

MIĘDZYNARODOWA POMOC ŻYWNOŚCIOWA – KIERUNKI ZMIAN

Agnieszka Sapa

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Abstrakt. Wciąż istniejący problem głodu na świecie skłania społeczność międzynarodową do podejmowania prób jego rozwiązania. Jednym z takich działań jest udzielanie pomocy żywnościowej w wymiarze międzynarodowym, skierowanej głównie do krajów rozwijających się. Analiza udzielanej pomocy żywnościowej w długim okresie pozwala zidentyfikować prawidłowości dotyczące wzrostu znaczenia pomocy nadzwyczajnej oraz odchodzenia od zakupów bezpośrednich jako sposobu nabywania żywności. Tendencje te są widoczne również u dwóch głównych dostawców pomocy żywnościowej – USA i Unii Europejskiej. Obserwowane kierunki zmian są uwarunkowane między innymi podejmowanymi inicjatywami na poziomie ponadnarodowym, które znajdują odzwierciedlenie w regulacjach głównych donatorów.

Słowa kluczowe: pomoc żywnościowa, zakupy bezpośrednie, zakupy lokalne, konwencja o pomocy żywnościowej

WSTĘP

Już od dziesiątek lat społeczność międzynarodowa podejmuje próby rozwiązania światowego problemu głodu. W 2010 roku, według szacunków FAO, liczba głodujących na świecie kształtowała się na poziomie ponad 900 mln (ponad 1 mld w 2009 roku). Głód, utożsamiany z niedożywieniem, oznacza sytuację, kiedy dzienna dawka żywności spożywana przez ludzi nie zawiera odpowiedniej liczby kalorii, niezbędnej, aby zaspokoić minimalne potrzeby fizjologiczne człowieka do aktywnego życia [WFP 2010]. Głód jest przejawem braku bezpieczeństwa żywnościowego, czyli sytuacji, kiedy nie wszyscy mają cały czas fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej

żywności wystarczającej do zaspokojenia ich potrzeb żywieniowych oraz aktywnego i zdrowego życia [FAO 2003]. Problem braku dostępu do żywności dotyczy przede wszystkim krajów rozwijających się. Oprócz identyfikowania i szukania strukturalnych przyczyn występowania chronicznego głodu, podejmowane są działania, które mają na celu łagodzenie skutków głodu i niedożywienia. Jednym z takich działań jest dostarczanie pomocy żywnościowej. W zależności od warunków udzielania pomocy, sposobów nabywania żywności, pomoc żywnościowa może mieć wymiar nie tylko humanitarny, ale również prorozwojowy – np. w kontekście wspierania lokalnych rynków rolnych czy wychodzenia z pułapki biedy. Może również mieć wymiar polityczny i wspierać producentów rolnych w krajach rozwiniętych. Efektywność pomocy żywnościowej w odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego jest uwarunkowana między innymi rozwiązaniami instytucjonalnymi na poziomie światowym, krajowym czy lokalnym. Głównym celem artykułu, który ma charakter przeglądu, jest wskazanie kierunków zmian udzielanej pomocy żywnościowej w kontekście jej form, sposobów nabywania oraz głównych dostawców. W opracowaniu wskazano ponadto wybrane rozwiązania instytucjonalne warunkujące charakter udzielanej pomocy. Wykorzystane dane statystyczne pochodzą z bazy danych *International Food Aid Information System* (INTERFAIS).

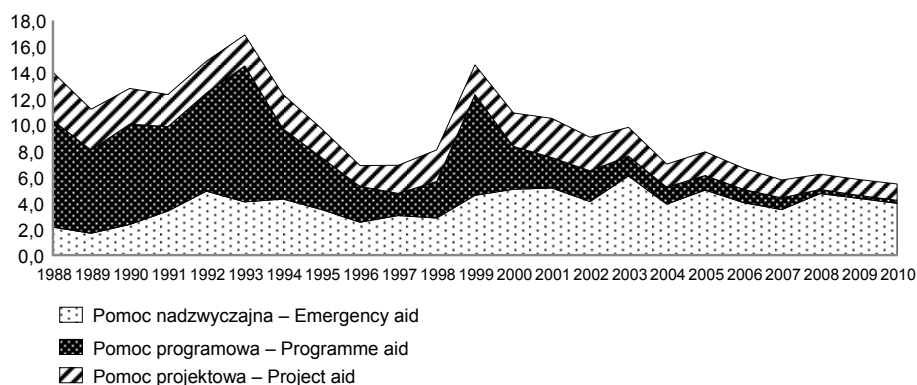
WIELKOŚĆ I STRUKTURA MIĘDZYNARODOWEJ POMOCY ŻYWNOCIOWEJ

Pomoc żywnościowa obejmuje wiele instrumentów, instytucji oraz podejmowanych działań, które mają na celu dostarczanie żywności w warunkach jej braku lub ograniczonego do niej dostępu. Można więc mówić o krajowej pomocy żywnościowej albo o międzynarodowej pomocy żywnościowej. W opracowaniu pojęcie pomocy żywnościowej będzie utożsamiane tylko z międzynarodową pomocą żywnościową rozumianą jako przepływ żywności lub środków finansowych na zakup żywności na preferencyjnych warunkach w skali międzynarodowej [Mousseau 2005]. Rozpatrując pomoc żywnościową na przestrzeni lat pod kątem kształtowania się jej wielkości, struktury z uwagi np. na formę pomocy, sposób zakupu żywności, głównych dostawców i odbiorców pomocy, można wskazać pewne ogólne tendencje.

Wielkość dostarczanej międzynarodowej pomocy żywnościowej systematycznie malała od 1999 roku, kiedy ukształtowała się na poziomie ponad 14,5 mln t. W 2010 roku w ramach międzynarodowej pomocy żywnościowej dostarczono już tylko około 5,5 mln t żywności (rys. 1). Oznaczało to, że dostarczona żywność była wystarczająca pod względem zawartości: kalorii – dla 26 mln osób, białek – dla 32,6 mln, tłuszczu – dla 24,8 mln, jodu – tylko dla 375 tys., a witaminy B12 – dla 866 tys. [WFP 2011].

Do 1988 roku zmianie wielkości międzynarodowej pomocy żywnościowej towarzyszyło przekształcenie jej struktury ze względu na formę pomocy żywnościowej. Międzynarodowa pomoc żywnościowa może być realizowana jako [Mousseau 2005, WFP 2011]:

- Nadzwyczajna pomoc żywnościowa (*emergency food aid*), która jest dostarczana krótkookresowo ofiarom katastrof naturalnych lub wywołanych przez człowieka, a także ofiarom chronicznego braku bezpieczeństwa żywnościowego. Żywność



Rys. 1. Wielkość międzynarodowej pomocy żywnościowej w latach 1988-2010 (mln t)

Źródło: opracowanie własne na podstawie International... [2012].

Fig. 1. Quantity of international food aid in 1988-2010 (mln t)

Source: own elaboration on the basis International... [2012].

ta jest rozdawana bezpłatnie konkretnej grupie beneficjentów, na bazie grantów, głównie poprzez Światowy Program Żywnościowy (WFP – *World Food Programme*), organizacje pozarządowe oraz rządowej instytucje państwowe.

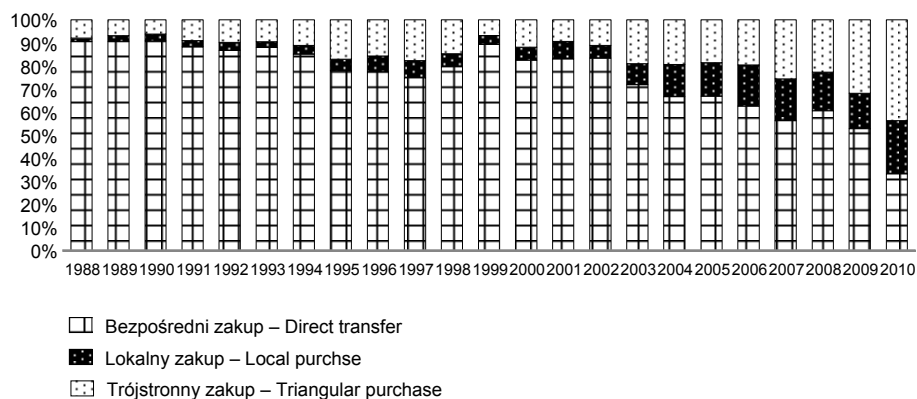
- Programowa pomoc żywnościowa (*program food aid*), która jest raczej wsparciem ekonomicznym. Większość pomocy żywnościowej w tej formie jest dostarczana na poziomie rząd – rząd z wykorzystaniem grantów albo pożyczek. Żywność nie jest rozdawana za darmo i nie trafia bezpośrednio do wybranej grupy, jest sprzedawana na rynku.
- Projektowa pomoc żywnościowa (*project food aid*), która ma na celu wspieranie działań związanych z promowaniem rolniczego i ekonomicznego rozwoju oraz właściwego odżywiania (np. projekty „żywność za pracę” czy programy żywienia w szkołach). Żywność może być rozdawana bezpłatnie wyznaczonym grupom ludności lub sprzedawana na rynku, jest dostarczana przede wszystkim przez WFP, organizacje pozarządowe oraz rządowej przez instytucje państwowe.

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku dominującą formą międzynarodowej pomocy żywnościowej była pomoc programowa (rys. 1), która stanowiła wtedy blisko 60% pomocy żywnościowej ogółem. W kolejnych latach jej znaczenie systematycznie malało i w 2010 roku w tej formie dostarczono już tylko 4% pomocy żywnościowej ogółem. Zupełnie inaczej kształtował się udział pomocy nadzwyczajnej. Na początku analizowanego okresu stanowiła ona niewielki odsetek ogólnej pomocy żywnościowej (15%), dopiero w ostatnich latach stała się dominującą częścią ogólnej pomocy. Przykładowo w latach 2005-2010 jej udział oscylował w przedziale między 60,5% a 76%. Odsetek pomocy projektowej w latach 1988-2010 wyniósł średniorocznie 22,5%. Taka zmiana struktury pomocy żywnościowej wskazuje na to, że w coraz większym stopniu nabiera ona charakteru humanitarnego i jednocześnie tymczasowego. Pojawia się więc pytanie czy pomoc żywnościowa może i czy powinna być traktowana jako instrument wspierania producentów rolnych w krajach dostawcach i krajach odbiorcach pomocy żywnościowej. W tym kontekście istotny staje się sposób gromadzenia żywności przez

jej donatorów. Dostarczana żywność z programów pomocowych może być nabywana poprzez:

- zakup bezpośredni (*direct transfers*), kiedy żywność jest dostarczana bezpośrednio z kraju donatora do kraju odbiorcy,
- zakup lokalny (*local purchases*), gdy żywność jest nabywana i rozdzielana w kraju odbiorcy pomocy,
- zakup trójstronny (*triangular purchases*) polegający na tym, że kraj – donator pomocy dostarcza do kraju – odbiorcy żywność zakupioną w kraju trzecim.

W latach 1988-2010 największy udział w ogólnej pomocy żywnościowej (blisko 80%) miała żywność nabywana w zakupach bezpośrednich, czyli w krajach będących donatorami pomocy (rys. 2). W poszczególnych latach udział ten jednak obniżał się systematycznie z poziomu ponad 90% pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku do 33% w 2010 roku. Jednocześnie konsekwentnie wzrastało znaczenie zakupów lokalnych i trójstronnych, odpowiednio z 1,4% do 22,9% oraz z 7,9% do 43,7% w latach 1988-2010. Obserwowane w ostatnich latach zmniejszenie wielkości pomocy żywnościowej wynika ze zmniejszenia wielkości pomocy realizowanej w zakupach bezpośrednich, które nie zostało zrekompensowane wzrostem pomocy w ramach pozostałych sposobów nabywania żywności [WFP 2009]. W wymiarze absolutnym bowiem pomoc żywnościowa kupowana w zakupach bezpośrednich obniżyła się z ponad 13 mln t w 1999 roku do 1,8 mln t w 2010 roku. W tym samym czasie wzrosła ilość zakupów lokalnych i trójstronnych – odpowiednio z 0,5 mln t i 0,9 mln t w 1999 roku do 1,2 mln t i 2,3 mln t w 2010 roku. Spadek zakupów bezpośrednich wynikał głównie z obniżenia dostarczanej w ten sposób pomocy przez USA z 9,2 mln t w 1999 roku (ponad 71% bezpośrednich zakupów ogółem) do 1,5 mln t w 2010 roku (85% bezpośrednich zakupów ogółem).



Rys. 2. Międzynarodowa pomoc żywnościowa według sposobu nabycia żywności w latach 1988-2010 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie International... [2012].

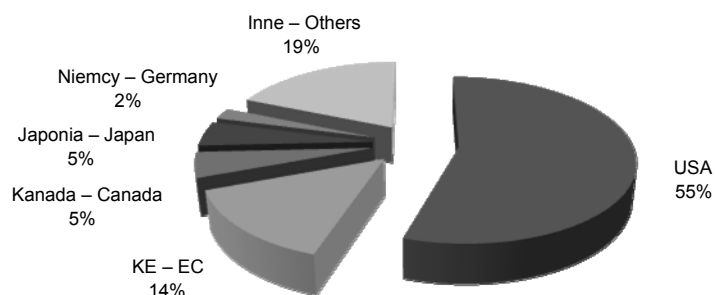
Fig. 2. International food aid taking into account delivery modes in 1988-2010 (%)

Source: own elaboration on the basis International... [2012].

Bezpośredni zakup żywności w ramach pomocy żywnościowej podlega krytyce jako względnie mniej efektywny oraz ze względu na możliwość wykorzystywania go przez kraje – donatorów pomocy jako instrumentu wsparcia własnych producentów rolnych. Zakupy lokalne i trójstronne są względnie tańsze i szybsze, ponieważ redukcji podlegają koszty transportu. Wykorzystywane w tym zakresie transfery pieniężne oraz systemy bonów żywnościowych umożliwiają nabywanie żywności na rynku lokalnym czy regionalnym przez co jest wpierana produkcja lokalna¹ [CARE 2006, Harvey i in. 2010].

DOSTAWCY I OBIORCY POMOCY ŻYWNOŚCIOWEJ

Stany Zjednoczone były nie tylko głównym donatorem pomocy żywnościowej w zakupach bezpośrednich, ale również międzynarodowej pomocy żywnościowej ogółem. W latach 1988-2010 razem z Komisją Europejską dostarczyły ponad 69% pomocy żywnościowej, a z Kanadą, Japonią i Niemcami ponad 81% (rys. 3). W USA największy udział miała pomoc programowa (45%), a w Komisji Europejskiej pomoc programowa i nadzwyczajna stanowiły odpowiednio 42% i 44%. Największy odsetek pomocy żywnościowej Kanady był realizowany w formie pomocy projektowej (52%), a Japonii i Niemiec – pomocy nadzwyczajnej (odpowiednio 49% i 60%). Biorąc pod uwagę sposób zakupu żywności, ponad 97% żywności dostarczanej przez USA nabywano w bezpośrednich zakupach, dla Kanady udział ten stanowił niecałe 90%, a dla Komisji Europejskiej 70% (rys. 4).



Rys. 3. Udział głównych dostawców międzynarodowej pomocy żywnościowej w latach 1988-2010 (%)

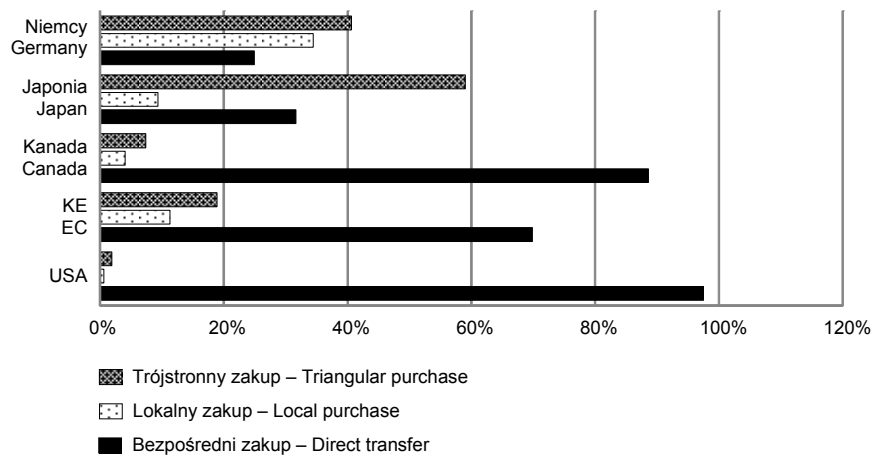
Źródło: opracowanie własne na podstawie International... [2012].

Fig. 3. Share of main donors of international food aid in 1988-2010 (%)

Source: own elaboration on the basis of International... [2012].

W przypadku Japonii i Niemiec wspomniane udziały kształtowały się odpowiednio na poziomach 32% i 25%. W dwóch ostatnich krajach największe znaczenie, w dostarczanej przez nie pomocy żywnościowej, miały zakupy trójstronne. Z kolei największy udział lokalnych zakupów wśród piątki największych donatorów pomocy żywnościowej

¹ Przykładem takiego działania jest kontrakcja produkcji rolnej w ramach programu *Food for Progress* realizowanego przez Światowy Program Żywnościowy [WFP 2011].



Rys. 4. Sposoby nabywania żywności przez głównych donatorów międzynarodowej pomocy żywnościowej w latach 1988-2010 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie International... [2012].

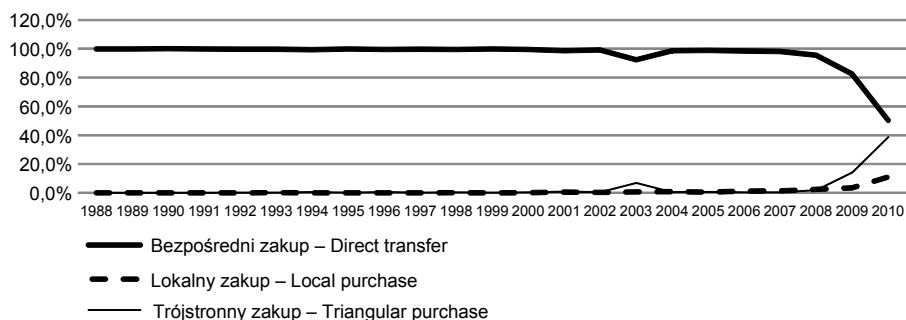
Fig. 4. Delivery modes of main donors of international food aid in 1988-2010 (%)

Source: own elaboration on the basis of International... [2012].

charakterystyczny był dla Niemiec, w których lokalne zakupy odpowiadały za 34% ich pomocy żywnościowej ogółem.

Uwzględniając przedstawione tendencje dotyczące sposobów nabywania żywności przez donatorów pomocy, warto odnieść je do największych dawców pomocy żywnościowej, tj. USA i Komisji Europejskiej (KE). W analizowanym okresie, zarówno w przypadku KE, jak i USA, nastąpił spadek znaczenia udziału zakupów bezpośrednich.

W latach 1988-2007 od 100% do 98,2% (z wyjątkiem 2003 roku) żywności z pomocy żywnościowej USA nabywano poprzez zakupy bezpośrednie (rys. 5). W kolejnych



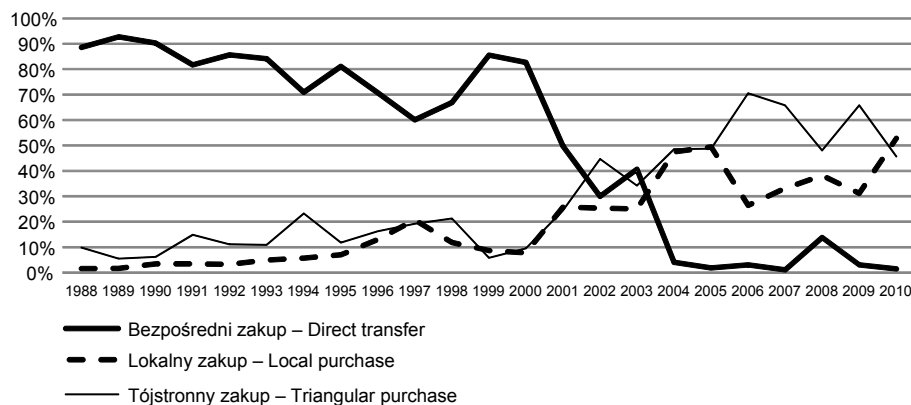
Rys. 5. Sposoby nabywania żywności w ramach międzynarodowej pomocy żywnościowej USA w latach 1988-2010 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych International... [2012].

Fig. 5. Delivery modes within international food aid of USA in 1988-2010 (%)

Source: own elaboration on the basis International... [2012].

latach nastąpił gwałtowny spadek udziału zakupów bezpośrednich (czemu towarzyszyło wspomniane już wcześniej zmniejszenie tej formy pomocy w wymiarze absolutnym) do poziomu ponad 50% w 2010 roku. Wzrosły udziały zakupów trójstronnych i lokalnych. W KE tendencja spadkowa zakupów bezpośrednich była obserwowana od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Od 2004 roku udział ten (z wyjątkiem 2008 roku) kształtował się w przedziale między 4% a 1%. Systematycznie zwiększało się natomiast znaczenie pozostałych sposobów nabywania żywności (rys. 6).



Rys. 6. Sposoby nabywania żywności w ramach międzynarodowej pomocy żywnościowej Komisji Europejskiej w latach 1988-2010 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie International... [2012].

Fig. 6. Delivery modes within international food aid of the EC in 1988-2010 (%)

Source: own elaboration on the basis of International... [2012].

W kontekście donatorów pomocy żywnościowej należy zaznaczyć, że zaangażowanie poszczególnych podmiotów w udzielanie takiej pomocy jest zdeterminowane nie tylko względami humanitarnymi, ale czynnikami politycznymi i ekonomicznymi [ICCO 2005]. Wybór sposobu nabywania żywności umożliwił między innymi pozbywanie się nadwyżek żywności i związanych z nimi kosztów oraz wspieranie wybranych grup zawodowych [Barrett i in. 2005], co było też ukrytą formą protekcjonizmu sektora rolnego.

W latach 2004-2010 głównymi odbiorcami pomocy żywnościowej były kraje rozwijające się. Ponad 90% pomocy przeznaczono dla krajów o niskim dochodzie i deficycie żywności (LIFDCs – *low-income, food-deficit countries*), z kolei udział krajów najślabiej rozwiniętych (LDCs – *least-developed countries*) kształtował się między 53,7% a 68,8%. Ponad połowa pomocy żywnościowej została skierowana do krajów Afryki Subsaharyjskiej, natomiast od 20% do 30% – do krajów Azji. W 2010 roku odbiorcami 65% pomocy żywnościowej ogółem było osiem krajów: Etiopia (25%), Pakistan (13%), Sudan (8%), Haiti (5%), Kenia (5%), a także Bangladesz, Demokratyczna Republika Konga i Niger (odpowiednio po 3%) [WFP 2011].

Pomoc żywnościowa może poprawić w krótkim okresie poziom bezpieczeństwa żywnościowego poszczególnych regionów, dlatego też pomoc nadzwyczajna w zasadzie nie podlega krytyce z punktu widzenia krajów – odbiorców pomocy. Jednak do-

starczanie żywności poprzez zakupy bezpośrednie może oddziaływać negatywnie na sytuację produkcyjną i dochodową producentów rolnych w krajach rozwijających się i ograniczać rozwój rynków lokalnych [CARE 2006, ICCO 2005].

WYBRANE PONADNARODOWE UWARUNKOWANIA POMOCY ŻYWNOŚCIOWEJ

Międzynarodowa pomoc żywnościowa wpisuje się w system działań, które mają na celu ograniczanie problemu głodu na świecie. Brak jest niestety w tym zakresie prostych rozwiązań, a te niezbędne mają charakter wielopłaszczyznowy. Działania powinny być prowadzone na poziomie światowym, krajowym oraz lokalnym. Dotyczą one nie tylko wielkości produkcji rolnej, ale również wymiany międzynarodowej, systemu wspierania producentów czy rozwiązań organizacyjnych dotyczących sposobu nabywania żywności i jej dostarczania potrzebującym. Przedstawione wybrane tendencje w udzielaniu pomocy żywnościowej są warunkowane inicjatywami podejmowanymi na poziomie ponadnarodowym. Inicjatywy te są związane między innymi z celami milenijnymi, konwencją o pomocy żywnościowej, rozwiązaniami WTO, co dalej przekłada się na deklaracje i regulacje głównych dostawców pomocy żywnościowej.

Przejawem zobowiązania społeczności międzynarodowej do zwalczania problemu głodu na świecie w XXI wieku jest przyjęta w czasie Szczytu Milenijnego w 2000 roku deklaracja milenijna, która zawiera Milenijne Cele Rozwoju. Tworzą one swego rodzaju wytyczne, bazę odniesienia dla poszczególnych krajów do formułowania i realizacji programów pomocowych dla krajów rozwijających się [Deszczyński 2011]. Państwa członkowskie zadeklarowały, w pierwszym celu milenijnym, między innymi ograniczenie udziału głodujących w populacji świata o połowę do 2015 roku w porównaniu z latami 1990-1992. Na osiągnięcie założonych celów nie pozwolą jednak obserwowane zmiany liczby głodujących i ich udziału czy realizacja pomocy rozwojowej i pomocy żywnościowej w ostatnich latach.

Konwencja o pomocy żywnościowej zawiera zobowiązanie krajów do dostarczania pomocy żywnościowej w celu poprawy bezpieczeństwa żywnościowego. Jej pierwsza wersja powstała w 1967 roku, kolejne zmodyfikowane w 1971, 1980, 1986, 1995, a ostatnia w 1999 roku. Konwencja ustanawia system przekazywania pomocy żywnościowej obowiązujący wszystkie jej strony, którymi są Argentyna, Australia, Kanada, Japonia, Norwegia, Szwajcaria, USA i Wspólnota Europejska oraz jej państwa członkowskie [Konwencja... 2007, art. 1]. Konwencja jest częścią międzynarodowego systemu pomocowego obejmującego między innymi identyfikowanie potrzeb lokalnych, przekazywanie pomocy oraz koordynację i harmonizację pomocy. Konwencja o pomocy żywnościowej z 1999 roku zawiera, podobnie jak poprzednie jej wersje, zobowiązania donatorów do dostarczania pomocy żywnościowej wyrażone ilościowo. Nowością było podkreślenie znaczenia pomocy humanitarnej oraz wspierającej rozwój (np. dostarczana pomoc żywnościowa powinna być spójna z rozwojem rolnictwa w krajach biorcach), a także zwiększenie zakresu produktów, które mogą być dostarczane w ramach pomocy żywnościowej. Ponadto zachęcono kraje donatorów do przekazywania pomocy żywnościowej na warunkach grantów i niewykorzystywania jej jako instrumentu wspierania eksportu [Hoddinott i Cohen 2007]. Krytyce poddawany jest zapis doty-

czący zobowiązania sygnatariuszy do dostarczania pomocy żywnościowej, który jest wyrażony ilościowo w ekwiwalencie pszenicy. Taki zapis miał działać antycyklicznie, czyli przeciwdziałać sytuacji, kiedy dostarcza się więcej pomocy żywnościowej w warunkach niskich światowych cen produktów rolnych. Okazało się jednak, że między innymi ze względu na sposób przeliczania dostarczanej pomocy miała ona charakter cykliczny zgodny z wahaniami cen [Hoddinott i Cohen 2007]. Brakuje efektywnych mechanizmów monitorowania i egzekwowania donatorów. Wśród sygnatariuszy konwencji nie ma odbiorców pomocy czy organizacji pozarządowych, których uczestnictwo w negocjacjach nad kolejną wersją konwencji mogłoby pozytywnie wpłynąć na jej zapisy i w większym stopniu wziąć pod uwagę na przykład potrzeby krajów rozwijających się oraz kwestie koordynacji działań [Maxwell 2006]. Wśród obecnych członków istnieje zgoda o konieczności jej renegotjacji. Są one jednak systematycznie przekładane, aby móc uwzględnić wyniki negocjacji Rundy Doha WTO.

Światowa Organizacja Handlu – WTO nie zajmuje się bezpośrednio pomocą żywnościową, chociaż pojawia się ona w rundach negocjacyjnych w kontekście subsydiów eksportowych. Na przykład konwencja o pomocy żywnościowej z 1967 roku była „efektem ubocznym” Rundy Kennedy’ego. W trakcie Rundy Urugwajskiej zwrócono uwagę, że istnieje możliwość wykorzystywania pomocy żywnościowej jako ukrytej formy subsydiów eksportowych. Konsekwencją tego było między innymi uwzględnienie w porozumieniu o rolnictwie kwestii udzielania pomocy żywnościowej w dobrej wierze („*bona fide*” *food aid*) [WTO 1994, art. 10.4]. Przewidywania dotyczące negatywnych efektów liberalizacji handlu rolnego dla krajów najsłabiej rozwiniętych oraz będących importerami netto żywności znalazły odzwierciedlenie w sformułowanej w Marakeszu w 1994 roku decyzji ministerialnej, która ostatecznie nie została wprowadzona w życie. Zawierała ona jednak rekomendacje dotyczące konieczności wzrostu udzielanej pomocy żywnościowej razem z pomocą finansową wspierającą rozwój rolnictwa w krajach rozwijających się. Pomoc żywnościowa była postrzegana jako sposób krótkookresowego równoważenia nierównowagi rynkowej oraz odpowiedzi na nagłe wzrosty cen [Hoddinott i Cohen 2007]. Kwestie pomocy żywnościowej są również rozpatrywane w ramach Rundy Doha. Z jednej strony negocjatom poddane są warunki, na jakich dostarczana jest żywność w ramach pomocy żywnościowej, czy jest to grant czy pożyczka. Z drugiej strony podjęto problem tzw. związanej pomocy żywnościowej (*tying status of food aid*) [Clay i in. 2004]. Związana pomoc żywnościowa oznacza dostarczanie pomocy żywnościowej w naturze, czyli żywności zakupionej u producentów w kraju, który taką pomoc dostarcza (bezpośredni zakup). Taka pomoc żywnościowa jest postrzegana jako ukryta forma subsydiów dla producentów rolnych, która zniekształca handel międzynarodowy [Maxwell 2006]. Unia Europejska, będąc zmuszona od zlikwidowania subsydiów eksportowych do produktów rolnych, domagała się w zamian uregulowania kwestii pomocy żywnościowej w naturze, wykorzystywanej głównie przez USA. Znalazło to odbicie w wersji *Modalities on Agriculture* sformułowanej na konferencji ministerialnej w Hongkongu w 2005 roku. Zaproponowano w niej wydzielenie z pomocy żywnościowej ogółem pomocy nadzwyczajnej i umieszczenie jej w tzw. *safe box*. Żywność w tej kategorii byłaby wyłączona z innych zobowiązań i ograniczeń. Jednocześnie zadeklarowano konieczność zdyscyplinowania pomocy żywnościowej, która nie będzie miała charakteru pomocy nadzwyczajnej, aby ograniczyć ukryte wspieranie eksportu. Kwestiami spornymi pozostaje jednak zdefi-

niowanie pomocy nadzwyczajnej, wyznaczenie podmiotu, który będzie o tym decydował oraz okresu jej trwania.

Deklarowane kierunki zmian w pomocy żywnościowej są stopniowo wprowadzane w życie. Jednym z obserwowanych trendów w zmianie podejścia do pomocy żywnościowej jest wzrost znaczenia pomocy darowanej. Od 2008 roku cała dostarczona pomoc żywnościowa była realizowana na warunkach grantów. Następuje również systematyczny wzrost znaczenia udzielania pomocy żywnościowej w pieniądzu w porównaniu z pomocą żywnościową w naturze. W USA obniżenie udziału pomocy związanej nastąpiło od 2008 roku, a w wymiarze absolutnym od 1999 roku². W USA – największym dawcy pomocy żywnościowej – uległy zmianie również cele programów pomocowych. Wśród celów pomocy żywnościowej wymienia się: walkę z głodem i jego przyczynami, wspieranie godziwego i zrównoważonego rozwoju (w tym rolnego), ekspansję handlową, wspieranie własności prywatnej i rozwiązań wolnorynkowych w krajach rozwijających się oraz zapobieganie konfliktom [USAID 2009]. Nie podkreśla się już rozwoju i zwiększania rynków eksportowych dla amerykańskich produktów rolnych [USAID 2000]. Przejawem zmiany podejścia USA do sposobu nabywania żywności w ramach pomocy żywnościowej jest wprowadzenie na mocy amerykańskiej ustawy rolnej z 2008 roku (*Farm Bill: Food, Conservation, and Energy Act of 2008*) pilotażowego programu zakupów lokalnych i regionalnych (*Local and Regional Procurement Project Pilot Program*) w latach 2009-2012. Jego głównym celem jest zbadanie efektywności takiej formy pomocy pod względem szybkości udzielania pomocy oraz ograniczania kosztów. Z kolei Komisja Europejska, odpowiadając na potrzebę zwiększenia efektywności pomocy żywnościowej oraz ograniczenie wykorzystania jej jako ukrytej formy subsydiowania eksportu, proponuje, aby do najbliższych renowacji konwencji o pomocy żywnościowej wprowadzić wymóg całkowitego niewiązania pomocy żywnościowej. Należy podkreślić, że ponadnarodowe inicjatywy w zakresie pomocy żywnościowej oraz działania, podejmowane przez głównych jej donatorów, nie zwalniają poszczególnych krajów – odbiorców pomocy z aktywności mającej na celu zapewnienie czy poprawę poziomu bezpieczeństwa żywnościowego.

PODSUMOWANIE

Podsumowując przedstawione rozważania, można sformułować następujące wnioski.

Międzynarodowa pomoc żywnościowa jest jednym z narzędzi, które może łagodzić skutki niedożywiania ludzi, ale nie ma istotnego wpływu na usuwanie przyczyn głodu na świecie. Ma ona względnie niewielkie znaczenie w systemie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, rozumianego jako działania nie tylko łagodzące skutki głodu, ale również przeciwdziałające jego strukturalnym przyczynom. W analizowanym okresie 1988-2010 z jednej strony wzrastało systematycznie znaczenie nadzwyczajnej pomocy żywnościowej, z drugiej strony następowało odchodzenie od udzielania pomocy żywnościowej w naturze. Oznacza to, że humanitaryzowaniu międzynarodowej pomocy żywnościowej towarzyszy wzrost znaczenia jej prorozwojowych form.

² Przewidywano bowiem, że „odwiązanie” pomocy żywnościowej w USA spowoduje utratę wsparcia rządu przez podmioty agrobiznesu oraz żeglugę morską, co może skutkować zmniejszeniem udzielanej pomocy [Maxwell 2006, s. 4].

Wśród dostawców międzynarodowej pomocy żywnościowej występuje silna koncentracja, z dominującą rolą USA (55% pomocy żywnościowej w analizowanym okresie). Dlatego obserwowane zmniejszenie międzynarodowej pomocy żywnościowej było głównie wynikiem obniżenia pomocy udzielanej przez USA, co z kolei stanowiło rezultat odchodzenia w amerykańskiej pomocy żywnościowej od zakupów bezpośrednich. Tym samym dostosowanie głównego donatora pomocy, do preferowanych na forum międzynarodowym kierunków nabywania żywności w ramach międzynarodowej pomocy żywnościowej, znalazło odzwierciedlenie przede wszystkim w absolutnym zmniejszeniu pomocy żywnościowej, który odpowiednio nie został zrekomensowany poprzez zakupy lokalne czy trójstronne. Ocena na ile zmiany te będą pozytywne dla sytuacji żywnościowej w krajach rozwijających się oraz dla ograniczenia zniekształcenia w handlu międzynarodowym wymaga dalszych analiz, które wykraczają poza zakres tego tekstu.

Międzynarodowa pomoc żywnościowa jest przedmiotem oceny społeczności międzynarodowej, jej krytyki oraz wyznaczania kierunków zmian. Udzielanie pomocy żywnościowej wpisuje się w deklarowaną przez społeczność międzynarodową chęć poprawy poziomu bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się. Znajduje to odzwierciedlenie w podejmowanych inicjatywach, czego przykładem są Milenijne Cele Rozwoju, konwencja o pomocy żywnościowej czy włączenie kwestii pomocy żywnościowej do obszarów negocjacji WTO. Preferowane tam kierunki zmian uwiadcniają się systematycznie w rzeczywistej pomocy żywnościowej. Jednak zakładanym celom i deklaracjom nie towarzyszą odpowiednie instrumenty weryfikowania czy egzekwowania podejmowanych zobowiązań, co w konsekwencji musi ograniczać pozytywną ocenę tych inicjatyw.

LITERATURA

- Barrett Ch.B., Maxwell D.G., 2005. Food aid after fifty years. Recasting its role. Routledge, London, 87-106.
- CARE, 2006. White paper on food aid policy. CARE USA, June 6, 3-4.
- Clay E., Riley B., Urey I., 2004. The development effectiveness of food aid and the effects of its tying status. OECD. Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices. Report DCD/DAC/EFF(2004)9.
- Deszczyński P., 2011. Milenijne cele rozwoju instrumentem zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się. *J. Agribus. Rural Dev.* 3(21), 2-3.
- FAO 2003. Trade reforms and food security. Conceptualizing the linkages. FAO, Rome, 28.
- Harvey P., Proudlock K., Clay E., Riley B., Jaspars S., 2010. Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts. A review of current thinking. Humanitarian Policy Group. Synthesis Paper. June, 2.
- Hoddinott J., Cohen M.J., 2007. Renegotiating the food aid convention: Background, context, and issues. Food Consumption and Nutrition Division. IFPRI Discussion Paper 00690. February, 3-5, 7-8.
- ICCO, 2005. Dumping food aid: Trade or aid? (subsidized) Food aid in kind: what is in it for WTO. Food trade and nutrition coalition. April, 9-11.
- International Food Aid Information system, 2012. [online] <http://www.wfp.org/fais> [dostęp: 2.01.2012].
- Konwencja o pomocy żywnościowej sporządzona w Londynie dnia 13 kwietnia 1999 r. 2007. Dz.U. nr 118, poz. 813.

- Maxwell D., 2006. Global trend in food aid. Expert opinion. Khartoum Food Aid Forum, 6-8 June, 3-4.
- Mousseau F., 2005. Food aid or food sovereignty? Ending World Hunger in Our Time. The Oakland Institute. October, 3-4.
- USAID, 2000. U.S. International Food Assistance Report 1999. Washington, D.C. January, 1.
- USAID, 2009. U.S. International Food Assistance Report 2008. USDA, 3.
- WFP, 2009. Food Aid Flows 2008, X.
- WFP, 2010. Food Aid Flows 2009, 9, 16.
- WFP, 2011. Food Aid Flows 2010. International Food Aid Information System. July, 10, 4, 20, 8-9, 8.
- WTO (World Trade Organization). 1994. Agreement on agriculture. Geneva.

INTERNATIONAL FOOD AID – DIRECTIONS OF CHANGES

Summary. Permanently unsolved world food insecurity problem makes the international community search for solutions. One of the used methods is international food aid directed to developing countries. Long term analyses of the food aid flows allow to identify some tendencies that show: increase of emergency food aid and decrease of direct transfer. These tendencies also apply to the two biggest food donors i.e. the USA and the EU. The noticeable directions of changes are based on the international community initiatives, on which the national regulation are formed later.

Key words: food aid, direct transfers, local purchases, Food Aid Convention

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 11.04.2012

Do cytowania – For citation: Sapa A., 2012. Międzynarodowa pomoc żywnościowa – kierunki zmian. J. Agribus. Rural Dev. 2(24), 203-214.