s livsmedelsgivande till Afrika söder om Sahara. Mindre fattigdom borde leda till sänkt livsmedelsbistånd. Även ett mått på **öppenheten för handel** i dessa länder inkluderas. USA har som tidigare påpekats ofta anklagats för att med hjälp av livsmedelsbiståndet vilja söka nya exportmarknader för sina varor. Ett u-land med stor öppenhet för handel kan antas ha större chans att kunna vara en av dessa nya exportmarknader i framtiden. Även Världsbankens chefsekonom betonar att ”vi måste betona handeln kraftigt’ för att betvinga hungern under nästa decennium” (Webb 2003:20). Och Milton (030717) menar att drivkrafterna bakom biståndet är behovet av att öka den egna exporten. Ekonomen Amartya Sen är känd för att ha påvisat att svältkatastrofer nästan aldrig förekommer i demokratiska stater (Rabinowicz 1994:30). De demokratiska staterna skulle då vara de stater som vore i minst behov utav livsmedelsbistånd. Enligt SOU (2002:32) bör biståndet dock främst ges till de länder där regeringar utövar ett gott styrelseskick, vilket är nödvändigt för att bibehålla och öka biståndets effektivitet. Jag anser därför att variabeln **demokrati** vore av intresse för analysen för att se om den påverkar EU:s livsmedelsbistandsflöden till regionen.

Skillnaden mellan nivån på den lokala produktionen tillsammans med den möjliga kommersiella importnivån (dvs. importen minus livsmedelsbiståndet) och en definierad konsumtionsnivå avgör hur mycket livsmedelsbistånd ett land behöver för att försörja sin befolkning. Då världsmarknadspriset pressas ner – pga. jordbrukssubventionerna bl.a. från EU – minskar lönsamheten och incitamenten för lokal produktion i u-länderna, vilket i förlängningen hotar produktionen och livsmedelssäkerheten i u-länderna. Detta kan leda till

ett större behov utav livsmedelsbistånd. Importen av spannmål i regionen kan dock också vara av vikt ifall EU – som USA – är angeläget av att hitta nya exportmarknader för sina produkter. Jag har därför valt att inkludera **regionens spannmålsproduktion** och **regionens spannmålsimport** som faktorer i analysen.

3.2 Empirisk modell

Den empiriska modellen som följer från det ovan sagda är:

$$LMB_{it} = \alpha_i + \beta_1 \log rgdpch_{it} + \beta_2 open_{it} + \beta_3 dem_{it} + \beta_4 krg_{it} + \beta_5 natur_{it} + \beta_6 prod_{it} + \beta_7 komimp_{it} + \beta_8 spannpri_{it} + \beta_9 spannprou_{it} + \beta_{10} spannexpe_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

i = land i
t = år t

Denna regressionsanpassning syftar till att mäta effekten av olika förklarande variabler på Y-variabeln, dvs. den beroende variabeln. LMB är den beroende variabeln och står för mängden livsmedelsbistånd från EU till Afrika söder om Sahara. α utgör en konstant och har försatts med en dummyvariabel för att få bort alla fasta förändringar, som påverkningar av befolkningsskillnaderna, mellan länderna. De oberoende variablerna är tio till antalet och en del är kodade enligt deras ursprungskälla. Dessa är $\log rgdpch$ och $open$. $\log rgdpch$ står för det logaritmerade värdet utav BNP per capita och $open$ står för ländernas öppenhet för handel. Vidare står beteckningarna dem för demokrati, krg för krig och $natur$ för naturkatastrofer. De återstående variablerna betecknar produktionen av spannmål i Afrika söder om Sahara ($prod$), den kommersiella importen i regionen ($komimp$), världsmarknadspriset på spannmål ($spannpri$), spannmålsproduktionen i EU ($spannprou$) samt spannmålsexporten från EU ($spannexpe$). ε utgör en felterm som står för den variation i den beroende variabeln som inte förklaras av ekvationen. Detta beror på att man inte har fört in alla relevanta förklarande variabler i modellen.

3.3 Regressionsanalys

Jag vill undersöka ifall faktorerna i regressionsmodellen har ett samband med EU:s givande av spannmålsbistånd till Afrika söder om Sahara under den studerade tidsperioden. Datan är av paneltyp, vilket innebär att man kan mäta skillnader mellan länder för olika variabler – tvärsnittsdata – och för olika tidpunkter – tidsseriedata. Ur regressionsanalysen kommer β -värdena, p-värdena samt R^2 -värdet och det justerade R^2 -värdet att analyseras.

Beta-värdena mäter förändringen av den beroende variabeln vid en enhets förändring av den förklarande variabeln ceteris paribus. P-värden – med en vald signifikansnivå på fem procentsnivån – mäter hur stor sannolikheten är att beta-värdena (β) är skilda från noll. Resultatet vid ett p-värde under fem procentsnivån är alltså signifikant för studien. Om detta är fallet kan man ur beta-värdena utläsa förändringen i den beroende variabeln. Om p-värdet är över 5% finns det ingen statistisk anledning att beta-värdena inte är noll. Hur väl anpassningen sluter sig till Y-variabeln visas av determinationskoefficienten, R^2 . Den är ett mått på förklaringsgraden av ekvationen och antar ett värde mellan noll och ett. Ju närmare måttet kommer 1 – dvs. 100% – desto högre förklaringsgrad råder. Måttet visar på hur mycket av variationen av Y-variabeln som förklaras av regressionssambandet. R^2 -värdet ökar oftast (i varje fall kan det inte minska) ifall man hade ökat antalet förklarande variabler på samma material. Det justerade R^2 -värdet kan däremot minska, vilket skulle visa på att fler faktorer – och den extra faktorn – inte förklarar regressionssambandet lika bra, då förklaringsgraden minskar. Så ju fler förklaringsvariabler det finns i en modell desto högre kan R^2 -värdet bli, men samtidigt kan oöverskådligheten i materialet och modellen öka.

4 DATA

Nedan följer en beskrivning över alla variablerna i studien, val av data och eventuella operationaliseringar samt eventuella faktorer som kan ha inverkat på datan och påverkat resultaten och slutsatserna av den empiriska studien. För alla variabler återfinns det årliga observationer för 1988-2000.

4.1 Variablerna

Livsmedelsbistånd (*LMB*)

Livsmedelsbiståndet utgör den beroende variabeln i regressionen. Datan är hämtad ifrån WFP:s databas – INTERFAIS –, vilken registrerar alla leveranser av livsmedelsbistånd i världen. Till skillnad från data för produktionen, importen och exporten brukar livsmedelsbiståndsdatan publiceras per skördeår, dvs. juli-juni, då medlemmarna i FAC använder sig av skördeåret som bas för sina åtaganden vid skeppningen av spannmålet. Data finns dock per kalenderår och det är den data som används i denna studie. Tidsserier för kvantiteter mottaget livsmedelsbistånd har jag erhållit från Carl-Johan Belfrage vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, som har insamlat materialet från World Food Programme under hösten 2003. De enskilda medlemsstaternas bilaterala livsmedelsbistånd ingår inte. Spannmålsbiståndet är synonymt med livsmedelsbiståndet och inkluderar vete, ris och ”coarse grains”.

BNP per capita (*Logrgdpch*)

Det vanligaste använda måttet på materiell levnadsstandard är BNP per capita. Datan för BNP per capita är köpkraftsjusterat och anges i konstanta (dvs. reala) priser baserade på ett kedjeindex med 1996 som basår. Detta för att möjliggöra jämförelser mellan länder och över tiden. Sambandet som erhålles ur regressionen är linjärt. BNP per capita anges i logaritmerade värden, då BNP per capitas förändring över tiden blir större och större och annars växer som en exponentiell kurva. Datan är hämtad från Penn World Table (Heston et al 2002).

Öppenhet för handel (*open*)

Trots att ett par olika definitionssätt av begreppet råder och delvis svårigheter med att operationalisera måttet är det ett allmänt erkänt makromått. Öppenhet för handel har beräknats enligt det gängse måttet import plus export genom BNP. Datan kommer från Penn World Table (Heston et al 2002).

Demokrati (*dem*)

Nivån på frihet i ett land har hämtats från ett index ifrån Freedom House (Freedom House 2004), vilka sammanställer och publicerar rapporter på nivån av demokratiseringen i världens länder. De rangordnar ländernas politiska och civila frihet i tre kategorier – *icke fritt*, *delvis fritt* och *fritt* – med hjälp av en skala från 1-7. Ju närmare 1, desto friare räknas landet. Jag har valt att ersätta de tre kategorierna, *icke fritt*, *delvis fritt* och *fritt* till *icke fritt* och *fritt* istället, då jag anser att det viktiga i denna studie är att få en överblick över de demokratiska och de icke-demokratiska länderna i Afrika söder om Sahara. Den tredje kategorin, *delvis fritt*, är fortfarande ett odemokratiskt land och bör behandlas därefter. Variabeln konstrueras som en dummyvariabel med värdet 1 för frihet och värdet 0 för icke-frihet.

Naturkatastrofer (*natur*)

Jag har hämtat data över naturkatastrofer i Afrika söder om Sahara från CRED (EM-DAT:2005) – Center for Research on the Epidemiology of Disasters – vilka samarbetar tillsammans med WHO. CRED sammanställer en databas över naturkatastrofer runt om i världen och den består av data hämtad från skilda källor som FN-organisationer, NGO:s, försäkringsbolag, forskningsinstitut samt nyhetsbyråer. Naturkatastrofer uppvisas som en dummyvariabel i regressionen, vilken påvisar ifall en naturkatastrof har inträffat under ett visst kalenderår i ett specifikt land. Variabeln antar värdet 1 vid en naturkatastrof och värdet 0 annars. Samma naturkatastrof kan ibland ha berört två länder samtidigt under samma kalenderår, men räknas då som två naturkatastrofer – en naturkatastrof per land per år – då den inträffade i och berörde två olika länder, vilket också innebär att eventuellt bistånd bör komma till två länder (regeringar). Med denna definition var det totala antalet naturkatastrofer i Afrika söder om Sahara 336 stycken under den undersökta perioden. Nackdelen med denna form av kvantifiering av en kvalitativ företeelse är att man inte har möjlighet att ta hänsyn till hur många gånger ett land berördes av en naturkatastrof under ett år, bara att en naturkatastrof inträffade just det angivna året i ett land.

Krig (*krig*)

Data över krig i regionen är hämtad från PRIO (Gleditsch et al. 2002) – International Peace Research Institute. Krig uppvisas som en dummyvariabel i regressionen, där variabeln antar värdet 1 vid ett pågående krig i landet och värdet 0 om krig inte rådde under året. Att ett land befinner sig i krig innefattar mellanstatliga, inomstatliga, intermediära och mindre krig och konflikter. Likaså här kan ett krig ha berört två länder under ett år, men definieras då som två krig under samma år enligt samma resonemang som vid naturkatastrofvariabeln. Enligt denna beräkning pågick 152 krig mellan 1988 och 2000.

Världsmarknadspriserna (*spannpris*)

Världsmarknadspriserna på spannmål under 1988-2000 har inte funnits tillgängliga. Istället har jag beräknat spannmålspriserna på de tre huvudkomponenterna vete, ris och coarse grain utifrån OECD:s (World Cereal Projections 2004) tillgängliga data på spannmålsproduktionen och världsmarknadspriset på de tre varorna. Skördeåret indelas från juli till juni, vilket innebär att rapporteringen av produktionen sker på så sett. Vidare anges också priset för samma period. Då produktionen mellan 1988 och 1995 inte är tillgänglig och priset för respektive vara under perioden inte rör sig oerhört mycket har jag räknat fram varornas produktionsandel mellan 1995/1996 t.o.m. 2000/2001 – deras andel av det totala spannmålet – vilket jag använder för hela perioden 1987/88 till 2000/2001, då det är relativt konstant. Jag räknar sen fram världsmarknadspriset på spannmål per år från juli till juni. Därefter har jag räknat om priserna från skördeår till kalenderår (januari till december) för att kunna jämföra världsmarknadspriserna med de andra variablerna. Detta har gett mig en god approximation över spannmålspriset (USD/ton) i världen mellan 1988 och 2000, även om det inte är det exakta priset som rådde.

Spannmålsproduktionen i Afrika söder om Sahara (*prod*) och den **kommersiella spannmålsimporten i Afrika söder om Sahara** (*komimp*)

I datan hämtad från FAO (Agricultural Data 2004) inkluderas fyra öar och Västsahara i definitionen av Afrika söder om Sahara. Dessa har dock exkluderats ur analysen, då de inte får något livsmedelsbistånd från EU enligt datan från FN-INTERFAIS. Vidare är det den kommersiella spannmålsimporten som är beräknad och används och inte den vanliga importen, vilken inkluderar livsmedelsbistånd. Den kommersiella importdatan innefattar den totala världsimporten till länderna. Produktionen och den kommersiella importen mäts i ton.

Spannmålsproduktionen i EU (*spannprodeu*) och spannmålexporten från EU (*spannexpeu*)

Data till dessa variabler är också hämtade ifrån FAO (Agricultural Data 2004). EU består under 1988 till 1994 av 12 medlemsländer, men utvidgas år 1995 med ytterligare tre medlemsländer. Dessa är Finland, Sverige och Österrike. Antagligen har Kommissionen inte ökat sitt livsmedelsbistånd drastiskt pga. detta och små skillnader lär föreligga, då FN inte har definierat EU olika för de två tidsperioderna. Exportdatan innefattar den totala världsexporten från EU. Produktionen och exporten mäts i ton.

5 EMPIRISKA RESULTAT OCH SLUTSATSER

5.1 Resultat och analys

Resultatet som följer av skattningarna är:

Sample: 1988 2000

Included observations: 13

Number of cross-sections used: 42

Total panel (unbalanced) observations: 455

Cross sections without valid observations dropped

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGRGDPCH?	-16797,98	8388,312	-2,002546	0,0459
OPEN?	117,6919	80,07496	1,469771	0,1424
DEM?	7321,700	4575,897	1,600058	0,1104
KRG?	7328,199	3004,515	2,439062	0,0152
NATUR?	117,9126	2035,644	0,057924	0,9538
PROD?	-0,005509	0,002049	-2,689141	0,0075
KOMIMP?	0,006163	0,005268	1,169854	0,2428
SPANNPRIS	41,05883	55,28312	0,742701	0,4581
SPANNPRODEU	-0,000244	7,13E-05	-3,426270	0,0007
SPANNEXPEU	0,000300	0,000283	1,059777	0,2899

Tabell 5:1 Skattningsresultat

Det visar sig att det saknades tillräckligt med data för ändamålet till fem av länderna i regionen (Ekvatorial Guinea, Liberia, Seychellerna, Sierra Leone och Swaziland) och därav analyseras bara 42 av de 47 länderna för de 13 åren. Även om länderna i Afrika söder om Sahara är relativt homogena måste man beakta att stora skillnader kan föreligga. Studien visar på de genomsnittliga effekterna för dessa länder, så enstaka länder kan avvika från resultatet. Resultatet och de slutsatser som görs av denna studie kan naturligtvis också ha påverkats av den metod och de variabler jag använt.

Fyra av variablerna i modellen är signifikanta på en femprocentsnivå. Dessa är BNP per capita, krig, spannmålsproduktionen i Afrika söder om Sahara och spannmålsproduktionen i EU. Detta innebär, som förväntat, att ju högre välståndet är i regionen, desto mindre livsmedelsbistånd ges, i detta fall minskar det med 16797,98 ton vid en enhets ökning av BNP per capita om vi håller alla andra variabler konstanta. Det är dock viktigt att komma ihåg att

en hög tillväxt av per capita inkomsten inte garanterar att alla medborgare får ta del av en höjd inkomst och levnadsstandard.

Även variabeln krig är signifikant, precis som väntat. Mer livsmedelsbistånd levereras ifall ett krig pågår i länderna i regionen. Vidare visar skattningarna på att produktionen i Afrika söder om Sahara och i EU är signifikant. Betakoefficienten visar att livsmedelsbiståndet till regionen minskar när produktionen där ökar. Man skulle kunna tro att lokal produktion tränger undan behovet utav livsmedelsbistånd, dock är denna minskade mängd väldigt liten i sammanhanget. I realiteten betyder detta att om Afrika söder om Sahara ökade produktionen med 1 ton, så minskar livsmedelsbiståndet med 0,0055 ton, eller ifall produktionen skulle öka med 1000 ton minskar biståndet med 5,5 ton. Livsmedelsbiståndet sjunker intressant nog också när produktionen i EU ökar, vilket går emot mycket av teorin och litteraturen på området. Detta skulle kunna bero på att spannmålsproduktionen i sig inte är ett tillräckligt väldefinierat kriterium för just överskott och att ett bättre sådant skulle behövas. Om EU:s produktion ökade med 1 ton minskade livsmedelsbiståndet med 0,00024 ton, dvs. om produktionen av spannmål ökade med 1000 ton skulle biståndet minska med 0,24 ton. Dessa förändringar är väldigt små i det stora sammanhanget.

Det mest förvånande resultatet från skattningarna är att naturkatastrofer inte är en signifikant variabel i modellen. Vad detta kan bero på är svårt att uttala sig om, men kan bero på svårigheten att kvantifiera händelsen. Dock har detta gjorts enligt ett snarlikt koncept som variabeln för krig, vilket gav ett annat resultat. Naturkatastrofer ingår i EU:s definition av en händelse som försätter människor i nöd och i brist av bl. a. mat. Den omorienteringen mot humanitär hjälp som har gjorts sedan 1992 kunde man tänkas ha påverkat livsmedelsbiståndets mängd och riktning mot utsatta länder för naturkatastrofer. Intressant är också att variabeln spannmålspris inte var signifikant. Trots att det har gått i motsatt riktning till livsmedelsbiståndet under de studerade åren (se figur 3:1) och utgjorde en av de tre faktorer som Webb (2003) menade låg bakom svängningarna av livsmedelsbiståndet. En reflektion är att råoljans priser kanske påverkar livsmedelsbiståndet, då kostnaden för leveranserna blir högre vid ett högt pris på oljan. För de övriga variablerna i modellen var antagandena ovissa beroende på skilda uppfattningar om deras vikt.

Värdet av R^2 är 0,7349, vilket innebär att 73,5% av variationen i livsmedelsbiståndet kan förklaras av denna modell. Det justerade R^2 -värdet är 0,7013. Trots det höga antalet

förklarande variabler i modellen visar det justerade R^2 -värdet att 70% av variationen i Y-variabeln kan förklaras av modellen. Vid flera förklarande variabler kan säkerheten i bestämningen av enskilda koefficienter minska. Ifall det finns en förklarande variabel som är högt korrelerad med en eller flera andra variabler i ekvationen kan den minskade säkerheten bli påfallande. När det råder en hög samvariation – korrelation – mellan förklarande variabler föreligger multikollinearitet. Detta innebär att variablerna kan tänkas mäta samma sak och därmed påverkar Y-variabeln genom samma kanal. En eller flera variabler kan vara korrelerade med varandra och ge samma förklaring till variationen i den beroende variabeln. Det vore möjligt att – rent tekniskt – testa för multikollinearitet mellan variablerna i studien men pga. de många länderna och variablerna skulle det inte vara försvarbart att ta sig igenom de åtskilliga observationerna. Multikollinearitet existerar mer eller mindre i all ekonomisk forskning.

5.2 Slutsatser

De faktorer som enligt modellen påverkar EU:s livsmedelsbistånd till Afrika söder om Sahara är BNP per capita, krig, produktion av spannmål i regionen och produktion av spannmål i EU. Det var alltså främst faktorer i mottagarländerna som påverkade EU:s givande av livsmedelsbistånd under åren 1988 till 2000, även om spannmålsproduktionen i EU också var av vikt. Övriga faktorer i givarländerna eller andra faktorer var inte signifikanta.

Slutsatserna man kan dra är att de allra fattigaste – när man räknar med BNP per capita som välfärdsåtgång – länderna i Afrika söder om Sahara har fått livsmedelsbistånd från EU. Ju högre välfärd desto lägre bistånd i form av livsmedel. Krig är också en viktig faktor och livsmedelsbistånd har getts av EU när länderna i Afrika söder om Sahara varit utsatta för krig och konflikter.

En ökad spannmålsproduktion i Afrika söder om Sahara ger ett något minskat livsmedelsbistånd. Den ökade produktionen verkar dock inte leda till en mycket högre livsmedelssäkerhet i regionen, då mängden livsmedelsbistånd som levereras nästan är detsamma. Möjligtvis kan detta bero på att tillgången till mat är begränsad pga. låg köpkraft i länderna och man befinner sig i fält A i figur 2:2 trots ökad produktion. En ökad

spannmålsproduktion i EU minskar livsmedelsbiståndet. Dock är mängden extremt låg för att ha en stor effekt. Möjligtvis är spannmålsproduktionen inte en bra indikator på spannmålsöverskottet i EU och en bättre definition skulle vara önskvärd. Eller så har överskottet i EU en väldigt liten påverkan på livsmedelsbiståndet och då återspeglar skattningen verkligheten. En del litteratur som uttalar sig om jordbruksöverskotten (exempelvis Cathie från 1982) är relativt gammal och trots påståenden kring relevansen av överproduktionen i EU som en faktor vid givandet av livsmedelsbistånd verkar det röra sig om extremt små variationer.

Skattningarna är utförda på 13 år tillbaka i tiden, vilket är en ganska kort period och kan ha påverkat resultatet av regressionsanalysen. Andra förklarande faktorer av relevans som har utelämnats i modellen kan förklara resten utav den beroende variabelns variation. EU kan exempelvis ha påverkas utav USA:s och andra aktörers förändrade agerande på världsmarknaden antingen genom gemensamma eller enskilda beslut samt EU:s beslut att omrikta livsmedelsbiståndet till andra delar av världen. Och olika strukturella behov, som ett lands geografiska position och klimat kan också påverka landets förmåga att tillgodose sig med mat. EU-samarbetet vid naturkatastrofer och större humanitära nödsituationer anklagas för dålig samordning mellan kommissionären för biståndsfrågor och ansvarig kommissionär för utrikesfrågor, och ECHO fungerar inte tillräckligt bra för detta menar SOU (2001:121). EU:s påstådda omorientering mot humanitära insatser kan alltså möjligtvis ifrågasättas och diskuteras. Man kan dock inte dra slutsatsen att naturkatastrofer är en faktor som har något samband med EU:s livsmedelsbistånd.

Enligt modellen verkar givandet av livsmedelsbistånd alltså ha skett utifrån mottagarnas behov, dock baserat på ganska klara kriterier (välstånd och krig). Övriga signifikanta resultat har liten verklig påverkning.

5.3 Förslag på fortsatt forskning

Studier på faktorer bakom livsmedelsbiståndets riktning med EU som givare efter reformeringsprocessen 1996 vore av intresse. Dock är det med dags dato och beroende på få tillgängliga data för tidigt för en sådan analys, då osäkerheten i resultaten ökar vid korta tidsperioder. Det vore intressant att dela upp livsmedelsbiståndet i de olika

biståndskategorierna och studera dem bl. a. utifrån modellen eller utifrån de specifika variabler som de lär bero på (exempelvis ges katastrofbistånd vid olika former av humanitära kriser, projektbistånd används vid utvecklingsprojekt etc.).

Modellen skulle också kunna utvidgas med en variabel som tar hänsyn till transportkostnaderna, vilka utgör en stor del utav kostnaden för livsmedelsbistånd. En sådan variabel skulle kunna vara priset på råoljan. Ett annat välståndsmått än inkomsten, dvs. BNP per capita i ett land – exempelvis Human Development Index – skulle möjligtvis också kunna ge en bredare bild av väståndet och därmed bristen. Det skulle även vara intressant att göra en fallstudie av ett land i regionen och studera vilka faktorer som styr att enskilda länder får livsmedelsbistånd från EU, då detta kan skilja sig åt mellan länderna i min studie.

KÄLLFÖRTECKNING

Publicerade källor:

Andersson, Christian; Heikensten, Lars; de Vylder, Stefan (red), 1984: *Bistånd i kris – en bok om svensk u-landspolitik*. Liber Förlag. Stockholm. Upplaga 1:1.

Belfrage, Carl-Johan, 2004: *Björntjänster och exportmarknader? EU:s och USA:s livsmedelsbistånd*. Livsmedelsekonomiska institutet. Rahms. Lund.

Berg, Lasse: Krönika: Det är deras fel. Och vårt. I: *Dagens Nyheter*. 2002-08-01.
<http://skolan.presstext.prb.se/bin/neta2gate?f=doc&state=iqcc11.4.16>, 8 november 2004.

Bjereld, Ulf; Demker, Marie; Hinnfors, Jonas, 1999: *Varför vetenskap?* Studentlitteratur. Lund.

Blau, Gerda; Ezekiel, Mordecai; Sen, B.R., 1985: *Food aid for development*. Food and agriculture organization of the united nations. Rome. Italy.

Bolling, Anders, 1995: *Aktuellt i Biståndspolitik. EU, Sverige och Biståndet*. Nr11. Utrikesdepartementet. Norstedts Tryckeri AB. Stockholm.

Cathie, John, 1982: *The Political Economy of Food Aid*. Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn. Great Britain.

Clay, Edward; Stokke, Olav, 1995 : *Food aid reconsidered – Assessing the Impact on Third World Countries*. Frank Cass & CO. London. England.

de Waal, Alex, 1997: *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa - (Africa issues)*. London. Great Britain.

European Commission: Cox, Aidan; Chapman, Jenny, 2000: *The European Community External Cooperation Programmes - Policies, Management and Distribution*. Bryssel. Belgien.

Fahlbeck, Erik; Norell, Bo, 2001: I-ländernas jordbrukspolitik och dess påverkan på u-länderna. I medföljande CD-rom. I: *En rättvisare värld utan fattigdom*. Globkom SOU 2001:96. Fritzes. Stockholm.

Fischer Boel, Mariann, 2005: Nya krav på bönderna. I: *Sydsvenskan*. 2005-01-03.

Gupta, Sanjeev; Clements, Benedict; Tiongson, R. Erwin, 2003: *Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid*. IMF Working Paper. International Monetary Fund. WP/03/40.

Hitris, Theo, 2003: *European Union Economics*. Fifth edition. Pearson Education Limited. England.

Johansson, Helena; Sidenvall, Ingrid, 2002:4: *Internationell handel – även för jordbruket?* Livsmedelsekonomiska institutet. Rahms. Lund.

Jordbruksverket, 2000: *Jordbruksstöden och u-länderna – en nyckelfråga i WTO-förhandlingarna*. Rapport 2000:4. Jönköping.

Kapuściński, Ryszard, 2003: *Ebenholts*. Viborg. Danmark.

Mannergren, Johanna, 1996: Vad den andra handen gör: om EUs dubbla politik mot u-länderna. I: *Implementing Horizon 2000*. Forum Syd: Diakonia: Liaison Committee Sverige. AB Småland. Jönköping. Sverige.

Maren, Michael, 1997: *The Road to Hell. The ravaging effects of foreign aid and international charity*. The free press. USA.

Milton, Anders, 2003: Mediebilder styr biståndet fel. I: *Dagens Nyheter*. 2003-07-17. <http://skolan.presstext.prb.se/bin/neta2gate?f=doc&state=iqcc11.4.10>, 8 november 2004.

Rabinowicz, Ewa, 1994: *Världens jordbruk*. Världens fakta nr 17. Utrikespolitiska institutet. Tierps Tryckeri AB. Stockholm.

SOU 2002:75: *Utröta svälten – Livsmedelssäkerhet, ett nationellt och globalt ansvar*. Fritzes. Stockholm.

SOU 2001:96: *En rättvisare värld utan fattigdom*. Globkom. Fritzes. Stockholm.

Thurén, Torsten, 2000: *Vetenskapsteori för nybörjare*. Liber. Första upplagan. Stockholm.

Webb, Patrick, 2003: *Livsmedel som bistånd: Trender, behov och utmaningar under 2000-talet*. World Food Programme. (http://www.wfp.se/Files/default.asp?/OpenFileRepository/sweden/PDF/FoodasAid_se.pdf)

Elektroniska källor:

Council Regulation (EC) No 1292/96 of 27 June 1996 on food-aid policy and food-aid management, and special operations in support of food security. http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/pdf/documents-regulation-1292-96_en.pdf, 4 januari 2005.

EU Food Aid and Food Security Programme – *Towards recipient ownership of food security*. Bi-annual Report 1998/1999. EU Commission. DG Development. April 2000. <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/resal/Download/report/fact/9899fspeng1.pdf>, 29 november 2004.

European Programme for Food Aid and Food Security. 2003-09-16. http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/introduction_en.htm, 4 januari 2005.

Food aid in the context of the WTO negotiations on agriculture. FAO. 2002. Rom. Italien.
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/004/Y3733E/Y3733E00.pdf>, 28 november 2004.

Food Aid for Health and Development. 1997. WHO. World Health Organization.
http://www.who.int/nut/documents/food_aid_health_dev_eng.pdf, 29 november 2004.

Datakällor:

Agricultural Data, 2004. Food and Agricultural Organization.
<http://faostat.fao.org/faostat/collections>

EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database - www.em-dat.net - Université Catholique de Louvain - Brussels – Belgium. 2005.
<http://www.em-dat.net/disasters/list.php>

Freedom House. 2004-12-23.
<http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>

Gleditsch, Nils Petter; Wallensteen, Peter; Eriksson, Mikael; Sollenberg, Margareta; Strand, Håvard, 2002: Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset, I: *Journal of Peace Research* 39(5): 615–637.
http://www.prio.no/cwp/armedconflict/old/v2_10/conflict_list_1946-2001.pdf

Heston, Alan; Summers, Robert; Aten, Bettina, *Penn World Table* Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.
http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt61_form.php

INTERFAIS
<http://www.wfp.org/interfais/index2.htm>

World Cereal Projections. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Secretariat. 2004.
<http://www.oecd.org/dataoecd/55/44/32980897.xls>

BILAGA 1

Europeiska Unionen – 15 länder

Belgien
Danmark
Finland
Frankrike
Grekland
Irland
Italien
Luxemburg
Nederländerna
Portugal
Spanien
Sverige
Storbritannien
Tyskland
Österrike

BILAGA 2

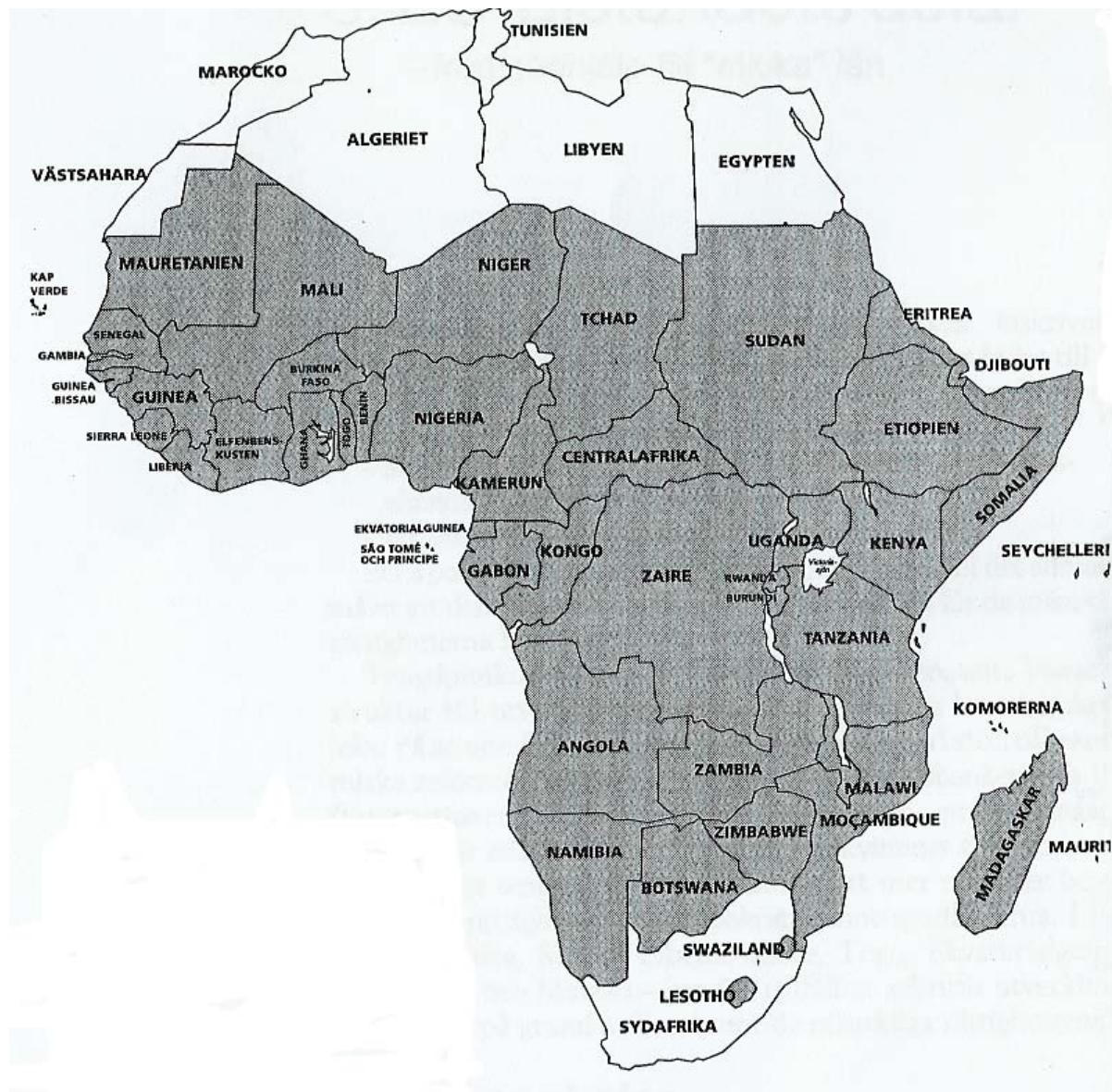
Mottagarländerna i Afrika söder om Sahara

1	Angola
2	Benin
3	Botswana
4	Burkina Faso
5	Burundi
6	Kamerun
7	Cape Verde
8	Centralafrikanska Republiken
9	Chad
10	Comorererna
11	Kongo, (<i>Republiken</i>)
12	Elfenbenskusten
13	Djibouti
14	Ekvatorial Guinea
15	Eritrea *
16	Etiopien
17	Gabon
18	Gambia
19	Ghana
20	Guinea
21	Guinea-Bissau
22	Kenya
23	Lesotho
24	Liberia
25	Madagaskar
26	Malawi
27	Mali
28	Mauretanien
29	Mauritius
30	Moçambique
31	Namibia
32	Niger
33	Nigeria
34	Rwanda
35	São Tomé och Príncipe
36	Senegal
37	Seychellerna
38	Sierra Leone
39	Somalia
40	Sudan
41	Swaziland
42	Tanzania
43	Togo
44	Uganda
45	Zaire (<i>Demokratiska Republiken Kongo</i>)
46	Zambia
47	Zimbabwe

* *Självständigt land 1993.*

BILAGA 3

Afrika söder om Sahara



Källa: Bolling, Anders, 1995: *Aktuellt i Biståndspolitiken. EU, Sverige och Biståndet*. Nr11. Utrikesdepartementet. Norstedts Tryckeri AB, Stockholm. S 11.