



**EKONOMIHÖGSKOLAN**  
Lunds universitet

# **USA:s bomullssubventioner**

## **- effekter på världsmarknaden och utvecklingsländer**

**Kim Klevås 811005-4080**  
**Kandidatuppsats**  
**Nationalekonomiska institutionen**  
**Lunds universitet**  
**Handledare: Yves Bourdet & Joakim Gullstrand**  
**30 augusti 2005**

# Abstract

The aim of this thesis is to discuss and analyse the American cotton subsidies' effect on the world market in general and developing countries in particular. The amount of U.S. subsidies is substantial compared to most other countries, but a great deal of the effect is due to the USA's significant share of the market. With the help of a partial equilibrium analysis, it can be shown that subsidies increase the quantity produced and therefore the export. Domestic exporters of the product benefit from this policy while it is unfavourable to foreign exporters and it also strains the government budget. In the short run, the world market price of cotton has decreased while the American export has increased. The effect has been that African and Brazilian producers' income has gone down because they cannot sell at a price below the production cost. With a petition to WTO, Brazil has tried to correct this and WTO ruled in its' favour. The consequence of this ruling is yet to come but hopefully it will affect the Doha development round of talks.

Keywords: *cotton, subsidies, USA, partial equilibrium analysis, WTO*

# Innehållsförteckning

<b>FIGURFÖRTECKNING</b> .....	<b>2</b>
<b>TABELLFÖRTECKNING</b> .....	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
<b>2. USA:S BOMULLSPOLICY</b> .....	<b>7</b>
2.1 URUGUAYRUNDANS UTFALL .....	7
2.2 FAIR ACT OCH FARM ACT .....	10
2.2.1 <i>Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996</i> .....	10
2.2.2 <i>The 2002 Farm Security and Rural Investment Act</i> .....	11
<b>3. TEORETISKA EFFEKTER PÅ PRODUKTION OCH HANDEL</b> .....	<b>14</b>
3.1 PRODUCENTSUBVENTIONER .....	14
3.2 EXPORTSUBVENTIONER.....	15
3.3 DIREKTA BETALNINGAR .....	16
3.4 VARFÖR ANVÄNDS SUBVENTIONER? .....	17
<b>4. DEN AMERIKANSKA BOMULLSPOLICYNS EFFEKTER PÅ PRODUKTION OCH HANDEL</b> .....	<b>19</b>
4.1 PRODUKTION .....	19
4.2 EXPORT .....	20
4.3 SAMBAND MELLAN EXPORT OCH VÄRLDSMARKNADSPRIS? .....	21
<b>5. ESTIMERAD EFFEKT AV AVSKAFFANDET AV SUBVENTIONER</b> .....	<b>25</b>
5.1 PRISEFFEKT .....	25
5.2 HANDELSVOLYMER .....	26
<b>6. TREDJE VÄRLDENS PRODUCENTER OCH DEN AMERIKANSKA BOMULLSPOLICYN</b> .....	<b>28</b>
6.1 BRASILIEN.....	28
6.1.1 <i>Brasilien stämde USA inför WTO</i> .....	28
6.1.2 <i>Brasilien fick rätt</i> .....	29
6.2 AFRIKA .....	31
6.2.1 <i>Effekten av subventionerna på Afrika</i> .....	31
6.2.1 <i>Afrikanska länder missnöjda</i> .....	33
6.3 FRAMTIDA PÅVERKAN – LEVER WTO UPP TILL DOHARUNDAN?.....	33
<b>7. SLUTSATS</b> .....	<b>35</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>37</b>

# Figurförteckning

3.1	Effekterna av en producentsubvention	15
3.2	Effekterna av en exportsubvention	16
3.3	Effekten av direkta betalningar	17
4.1	USA:s bomullsproduktion	20
4.2	Förhållandet mellan subventioner och produktionsvärde	20
4.3	Statligt bidrag till amerikanska bomullsproducenter	21
4.4	Värdesammansättning av ett pound amerikansk bomull	22
4.5	Bomull: amerikansk export och världsmarknadspris	23
4.6	Amerikansk bomull: exportpris och produktionskostnad	24
6.1	WTO:s gränser och rapporterat amerikanskt stöd före och efter bomullsutslaget	30

# Tabellförteckning

2.1	Statligt bidrag till amerikanska bomullsproducenter (miljoner USD)	11
5.1	Estimerad effekt på bomullssektorn av en global handelsliberalisering för alla Varor (förändring i % över baslinjen)	26
5.2	Välfärdseffekter för USA av multilateral handelsliberalisering inom bomull: Partiell jämvikt (miljoner USD år 2000)	27
6.1	Västafrikanska länders förlust av utländsk valuta p.g.a. USA:s bomullssubventioner (miljoner USD)	32

# Förkortningar

AoA	Agreement on Agriculture (jordbruksavtalet)
CCP	Counter-Cyclical Payments
ECGP	Export Credit Guarantee Programme
FAIR Act	Federal Agricultural Improvement and Reform Act
FAO	Food and Agriculture Organization
FAPRI	Food and Agricultural Policy and Research Institute
Farm Act	The 2002 Farm Security and Rural Investment Act
HDI	Human Development Index
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
ICAC	International Cotton Advisory Committee
July Framework	Framework for Establishing Modalities in Agriculture
NCCA	National Cotton Council of America
NTB	Nontariff Barrier
PFC	Production Flexibility Contracts
USD	Amerikanska dollar
USDA	United States Department of Agriculture
WTO	World Trade Organization

# 1. Inledning

Produktionen av bomull är koncentrerad till norra halvan av jordklotet, varav två tredjedelar produceras i utvecklingsländer. Skörden har fördubblats de senaste 40 åren, från 10,2 till 20 miljoner ton. Kina och Indien står för den största delen av denna ökning, men även Turkiet, Grekland och Pakistan ökade sin bomullsproduktion markant. I de fransktalande delarna av Afrika har produktionen ökat från 100 000 ton till en miljon ton. USA och delar av f.d. Sovjetunionen som dominerade bomullsproduktionen under 1960-talet har hållit sig på samma nivå, d.v.s. 3,5 respektive 1,5 miljoner ton (Baffes 2005, s. 259-60).

Kina och USA står för vardera 20 procent av marknaden och är därmed de två största producenterna av bomull i världen. Dessa länders tendens att hålla stora lager påverkar världsmarknadspriserna påtagligt. Den internationella handeln innefattar en tredjedel av bomullen som produceras. USA, Uzbekistan, de fransktalande delarna av Afrika och Australien är de största exportörerna och står för två tredjedelar av världsexporten (Baffes 2005, s. 260). Enligt *The International Cotton Advisory Committee* (ICAC) stod enbart USA för 37 procent av exporten 2001 och andelen förväntades stiga till 42 procent 2002-03 (IATP 2004, s. 2). Därmed är landet den största exportören av bomull i världen.

Kostnaden för att odla bomull varierar mycket runt om i världen. Enligt ICAC har Västafrika (framför allt Benin, Burkina Faso och Mali), Uganda och Tanzania bland de lägsta produktionskostnaderna för bomull, medan USA, Israel, Syrien, Grekland och Spanien tillhör de länder med högst produktionskostnad (Baffes 2005, s. 261).

Globalt sett är bomull en liten del av den totala handeln eftersom den endast står för 0,12 procent av varuhandeln i världen. För många länder är dock bomull en viktig avsalugröda både för enskilda lantbruk och för nationen som helhet (Baffes 2005, s. 263). Subventionerna till bomull påverkar därför dessa bönder väsentligt. Många bomullsproducerande länder är

dessutom bland de fattigaste länderna i världen. I slutändan gynnas några få amerikanska företagsdrivna jordbruk på bekostnad av fattiga bönder i tredje världen (Oxfam 2002, s. 22).

Följande frågor kommer behandlas i denna uppsats. Hur ser USA:s bomullssubventioner ut? Varför skyddas bomullssektorn? Vad händer med världsmarknadspriset? Hur påverkas världens utvecklingsländer av dessa subventioner?

Syftet med uppsatsen är att presentera och analysera den amerikanska bomullspolicyn. Med hjälp av partiell jämviktsanalys ska jag sedan undersöka de amerikanska subventionernas påverkan på världsmarknadspriset och utvecklingsländer. Eftersom jag bara kommer analysera en marknad är partiell jämviktsanalys den enda möjliga metoden.

Eftersom utvecklingsländer är ett mycket stort område att täcka in har jag valt att begränsa mig till Afrika (främst de fransktalande länderna) och Brasilien. Anledningen till att jag valt Afrika är att några av världens fattigaste länder ligger där och de påverkas mest negativt av USA:s bomullssubventioner eftersom bomull är deras viktigaste gröda. Brasilien valde jag för att de stämt USA inför *World Trade Organization* (WTO) för att ha missgynnat deras bomullsexport. Förutom att ta upp dessa länder gör jag även en generell bedömning av subventionernas påverkan på världsmarknaden i fråga om pris och kvantitet. Fokus kommer att ligga på kort sikt med betoning på utvecklingen de senaste tio åren. Jag valde att använda 1995-96 som första period för att USA införde nya jordbruksreformer 1996. I dag gäller de efterföljande reformerna som trädde i kraft 2002.

Uppsatsen är disponerad på följande sätt. Avsnitt 2 behandlar hur USA:s bomullspolicy ser ut och hur den har förändrats i och med Uruguayrundan. Följande avsnitt tar upp hur jordbruksstöd, teoretiskt sett, påverkar produktion och export. Avsnitt 4, i sin tur, redogör för den faktiska effekten som den amerikanska bomullspolicyn haft på produktion och handel. Nästa del diskuterar hur priser och handelsvolymen skulle förändras om subventioner avskaffades. Det sjätte avsnittet tar upp policyns effekter på Brasilien och ett antal västafrikanska länder och hur dessa länder utnyttjat WTO för att försöka förändra USA:s politik. Hela arbetet avslutas med en sammanfattande slutsats där arbetet rundas av.

## 2. USA:s bomullspolicy

USA har, precis som andra länder, tvingats anpassa sin jordbrukspolitik efter WTO-avtalet *Agreement on Agriculture* (AoA) som skrevs under 1994 efter Uruguayrundan. Nya förhandlingar startade år 2001 i Doha, Qatar och pågår fortfarande.

### 2.1 Uruguayrundans utfall

Uruguayrundans jordbruksavtal (AoA) vilar på tre pelare, marknadstillträde, inhemskt stöd och exportstöd. *Marknadstillträde* innefattar att icke-tariffära handelshinder (*Nontariff Barrier*, NTB) omedelbart omvandlas till tullar och att industriländerna sänker dessa tullar med i genomsnitt 36 procent under loppet av sex år (24 procent för utvecklingsländer). Alla jordbrukstullar är bundna, men är i många fall högre än tullmotsvarigheterna av de NTB:s som gällde under basperioden 1986-88. USA satte nivån ungefär 45 procent högre än vad tullmotsvarigheten var i slutet av 1980-talet. Många utvecklingsländer band sina tullar på jordbruksimporter på mer än 50 procent och i vissa fall på 150 procent. Dessa åtgärder gjorde att tullarna som rådde i början av 2000-talet inte var lägre än de icke-tullbaserade handelshindren som fanns på 1990-talet (Hoekman & Kostecki 2001, s. 216-17).

Olika faktorer har bidragit till att tullarna i industriländerna förblivit oförändrade även efter Uruguayrundan. Den första anledningen till detta är att tullarna var mycket höga under de valda basåren, vilket gjorde att tullarna förblev höga trots reduceringar. Vid övergången från icke-tariffära handelshinder till tullar överdrevs dessutom den negativa effekten på handeln som de haft, vilket i sin tur ledde till mycket höga likvärdiga tullnivåer. Resultatet blev, i många fall, att protektionismen ökade istället för minskade. En andra orsak till oförändrade tullar var att tullminskningarna beräknades som oviktade medeltal, d.v.s. endast den totala

tullminskningen räknades oberoende av vilka varor som fick sänkta tullar. Detta gav länder möjlighet att skydda höga tullar på vissa varor genom att sänka tullarna på mindre känsliga produkter. Varor med låga tullar redan från början sänktes alltså mer än varor med höga tullavgifter. För det tredje sattes nedskärningskraven efter de kopplade nivåerna, d.v.s. de maximala nivåerna, istället för efter de faktiskt använda nivåerna. De kopplade är i många fall mycket högre än de använda, d.v.s. nedskärningar behöver inte göras för att klara kraven. Dessutom kan länder anpassa sina tullnivåer efter marknadsförhållandena utan att överskrida kraven, trots att detta var tänkt att förhindras med hjälp av Uruguayrundan. Slutligen skyddas marknadstillträdet i industriländer av *The Special Agricultural Safeguard* som skrevs in i avtalet. Genom detta kan, i nödfall, bestämda varor skyddas från ett överflöd av importerade varor genom en höjning av tullarna (Beierle 2002, s. 1095-96).

Nästa pelare i AoA är *inhemskt stöd*, vilket innebär att direkta betalningar ges till bönder oavsett om deras skörd exporteras eller konsumeras nationellt. Problemet är att dessa subventioner uppmuntrar överproduktion och ofta följs av exportsubventioner och tullar som håller de inhemska priserna höga. Inhemskt stöd förekommer mest i industriländer, medan utvecklingsländer snarare beskattar bönder eller använder vinsthöjande tullar. USA, EU och Japan står för 90 procent av det inhemska stöd som rapporteras till WTO. Allt inhemskt stöd påverkar dock inte marknaden lika mycket och de behandlas därför olika i förhandlingarna. De mest störande handelshindren är de som direkt påverkar priser eller producerade kvantiteter. Mindre påverkan har frikopplat stöd som erbjuder hjälp oavsett vilka beslut bönderna tar (Beierle 2002, s. 1098).

De olika typerna av inhemskt stöd delas in i tre "boxar" med var sin färg, nämligen gul, grön och blå. Åtgärder som faller under den *gula boxen* är sådana som direkt påverkar produktionsbesluten och därmed utgör den största handelsbarriären. Exempel på detta är marknadsprisstöd och direkta betalningar per enhet. Enligt Uruguayrundans AoA är detta den enda formen av inhemskt stöd som måste minska (Beierle 2002, s. 1098-99). Länder som inte använde sådant stöd, bestämde att inte ge stöd över *de minimis*-nivån på fem procent (10 procent för utvecklingsländer) av jordbruksproduktionens totala värde (Aksoy 2005, s. 39).

Den *gröna boxen* består av åtgärder som inte anses störa produktionen eller handeln nämnvärt och därmed inte regleras i AoA. Här ingår frikopplat stöd till bönder, miljöskydd och

katastrofhjälp. En förutsättning för att hamna i den gröna boxen är att programmen är statligt finansierade och att de som mest utgör minimala handelshinder (Beierle 2002, s. 1098).

Slutligen innehåller den *blåa boxen* åtgärder som anses utgöra handelsbarriärer, men inte regleras i avtalet och därmed inte behöver minskas. Liksom den gula boxen inkluderar denna pris- och kvantitetsstöd, men skillnaden är att de inom den blåa boxen inte följs av regleringar som begränsar produktionen. Tillkomsten av denna box var en kompromiss i Uruguayrundan som bl.a. gav USA dispens åt sina *deficiency payments* (som ges när priserna sjunker till en viss nivå, se kapitel 2.2.2) (Beierle 2002, s. 1099). Många länder, särskilt utvecklingsländer, ansåg att den blåa boxen bara var en tillfällig åtgärd som skulle försvinna så fort betalningar strukturerats om till att kvalificera sig till den gröna boxen (Kelch & Normile 2004, s. 4). Den blåa boxen återstår dock i dag och är dessutom på väg att utökas för att innefatta fler åtgärder.

För att komma till rätta med de utvecklingsproblem som finns inom jordbrukssektorn, bortsett från matsäkerhet, har många utvecklingsländer argumenterat för tillkomsten av en *utvecklingsbox*. Bakgrunden till förslaget är att uppmärksamma marknadsmislyckanden som finns inom jordbruket samt att betona behovet av att skydda grundläggande mänskliga rättigheter. Förslaget gäller främst utvecklingsländer eftersom de inte har råd att stödja sina jordbrukssektorer med direkta betalningar (Malhotra 2003, s. 139).

Den tredje pelaren är *exportstöd*, vilket ofta anses vara den mest handelsstörande policyn eftersom den direkt influerar världsmarknadspriserna på varor. Den vanligaste formen av exportstöd är exportsubventioner, vilket i WTO endast tillåts användas inom jordbruket. Betalningarna kompenserar för skillnaderna mellan världsmarknadspriserna och de inhemska böndernas garanterade priser. Andra typer av exportstöd är exportkrediter och matbistånd. Efter Uruguayrundan tilläts endast 25 länder att fortsätta med exportsubventioner, varav de flesta var industriländer. Dessa var dock tvungna att skriva på nedskärningsmål baserade på baslinjen 1986-90 (Beierle 2002, s. 1096-97).

Uruguayrundan har dock inte lett till att WTO:s medlemsländer behövt ändra sin jordbrukspolitik, vilket har två huvudsakliga orsaker. För det första var baslinjen som valdes mycket hög eftersom exportsubventionerna låg på en historiskt hög nivå på 1980-talet. För det andra, var det möjligt för medlemmar att föra över outnyttjat exportstöd från ett år till ett annat så länge som åtagandena för den totala volymen och budgeten under hela

implementeringsperioden åtföljdes. Detta utnyttjades av bl.a. USA som kompensation för att de överskridit volymtaket för en del produkter vissa år. Ett annat sätt som använts för att komma runt begränsningarna på exportsubventioner är tolkningen av aggregerade och disaggregerade produktdefinitioner. USA har kritiserats för sina exportkreditprogram som utökar krediter till utländska banker så de kan köpa amerikanska jordbruksprodukter (Beierle 2002, s. 1097).

Jordbruksavtalet innefattar även en fredsklausul som innebär att subventioner som faller under den gröna boxen inte kan ifrågasättas av andra länder, såvida landet inte ger en produkt mer stöd än de tillåtna nivåer som bestämdes 1992. Detta bröt USA mot 2001 genom att ge dubbelt så mycket subventioner jämfört med 1992 (Oxfam 2002, s. 25).

## 2.2 FAIR Act och Farm Act

Som nämnts ovan är USA en av världens största producenter av bomull och den största exportören. Effekten av detta blir att deras jordbrukspolitik påverkar världsmarknaden för bomull. Det finns ett flertal program för olika varor (bl.a. bomull) i USA, vars mål är att öka jordbruksinkomsterna och att bevara småskaliga jordbruk. Budgeten bestäms av kongressen med några års mellanrum genom olika akter. De senaste utfärdades 1996 respektive 2002 och har haft stor betydelse för världshandeln (Gillson *et al.* 2004, s. 15).

### 2.2.1 Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996

I och med införandet av *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR Act) 1996, skedde en reformering av den amerikanska jordbrukspolitik. Detta innebar att det infördes ett avlänkat inkomststöd för spannmålssektorn samtidigt som systemet med prisstöd fortsatte, fast på en lägre nivå. Resultatet av FAIR Act var en avlänkning mellan stödutbetalningarna och odlarnas produktionsbeslut med syftet att låta bönderna anpassa sig efter marknaden istället för efter jordbruksstödet. De avlänkade prisstöden var inte baserade på prisnivåerna på marknaden utan var bestämda på förhand efter historisk avkastning och areal. Denna politik

ändrades dock i samband med sjunkande världsmarknadspriser under 1997 och 1998, och minskad amerikansk export. Som kompensation för förlorade exportinkomster har den amerikanska regeringen sedan 1998 betalat ut *ad hoc*-stöd till odlarna. Effekten har blivit att stödet till jordbrukarna har ökat från en årlig genomsnittsnivå på 8,8 miljarder USD mellan 1990 och 1997 till över 24 miljarder USD 2001. Det amerikanska stödutnyttjandet i den gula boxen (*market loss payments* och *loan deficiency payments*, se beskrivning nedan) har därmed ökat från 25 procent 1996 till 90 procent 2001, varav *ad-hoc*-stöd står för nästan hälften (Jordbruksverket n.d.).

## 2.2.2 The 2002 Farm Security and Rural Investment Act

Med den nya lagstiftningen, *The 2002 Farm Security and Rural Investment Act* (Farm Act), ökade USA stödet till bomullsbönderna ytterligare. Tabell 2.1 visar hur stor del av den totala betalningen till bomullsodlare som härstammar från de olika delarna inom den amerikanska bomullspolicyn. Som synes stod *counter-cyclical payments* (CCP) för nästan hälften av det statliga bidraget 2002-03 och en majoritet av det resterande bidraget utgjordes av direkta betalningar.

**Tabell 2.1 Statligt bidrag till amerikanska bomullsproducenter (miljoner USD)**

Policyinstrument	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03
<b>Kopplade betalningar</b>	3	0	28	535	1613	563	2507	248
<b>PFC/Direkta betalningar</b>	0	599	597	637	614	575	474	914
<b>Emergency/CCP</b>	0	0	0	316	613	613	524	1264
<b>Försäkring</b>	180	157	148	151	170	162	236	194
<b>Steg-2</b>	34	3	390	308	422	236	196	–
<b>Totalt</b>	217	759	1163	1946	3432	2148	3964	2620

– ej tillgängligt

PFC = *production flexibility contracts*, CCP = *counter-cyclical payments*

Källa: Baffes 2005, s. 265, Tabell 14.3

De flesta bomullsbönder gynnas av systemet med *direkta betalningar* som betalas ut när priset sänks på marknaden. Storleken beror på produktionsvärdet och avkastningen under föregående produktionsperiod. Enligt den amerikanska regeringen faller direkta betalningar under den gröna boxen eftersom de menar att stödet är frikopplat från produktionen. I och

med att *2002 Farm Act* trädde i kraft, ändrades referensperioden, som används för att räkna ut betalningsnivåer, från 1986-88 till 1998-2001. Med denna förändring ökade rätten att få subventioner eftersom bomullsarealen och avkastningen var större i den senare perioden. Detta innebär att subventioner återigen har kopplats till produktion genom att knyta samman betalningar och produktion från senare år. Bönderna uppmuntras dessutom till att odla bomull eftersom för att om de ska ha rätt till direkta betalningar måste de odla jordbruksprodukter som inte är frukt, grönsaker eller andra grödor. Som Oxfam påpekar kan det därför ifrågasättas om de direkta betalningarna som ges till amerikanska bomullsproducenter verkligen faller inom den gröna boxen (Oxfam 2002, s. 15).

En annan subvention, som återinfördes i och med *2002 Farm Act*, var *counter-cyclical payments*. De ersatte de provisoriska *emergency market loss payments* som gavs till bomullsbönder mellan 1998 och 2001. När världsmarknadspriserna är låga ökar betalningarna till bönderna, vilket leder till ökad istället för minskad produktion. Dessa betalningar utgör ca en tredjedel av grödans marknadsvärde och faller inom den gula boxen eftersom de är baserade på att marknadspriser faller till en viss nivå (Oxfam 2002, s. 15).

*Loan deficiency payments* och *marketing loan gains* är betalningar som ges när världsmarknadspriserna understiger 1,15 USD per kilo bomull. Ju lägre priserna blir, desto mer pengar betalas ut till bönderna. Betalningarna tillhör den gula boxen eftersom de är kopplade till produktionsvolymen (Oxfam 2002, s. 15).

Den fjärde typen av subvention är *steg 2-betalningar*, vars syfte är att hålla de amerikanska exportpriserna på samma nivå som lågkostnadsländernas. Inte bara exportörer av amerikansk bomull får dessa pengar, utan även inhemska fabriker som använder amerikansk bomull. Poängen är att eliminera eventuella skillnader mellan USA:s interna priser och internationella priser. Dessa överföringar stod för uppemot 18 procent av världsmarknadspriset 2001-02 (0-15 US cent per kilo). Eftersom steg 2-betalningar inte diskriminerar mellan exportörer och inhemska användare menar USA att det inte är en exportsubvention (Oxfam 2002, s. 15).

*Programmet för garanterad exportkredit (Export Credit Guarantee Programme, ECGP)* möjliggör för importörer att låna i dollar med amerikanska räntesatser samtidigt som bankernas lån är garanterade av USA:s regering. Resultatet av detta blir att exportörer i länder som har brist på hårdvaluta och har höga räntesatser, t.ex. Indien, Egypten och Mali, har en

stor nackdel jämfört med amerikanska exportörer eftersom de inte kan stödja bomullssektorn i samma utsträckning (Oxfam 2002, s. 15-16).

Den sista formen av subvention är det *amerikanska intäkts- och försäkringsprogrammet för grödor (US Crop Revenue and Insurance Programme)*, vilket omfattar mer än 90 procent av bomullsarealen. Det minskar riskerna med att driva jordbruk eftersom det skyddar bönder mot väderorsakad förlust av grödor. Programmet tillhör bomullsproducenternas gula box, men tack vare att det gäller alla grödor, är det tillåtet så länge det inte överstiger fem procent av totala produktionsvärdet (Oxfam 2002, s. 16).

USA har fått ta emot mycket kritik för *2002 Farm Act* från många olika håll, eftersom subventionerna till jordbruket ökade med nästan 80 procent. Detta överensstämmer inte med jordbruksavtalet (AoA) och USA:s politiska hållning att det bör ske en liberalisering av jordbruket. Det är denna motsägelsefulla politik som har orsakat vrede inom världshandeln. Samtidigt som USA försöker minska handelsstörande inhemskt stöd bland WTO:s medlemsländer, skyddar de sina egna bönder med andra subventioner. Det som många länder reagerat över är framför allt återinförandet av betalningar inom den gula boxen genom användandet av *counter-cyclical payments* (Malhotra 2003, s. 124).

Den amerikanska regeringen vägrar låta sina bönder konkurrera med bönder i tredje världen och resultatet av detta har blivit en marknadskoncentration i de flesta jordbrukssektorer i USA. Inte bara omvärlden utan även de amerikanska bönderna själva protesterade mot *Farm Act* eftersom det missgynnar småskaliga jordbruk. Det har dessutom lagts fram förslag om en *Food From Family Farms Act* som skulle möjliggöra för bönder att återigen få sin inkomst från marknaden (Malhotra 2003, s. 124-25).

# 3. Teoretiska effekter på produktion och handel

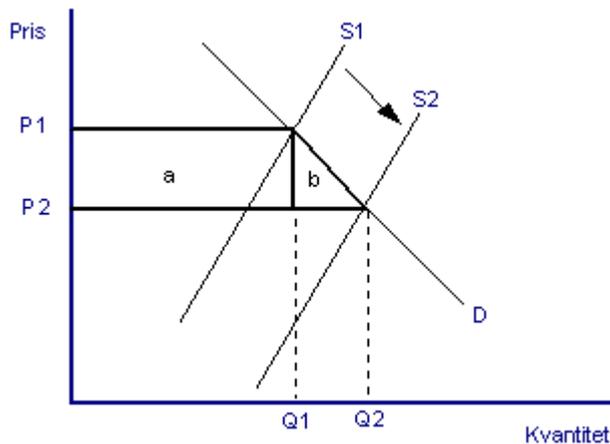
Det finns olika typer av subventioner, men de två som är aktuella i denna uppsats är producent- och exportsubventioner. Gemensamt för dem är att de betalas av staten till producenter för att öka produktionen. Detta leder till ett lägre pris för konsumenter och ett högre pris för producenter (hemma eller i utlandet). Även direkta betalningar kommer att tas upp här eftersom de är en del av USA:s bomullspolicy. Analysen kommer att göras med hjälp av en partiell jämviktsmodell som i sin natur endast uppmärksammar de statistiska effekterna, men utelämnar dynamiska effekter och effekterna på andra sektorer.

## 3.1 Producentssubventioner

En producentssubvention leder till en ökad produktion och ett lägre pris, vilket figur 3.1 visar. Utan stöd är det inhemska priset samma som världsmarknadspriset, d.v.s.  $P1$ , och den producerade kvantiteten  $Q1$ . Subventioner leder till en ökad inhemsk produktion eftersom det blir billigare att producera hemma, vilket leder att utbudskurvan skiftar till höger från  $S1$  till  $S2$ . Därmed sjunker priset från  $P1$  till  $P2$  och den producerade kvantiteten ökar från  $Q1$  till  $Q2$ . Detta beror på att de genomsnittliga och marginella produktionskostnaderna minskar med subventionens storlek (Hoekman & Kostecki 2001, s. 494-95). Staten ger alltså producenterna en subvention som motsvarar skillnaden mellan  $S1$  och  $S2$ . Konsumenternas vinst ökar ju mer oelastisk efterfrågekurvan är eftersom priset minskar mer än kvantiteten ökar. Om kurvan är perfekt oelastisk kommer konsumenterna få hela subventionen eftersom marknadspriset minskar med hela subventionens storlek. Om efterfrågan är relativt elastisk kommer effekten bli större på kvantiteten än på priset (Tutor2u 2005a). I figuren visas ökningen i

konsumentöverskott som område  $a + b$ . Denna ökning måste dock betalas av någon, i detta fall staten.

**Figur 3.1 Effekterna av en producentsubvention**



Källa: Tutor2u 2005a

Anm. Tillagt konsumentöverskott

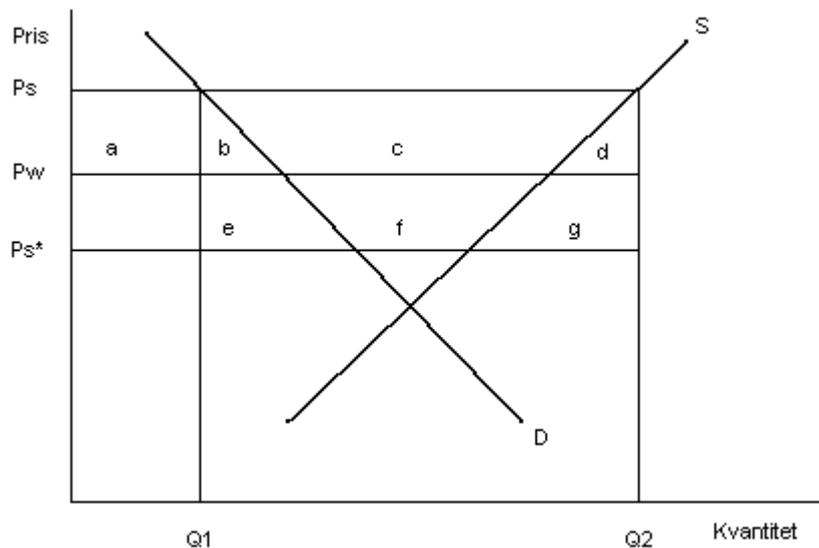
## 3.2 Exportsubventioner

En exportsubvention är en betalning till ett företag eller en individ som exporterar en vara utomlands. Den kan antingen vara specifik, d.v.s. en fast summa per enhet, eller *ad valorem*, d.v.s. en andel av exportvärdet. Effekten av en exportsubvention blir att producenter exporterar tills att det inhemska priset är så mycket högre än det utländska att det motsvarar subventionens storlek (Krugman & Obstfeld 2003, s. 197).

Exportsubventioner påverkar marknaden på ett annat sätt än producentsubventioner, vilket visas i figur 3.2. Priset i det exporterande landet ökar från världsmarknadspriset  $P_w$  till  $P_s$  medan priset i det importerande landet minskar till  $P_s^*$ . Detta innebär att prisökningen är mindre än subventionen som är  $P_s - P_s^*$ . Utbudet är nu  $Q_2$  medan efterfrågan är  $Q_1$ , d.v.s.  $Q_2 - Q_1$  motsvarar exporten. Konsumenterna i exportlandet förlorar på subventionen eftersom det inhemska priset höjs och denna förlust motsvarar område  $a + b$ . Av samma anledning gör producenterna en förtjänst motsvarande område  $a + b + c$ . Slutligen förlorar staten eftersom den måste betala kostnaden för subventionen, d.v.s. exporten gånger

subventionen,  $(Q_2 - Q_1) \times (P_s - P_s^*)$ . Nettoförlusten motsvarar därmed område  $b + d + e + f + g$ , varav  $b$  och  $d$  representerar snedvridningsförluster i konsumtion och produktion och  $e + f + g$  motsvarar försämrat bytesförhållande p.g.a. billigare export i utlandet. Exportsubventioner leder alltså utan tvekan till större kostnader än intäkter (Krugman & Obstfeld 2003, s. 197).

**Figur 3.2 Effekterna av en exportsubvention**

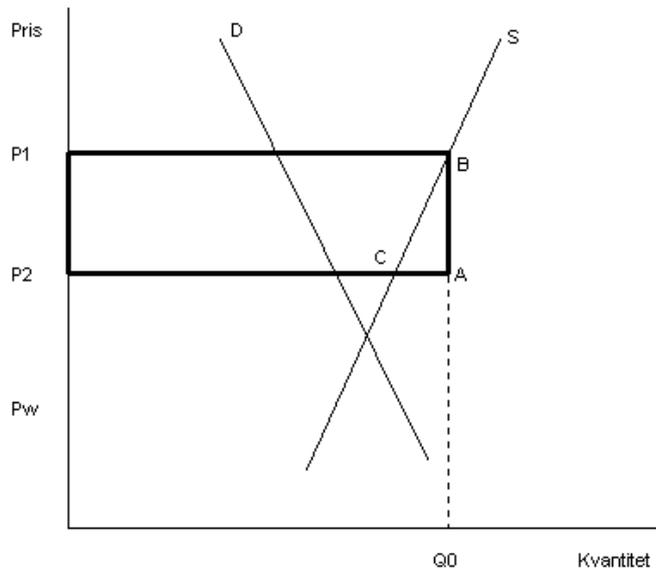


Källa: Krugman & Obstfeld 2003, s. 198, Figur 8-11

### 3.3 Direkta betalningar

Tanken med direkta betalningar är att kompensera bönder för prissänkningar på marknaden.  $P_1$  är det gamla priset,  $P_2$  är det nya och  $Q_0$  är den producerade kvantiteten. Inkomstförlusten av prissänkningen antas vara av storleken  $(P_1 - P_2) \times Q_0$  (se figur 3.3) medan minskningen i producentöverskott i praktiken endast motsvarar området  $P_1P_2CB$ . Detta innebär att överkompensationen är området  $CAB$ . Effekten av de direkta betalningarna blir att produktionen hålls på samma nivå som innan prissänkningen, vilket innebär att det produceras mer än vad som är optimalt (Koester & El-Agraa 2004, s. 376-77). Denna överproduktion kan sedan exporteras till det lägre priset  $P_2$ , vilket i stora kvantiteter sänker världsmarknadspriset ytterligare.

**Figur 3.3 Effekten av direkta betalningar**



Källa: Koester & El-Agraa 2004, s. 377, Figur 20.11

### 3.4 Varför används subventioner?

Det finns ett antal anledningar att använda subventioner. En orsak är att hålla marknadspriserna nere, d.v.s. höja konsumenternas reella inkomst och därmed öka efterfrågan. En annan är att hålla producenternas inkomster på en viss nivå. I en del fall används subventioner för att mildra effekten av strukturella nedgångar i en industri, vilket bl.a. skyddar jobb. Det blir även billigare att investera, vilket i sin tur stimulerar ekonomisk tillväxt. Slutligen kan subventioner användas istället för att sätta tullar på importvaror för att på så sätt förbättra landets betalningsbalans (Tutor2u 2005b, s. 4). De som tjänar på subventioner är alltså konsumenter som kan köpa varan till ett lägre pris och producenter vars inkomst ökar (producentöverskott). Förlorarna är skattebetalarna som måste finansiera subventionerna och producenter som inte får några subventioner. Dessutom ökar de offentliga utgifterna, vilket innefattar en alternativkostnad och det finns risk för ineffektiv produktion p.g.a. avsaknad av konkurrens (Tutor2u 2005b, s. 20). Det kan diskuteras om konsumenter i det långa loppet egentligen tjänar på en subvention. De enda obestridliga vinnarna av en subvention är producenterna. För dem är det en ren förtjänst eftersom försäljningen ökar samtidigt som de får in lika mycket eller mer per såld vara som före prissänkningen. Det ökade utbudet leder också till en ökad export. Kort sagt leder subventioner till att varor kan

säljas till ett pris som är lägre än produktionskostnaden, vilket leder till sänkta världsmarknadspriser.

Exportdumpning orsakas främst av två varianter av marknadsmisslyckanden. Det ena är en icke-konkurrenskraftig marknad. Antalet företag blir allt färre och deras storlek allt större. Enligt ICAC hade 19 av de 475 bomullshandelsorganisationerna som fanns 2003 hand om 38 procent av världproduktionen. Sju av de nio största bomullsföretagen i världen, inklusive de tre allra största, var amerikanska. Den andra faktorn är överskottsproduktion. I dagens USA finns inte längre någon kontroll över hur mycket som produceras eller hur lågt priserna sjunker. Bönderna har därmed tappat den lilla marknadskontroll de en gång hade. Effekten av dessa marknadsmisslyckanden har blivit att priserna sjunkit under produktionskostnaden. Detta har orsakat en ökad produktion för att med volym kompensera för låga priser och för att ha rätt till mer direkta betalningar. Om de inte klarar att överleva, köps de upp av större gårdar och i förlängningen kan produktionen öka. Subventioner är alltså inte anledningen till att dumpning förekommer, utan ett sätt att kompensera för marknadsmisslyckanden. Trots sin storlek, täcker de amerikanska subventionerna fortfarande inte producenternas kostnader. USDA hävdar att bönderna, efter statligt stöd, förlorade 33 cent per kilo år 2000 och hela 49 cent året efter (IATP 2004, s. 3).

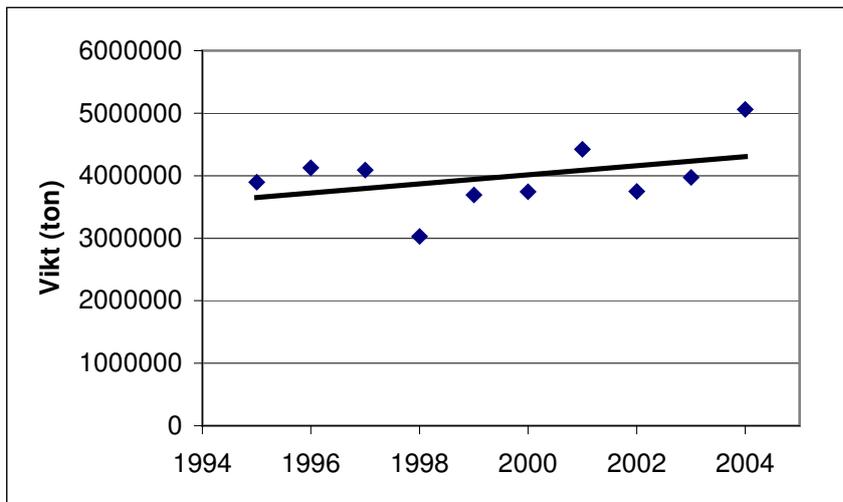
## 4. Den amerikanska bomullspolicyns effekter på produktion och handel

En given effekt av *2002 Farm Act* är att den sporrar den totala amerikanska produktionen utan koppling till marknaden. Den enorma produktionen i USA gör att det onaturligt låga priset på den amerikanska marknaden blir synonymt med världsmarknadspriset, vilket missgynnar producenter i utvecklingsländer. Dessa kan omöjligt konkurrera med detta pris varken på exportmarkanden eller på den inhemska marknaden. Även majoriteten av de amerikanska bönderna påverkas negativt av *Farm Act* eftersom den främst subventionerar företagsdrivna jordbruk. De odlare som får subventioner använder dem ofta till att betala tillbaka banklån eftersom försäljningen går med förlust. I slutändan gynnas företag som kan köpa produkter till ett pris som är lägre än produktionskostnaden (Malhotra 2003, s. 124).

### 4.1 Produktion

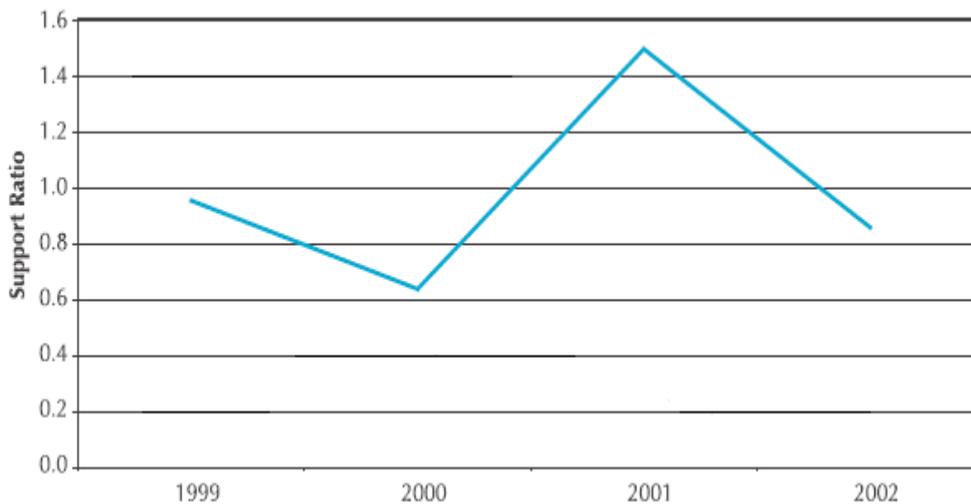
Som figur 4.1 visar går det att se en svagt uppåtgående trend inom produktionen de senaste tio åren. Även subventionerna har ökat under denna tid, vilket figur 4.3 visar. Det verkar alltså finnas ett samband mellan mängden subventioner och storleken på produktionen. Stödet till bomullssektorn har även varit betydande i jämförelse med produktionsvärdet, vilket figur 4.2 visar. Under 2001 var värdet av stödet t.o.m. högre än produktionsvärdet. Att subventionerna var ovanligt stora detta år går också att se i figur 4.3. Eftersom USA står för en väsentlig del av marknaden, kommer subventionerna uppmuntra till överproduktion vilket därmed sänker världsmarknadspriset (Hart 2004, s. 7).

**Figur 4.1 USA:s bomullsproduktion**



Källa: FAOSTAT data 2005

**Figur 4.2 Förhållandet mellan subventioner och produktionsvärde**



Källa: Hart 2004 s. 7, Figur 1

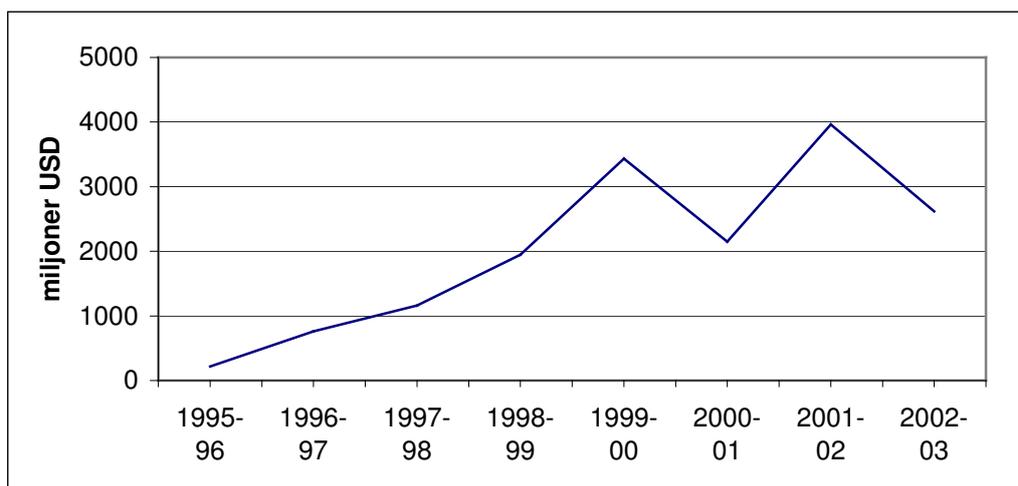
Anm. Borttagna kurvor för majs och sojabönor

## 4.2 Export

Figur 4.5 visar bl.a. exporten under 1990-talet och början av 2000-talet. Exporten har varierat mellan ca 800 000 och två miljoner ton, men som figuren tydligt visar har den på lång sikt ökat betydligt. Den totala produktion har dock inte ökat i samma utsträckning (se figur 4.1), vilket innebär att exportens andel av den totala produktionen har ökat. Som nämnts tidigare

visar subventionerna till bomullsodlare också en klar tendens uppåt (se figur 4.3), med två mindre dalar under 2000-01 och 2002-03 (räkenskapsår). Följaktligen har subventionerna ökat, trots Uruguayrundans AoA. USA har levt upp till avtalet tack vare minskade subventioner till mindre känsliga produkter där stödet inte var så stort från början. Kopplingen mellan ökade subventioner och ökad export är inte helt tydlig. På lång sikt går det dock att se denna trend då både exporten och subventionerna har ökat sedan 1995. Rent logiskt borde det dessutom finnas ett samband eftersom stödet till odlarna ger incitament att öka produktionen, vilket möjliggör större export. Dessutom kan tilläggas att efterfrågan på bomull har minskat eftersom det blivit mer populärt med olika slags konstfiber, t.ex. polyester. Att exporten och därmed utbudet har ökat trots att den relativa efterfrågan har minskat går emot basal ekonomisk teori och kan därför förklaras som en effekt av subventionerna.

**Figur 4.3 Statligt bidrag till amerikanska bomullsproducenter**



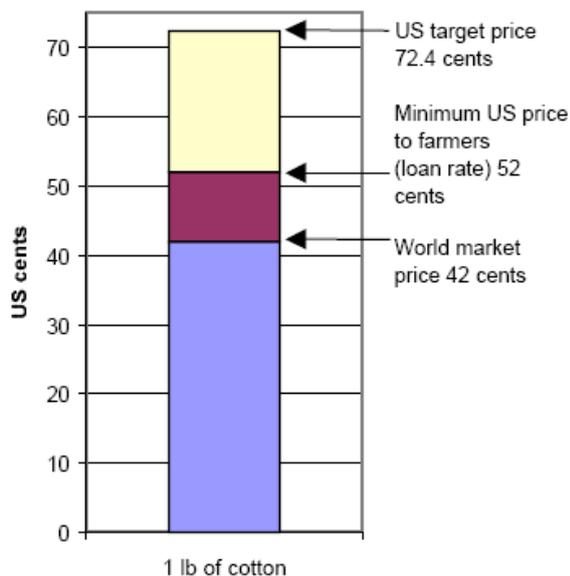
Källa: Baffes 2005, s. 265, Tabell 14.3

### 4.3 Samband mellan export och världsmarknadspris?

Figur 4.4 visar hur stor del av det amerikanska priset som utgörs av subventioner. Den sammanfattar hur det amerikanska bomullsstödet är strukturerat efter genomförandet av 2002 *Farm Act*. Bönderna har, enligt detta, ett garanterat pris på 52 cent per pound, oavsett hur världsmarknadspriset ändras (vilket 2002 låg 19 procent under detta pris). Förutom detta får producenterna även ytterligare betalningar upp till målpriset. Det slutgiltiga priset består till

ca 40 procent av subventioner och är därmed över 70 procent högre än världsmarknadspriset. I och med USA:s enorma export, kommer detta utan tvekan att påverka världsmarknaden.

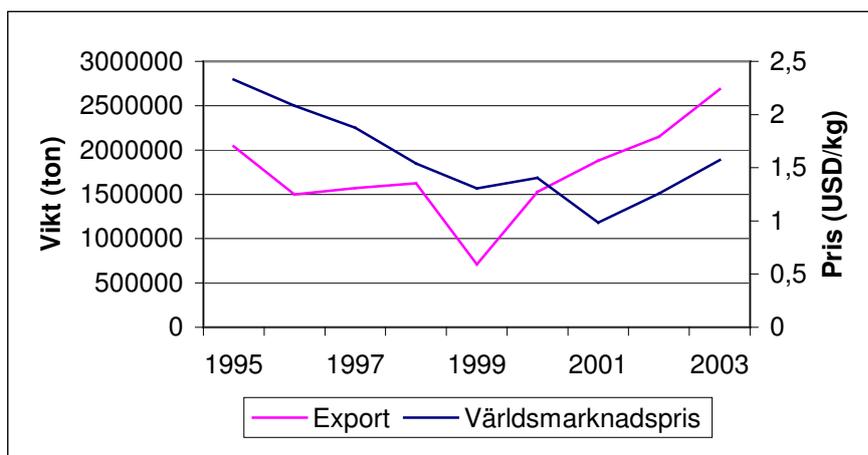
**Figur 4.4** Värdesammansättning av ett pound amerikansk bomull



Källa: Oxfam 2002, s. 12, Figur 1

Det verkar finnas en koppling mellan export av bomull och dess världsmarknadspris, enligt figur 4.5. Eftersom åren inte är desamma för export och pris (kalenderår respektive räkenskapsår) går det inte att göra en kortsiktig jämförelse, men på lång sikt går det att se en ökande export och ett sjunkande pris. Världsmarknadspriset på bomull förutspås att fortsätta minska även de närmast kommande åren. Från ett pris på 2,3 USD per kilo under 1995-96 (se figur 4.5), ligger priset idag på 1,1 USD per kilo och förväntas gå ned till 1 USD per kilo 2009-10 (ej i figur) (Mollard 2005, s. 5). Förhoppningsvis kan ytterligare minskningar stoppas med hjälp av åtgärder från WTO, men det kommer antagligen att dröja några år.

**Figur 4.5 Bomull: amerikansk export och världsmarknadspris**



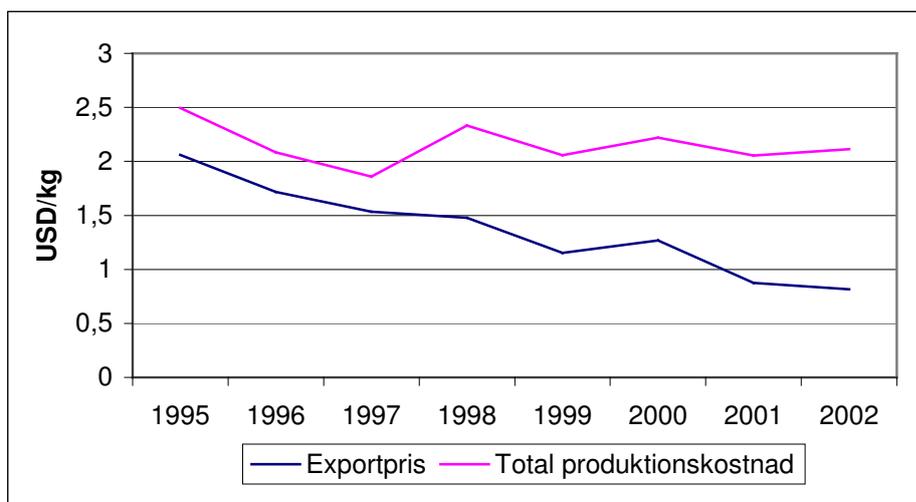
Källa: FAOSTAT data 2004 & Mollard 2005, s. 5

Anm. Omvandlad från US cent/pound

1990 = 1990-91, 1991 = 1991-92, osv. för pris

Som figur 4.6 visar, överstiger den totala produktionskostnaden exportpriset under hela perioden 1995 till 2002. Den totala produktionskostnaden innefattar böndernas produktionskostnad plus kostnaden för statligt stöd (negativ kostnad) och kostnaden för transport och hantering. I figuren går det även att se exportdumpningens storlek, vilken är skillnaden mellan den totala produktionskostnaden och exportpriset. Som synes har denna andel ökat konstant sedan 1997, och 2002 exporterades amerikansk bomull till ett pris som var 61 procent lägre än produktionskostnaden (IATP 2004, s. 2). Det är nästan fyra gånger mer än 1995 då andelen låg på 17 procent. Detta visar klart och tydligt att USA ägnar sig åt exportdumpning och att det inte går att se en förändring åt det bättre.

**Figur 4.6 Amerikansk bomull: Exportpris och produktionskostnad**



Källa: IATP 2004, s. 3

Anm. Omvandlad från tabell med USD/pound

# 5. Estimerad effekt av avskaffandet av subventioner

## 5.1 Preiseffekt

Liberalisering av bomullssektorn skulle leda till ett högre världsmarknadspris på bomull. Detta beror på att minskat utbud och minskad export av bomull blir följderna av borttagandet av jordbruksstödet i ett nettoexporterande land. USA skulle tjäna på att ta bort sina bomullssubventioner eftersom de skulle få förbättrad handelsbalans (d.v.s. exporten skulle överstiga importen) och effektivitetsvinster p.g.a. bättre resursallokering (Tokarick 2003, s. 19).

ICAC har konstaterat att utan direkta subventioner i världen skulle de genomsnittliga bomullspriserna under 2000-01 och 2001-02 ha varit 38 respektive 69 US cent högre per kilo. Om endast USA tog bort sina subventioner skulle priserna ha varit 13 respektive 24 cent högre. Detta innebär att bomullspriserna på kort sikt skulle ha varit 30 respektive 71 procent högre än genomsnittet på 127,1 och 92,9 cent per kilo. Utan subventioner skulle produktionen minska, men på lång sikt skulle detta delvis kompenseras av att produktionen flyttades till länder utan subventioner och de högre priserna skulle även leda till lägre konsumtion (Baffes 2005, s. 268).

En flersidig handelsliberalisering av alla jordbruksmarknader (inklusive bomull) skulle, baserat på en partiell jämviktsmodell, leda till ökning av världsmarknadspriset med 2,8 procent (0,8 procent från borttagandet av marknadsprisstöd, i USA:s fall steg 2-betalningar, och 2 procent från borttagandet av produktionssubventioner). På längre sikt, i detta fall över en tioårsperiod, kommer världsmarknadspriset på bomull att öka med i genomsnitt 12,7

procent över baslinjen (se tabell 5.1), enligt *Food and Agricultural Policy and Research Institute* (FAPRI) om en global liberalisering ägde rum (Baffes 2005, s. 268).

**Tabell 5.1 Estimerad effekt på bomullssektorn av en global handelsliberalisering för alla varor (förändring i % över baslinjen)**

Variabel	2003–04	2005–06	2007–08	2009–10	2011–12	Medel <sup>m</sup>
<b>Världsmarknadspris</b>	15,6	13,7	13	12,2	11,7	<b>12,7</b>
<b>Export</b>						
<b>Afrika</b>	12,1	15,1	14	13,1	12,3	<b>12,6</b>
<b>USA</b>	-8,4	-6,6	-4	-1,5	0,9	<b>-3,5</b>
<b>Världen</b>	3,9	5,6	6,2	6,7	7,3	<b>5,8</b>
<b>Produktion</b>						
<b>Afrika</b>	4,5	7,5	7,1	6,7	6,3	<b>6</b>
<b>USA</b>	-18,3	-7,9	-5,9	-4,1	-2,3	<b>-6,7</b>

m. medel för perioden 2001–02 till 2010–11

Källa: Baffes 2005, s. 269, Tabell 14.4

Anm. Uteslutet Australien, Uzbekistan och EU

## 5.2 Handelsvolymer

Enligt Quirke skulle den amerikanska bomullsproduktionen minska med 20 procent och bomullsexporten minska med 50 procent om landets produktions- och exportsubventioner togs bort. Många länder skulle gynnas av att alla handelshinder och allt inhemskt stöd på varumarknaden togs bort. Främst skulle det gynna Afrika, som skulle öka sin export med i genomsnitt 12,6 procent och sin produktion med sex procent (se tabell 5.1). USA skulle dock missgynnas med en exportminskning på 3,5 procent och en produktionsminskning på 6,7 procent (Baffes 2005, s. 268).

Tabell 5.2 visar hur avskaffandet av subventioner skulle påverka USA:s välfärd. Enligt denna är de flesta effekterna positiva. Som väntat är det främst producenterna som missgynnas av en liberalisering medan statens intäkter ökar. Om allt stöd togs bort skulle, enligt denna beräkning, välfärden öka med nästan 95 miljoner USD, även om förändringen inte är märkbar i procent av BNP:n.

**Tabell 5.2 Välfärdseffekter för USA av multilateral handelsliberalisering inom bomull: Partiell jämvikt (miljoner USD år 2000)**

	Marknads- prisstöd	Produktions- Subventioner	Allt stöd
Förändring i producentöverskott	-192,9	-813	-964,5
Förändring i konsumentöverskott	85,5	-44,1	43,1
Förändring i statliga intäkter	139,4	936,8	1016,2
Av vilken: effekten på handelsbalansen	15,7	37,4	52,5
<b>Total förändring i välfärd</b>	<b>32,1</b>	<b>79,7</b>	<b>94,9</b>
<b>Total förändring i välfärd (% av BNP)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Källa: Tokarick 2003, s. 27, Tabell 8

USA:s bomullspolicy gör att afrikanska bönder, trots sin högre effektivitet, inte kan konkurrera med amerikanska odlare eftersom priserna är lägre än produktionskostnaden (Oxfam 2002, s. 27). R. Dennis Olson, som är chef för *Trade and Agriculture Project* på *Institute for Agriculture and Trade Policy* (IATP), menar att även om subventionerna togs bort skulle inte produktionen minska. Historiskt sett producerar bönder så mycket de kan oavsett prisnivå. Utan subventioner skulle produktionen snarare öka för att kompensera för förlorad inkomst. De bönder som inte klarar sig utan subventioner blir då istället uppköpta av större företagsdrivna jordbruk. Den amerikanska produktionen kommer därmed att stanna på ungefär samma nivå, men jordbruken kommer vara färre och större. Så har det sett ut på andra håll, t.ex. Mexiko, Kanada och Australien, när subventioner tagits bort (Olson 2004, s. 1). Om bönder är vinstmaximerande kommer de dock inte att bete sig på detta sätt. Istället borde en minskning i priset leda till minskad produktion. Det finns förstås en möjlighet att familj jordbruk inte bara tänker på vinstmaximering, men företagsdrivna jordbruk bör göra det. Därmed skulle ökad produktion trots minskat pris endast att förekomma i liten skala om ens alls (Varian 1999, s. 340).

## 6. Tredje världens producenter och den amerikanska bomullspolicyn

Brasilien, Benin, Burkina Faso, Chad och Mali är alla länder som genom WTO har kritiserat USA för att ha skadat deras ekonomier, men tillvägagångssätten har varit olika. Medan Brasilien har inlett en process mot USA, så har de afrikanska länderna istället tryckt på för att subventionerna ska avskaffas och krävt ersättning för sina ekonomiska förluster.

### 6.1 Brasilien

#### 6.1.1 Brasilien stämde USA inför WTO

Brasilien stämde 2002 USA inför WTO för att ha skadat deras ekonomi genom sina subventioner (Oxfam 2002, s. 6). Landet har velat sätta fokus på den bristande ekonomiska jämlikhet som råder inom jordbrukshandeln. Detta har gjorts genom att visa att subventioner leder till fallande världsmarknadspriser och orättvisa konkurrensfördelar för rika länder framför utvecklingsländer utan subventioner. Därmed kan utvecklingsländer inte dra nytta av sina komparativa fördelar, t.ex. sin effektiva bomullsproduktion (Oxfam 2002, s. 25).

Ett av argumenten som Brasilien framfört är att de amerikanska subventionerna ökar produktionsnivån i USA och stimulerar export, vilket i sin tur sänker världsmarknadspriset på bomull. USA har svårt att bestrida detta faktum eftersom subventionerna var värda 130 procent av den amerikanska produktionen 2001. De amerikanska exportpriserna på bomull påverkar Brasilien eftersom bomullen som odlas i de båda länderna är utbytbara, vilket

innebär att de konkurrerar på samma marknad. Resultatet av subventionerna blir att Brasilien och andra bomullsodlande utvecklingsländer förlorar utländsk valuta p.g.a. lägre exportpriser och färre världsmarknadsandelar (Oxfam 2002, s. 25-26).

Det andra som Brasilien protesterade mot var att USA gav exportsubventioner till bomull, enligt steg 2-programmet, trots att det inte tagits upp i AoA och därmed är förbjudet enligt WTO. Som nämnts ovan är dessutom steg 2-programmet och även ECGP bland de mest handelsstörande subventionerna eftersom de ger amerikansk export konkurrensfördelar (Oxfam 2002, s. 26).

Som försvar hävdar det amerikanska jordbruksdepartementet (*United States Department of Agriculture, USDA*) att *counter-cyclical payments* är frikopplade från produktion och handel. När världsmarknadspriserna går ner ökar dessa betalningar, vilket är svårt att förena med reglerna i AoA: ”*The amount of such...decoupled...payments in any given year shall not be related to or based on prices, domestic or international*” (Oxfam 2002, s. 26). Vidare menar USDA att eftersom alla användare av amerikansk bomull har rätt att få steg 2-betalningar räknas detta, enligt WTO:s definition, inte som en exportsubvention. Det går dock inte att förneka att 197 miljoner USD gavs till handlare år 2001 för att exportera bomull. Enligt USDA är dessutom målet med steg 2-betalningar att se till att amerikansk bomull hålls konkurrenskraftig på världsmarknaden (Oxfam 2002, s. 26-27).

### 6.1.2 Brasilien fick rätt

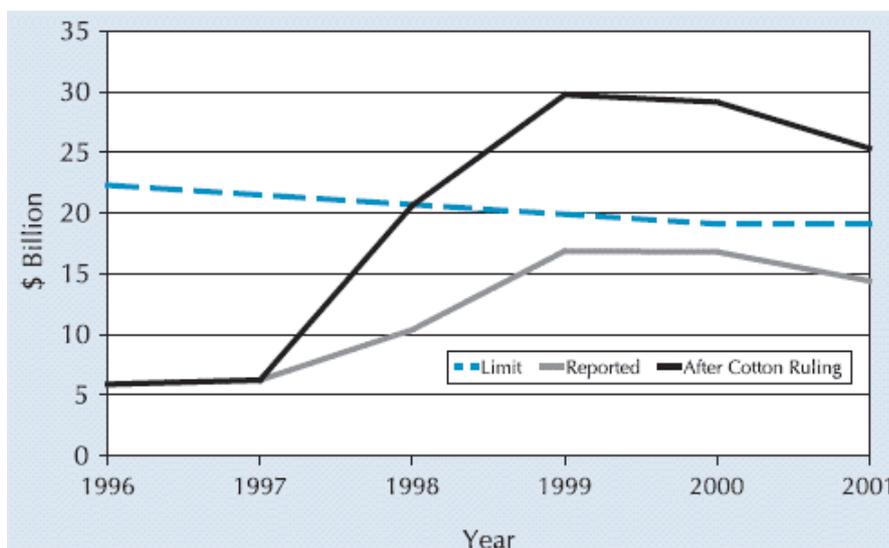
Den 26 april 2004 kom WTO:s utslag som gav Brasilien rätt, d.v.s. USA hade brutit mot WTO:s regler genom att ge orimliga subventioner till sina bomullsproducenter mellan 1999 och 2002, vilket ledde till sänkta priser. Detta innebar att en del av de amerikanska frikopplade betalningarna ansågs uppmuntra produktion och därmed snedvrیدا handeln. Beslutet kan leda till att även andra industrialiserade länder tvingas minska sitt jordbruksstöd (Gillson *et al.* 2004, s. 21).

Efter att USA överklagat beslutet kom ett nytt beslut den 3 mars i år. Här slogs det fast att direkta betalningar inte kunde räknas till den gröna boxen eftersom fredsklausulen inte var

tillämpbar i detta fall, men dessa betalningar (tillsammans med försäkringsprogrammen) ansågs inte ha orsakat Brasilien skada. Detta ansågs dock *marketing loan gains*, *counter-cyclical payments* och steg 2-program ha gjort. ECGP och steg 2-betalningar bedömdes som förbjudna subventioner under WTO och skulle korrigeras senast 1 juli i år, vilket inte har skett (NCCA 2005, s. 12).

Effekten av att Brasilien fick rätt i WTO verkar bli att USA:s *production flexibility contracts* (PFC) och direkta betalningar räknas som produktspecifika. Därmed ska de ingå i beräkningen av USA:s sammanlagda stöd som inte får överskrida den tillåtna gränsen för jordbrukssubventioner som landet skrev under i AoA. I figur 6.1 visar den streckade linjen hur mycket stöd USA får ge enligt AoA. Den gråa linjen visar hur mycket subventioner USA rapporterat att de gett innan bomullsutslaget i år. Enligt den har USA hållit sig inom de tillåtna gränserna. Med de nya reglerna, där PFC och direkta betalningar inte längre räknas som undantagna betalningar, förändras dock bilden helt. Den svarta linjen indikerar hur mycket subventioner USA har gett efter att även PFC och direkta betalningar räknats in. Detta visar att USA överskred den tillåtna stödgränsen mellan 1999 och 2001 (Hart 2005, s. 10).

**Figur 6.1** WTO:s gränser och rapporterat amerikanskt stöd före och efter bomullsutslaget



Källa: Hart 2005, s. 10, Figur 1

## 6.2 Afrika

### 6.2.1 Effekten av subventionerna på Afrika

I jämförelse med Brasilien har de afrikanska länderna lidit mer i relation till ekonomiernas storlek. Trots detta har inte länderna deltagit i processerna i WTO, vilket har flera orsaker. För det första hindras fattiga länder av finansiella barriärer, vilka uppstår främst då rika länder står anklagade eftersom de har mängder av advokater och ekonomer att tillkalla. Alla har inte samma möjligheter att använda reglerna för att skydda nationella intressen i handelsdispyter. Till viss del borde detta problem kunna avhjälpas av *Advisory Centre on WTO Law* i Geneve. För det andra finns det finansiella och politiska skillnader mellan rika och fattiga länder även inom WTO. Många utvecklingsländers regeringar är rädda för vedergällningar från rika länder om de protesterar mot en politisk känslig handelspolicy (t.ex. jordbruk). Detta innebär att Afrika är oerhört sårbart eftersom det i stor utsträckning är beroende av bistånd, skuldavskrivning och handelspreferenser från bl.a. USA, vilka kan dras tillbaka om klagomål mot subventionerna skulle framföras. USA har dessutom en dominerande roll inom både Internationella valutafonden och Världsbanken (Oxfam 2002, s. 6-7).

Orsaken till att Afrika lidit svårt av subventionerna är att bomull är den huvudsakliga avsalugrödan och en stor del av statens intäkter i ett flertal länder i Central- och Västafrika. Burkina Faso, Chad och Mali finns bland de tio lägst rankade av de 173 länder som tas upp i FN:s *Human Development Index* (HDI), vilket bl.a. innebär att mer än hälften av befolkningen lever i fattigdom. Som tabell 6.1 visar, har åtta västafrikanska länder tillsammans förlorat 191 miljoner USD som följd av de amerikanska subventionerna. Värst drabbade är Mali (43 miljoner USD), Benin (33) och Elfenbenskusten (32), medan Centralafrikanska republiken (2) drabbats minst. De fallande världsmarknadspriserna på bomull har lett till brister i hälsa och utbildning eftersom dessa länder, till skillnad från USA, inte har ett socialt skyddsnät eller möjlighet att diversifiera sitt levebröd (Oxfam 2002, s. 7).

**Tabell 6.1 Västafrikanska länders förlust av utländsk valuta p.g.a. USA:s bomullssubventioner (miljoner USD)**

Land	Faktiska exportintäkter för bomull 2001/02	Exportintäkter utan USA:s subventioner*	Förlorat värde p.g.a. USA:s subventioner
Benin	124	157	33
Burkina Faso	105	133	28
Kamerun	81	102	21
Centralafrikanska republiken	9	12	2
Chad	63	79	16
Elfenbenskusten	121	153	32
Mali	161	204	43
Togo	61	77	16
<b>Totalt</b>	<b>725</b>	<b>917</b>	<b>191</b>

\* Enligt resultatet av ICAC:s modell med en nettoökning av världsmarknadspriset på 24 US cent/kg  
Källa: Oxfam 2002, s. 18, Tabell 1

I Burkina Faso, Benin, Chad, Mali och Togo stod bomullsproduktionen för mellan 30 och 44 procent av den totala exporten under 1998-99. BNP per capita ligger under 500 USD i dessa länder och en betydande del av detta kommer från bomull. Det odlas i småskaliga jordbruk utan användning av kemikalier eller gödningsmedel. Under 2001 kan upp emot 100 miljoner rurala hushåll ha varit inblandade i bomullsproduktion, enligt *Food and Agriculture Organization* (FAO). Bara bland de stora bomullsproducerande länderna i Afrika (bl.a. Nigeria, Benin, Togo, Mali och Zimbabwe) var 6 miljoner hushåll beroende av bomull. Detta beroende får konsekvenser för fattigdomen, framför allt när priser plötsligt ändras. Mellan december 2000 och maj 2002 minskade bomullspriserna med 40 procent i Benin, vilket innebar att den rurala inkomsten per capita minskade med 7 procent på kort sikt och 5-6 procent på lång sikt. På kort sikt bedöms fattigdomen bland bomullsbönder öka från 37 till 59 procent medan rural fattigdom i allmänhet beräknas öka från 40 till 48 procent (Baffes 2005, s. 263).

I maj 2003 lade Benin, Burkina Faso, Mali och Chad (med stöd av 13 andra Väst- och Centralafrikanska länder) fram ett förslag inför WTO kallat *Poverty Reduction: Sectoral Initiative in Favour of Cotton*. Förslaget innebar att följande två beslut skulle fattas på ministermötet i Cancún i september 2003. För det första föreslogs att det skulle etableras en mekanism för att successivt minska stödet till bomullssektorn för att slutligen avskaffa det. För det andra ville de minst utvecklade länderna ha finansiell kompensation för förlorad inkomst till dess att subventionerna försvunnit helt. Eftersom förhandlingarna i Cancún strandade, gick dock förslaget aldrig igenom (Gillson et al. 2004, s. 21).

### 6.2.1 Afrikanska länder missnöjda

När det gäller de afrikanska ländernas *Poverty Reduction: Sectoral Initiative in Favour of Cotton* har det inte hänt något nämnvärt sedan *July Framework* (se 6.3 nedan) förra året. Klagomål har därför framkommit från Afrika att de inte har råd att vänta på att det ska göras framsteg inom jordbruket innan bomull kan diskuteras. Det krävs en ingående debatt om hur bomullshandeln ska förändras under de tre pelarna i Uruguayrundan. USA reagerade genom att understryka sina framgångar med att följa domen i Brasilien-fallet. De försöker därmed använda sin eftergivenhet inom bomullssektorn som eftergift i de nuvarande förhandlingarna. Detta agerande är dock bara ett sent genomförande av Uruguayrundan och har inget att göra med Doharundan. I den pågående rundan krävs ytterligare liberalisering och eftergifter, särskilt inom bomullssektorn (IDEAS Centre 2005, s. 2).

## 6.3 Framtida påverkan – lever WTO upp till Doharundan?

Jordbruksavtalet (AoA) från Uruguayrundan har varken levt upp till utvecklingsländernas behov eller deras förväntningar. Istället för att förändra balansen mellan rika och fattiga länder och ta itu med kritiska utvecklingsbehov, har fokus legat på att maximera marknadstillträdet och öka varuflödena. Fortfarande säljs stora mängder varor till ett pris som är lägre än produktionskostnaden, vilket skadar både det inhemska jordbruket och utvecklingsländernas exportintressen. Enligt IATP motsvarade USA:s dumpning av bomull mellan 1997 och 2003 i genomsnitt 48 procent. Utvecklingsländernas missnöje med den misslyckade Uruguayrundan visade sig i att de motsatte sig de industrialiserade ländernas handelsambitioner inom andra områden, t.ex. tjänster. På den fjärde ministerkonferensen i Doha 2001 drev därför de industrialiserade länderna fram frågan om nya jordbruksförhandlingar, vilket resulterade i Dohadeklarationen (IATP 2005, s. 3).

Trots att ett flertal deadlines sattes upp i Dohadeklarationen, passerades alla utan att något hade uppnåtts. Förhoppningen var att detta skulle kunna rättas till vid den femte ministerkonferensen i Cancún, Mexico, i september 2003, men istället kollapsade förhandlingarna totalt (IATP 2005, s. 3). De återupptogs dock i juli 2004 och i augusti samma år kom länderna överens om *Framework for Establishing Modalities in Agriculture* (även

kallat *July Framework*), vilket slog fast ramarna för de resterande förhandlingarna. Målen som skulle uppnås med de fortsatta förhandlingarna var bl.a. avskaffande av exportsubventioner, minskning av inhemskt stöd, omdefiniering av den blåa boxen (så att den inkluderar *counter-cyclical payments*) och ökat marknadstillträde (NCCA 2005, s. 12-13).

Vilken effekt som *July Framework* kommer ha på jordbrukshandeln är inte lätt att förutsäga. Vad som kan sägas är dock att nivån på det inhemska stödet i USA sannolikt inte kommer minska i reella termer. Om USA får igenom ett utökande av den blåa boxen kommer det tillåtna stödet snarare att öka. När det gäller exportsubventioner kommer de så småningom att avskaffas helt, men antagligen inte förrän om 10 till 12 år, istället för tre till fyra år som en del WTO-medlemmar föreslagit. Detta beror på svårigheten att begränsa de övriga exportstöden, t.ex. exportkrediter och matbistånd. Ett annat problem är att förutspå om marknadstillträdet verkligen kommer att öka. Industrialiserade länder skulle tjäna på en policy där de flesta tullar minskas mycket samtidigt som vissa produkter undantas, eftersom de tenderar ge mycket stöd till få produkter. Utvecklingsländer, å andra sidan, skulle förmodligen tjäna mindre på denna policy eftersom de snarare ger lite stöd till många sektorer. Det är dock inte marknadstillträdet som är det största problemet för dem, utan det är snarare möjligheten att sälja exporten på de industrialiserade ländernas marknad. Över lag har *July Framework* misslyckats med att föra upp utvecklingsmålen från Doharundan på agendan (IATP 2005, s. 12).

IATP menar att om WTO:s medlemsländer verkligen vill reformera jordbrukshandeln på ett sätt som gynnar bönderna borde ett antal förslag diskuteras. För det första borde dumpning av överskottsproduktion förbjudas och ett övervakningssystem för detta införas i WTO. För att detta system ska fungera krävs dessutom löpande uppgifter om produktionskostnaden för exporterade grödor. För det tredje borde stödåtgärderna bedömas efter hur mycket de stör handeln istället för efter hur mycket de kostar. Dessutom borde subventionerna värderas efter de inkomster och utgifter som de ger uppgov till för att se om de leder till en orättvis exporthandel. Slutligen krävs en demokratisering av processerna i WTO med regler som garanterar att alla länder får samma talan i WTO så att deltagandet blir effektivt (IATP 2005, s. 13).

## 7. Slutsats

Syftet med uppsatsen är att analysera hur USA:s bomullssubventioner har påverkat några utvecklingsländers ekonomier samt världsmarknaden i stort. De amerikanska subventionerna kommer i olika former, som har varierande effekt på världsmarknadspriset. Direkta betalningar tillhör den gröna boxen, men anses ändå vara handelsstörande eftersom de kopplats till produktion. När det gäller *counter-cyclical payments*, *loan deficiency payments* och *marketing loan gains* råder dock ingen tvekan om att de påverkar handeln då de endast ges när priserna faller till en viss nivå. Även steg 2-betalningar har en påtaglig effekt på världsmarknadspriset p.g.a. att de ser till att amerikansk bomull kan säljas till ett lägre pris än produktionskostnaden. ECGP, i sin tur, gynnar amerikanska exportörer framför utvecklingsländernas exportörer eftersom de sistnämnda inte har råd att ge sådana lån. Slutligen gör det amerikanska vinst- och försäkringsprogrammet för grödor att producenterna inte behöver oroa sig för ogynnsamma väderförhållanden, vilket ger dem en klar fördel framför odlarna i tredje världen. Storleken på subventionerna i kombination med den amerikanska exportens del av världshandeln gör att effekten på världsmarknadspriset blir påtaglig. I och med införandet av *2002 Farm Act* förvärrades snarare än förbättrades situationen eftersom stödet ökade jämfört med *FAIR Act*.

Analysen i detta arbete har fokuserat på den kortsiktiga effekten av avskaffandet av subventioner. På kort sikt kommer världsmarknadspriset att öka drastiskt efter en handelsliberalisering. På lång sikt blir dock inte förändringen lika påtaglig eftersom när priset ökar kommer antalet producenter också att öka. Därmed kommer utbudet att öka, vilket kommer leda till att priset sjunker. Det långsiktiga världsmarknadspriset kommer dock fortfarande att vara högre än det nuvarande.

WTO-utslaget mot USA kan förhoppningsvis leda till framsteg i Doharundan, inte bara inom bomull, utan för jordbruket som helhet. Exportdumpning borde förbjudas helt och ett datum

för totalt avskaffande av exportstöd borde fastställas. Dessutom borde subventionerna som har handelsstörande effekter tas bort från den gröna boxen. Slutligen borde det inhemska stödet i de industrialiserade länderna ändras så att småskaliga bönder gynnas istället för företagsdrivna jordbruk.

Det ska bli intressant att se vad framtiden har att bjuda på för bomullshandeln. När kommer USA:s exportsubventioner att avskaffas helt? Kommer det påverka jordbruket i USA och resten av världen som förväntat? Kommer det långsiktiga världsmarknadspriset att stanna på en högre nivå än idag eller kommer skillnaden bli marginell? Vad kommer hända med Brasiliens bomullsodlingar? Är de amerikanska subventionerna orsaken till deras dåliga försäljning? Kommer fler odlare i Västafrika kunna överleva på att bara producera bomull efter en handelsliberalisering? Några av dessa frågor har besvarats teoretiskt i denna uppsats, men empiriskt går det bara att vänta och se. Som alltid är det svårt att förutsäga exakt hur världsmarknaden kommer att reagera. Det är många faktorer som styr och marknadsmisslyckaden förekommer överallt.

# Källförteckning

Aksoy, M.A. (2005). Global Agricultural Trade Policies. I M.A. Aksoy & J.C. Beghin, (ed.). *Global Agricultural Trade and Developing Countries* (s. 37-53). Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Hämtad 10 april 2005 på <http://siteresources.worldbank.org/INTGAT/Resources/GATfulltext.pdf>

Baffes, J. (2005). Cotton: Market Setting, Trade Policies, and Issues. I M.A. Aksoy & J.C. Beghin, (ed.). *Global Agricultural Trade and Developing Countries* (s. 259-272). Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Hämtad 10 april 2005 på <http://siteresources.worldbank.org/INTGAT/Resources/GATfulltext.pdf>

Beierle, T.C. (2002). "Agricultural Trade Liberalization—Uruguay, Doha, and Beyond", *Journal of World Trade*. Vol. 36, nr. 6, s. 1089-1110.

FAOSTAT data (2004). *Agriculture & Food Trade: Crops & Livestock Primary & Processed*. Agricultural data. 7 december 2004. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Hämtad 3 maj 2005 på <http://faostat.fao.org/faostat/servlet/XteServlet3?Areas=231&Items=767&Elements=91&Years=2003&Years=2002&Years=2001&Years=2000&Years=1999&Years=1998&Years=1997&Years=1996&Years=1995&Years=1994&Years=1993&Years=1992&Years=1991&Years=1990&Format=Table&Xaxis=Items&Yaxis=Years&Aggregate=&Calculate=&Domain=SUA&ItemTypes=Trade.CropsLivestockProducts&language=EN>

FAOSTAT data (2005). *Agricultural Production: Crops Primary*. Agricultural data. 14 juli 2005. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Hämtad 20 april 2005 på <http://faostat.fao.org/faostat/servlet/XteServlet3?Areas=231&Items=%3E1753&Elements=51&Years=2004&Years=2003&Years=2002&Years=2001&Years=2000&Years=1999&Years=1998&Years=1997&Years=1996&Years=1995&Years=1994&Years=1993&Years=1992&Years=1991&Years=1990&Format=Table&Xaxis=Items&Yaxis=Years&Aggregate=&Calculate=&Domain=SUA&ItemTypes=Production.Crops.Primary&language=EN>

Gillson, I.; Poulton, C.; Balcombe, K. & Page, S. (2004). *Understanding the impact of Cotton Subsidies on developing countries*. Maj 2004. Hämtad 10 juni på [http://www.odi.org.uk/iedg/Projects/cotton\\_report.pdf](http://www.odi.org.uk/iedg/Projects/cotton_report.pdf)

Hart, C.E. (2004). "Agricultural Situation Spotlight: How the Brazil-U.S. Cotton Dispute Could Affect Iowa's Agriculture". Center for Agricultural and Rural Development (CARD), *Iowa Ag Review online*. Sommaren 2004, Vol.10, No. 3, s. 6-7. Hämtad 27 juli 2005 på [http://www.card.iastate.edu/iowa\\_ag\\_review/summer\\_04/IAR.pdf](http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/summer_04/IAR.pdf)

Hart, C.E. (2005). "The WTO Picture after the Cotton Ruling". Center for Agricultural and Rural Development. Center for Agricultural and Rural Development (CARD), *Iowa Ag Review online*. Våren 2005, Vol.11, No. 2, s. 10-11. Hämtad 27 juli 2005 på [http://www.card.iastate.edu/iowa\\_ag\\_review/spring\\_05/IAR.pdf](http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/spring_05/IAR.pdf)

Hoekman, B.M. & Kostecki, M.M. (2001). *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond* (2:a uppl.). Oxford: Oxford University Press.

IATP (2004). *Brazil's Challenge of U.S. Cotton Program at the WTO*. Institute for Agriculture and Trade Policy. April 2004. Hämtad 14 juni 2005 på <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=26075>

IATP (2005). *The July Framework - Failing the Development Agenda*. Institute for Agriculture and Trade Policy. Juli 2005. Hämtad 2 augusti 2005 på <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=73503>

IDEAS Centre (2005). *COTTON UPDATE – 25<sup>th</sup> July 2005: G8 Summit in Gleneagles*. Newsletter n°25. 27 juli 2005. Hämtad 19 augusti 2005 på <http://www.ideascentre.ch/documents/Newslettern25-G8-27thofjuly2005.doc>

Jordbruksverket (n.d.), *Ny jordbrukspolitik i USA*. Hämtad 7 juni 2005 på <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/internationellafragor/usasjordbrukspolitik.4.7502f61001ea08a0c7fff60096.html>

Kelch, D. & Normile, M.A. (2004). *CAP Reform of 2003-04*. United States Department of Agriculture, Economic Research Service. Outlook Report No. WRS-04-07. Augusti 2004. Hämtad 13 april 2005 på <http://usda.mannlib.cornell.edu/reports/erssor/international/wrs-bb/2004/wrs0407.pdf>

Koester, U & El-Agraa, A. (2004). The Common Agricultural Policy. I A. El-Agraa (ed.). *The European Union: Economics & Policies* (7:e uppl.) (s. 354-389). Essex: Pearson Education Limited.

Krugman, P.R. & Obstfeld, M. (2003). *International Economics: Theory and Policy*. 6:e uppl. Boston: Addison-Wesley.

Malhotra, K. (coordinator) (2003). *Making Global Trade Work for People*. London: Earthscan Publications Ltd. Hämtad 10 mars 2005 på <http://www.undp.org/mdg/globaltrade.pdf>

Mollard, W. (2005). *Outlook for cotton*. Outlook conference 05. Hämtad 23 juli 2005 på <http://www.abareconomics.com/outlook/presentations/mollardw.ppt>

National Cotton Council of America (2005). *U.S. Cotton Economic Situation and Issues Update*. Mars 2005. Hämtad 1 juli 2005 på <http://www.cotton.org/issues/2005/upload/EconOutlookIssues.pdf>

Olson, R.D. (2004). *WTO Cotton Ruling: Time to Reevaluate Bankrupt U.S. Agriculture and Trade Policy*. Maj 2004. Hämtad 3 maj 2005 på [http://www.iatp.org/iatp/library/admin/uploadedfiles/WTO\\_Cotton\\_Ruling\\_Time\\_to\\_Reevaluate\\_Bankrupt\\_.pdf](http://www.iatp.org/iatp/library/admin/uploadedfiles/WTO_Cotton_Ruling_Time_to_Reevaluate_Bankrupt_.pdf)

Oxfam (2002). *Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*, av K. Watkins & J. Sul. Briefing Paper 30. September 2002. Hämtad 2 maj 2005 på [http://www.oxfam.org.uk/what we do/issues/trade/downloads/bp30\\_cotton.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp30_cotton.pdf)

Tokarick, S. (2003). *Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium*. IMF Working Paper WP/03/110. Maj 2003. International Monetary Fund, Washington, D.C. Hämtad 10 juni 2005 på <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03110.pdf>

Tutor2u (2005a). *Producer subsidies*. Hämtad 16 augusti 2005 på [http://www.tutor2u.net/economics/content/topics/marketsinaction/producer\\_subsidies.htm](http://www.tutor2u.net/economics/content/topics/marketsinaction/producer_subsidies.htm)

Tutor2u (2005b). *Producer subsidies*. Power Point Presentation. Hämtad 16 augusti 2005 på <http://www.tutor2u.net/decks/econdeck55.asp>

Varian, H.R. (1999). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach* (5:e uppl.). New York: W. W. Norton & Company, Inc.

WTO (2000). *The WTO Agreement Series 3: Agriculture*. Genève: WTO Publications.