

IRENA RUTKOWSKA

ROLA POMOCY ŻYWNOŚCIOWEJ W REGIONACH GOSPODARCZO SŁABO ROZWINIĘTYCH

Potrzeba zaspokojenia głodu należy do rzędu potrzeb najintensywniej odczuwanych przez człowieka, stąd problem wyżywienia ludności zajmować powinien — ze zrozumiałych względów — czołową pozycję w hierarchii zadań stojących do rozwiązania przed ludzkością. Ta prosta — zdawałoby się — prawda, nie zawsze w pełni uświadamiana przez kolejne pokolenia, zaczyna w coraz większym stopniu absorbować umysły współczesnych, zarówno fizjologów-żywieniowców, jak również ekonomistów i polityków. Obserwowany w okresie powojennym, a zwłaszcza w ostatnich kilku latach wyraźny wzrost zainteresowania problematyką wyżywienia ma — jak się wydaje — swe źródło w dwóch zjawiskach: 1) w coraz lepszym rozeznaniu rzeczywistej sytuacji żywnościowej świata; 2) w niepokojącym pogarszaniu się tej sytuacji i mało optymistycznych perspektywach na przyszłość.

Ocena sytuacji żywnościowej świata w okresie powojennym podlegała dość istotnym przeobrażeniom, mającym w gruncie rzeczy niewiele wspólnego z faktyczną zmianą tej sytuacji, a wynikającym głównie z niedoskonałości informacji na temat: 1) rzeczywistego fizjologicznego zapotrzebowania ludności świata na żywność; 2) rzeczywistego poziomu i struktury przeciętnej dziennej racji żywnościowej konsumowanej przez mieszkańców poszczególnych regionów świata.

Opracowany z inicjatywy FAO w 1946 roku pierwszy „Światowy Przegląd Żywności” (World Food Survey) stał się podstawą do uznania ówczesnej sytuacji żywnościowej świata za wysoce niezadowolającą. Z danych zawartych w tym opracowaniu wynikało bowiem, iż na obszarach koncentrujących ponad połowę ludności świata podaż żywności średnio na jednego mieszkańca nie przekracza 2250 kalorii dziennie, a na obszarach skupiających około 1/6 ludności świata kształtuje się ona w granicach 2250 - 2750 kalorii, zaś na terenach zamieszkiwanych przez mniej niż 1/3 ludności świata — przekracza ona 2750 kalorii dziennie, podczas gdy postulowany minimalny poziom spożycia przyjmowany wówczas jednolicie dla całego świata wynosił 2550 - 2650 kalorii dziennie. Oznaczało to, że znaczna część ludności świata odczuwa niedobór kalorii w porów-

naniu z fizjologicznymi normami wyżywienia. Bliższa analiza danych zawartych we wspomnianym przeglądzie skłoniła ówczesnego generalnego dyrektora FAO J. B. Orra do oficjalnego oświadczenia, iż 2/3 ludności świata cierpi głód¹. Pogląd ten podzielali w pełni niektórzy inni wybitni znawcy problemów żywnościowych, m. in. również M. Cépède i M. Lengellé².

Materiały opublikowane w drugim „Światowym Przeglądzie Żywności” w 1952 r. stworzyły podstawę do oceny światowej sytuacji żywnościowej z jednej strony bardziej, z drugiej natomiast mniej optymistycznie niż w 1946 r. Optymizm uzasadniony był zmniejszeniem się deficytu kalorii, którego rozmiary w porównaniu z 1946 r. nieco spadły³. Zmniejszenie się deficytu kalorii wynikało jednak głównie z przyjęcia do obliczeń nowych fizjologicznych norm wyżywienia zróżnicowanych dla poszczególnych państw w zależności od struktury wieku i płci, pożądanej wagi, aktywności zawodowej, środowiska geograficznego, zwłaszcza zaś od klimatu (temperatura) itp. czynników, co dawało w efekcie mniejsze niż w 1946 r. zapotrzebowanie na kalorie w przeliczeniu na jednego mieszkańca świata i zmniejszyło szacunkowe rozmiary niedoboru kalorii. Pesymizmem natomiast napawały dane dotyczące dynamiki i aktualnego stanu produkcji i podaży żywności średnio na jednego mieszkańca świata, świadczące (jak na to wskazuje zestawienie) o względnym pogorszeniu się sytuacji żywnościowej⁴.

Podaż żywności w przeliczeniu na jednego mieszkańca	Odsetek ludności świata dysponujący niżej podaną ilością kalorii dziennie	
	1934 - 1938	1950 - 1951
Poniżej 2200 kalorii	39	59
2200 — 2700 „	30	13
Powyżej 2700 „	31	28

¹ Stanowisko swoje w tej kwestii sprecyzował on m. in. w pracy pt. *The Food Problem*, opublikowanej w 1950 r.

² W znanej pracy pt. *Economie alimentaire du globe: essai d'interprétation*, wydanej w 1953 r., wyrazili oni przekonanie, iż „Światowy Przegląd Żywności” wykazał zagrażające niedobory w diecie prawie 2/3 ludności świata, zaś późniejsze studia nie tylko potwierdziły ten pogląd, ale dowiodły, że niedożywienie ludności jest jeszcze bardziej rozpowszechnione niż można było sądzić na podstawie materiałów zawartych w tym przeglądzie.

³ Szczególnie optymistyczne stanowisko w kwestii światowej sytuacji żywnościowej zajął 3w. K. Bennett w wydanej w 1954 r. pracy pt. *The World's Food*, w której — starając się wykazać, iż J. B. Orr przecenił rozmiary niedoboru żywności — przejawiał on tendencję do bagatelizowania trudności żywnościowych świata (por. G. R. Allen, *The World's Food Shortage: Nutritional Requirements and the Demand for Food*, w zbiorze: *Food — One Tool in International Economic Development*, Ames, Iowa 1965, s. 32-34).

⁴ Dane z *The World Food Situation*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1963, nr 4, s. 1.

Powyższe dane wskazują na to, iż podaż żywności na jednego mieszkańca (w przeliczeniu na kalorie) w porównaniu z okresem przedwojennym uległa znacznemu zmniejszeniu, przy czym pogorszenie zaopatrzenia w żywność nastąpiło głównie — jak to wynika ze szczegółowych danych przeglądu — w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych. W krajach tych, poza spadkiem ilości spożywanych kalorii, nastąpiło również pogorszenie diety pod względem jakościowym, czego wyrazem był niższy absolutny poziom spożycia białka zwierzęcego, jak również wzrost udziału produktów węglowodanowych (zboża, rośliny bulwiaste, cukier) w ogólnym spożyciu kalorii.

Podjęta w latach pięćdziesiątych przez poszczególne kraje oraz organizacje międzynarodowe (głównie przez FAO) wszechstronna akcja zmierzająca do poprawienia poziomu i jakości diety poprzez zwiększenie produkcji i udoskonalenie dystrybucji spowodowała pewną poprawę w sytuacji żywnościowej świata, nie zdołała jednak rozwiązać problemu niedoboru żywności. Co więcej, gwałtowna eksplozja demograficzna, szczególnie silna w krajach „trzeciego świata”, stwarzała obawy ponownego pogłębienia się niedoborów żywności w krajach ekonomicznie słabo rozwiniętych. Wobec niezadowolającej aktualnej sytuacji żywnościowej i perspektyw pogorszenia się tego stanu w przyszłości, ówczesny generalny dyrektor FAO B. R. Sen ogłosił w 1960 r. tzw. Kampanię do Walki z Głodem (Freedom from Hunger Campaign), której celem była mobilizacja wszystkich narodów świata do wzmożenia wysiłków w celu osiągnięcia poprawy wyżywienia ludności dotkniętej klęską głodu jawnego (niedoboru spożywanych kalorii) i głodu ukrytego (niedoboru niektórych ważnych i niezbędnych składników pożywienia, jak białko, witaminy, sole mineralne).

Rozmiary ilościowych i jakościowych niedoborów diety, występujących w okresie proklamowania Kampanii do Walki z Głodem, ocenił kolejny, trzeci „Światowy Przegląd Żywności” opublikowany w 1963 r. Przegląd ten, górujący nad dwoma poprzednimi opracowaniami zarówno większym bogactwem materiałów źródłowych, jak i udoskonalonymi metodami ich opracowania, dostarczył wiele interesujących informacji o przemianach w światowej sytuacji żywnościowej (dane za lata 1934 - 1938, 1948 - 1952 oraz 1957 - 1959). Z najogólniejszych danych warto przytoczyć wskaźniki odzwierciedlające dynamikę podaży żywności na jednego mieszkańca w skali światowej oraz w grupie państw o niskim i o wysokim poziomie spożycia kalorii (por. tabelę 1)⁵.

Dane zaprezentowane w tabeli 1 świadczą o istniejącym już przed

⁵ Do grupy państw o niskim poziomie spożycia kalorii zaliczono Daleki i Bliski Wschód, Afrykę i Amerykę Łacińską (z wyłączeniem państw leżących w dorzeczu La Platy, tj. Argentyny, Urugwaju i Paragwaju), natomiast do państw o wysokim poziomie spożycia kalorii — wszystkie pozostałe.

wojną dużym zróżnicowaniu podaży żywności na jednego mieszkańca pomiędzy obu grupami państw, dowodzą one również, iż na skutek niejednakowej dynamiki wzrostu podaży żywności rozpiętość ta uległa dalszemu rozszerzeniu na niekorzyść regionów o niskim poziomie spożycia (dla całej żywności z 2,9 : 1 do 3,4 : 1). Znamienny jest przy tym fakt,

Tabela 1

Wskaźniki podaży żywności na jednego mieszkańca
(ważone przez ceny; przedwojenna przeciętna podaż świata = 100)

Wyszczególnienie	Okres	Produkty roślinne ^a	Produkty zwierzęce ^b	Cała żywność ^c
Państwa o niskim poziomie spożycia kalorii	1934 - 38	84	47	61
	1948 - 52	78	39	55
	1957 - 59	87	46	62
Państwa o wysokim poziomie spożycia kalorii	1934 - 38	131	205	177
	1948 - 52	132	220	184
	1957 - 59	128	269	211
Świat	1934 - 38	100	100	100
	1948 - 52	94	95	95
	1957 - 59	99	112	106

^a Bez tłuszczów roślinnych. ^b Łącznie z rybami, ale bez tłuszczów zwierzęcych. ^c Łącznie z tłuszczami zwierzęcymi i roślinnymi.

Zródło: The World Food Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1963, nr 4, s. 3.

że o ile w zakresie podaży produktów roślinnych rozpiętość pomiędzy obu grupami państw była stosunkowo niewielka i pod koniec lat pięćdziesiątych nawet nieco zmalała (z 1,6 : 1 do 1,5 : 1), to w grupie produktów zwierzęcych nie tylko była ona bardzo duża, ale jeszcze wzrosła (z 4,4 : 1 do 5,8 : 1).

Stan i dynamikę zaopatrzenia w żywność mieszkańców obu grup państw w sposób stosunkowo przejrzysty odzwierciedlają zestawione w tabeli 2 dane dotyczące poziomu i niektórych aspektów struktury diety. Liczby charakteryzujące zmiany w sytuacji żywnościowej obu grup państw wskazują na pewną poprawę w porównaniu z okresem przedwojennym. Czy jednak poprawa ta była wystarczająca do zaspokojenia potrzeb żywnościowych całej ludności świata? Naświetlenie — co prawda niepełne — tego problemu znaleźć można w zawartych w tabeli 3 danych dotyczących wielkości zapotrzebowania na kalorie oraz stopnia pokrycia tego zapotrzebowania w skali światowej i w poszczególnych regionach geograficznych i ekonomicznych na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Analiza danych zawartych w tabeli 3 wskazuje na to, że światowa produkcja żywności pod względem kalorycznym była w zasadzie wystarczająca do zaspokojenia potrzeb żywnościowych ludności świata, pod warunkiem jednak równomiernego (a ściśle biorąc od*

Tabela 2

Przeciętna dzienna podaż kalorii oraz białka na jednego mieszkańca

Wyszczególnienie	Okres	Ilość kalorii		Białko ogółem w gramach	Białko zwierzęce w gramach
		ogółem	odsetek kalorii dostarczanych przez węglowodany		
Państwa o niskim poziomie spożycia kalorii	1934 - 1938	2110	77	62	10
	1948 - 1952	1960	78	56	8
	1957 - 1959	2150	78	58	9
Państwa o wysokim poziomie spożycia kalorii	1934 - 1938	2950	62	85	34
	1948 - 1952	2860	62	85	37
	1957 - 1959	3050	57	90	44
Świat	1934 - 1938	2380	71	69	18
	1948 - 1952	2240	71	64	18
	1957 - 1959	2420	70	68	20

Źródło: The World Food Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1963, nr 4, s. 3.

Tabela 3

Postulowany i rzeczywisty poziom spożycia kalorii oraz udział węglowodanów w ogólnym spożyciu kalorii według regionów

Wyszczególnienie	Ilość kalorii dziennie ^a		Procentowy stosunek rzeczywistego do postulowanego spożycia kalorii	Spożycie kalorii w stos. do okresu przedwojennego w %	Odsetek kalorii dostarczanych przez węglowodany
	postulowany poziom spożycia	rzeczywisty poziom spożycia			
Europa (wraz z ZSRR)	2600	3050	117	107	65
Ameryka Północna	2600	3100	120	99	51
Oceania	2600	3250	125	99	54
Regiony rozwinięte	2600	3000	116	103	..
Ameryka Łacińska	2400	2500	104	115	69
Daleki Wschód (i ChRL)	2300	2050	90	95	78
Bliski Wschód	2400	2450	103	106	74
Afryka	2400	2350	98	108	71
Regiony słabo rozwinięte	2300	2150	93	102	..
Świat	2400	2400	100	102	..

^a Zaokrąglone do najbliższych 50.

Źródło: Zestawione na podstawie danych z The World Food Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1963, nr 4, s. 4, oraz z cytowanej pracy G. R. Allena.

powiadającego zróżnicowanemu poziomowi zapotrzebowania na kalorie) jej podziału pomiędzy mieszkańców różnych regionów.

Rzeczywisty podział żywności pomiędzy różne regiony odbiegał jednak od tak sformułowanego, w pełni zresztą uzasadnionego postulatu rozdysponowania wytworzonych produktów żywnościowych zgodnie z fizjologicznymi normami żywienia. We wszystkich regionach wysoko rozwiniętych wielkość spożycia dość znacznie przekraczała ustalony przez fizjologów-żywnościowców poziom tych norm, natomiast w niektórych regionach słabo rozwiniętych — w szczególności na Dalekim Wschodzie — nie osiągała ona tego poziomu.

Niedobory spożywanych kalorii w stosunku do norm fizjologicznych — wynoszące, jak to wynika z danych zawartych w tej tabeli, w Afryce zaledwie 2%, a na Dalekim Wschodzie 10% — nie były aż tak wysokie, by można na ich podstawie wnioskować o dużych rozmiarach zjawiska głodu. W rzeczywistości jednak zjawisko głodu występowało również w okresie, do którego odnoszą się te dane, chociaż przeciętne dotyczące tak ogromnych obszarów, jak regiony geograficzne, nie są w stanie wykazać go w całej pełni.

Rzeczywiste zróżnicowanie w poziomie spożycia kalorii pomiędzy poszczególnymi konsumentami jest bez porównania większe niż wykazane w tabeli 3. W obrębie regionów geograficznych istnieje duża rozpiętość w poziomie spożycia kalorii pomiędzy poszczególnymi krajami, przy czym niektóre z tych krajów wykazują nadwyżkę spożywanych kalorii w porównaniu z fizjologicznymi normami żywienia, podczas gdy inne kraje z tych samych regionów — ich niedobór (por. tabelę 4).

Obserwowane są również, i to nierzadko — zwłaszcza w krajach o niskim przeciętnym poziomie spożycia kalorii — duże różnice w wartości kalorycznej przeciętnej dziennej racji żywnościowej pomiędzy członkami tej samej rodziny, np. wystarczająco lub prawie wystarczająco wysokie spożycie pracujących członków rodzin, a niedostateczne — pozostałych osób, głównie dzieci. Szczegółowe badania dotyczące stopnia zaspokojenia potrzeb żywnościowych pod względem kalorycznym, przeprowadzone w Burmie, dowiodły istnienia w tym kraju nadspodziewanie wysokiej rozpiętości w spożyciu kalorii pomiędzy różnymi rodzinami. Podobne zjawisko zaobserwowano również w Indiach. Sytuację w tym zakresie w obu wymienionych państwach obrazują zestawione w tabelce obok wyniki przeprowadzonych przez FAO badań⁶.

Analogiczne wyniki uzyskane w badaniach przeprowadzonych na terenie niektórych innych krajów (Pakistan i Cejlon) stworzyły podstawę do oszacowania liczby mieszkańców tych państw spożywających niedostateczną ilość kalorii na około 1/4 - 1/3 ogólnej liczby ludności, zaś

⁶ Dane z The World Food Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1963, nr 4, s. 5.

dla całego Dalekiego Wschodu na około 1/5 ogólnej liczby ludności. Biorąc pod uwagę niedostateczne spożycie żywności w wielu rodzinach zamieszkujących kraje Afryki i Ameryki Łacińskiej, oszacowano, iż około 10 - 15% ludności świata (300 - 500 mln) odczuwa głód jawny, zaś 1/3 - 1/2 ludności świata (1-1,5 mld) głód utajony⁷.

Istnienie równocześnie — obok krajów i regionów odczuwających niedobór kalorii — innych krajów i regionów dysponujących nadmiarem żywności musi nasuwać pytanie, czy jest ona w tych ostatnich wyko-

Dzienne spożycie kalorii przez „typowego” konsumenta ^a	Odsetek rodzin	
	Burma	Indie
Poniżej 1300	0,3	4,9
1300 - 1700	5,2	10,7
1700 - 2100	20,3	23,2
2100 - 2500	29,4	21,8
2500 - 2900	23,9	20,7
2900 - 3300	10,4	12,0
3300 - 3700	5,7	4,2
3700 - 4100	3,3	1,3
4100 - 4500	1,0	0,7
4500 i powyżej	0,5	0,5
	100,0	100,0

^a Pojęcie to, skonstruowane przez FAO dla potrzeb ustalenia norm fizjologicznych, odnosi się do zdrowego mężczyzny w wieku 20 - 30 lat, wykazującego umiarkowany stopień aktywności.

rzystywana w interesie społeczeństwa, do celów rzeczywiście niezbędnych. Próbę odpowiedzi na to pytanie podejmowali niektórzy ekonomiści, m. in. R. Passmore, który po szczegółowym zbadaniu tego problemu doszedł do wniosku, że tylko niewielka część żywności zużywanej przez ludność krajów wysoko rozwiniętych w ilościach przekraczających ich potrzeby fizjologiczne zużywana jest do celów konsumpcyjnych. Przeważająca natomiast część nadwyżkowych kalorii spożywana jest przez zwierzęta domowe, jak również — zwłaszcza w zamożnych rodzinach — ulega po prostu zniszczeniu. Na fakty te warto zwrócić szczególną uwagę choćby z tego względu, że nadwyżki kalorii zużywanych w regionach gospodarczo wysoko rozwiniętych są tak duże, iż czterech mieszkańców regionów rozwiniętych mogłoby ze swych nadwyżek wyżywić jednego mieszkańca regionów słabo rozwiniętych⁸.

Mimo podejmowanych wysiłków, lata sześćdziesiąte nie przyniosły — jak dotychczas — poprawy stanu żywienia. Informacja FAO o światowej sytuacji żywnościowej, przygotowana z okazji odbytego w 1965 r. w Belgradzie Światowego Kongresu Ludnościowego, wykazała nawet pogorszenie się sytuacji szczególnie drastyczne na Dalekim Wschodzie⁹,

⁷ Por. *ibidem*, s. 5.

⁸ Por. R. Passmore, *Estimation of Food Requirements*, w: *Food Supplies and Population Growth*, Edinburgh—London 1963, s. 28.

⁹ Por. *Population and Food Supplies*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1965, nr 7-8, s. 5.

Tabela 4

Postulowany i rzeczywisty poziom spożycia kalorii w niektórych krajach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej w latach 1957 - 1959

Wyszczególnienie	Postulowany poziom spożycia kalorii	Rzeczywisty poziom spożycia kalorii	Niedobór(-) lub nadwyżka (+) spożycia kalorii w stosunku do norm fizjologicznych	Procentowy stosunek spożycia kalorii do norm fizjologicznych
Bliski Wschód				
Izrael	2530	2780	+250	110
Jordania	2410	2200	-210	91
Liban	2410
Libia	2370	2100	-270	89
Syria	2380	2330	- 50	98
Turcja	2410	2820	+410	117
ZRA	2380	2530	+150	106
Daleki Wschód				
Cejlon	2290	2030	-260	89
Indie	2240	1900	-340	85
Japonia	2360	2170	-190	92
Pakistan	2250	1980	-270	88
Filipiny	2200	1760	-440	80
Afryka				
Mauritius	2250	2270	+ 20	101
Afryka Płd.	2570	2730	+160	106
Ameryka Łacińska				
Argentyna	2580	3090	+510	120
Brazylia	2310	2600	+290	113
Chile	2610	2380	-230	91
Kolumbia	2510	1990	-520	79
Dominikana	2390	2080	-310	87
Ekwador	2410	1780	-630	74
Jamajka	2440	2250	-190	92
Meksyk	2450	2410	- 40	98
Paragwaj	2280	2440	+160	107
Peru	2500	2190	-310	88
Surinam	2390	2000	-390	84
Urugwaj	2580	3020	+440	117
Wenezuela	2390	2220	-170	93

Źródło: Obliczone i zestawione na podstawie The State of Food and Agriculture 1965, FAO, Rome, tabelę: V-7 na s. 74 oraz 9B na s. 236.

Blizsza analiza danych statystycznych z tego zakresu pozwala jednak sądzić, iż pogorszenie stanu wyżywienia świata było raczej pozorne i wynikało z przyjęcia zawyżonych danych dotyczących produkcji żywności

dla okresu analizowanego w trzecim „Światowym Przeglądzie Żywności”, tj. dla lat 1957 - 1959. Zawyżenie szacunków wynikało w głównej mierze z przyjęcia zbyt wysokich wielkości dla ChRL. Jak bowiem wynika z danych opublikowanych niedawno przez FAO, oficjalne statystyki ChRL wykazywały stały wzrost produkcji zbóż (łącznie z roślinami bulwiastymi przeliczonymi na zboża), podając jej rozmiary w wysokości 185 mln ton w 1957 r. i 375 mln ton w 1958 r. — roku „wielkiego skoku” (po rewizji obniżono tę wielkość do 250 mln ton). Według późniejszych szacunków FAO, rzeczywista produkcja zbóż, łącznie z roślinami bulwiastymi, była jednak znacznie niższa nawet od skorygowanych danych oficjalnych statystyki ChRL i wynosiła w roku „wielkiego skoku” zaledwie 163 - 205 mln ton. Również w latach 1959 - 1961 produkcja ta była bardzo niska¹⁰; nie wykazywała zresztą wyraźnej tendencji wzrostowej i w późniejszych latach (dla r. 1965 szacuje się ją na około 210 mln ton¹¹).

Uwzględniając powyższe uwagi można by przyjąć, że również w okresie, którego dotyczył trzeci „Światowy Przegląd Żywności”, stan wyżywienia ludności świata był mniej pomyślny niżby to wynikało z danych zawartych w tym przeglądzie, zwłaszcza w odniesieniu do Dalekiego Wschodu i że w międzyczasie stan ten nie uległ widocznej poprawie. Na odbywającej się w 1968 r. w Delhi drugiej Konferencji do Spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), zorganizowanej z inicjatywy krajów gospodarczo słabo rozwiniętych, podano do wiadomości, że pół miliona ludności świata nie dojada, spożywając dziennie średnio około 2000 kalorii, a ponad miliard, choć w zasadzie kalorycznie je do syta, nie ma w swej diecie wystarczającej ilości białka (przede wszystkim białka zwierzęcego), witamin i soli mineralnych oraz innych niezbędnych dla zdrowia składników¹².

Stwierdzenie istnienia niezadowolającej sytuacji w dziedzinie wyżywienia ludności świata musi nasunąć pytanie, czym można wytłumaczyć ten stan rzeczy, jakie są główne przyczyny utrzymującej się przez wiele lat niezmiernie trudnej i nie wykazującej tendencji do poprawy sytuacji żywnościowej świata, a ściślej biorąc — nie całego świata, lecz jego słabo rozwiniętych regionów. Głównym, bo dostarczającym około 99% światowego spożycia kalorii źródłem środków wyżywienia ludności jest obecnie rolnictwo¹³, zatem przyczyn złego stanu i braku poprawy w sytuacji żywnościowej należy szukać w dziedzinie produkcji rolnej. Przedstawione w tabeli 5 dane dotyczące dynamiki światowej produkcji środków żywnościowych pochodzenia rolniczego w przeliczeniu na jednego miesz-

¹⁰ Dane z *The State of Food and Agriculture 1965*, FAO, Rome, s. 21.

¹¹ Por. *Świat w przekroju 1967*, Warszawa 1967, s. 55.

¹² Por. B. Mołski, *Klucz postępu — rolnictwo w tropikach*, Trybuna Ludu 1968, nr 56.

¹³ Pozostałe 1% światowego spożycia kalorii dostarcza morze.

kańca wskazują niedwuznacznie na to, iż produkcja ta w skali światowej wykazuje pewien wzrost. Istnieje tu jednak dość zasadnicza różnica pomiędzy regionami wysoko i słabo rozwiniętymi; pierwsze osiągają bowiem wysokie tempo wzrostu, drugie natomiast nie wykazują prawie żadnych przyrostów produkcji w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Produkcja żywności w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych zaledwie nadąża (i to nie we wszystkich krajach wchodzących w skład tych regionów) za bardzo wysoką stopą przyrostu naturalnego.

Tabela 5

Dynamika produkcji żywności w przeliczeniu na jednego mieszkańca według regionów geograficznych i ekonomicznych w latach 1934 - 1966 (1934-1938 = 100)

Wyszczególnienie	1953/54	1963/64	1965/66 ^a
Europa zachodnia	110	126	127
Europa wschodnia wraz z ZSRR	114	142	151
Ameryka Północna	118	121	122
Oceania	94	104	99
Regiony rozwinięte	116	133	..
Ameryka Łacińska	94	97	95
Daleki Wschód (bez ChRL)	95	99	98
Bliski Wschód	107	111	105
Afryka	103	98	98
Regiony słabo rozwinięte	98	101	..
Świat	105	113	113

^a Dane szacunkowe.

Źródło: Obliczone i zestawione na podstawie danych z The State of Food and Agriculture 1965, FAO? Rome, tabela II - 2 na s. 15 oraz Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1966, nr 7 - 8, tabela 1 na s. 21.

Konsekwencją tego nienadążania jest rosnąca rozbieżność pomiędzy udziałem regionów słabo rozwiniętych w światowej produkcji i podaży żywności oraz ich udziałem w ogólnej liczbie ludności świata. Według danych z trzeciego „Światowego Przeglądu Żywności” w latach 1957- 1959 regiony słabo rozwinięte uczestniczyły w światowej podaży żywności ogółem w 42,7%, w podaży żywności pochodzenia zwierzęcego zaledwie w 30,8%, podczas gdy ich udział w ogólnej liczbie ludności świata wynosił aż 71,3%. W latach sześćdziesiątych dysproporcja ta jeszcze bardziej wzrosła¹⁴,

Dla wyjaśnienia przyczyn, dla których regiony gospodarczo słabo rozwinięte nie były w stanie ani wydatnie zwiększyć produkcji żywności, ani też rozszerzyć importu artykułów żywnościowych do poziomu

¹⁴ Por. The World Food Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1963, nr 4, tabela 2 na s. 3.

zapewniając ącego pokrycie najniezbędniejszych potrzeb żywnościowych, warto zwrócić uwagę na dane zawarte w tabeli 6, charakteryzujące najogólniej stopień zamożności różnych grup państw. Dane te wskazują niedwuznacznie na nieproporcjonalnie niski — w porównaniu ze stanem zaludnienia — udział regionów ekonomicznie słabo rozwiniętych w pro-

Tabela 6

Procentowy udział poszczególnych grup państw w ogólnej liczbie ludności świata oraz w produkcie narodowym brutto (GNP)

Wyszczególnienie	Ludność	Produkt narodowy brutto
Europejskie kraje OECD	11	22
Ameryka Północna	7	26
Japonia, Australia, Nowa Zelandia, RPA	4	7
Kraje socjalistyczne	34	25
Pozostałe kraje	44	20
Świat	100	100

Źródło: Dane z pracy A. McCormacka, *The Population Explosion and World Hunger*, London 1963, tabela 1 na s. 84.

dukcje narodowym brutto (kraje słabo rozwinięte, przy zastosowanym w tabeli grupowaniu państw, mieszczą się przede wszystkim w ostatniej pozycji — pozostałe kraje, a częściowo także w pozycji — kraje socjalistyczne, która obejmuje również ChRL). Jeszcze bardziej jaskrawo obrazują tę dysproporcję dane opublikowane w trzecim „Światowym Przeglądzie Żywności”, z których, wynika, że regiony słabo rozwinięte (Daleki Wschód' łącznie z ChRL, Bliski Wschód, Afryka i Ameryka Łacińska) koncentrujące 71,3% ludności świata, uczestniczą w 21,4% w ogólnej sumie światowego dochodu narodowego¹⁵.

Niski poziom zamożności krajów ekonomicznie słabo rozwiniętych jest — obok innych przyczyn o charakterze społeczno-politycznym i organizacyjnym — główną przeszkodą na drodze przyspieszenia tempa wzrostu produkcji rolniczej w tych krajach. W obecnym stadium rozwoju rolnictwa tych krajów zarówno ekstensyfikacja upraw na obszary dotychczas nieużytkowane rolniczo, jak również intensyfikacja produkcji rolnej wymagają dużych nakładów kapitałowych, którymi kraje te nie dysponują¹⁶. Niedostateczny, a w niektórych krajach niewiarygodnie niski poziom dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca uniemożliwia również zwiększenie importu rolnego w stopniu wystarczającym do zaspokojenia popytu fizjologicznego na żywność przynaj-

¹⁵ Dane z *The World Food Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics* 1963, nr 4, tabela 2 na s. 3.

¹⁶ Por. L. R. Brown, Man, *Land and Food*, Washington 1963, s. 101.

mniej pod względem kalorycznym. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym możliwości importowe regionów słabo rozwiniętych jest niekorzystne dla nich kształtowanie się terms of trade.

Pogarszanie się warunków wymiany na rynku światowym na niekorzyść regionów słabo rozwiniętych trwa już kilkanaście lat, bo od czasu zakończenia wojny koreańskiej, po której nastąpił gwałtowny spadek cen produktów rolnych, zwłaszcza nieżywnościowych (surowce pochodzenia rolniczego)¹⁷, eksportowanych przede wszystkim przez kraje o niskim poziomie rozwoju ekonomicznego. Zmiany terms of trade w drugiej połowie minionego i w pierwszej połowie bieżącego dziesięciolecia, aczkolwiek bardziej umiarkowane, są jednak wyraźnie niekorzystne dla regionów słabo rozwiniętych. W latach 1958 - 1965 wskaźnik terms of trade (przyjmując rok 1958 za 100) dla regionów słabo rozwiniętych spadł do 97, natomiast dla krajów wysoko rozwiniętych wzrósł do 104¹⁸.

Szczególnie uciążliwe dla regionów gospodarczo słabo rozwiniętych są zmiany zachodzące we względnej opłacalności eksportu różnych grup produktów rolnych — wzrost opłacalności eksportu tych produktów rolnych, w zakresie których kraje słabo rozwinięte są (per saldo) deficytowe, a mianowicie żywności i pasz, oraz spadek opłacalności eksportu pozostałych produktów rolnych, tj. surowców rolnych, napojów i tytoniu, które są przedmiotem eksportu tych regionów. W latach 1957 - 1966 wskaźnik terms of trade (przyjmując lata 1957 - 1959 za 100) dla żywności i pasz wzrósł do 109, podczas gdy dla surowców rolnych spadł on do 91, dla napojów i tytoniu do 89, natomiast dla całego eksportu rolnego pozostał na niezmiennym poziomie¹⁹.

W warunkach braku możliwości dostatecznie szybkiego wzrostu wewnętrznej produkcji rolnej (żywnościowej) oraz trudności zwiększania importu żywności na normalnych warunkach handlowych, poprawa stanu wyżywienia w regionach słabo rozwiniętych następować może pod warunkiem świadczenia na rzecz tych regionów pomocy ekonomicznej ze strony państw gospodarczo wysoko rozwiniętych, zasobnych w kapitał i dysponujących nadwyżkami produktów żywnościowych. Zachodzi pytanie, czy i w jakim stopniu dotychczas udzielana pomoc wpłynęła na złagodzenie trudności żywnościowych w regionach ekonomicznie słabo rozwiniętych.

Spośród różnych akcji pomocy żywnościowej o charakterze bilateralnym i multilateralnym na szczegółowe rozważenie zasługuje pomoc świadczona przez USA, oparta na tzw. Ustawie 480 (ze względu na jej rozmiary, jak i czasokres jej trwania), jak również pomoc udzielana przez

¹⁷ Por. FAO Commodity Review, Rome 1962, tabela II w części 2 na s. 122.

¹⁸ Dane z *Economic Report of the President*, Washington 1967, tabela B-86 na s. 313.

¹⁹ Dane z *Recent Developments in the World Food and Agriculture Situation*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1967, nr 11, s. 3.

World Food Program (ze względu na szczególnie pozytywny stosunek państw-beneficjentów do tej formy pomocy). Początek realizowanej przez USA akcji eksportu rolnego na warunkach specjalnych sięga okresu drugiej wojny światowej²⁰, ale skierowanie tego eksportu na obszary regionów ekonomicznie słabo rozwiniętych nastąpiło dopiero od połowy lat pięćdziesiątych. W warunkach wzrastającego po zakończeniu wojny koreańskiej stanu zapasów produktów rolnych podjęto w USA nową akcję rozdysponowania nadwyżek produktów rolnych pod humanistycznym hasłem „Żywność dla pokoju” (Food for Peace). Akcję tę, nastawioną w gruncie rzeczy na realizację celów przede wszystkim politycznych, zainicjowała uchwalona pod koniec 1953 r. Ustawa o wzajemnym bezpieczeństwie (Mutual Security Act), a znaczne rozszerzenie tej akcji zapowiadała uchwalona w kilka miesięcy później Ustawa o rozwoju handlu rolnego i pomocy (Agricultural Trade Development and Assistance Act), znana szeroko pod nazwą Ustawy 480 (PL 480).

Akcja rozdysponowania nadwyżek rolnych na podstawie tej ustawy miała trwać do końca 1959 r. W okresie od lipca 1954 do końca 1959 r. rozdysponowano w ramach PL 480 znaczne ilości produktów rolnych, o wartości ponad 9,3 mld dol.²¹, mimo to jednak stan zapasów wykazywał dalszy wzrost, pociągając za sobą konieczność ponoszenia wysokich kosztów magazynowania, których wysokość (łącznie z kosztami manipulacji) w Commodity Credit Corporation dochodziła do 1,7 mln dol. dziennie. W tej sytuacji Kongres uchwalił przedłużenie okresu obowiązywania tej ustawy początkowo do końca 1961 r., potem zaś na następne lata, skutkiem czego program ten, w zamierzeniu przejściowy, realizowany jest do chwili obecnej jako bardzo ważny element polityki gospodarczej Stanów Zjednoczonych.

Eksport w ramach programów specjalnych, stanowiący od czasu wejścia w życie PL 480 średnio około 1/3 wartości eksportu rolnego Stanów Zjednoczonych (por. tabelę 7), jest z wielu względów bardziej dogodny

²⁰ W ramach najwcześniejszych programów tego typu, jak Lend-Lease, UNRRA, Army Civilian Supply, łącznie z realizowanym po wojnie planem Marshalla Stany Zjednoczone rozdysponowały znaczne ilości produktów rolnych. Eksport na warunkach specjalnych stanowił w końcowych latach wojny przeważającą, a w latach bezpośrednio powojennych bardzo znaczną część eksportu rolnego USA. W latach 1945/46 - 1953/54 ponad połowa eksportu pszenicy z USA dokonana została w ramach programów specjalnych (por. FAO Commodity Review 1961, Rome, s. 23).

²¹ Wartość towarów rozdysponowanych na warunkach ulgowych w oparciu o PL 480 szacowana jest według kosztów ponoszonych przez Commodity Credit Corporation (Towarzystwo Kredytu Towarowego), z wyjątkiem transakcji wymiennych, szacowanych według cen rynkowych. Koszt ponoszony przez CCC jest wyższy od wartości tych towarów mierzonej cenami eksportowymi, tj. cenami, po których są one sprzedawane w ramach tego programu. Koszt CCC obejmuje — poza wysoką wewnętrzną ceną płaconą farmerom — również koszty magazynowania, przetwórstwa, transportu wewnętrznego itp. Ceny eksportowe stanowią w przybliżeniu 2/3 kosztów ponoszonych przez CCC.

Tabela

Eksport rolny z USA, globalny i na warunkach specjalnych, w latach 1942-1965

Wyszczególnienie	Średnio w latach		1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
	1942 - 45	1946 - 52											
w milionach dolarów													
Eksport w ramach PL 480													
Tytuł I	—	—	265	641	755	752	730	993	853	970	1151	1224	867
„ II	—	—	121	102	71	84	56	79	195	143	174	116	94
„ III ^a	—	—	160	373	244	65	176	118	181	137	75	123	182
„ III ^b	—	—	188	186	165	159	107	122	155	178	169	185	160
„ IV	—	—	—	—	—	—	—	—	1	42	51	99	123
Eksport w ramach Mutual Security Act	—	—	834	1302	1235	1060	1069	1312	1385	1470	1620	1747	1426
Ogółem w ramach programów specjalnych	—	—	362	449	318	214	158	157	179	35	11	23	26
Eksport handlowy	1341	1473	1196	1751	1553	1274	1227	1469	1564	1505	1631	1770	1452
Eksport rolny ogółem	415	1982	2350	2419	2954	2580	2722	3355	3466	3526	3953	4577	4777
Procentowy udział eksportu na warunkach specjalnych w ogólnym eksporcie rolnym	76	42	37	42	34	33	31	30	31	30	29	28	23
Procentowy udział eksportu w ramach PL 480 w ogólnym eksporcie rolnym	—	—	26	31	27	28	27	27	28	29	29	28	23

^a Transakcje wymienne. ^b Dary.Źródło: *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1966*, FAO, Rome 1966, tabela 15 na s. 265.

dla państw gospodarczo słabo rozwiniętych niż normalny eksport handlowy. Przeważająca część zakupów dokonywana przez państwa uprawnione do korzystania z warunków ulgowych PL 480 dokonywana jest na podstawie tytułu I tej ustawy, przewidującego możliwość sprzedaży amerykańskich produktów rolnych za pieniądze kraju importującego, wykorzystywane przez USA na różne cele, m. in. na pożyczki i dary dla prywatnych przedsiębiorstw oraz dla rządów państw importujących²². Znaczna część dostaw produktów rolnych w ramach tytułu II to nieodpłatna pomoc świadczona przez USA w przypadkach głodu lub innych nagłych i wyjątkowych potrzeb różnych krajów, głównie słabo rozwiniętych. Część sprzedaży oparta na podstawie tytułu III to nieodpłatna pomoc żywnościowa dla niezamożnych grup ludności w różnych krajach (również w USA) oraz transakcje wymienne, głównie z krajami ekonomicznie rozwiniętymi. Od 1959 r. istnieje także możliwość sprzedaży produktów rolnych w oparciu o tytuł IV, przewidujący sprzedaż na warunkach długoterminowych kredytów dolarowych (por. tabelę 7).

Czy zatem kraje słabo rozwinięte korzystały w dużym stopniu ze stworzonych przez PL 480 ulgowych warunków zakupu żywności w Stanach Zjednoczonych? Z danych publikowanych przez oficjalną statystykę amerykańską i FAO wynika, że w pierwszych latach realizacji programów PL 480 oraz Mutual Security Program, tj. w okresie 1954 - 1957 najważniejszym beneficjentem była Europa zachodnia, uczestnicząca w 47% w ogólnej wartości tego eksportu. Znacznie mniej, bo 33% przypadało na Daleki Wschód, a zaledwie 9% na Bliski Wschód, 8% na Amerykę

Tabela 8

Procentowy udział importu na warunkach specjalnych w ogólnym imporcie pszenicy i zbóż pastewnych w latach 1959 - 1961 oraz 1962 - 1964

Wyszczególnienie	Pszenica ^a		Zboża pastewne	
	1959 - 1961	1962 - 1964	1959 - 1961	1962 - 1964
Europa zachodnia	12	11	...	4
Ameryka Łacińska	36	34	...	25
Daleki Wschód (bez ChRL)	54	56	...	20
Bliski Wschód	68	71	...	74
Afryka	25	43	...	45

^a Łącznie z mąką pszenną w przeliczeniu na ziarno.

Źródło: Zestawione na podstawie danych z The State of Food and Agriculture 1963, FAO, Rome, tabela II - 17 na s. 40 oraz z The State of Food and Agriculture 1965, FAO, Rome, tabela III - 5 na s. 45.

²² Wpływy ze sprzedaży produktów rolnych na podstawie tytułu I PL 480 za okres od połowy 1954 do końca 1959 r. w wysokości około 4,2 mld dol. zostały przeznaczone w 47% na kredyty dla rządów państw importujących, w 6,8% na pożyczki dla prywatnych przedsiębiorców, w pozostałej części na inne cele (por. Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1960, nr 3, tabela 4 na s. 16).

Łacińską i 2% na pozostałe kraje²³. W następnych latach kierunki tego eksportu uległy pewnym przesunięciom, na korzyść regionów słabo rozwiniętych, na co wskazują dane zawarte w tabeli 8, dotyczące zbóż — głównego artykułu eksportowanego na podstawie o PL 480.

W podejmowanych przez ekonomistów próbach oceny znaczenia amerykańskiej pomocy żywnościowej dla państw-beneficjentów podkreśla się często fakt, iż dostawy żywności w ramach PL 480 poprawiły w pewnym stopniu sytuację żywnościową ludności tych krajów, odegrały pomocną rolę w tworzeniu niezbędnych zapasów stabilizacyjnych oraz umożliwiły przyspieszenie bardzo niskiego w większości państw słabo rozwiniętych tempa wzrostu gospodarczego²⁴. Tego rodzaju ocena daje jednak bardzo mglisty i niepełny obraz wpływu pomocy żywnościowej na sytuację krajów słabo rozwiniętych, uwypuklając przy tym jedynie korzystne strony pomocy, z pominięciem cech ujemnych i niedogodności wynikających z charakteru tej pomocy dla państw-beneficjentów²⁵. Jest też kwestią, czy pomoc ta jest kierowana do krajów najbardziej tej pomocy potrzebujących, czy wpływa ona w istotny sposób na poprawę stanu wyżywienia w tych krajach (pomijam tu analizę innych skutków pomocy żywnościowej dla państw-beneficjentów, jak również jej wpływ na państwa-donatorów oraz na światowy rynek rolny) i czy — ponadto — taka forma pomocy jest najlepsza z możliwych.

Zestawienie głównych rejonów deficytowych pod względem zaopatrzenia w żywność z głównymi geograficznymi kierunkami eksportu na warunkach ulgowych w oparciu o PL 480 wskazuje na to, iż pomoc żywnościowa kierowana jest, zwłaszcza w ostatnich latach, głównie do krajów odczuwających największe niedobory żywności. Absolutne rozmiary pomocy otrzymywanej przez te kraje są największe²⁶. Ponieważ jednak

²³ Dane z *The State of Food and Agriculture 1958*, FAO, Rome, tabela II-11 na s. 30.

²⁴ Wykorzystanie pomocy żywnościowej do tworzenia zapasów stabilizacyjnych, jak również powiązanie tej pomocy z planami rozwoju ekonomicznego miało miejsce przede wszystkim w Indiach i w Pakistanie, gdzie ze względu na niski poziom produkcji w przeliczeniu na jednego mieszkańca i silne wahania w wielkości zbiorów w poszczególnych latach (susze, powodzie) realizacja planów rozwoju ekonomicznego bez odpowiednich rezerw żywności jest nie do pomyślenia (por. *National Food Reserve Policies in Underdeveloped Countries, Commodity Policy Studies*, nr 11, FAO, Rome 1958, s. 24-43).

²⁵ Szczegółowe badania nad wpływem skutków pomocy w ramach PL 480 podjęte zostały przez FAO w Brazylii, Indiach, w Kolumbii, w Izraelu, w Japonii, w Korei oraz w Pakistanie. Wstępne wnioski z tych badań wskazują na to, iż obok pozytywnych skutków tej pomocy występują również skutki negatywne w dziedzinie gospodarki tych państw, zwłaszcza ujemny wpływ na rozwój rolnictwa w niektórych z tych krajów (por. *The State of Food and Agriculture 1965*, FAO, Rome, s. 112).

²⁶ Ostatnio głównymi beneficjentami tej pomocy w wielkościach absolutnych są Indie, Pakistan i Brazylia (por. *Food Aid and Other Forms of Utilization on Agricultural Surpluses, Commodity Policy Studies*, nr 15, FAO, Rome 1964, s. 10).

są to kraje o bardzo dużej liczbie ludności, wartość pomocy żywnościowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest tam — jak o tym świadczą dane z tabeli 9 — stosunkowo niewielka, częstokroć mniejsza niż dla niektórych innych bardziej zamożnych państw, korzystających stale lub przejściowo z tej formy dostaw.

Tabela 9

Wartość importu żywności z USA w ramach PL 480 (tytuł I) w przeliczeniu na jednego mieszkańca ważniejszych państw-beneficjentów

Kraje	Wartość importu żywności na 1 mieszkańca w dolarach (średnio za okres 1954 - 1962)
Kolumbia	4,6
Brazylia	4,9
Indie	5,1
Chile	9,0
Pakistan	10,8
Korea	11,3
Polska	13,8
ZRA	14,0
Urugwaj	16,2
Jugosławia	26,0
Izrael	100,3

Źródło: G. Allen, *Food for Peace*, Lloyds Bank Review, July 1963, s. 9.

Jak wynika z porównania danych z tabeli 4 oraz 9, eksport żywności na warunkach ulgowych kierowany jest przez USA nie tylko do krajów o bardzo niskim, niedostatecznym w porównaniu z fizjologicznymi normami spożyciu kalorii, ale również do krajów, w których poziom spożycia pod względem kalorycznym jest dostateczny, a nawet nadmierny. Kraje o stosunkowo największym niedoborze kalorii, jak np. Indie, nie zdołały osiągnąć dzięki tej pomocy poważniejszej poprawy sytuacji żywnościowej. W latach 1954-1961 wzrost spożycia wynikający z importu żywności opartego na PL 480 wynosił w Indiach około 77 kalorii na jednego mieszkańca, w konsekwencji codzienne spożycie kalorii w tym kraju odbiegało w dalszym ciągu od postulowanego w fizjologicznych normach żywienia. To samo dotyczy Pakistanu i innych beneficjentów spośród najbiedniejszych państw świata, których potrzeby żywnościowe pozostały niezaspokojone²⁷. Pomijając jednak nawet niedostateczne w stosunku do

²⁷ O rozmiarach tych potrzeb świadczą w pewnym stopniu niektóre szacunki ekspertów FAO, z których wynika, że wartość pomocy żywnościowej ograniczającej się do jednego skromnego posiłku dziennie (60 gram pszenicy i 25 gram mleka

potrzeb rozmiary tej pomocy (nie jest zresztą możliwe, by kraje wysoko rozwinięte mogły uzupełnić wszelkie niedobory żywności w krajach słabo rozwiniętych), należy podkreślić, że również warunki tej pomocy są niezbyt dogodne dla państw-beneficjentów. Jak na to wskazują dane poniższego zestawienia, tylko nieznaczna część tej pomocy świadczona była

Rodzaje pomocy	Ekspert rolny z USA w ramach PL 480 ogółem za lata 1955 - 1965 w mld dol.
Tytuł I – sprzedaż na warunkach kredytowych za walutę kraju importującego	8,9
Tytuł II – dary dla ludności dotkniętej klęskami żywiołowymi	1,2
Tytuł – transakcje wymienne – pomoc nieodpłatna, wewnętrzna i zagraniczna	1,8
Tytuł IV – kredyty dolarowe długoterminowe	1,7
	0,3
Razem	13,9

w formie darów, przeważająca natomiast część to kredyty. Podobnie eksport w ramach Mutual Security Program oraz AID, którego wartość za ten sam okres wynosiła 2,1 mld dol., dokonywany był częściowo na warunkach sprzedaży kredytowej, a częściowo tylko w formie darów²⁸. Przewiduje się ponadto, że warunki te będą w przyszłości dla państw-beneficjentów jeszcze bardziej uciążliwe, Stany Zjednoczone zmiernają bowiem do zwiększenia sprzedaży opartej na tytule IV PL 480, przy ograniczaniu transakcji w ramach innych, bardziej dogodnych dla importerów tytułów tej ustawy²⁹.

Dość istotną wadą pomocy żywnościowej udzielanej na podstawie PL 480 było również zawieranie odnośnych umów na zbyt krótkie okresy czasu, co utrudniało powiązanie pomocy żywnościowej z planami rozwoju gospodarczego państw słabo rozwiniętych. W krajach tych, ze względu na wysoką dochodową elastyczność popytu na żywność, gwarancja zachowania ciągłości dostaw artykułów żywnościowych w procesie realizacji planów rozwoju gospodarczego, którym towarzyszy wzrost dochodów, ma pierwszorzędne znaczenie, toteż pod naciskiem postulatów ze strony tych państw Stany Zjednoczone wyraziły zgodę na zawieranie umów o pomocy żywnościowej na dłuższe, 3 - 4-letnie okresy czasu.

w proszku) dla dzieci i młodzieży w wieku 5-14 lat w Afryce, w Ameryce Łacińskiej oraz w Azji (bez ChRL) ocenia się na około 7 mld dol. rocznie. Z tego na koszt nabycia żywności przypadałoby około 2,5 mld dol., zaś na koszty transportu i dystrybucji około 4,5 mld dol. UNICEF dysponuje na te cele sumą 100 mln dol. rocznie (por. *Development Through Food*, Rome 1962, s. 98 oraz cytowana praca G. Allena, s. 10).

²⁸ Dane z The U. S. Book of Facts, Statistics and Information, New York 1966, tabela 947 na s. 644.

²⁹ Por. Barclays Bank Review, November 1966.

Gwarantuje to ciągłość podaży i umożliwia wykorzystanie pomocy żywnościowej jako narzędzia antyinflacyjnego³⁰.

Najbardziej uciążliwą dla państw-beneficjentów cechą pomocy żywnościowej w ramach PL 480 jest jednak bilateralny charakter tej pomocy, stawiający korzystające z niej kraje w sytuacji zależności ekonomicznej i politycznej od państwa-donatora. Dlatego też niezamożne państwa odczuwające niedobór żywności preferują pomoc o charakterze multilateralnym z instytucji i organizacji międzynarodowych, której uzyskanie nie jest uzależnione od przyjęcia często trudnych do zaakceptowania warunków o charakterze politycznym³¹.

Koncepcja programów pomocy żywnościowej opartych na zasadzie umów multilateralnych zrodziła się dość dawno, bo już w pierwszych latach powojennych. Wysiłki w tym kierunku podejmowane były przez FAO już w 1946 r., w związku z przygotowaniem do utworzenia Światowego Biura Żywności (World Food Board). Próby zorganizowania takiej pomocy podjęto ponownie w 1949 r. w ramach prac nad zorganizowaniem Międzynarodowej Towarowej Izby Clearingowej (International Commodity Clearing House) i po raz trzeci w 1954 r. przy okazji prowadzonych przez FAO, na zlecenie Zgromadzenia Ogólnego ONZ, badań nad możliwościami utworzenia światowej rezerwy żywności³².

Żadna z wyżej wspomnianych inicjatyw nie doprowadziła jednak do zorganizowania systematycznej międzynarodowej akcji pomocy żywnościowej dla ludności państw gospodarczo słabo rozwiniętych, skutkiem czego aż do pierwszej połowy lat sześćdziesiątych prawie wyłączną formą pomocy żywnościowej były dostawy żywności na warunkach ulgowych, realizowane na podstawie umowy bilateralnej³³.

Doświadczenia — dobre i złe — zdobyte w okresie kilkuletniego realizowania programów pomocy żywnościowej opartej na umowach bilateralnych dowiodły, iż pomoc żywnościowa jest niezbędna i powinna być kontynuowana, lecz dotychczasowe ekonomiczne, a zwłaszcza polityczne

³⁰ W 1956 r. zawarto trzyletnie umowy z Indiami i z Brazylią, w 1960 r. ponownie czteroletnią umowę z Indiami, a w 1961 r. trzyletnią umowę z Pakistanem (por. *Food Aid and Other Forms of Utilization of Agricultural Surpluses, Commodity Policy Studies*, nr 15, FAO, Rome 1964, s. 10).

³¹ Obawy przed zależnością polityczną od państw-donorów występowały z dużą siłą w Indiach, gdzie postępową część społeczeństwa domagała się kategorycznie, by pomoc zagraniczna uzyskiwana była za pośrednictwem kanałów państwowych i to w formie multilateralnej. Postulaty te zostały urzeczywistnione tylko połowicznie i obecnie Indie nadal korzystają w dużym stopniu z pomocy zagwarantowanej umowami o charakterze bilateralnym (por. B. Rudowicz, *Rozwój kapitalizmu państwowego w Indii*, Sopot 1966, s. 382-383).

³² Por. *The State of Food and Agriculture 1965*, FAO, Rome, s. 113.

³³ Pewne cechy umowy o charakterze multilateralnym nosił tzw. Colombo Plan — zakrojony na niezbyt wielką skalę program pomocy ze strony zamożnych państw Commonwealthu (i niektórych innych) dla krajów Azji południowo-wschodniej.

warunki z nią związane są często nie do przyjęcia dla państw-beneficjentów. Na uciążliwość tych warunków zwracali uwagę w toku dyskusji na Światowym Kongresie Żywności w Waszyngtonie w 1963 r. nie tylko reprezentanci państw ekonomicznie słabo rozwiniętych, ale również tak wybitni znawcy społeczno-gospodarczych i politycznych problemów trzeciego świata, jak ekonomista szwedzki K. G. Myrdal³⁴.

Zapoczątkowanie z inicjatywy FAO wspomnianej już Kampanii do Walki z Głodem, stanowiącej integralną część ogłoszonej przez ONZ na lata sześćdziesiąte „Dekady Rozwoju” państw gospodarczo słabo rozwiniętych, stworzyło sprzyjającą atmosferę do ponowienia prób zorganizowania międzynarodowej akcji w celu wykorzystania nadwyżkowych zapasów rolnych na pomoc żywnościową dla ludności państw słabo rozwiniętych. Jednomyślne przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1960 r. rezolucji w sprawie wykorzystania nadwyżek rolnych za pośrednictwem ONZ do poprawy stanu wyżywienia i przyspieszenia rozwoju ekonomicznego państw ekonomicznie słabo rozwiniętych³⁵ stworzyło realne szanse na zorganizowanie takiej pomocy.

Instrumentem realizacji idei zawartej we wspomnianej rezolucji stał się Światowy Program Żywności (UN/FAO World Food Program), przyjęty początkowo na eksperymentalny okres trzech lat, tj. na lata 1963-1965, wyposażony w niewielki, zgromadzony ze składek państw członkowskich fundusz w sumie 100 mln dol., wniesiony częściowo w postaci produktów rolnych, częściowo zaś w formie usług i funduszy pieniężnych. Działalność tego programu polega na przydzielaniu darów w postaci żywności krajom zgłaszającym formalne wnioski o przyznanie im takiej pomocy na jeden lub kilka z następujących celów: 1) zaspokojenie pilnych potrzeb żywnościowych w przypadku klęsk żywiołowych lub pomoc w tworzeniu zapasów w krajach odczuwających chroniczny niedobór żywności); 2) dożywianie dzieci i młodzieży w wieku przedszkolnym i szkolnym; 3) realizacja specjalnych pionierskich przedsięwzięć, przyczyniających się do przyspieszenia rozwoju ekonomicznego³⁶. Do końca 1964 r. 70 państw wniosło wkład na sumę 93,7 mln dol., z czego 68,5 mln dol. przypadało na produkty rolne, 5,5 mln dol. na usługi i 19,7 mln dol. w gotówce. Asortyment towarów rolnych wniesionych do WFP był dość szeroki, obejmował bowiem 27 różnych produktów, przeważały jednak zboża, mleko w proszku, masło i oleje roślinne, podczas gdy pozostałe produkty, w tym również ryż, były w niedoborze. W celu poprawy struktury „koszyka żywności” będącego w dyspozycji WFP, wykorzystywano częś-

³⁴ Por. G. K. Myrdal, *Food for Increasing Millions*, Report of the World Food Congress, FAO, Rome 1965, s. 17-26.

³⁵ Por. *Development Through Food*, FAO, Rome 1962, s. XI i 8.

³⁶ Por. *Grain Crops*, London 1963, s. 158, oraz *The State of Food and Agriculture* 1965, FAO, Rome, s. 113.

ciowo wpłaty gotówkowe, służące ponadto do pokrycia kosztów usług (zwłaszcza transportowych) oraz kosztów administracyjnych³⁷.

Już pierwsze lata funkcjonowania tego programu potwierdziły w całej pełni potrzebę jego istnienia, otrzymano bowiem dziesiątki wniosków o przyznanie pomocy z różnych państw. Do końca 1964 r. udzielono pomocy 16 krajom nawiedzonym przez klęski żywiołowe, od 12 państw wpłynęły prośby o udzielenie pomocy na dożywianie młodzieży szkolnej; zaś 57 państw — wnioski o udzielenie pomocy żywnościowej w związku z realizacją ponad 130 projektów inwestycyjnych w wielu dziedzinach gospodarki, głównie jednak związanych z rolnictwem. Pozytywny stosunek państw słabo rozwiniętych do tego programu został potwierdzony dodatkowo przez przedstawicieli tych krajów na pierwszej sesji Światowej Konferencji do Spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) w Genewie w 1964 r., gdzie domagali się oni: 1) wzrostu udziału pomocy ze źródeł publicznych w ogólnej sumie pomocy; 2) zmniejszenia kosztów obsługi długów, m. in. przez zwiększenie udziału darów w funduszach kierowanych na pomoc zagraniczną; 3) zabezpieczenia wielostronności w administrowaniu funduszami pomocowymi³⁸.

W wyniku pozytywnej oceny pierwszego okresu funkcjonowania Światowego Programu Żywności uchwalono jego przedłużenie poza r. 1965, na czas nieokreślony, jak również podniesienie ogólnej sumy wkładów na okres następnych trzech lat (1966 - 1968) do wysokości 275 mln dol.³⁹. Zgłoszono też szereg wniosków w sprawie modyfikacji tego programu, m. in. zaproponowano dopuszczenie do korzystania z pomocy w ramach tego programu wszystkich państw ekonomicznie słabo rozwiniętych, zarówno deficytowych w zakresie żywności, jak i eksportujących produkty żywnościowe. Przedstawiono również propozycję wykorzystania tego programu w przyszłości przede wszystkim jako instrumentu aktywizowania zawodowego ludności w krajach słabo rozwiniętych⁴⁰.

Sprawozdania z przebiegu realizacji zadań Światowego Programu Żywności w drugim trzyleciu jego funkcjonowania nie napawają jednak optymizmem co do przyszłego rozwoju tego przedsięwzięcia. Suma wkładów do programu przekroczyła wprawdzie poziom z pierwszego trzyletniego okresu jego istnienia, osiągając nieco ponad 150 mln dol., stanowi to

³⁷ Por. ibidem, s. 113, oraz *Agricultural Commodity Trade and Development-Prospects, Problems and Policies, Commodity Policy Studies*, nr 17, FAO, Rome 1964, s. 82.

³⁸ Por. I. M. D. Little and J. M. Clifford, *International Aid*, London 1965, s. 174, oraz M. Paszyński, I. Sachs, *Teoria i praktyka handlu zagranicznego*, Ekonomista 1965, nr 1, s. 102.

³⁹ Por. S. Królikowski, *Dzisiejsze problemy rolnictwa światowego*, Wieś Współczesna 1966, nr 3, s. 52, oraz *The State of Food and Agriculture 1965*,

Rome, s. 114.

⁴⁰ Por. *Trade and Development, Final Act and Report*, U. N., New York 1964, s. 131 oraz *World Food Program*, FAO, Rome 1963, s. 65.

jednak zaledwie około połowy planowanej wysokości — 275 mln dol. Udział poszczególnych państw ekonomicznie rozwiniętych w akcji multilateralnej pomocy żywnościowej, którą po kilkunastu latach bezowocnych prób udało się zapoczątkować dopiero w latach sześćdziesiątych, rozwija się dość opornie, świadcząc o trwałości preferencji wielkich mocarstw, które z dużą niechęcią włączają swe fundusze do programów pomocy o charakterze międzynarodowym⁴¹.

Podjmując najogólniejszą próbę odpowiedzi na pytanie, czy pomoc żywnościowa odegrała istotną rolę w poprawie stanu wyżywienia ludności świata, należy stwierdzić, iż w poszczególnych przypadkach (klęski żywiołowe itp.) dostawy żywności na warunkach ulgowych przyczyniły się do doraźnej poprawy trudnej sytuacji, zagrażającej niejednokrotnie śmiercią głodową ludności zamieszkującej kraje deficytowe w zakresie żywności. Porównanie wartości kalorycznej produktów żywnościowych importowanych przez kraje słabo rozwinięte w ramach programów specjalnych z niedoborem kalorii w dziennej racji żywności spożywanej przez ludność tych krajów dowodzi jednak, iż osiągnięta tą drogą poprawa sytuacji żywnościowej w regionach słabo rozwiniętych była niewielka. Trzeba też podkreślić, że znaczenie ulgowego eksportu żywności w całokształcie światowego eksportu rolnego było stosunkowo skromne — eksport w ramach programów specjalnych stanowił bowiem zaledwie około 5% globalnego światowego eksportu rolnego. Jeszcze bardziej, a nawet nieporównanie bardziej marginalne znaczenie miała pomoc żywnościowa realizowana na podstawie umów multilateralnych, nie przekraczała ona bowiem dotychczas 3% wartości pomocy żywnościowej opartej na umowach bilateralnych⁴².

Biorąc pod uwagę głębokie sprzeczności pomiędzy preferencjami państw-donatorów oraz państw-beneficjentów na tle rozmiarów, warunków oraz rzeczowej struktury świadczonej pomocy trzeba stwierdzić, że nawet w przypadku uzgodnienia stanowisk w kwestii warunków i asortymentowej struktury pomocy żywnościowej pozostanie nierozwiązany pro-

⁴¹ Por. A. M. Acock, *The World Food Program — An Experiment in Multilateral Food Aid*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1967, nr 1, s. 7. Na odbytej w Rzymie w lecie 1967 r. Międzynarodowej Konferencji Pszenicznej zawarto, obok Układu o handlu pszenicą (The Wheat Trade Convention), Układ o pomocy żywnościowej (The Food Aid Convention), przewidujący udzielanie pomocy żywnościowej krajom słabo rozwiniętym przez USA i państwa zachodnioeuropejskie. Układ ten, zawarty na okres trzyletni, ma wejść w życie od dnia 1. VII. 1968 r. Roczna suma pomocy została ustalona na 4,5 mln ton zbóż, z czego 42% ma pochodzić z USA, 23% z państw EWG. Roczna wartość tej pomocy kształtować się będzie na poziomie około 300 mln dol. (dane z Recent Developments in the World Food and Agriculture Situation, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 1967, nr 11, s. 6).

⁴² Por. ibidem, s. 7, oraz The State of Food and Agriculture 1965, FAO, Rome, s. 44.

blem zwiększenia rozmiarów tej pomocy do poziomu określonego wielkością niezaspokojonych potrzeb żywnościowych ludności z regionów gospodarczo słabo rozwiniętych.

Duża, a przy tym szybko rosnąca liczebność mieszkańców tych regionów, ich przeważający i wykazujący dalszą tendencję wzrostową udział w ogólnej liczbie ludności świata pozwalają przypuszczać, że dotychczasowa, w skali ogólnej raczej marginesowa rola tej pomocy, stanowiącej dotychczas zaledwie około 1% ogólnego spożycia kalorii w regionach słabo rozwiniętych, nie ulegnie w najbliższej przyszłości większym zmianom. Rozwiązanie problemu żywnościowego krajów trzeciego świata może nastąpić jedynie pod warunkiem pomyślnego skoordynowania dwóch innych określających go wielkości, a mianowicie stopy przyrostu naturalnego oraz dynamiki wzrostu ich wewnętrznej produkcji żywności.

THE ECONOMIC AID SIGNIFICANCE IN DEVELOPING REGIONS

S u m m a r y

The analysis and the appreciation of the food situation of the world in the post-war period have been carried out on the basis of the statistical data derived from the three consecutive World Food Surveys (of 1946, 1952 and 1963) and from other FAO publications.

It has been stated, that in the satisfactory circumstances for the food production (in calories) in the world scale, its unequal distribution among different economic regions occurs, what means the disadvantage for the underdeveloped regions in calory consumption and in animal's protein consumption.

Owing to the limited possibilities in increasing internal food production and in the commercial food import, the improving of diet in underdeveloped regions can be achieved by means of foreign assistance food supplies. The analysis of food aid in the post-war period leads to the conclusions, that the scope of the food aid doesn't result in the improving of diet in the most deficit countries. The conditions of this aid, based on bilateral agreements, are convenient for the donor countries, but not suitable for the recipient countries. So there is an urgent need for increasing the food aid programs on the base of multilateral agreements in a larger scale.