

Agnieszka Hajdukiewicz
Katedra Handlu Zagranicznego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Bezpieczeństwo żywnościowe a polityka handlowa krajów rozwijających się

Streszczenie

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego nadal stanowi poważne wyzwanie dla rządów wielu krajów. Celem artykułu jest analiza sytuacji w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się z uwzględnieniem prowadzonej przez tę grupę krajów polityki handlowej. W szczególności omawiane są skutki liberalizacji handlu dla dostępności i ekonomicznej osiągalności żywności. Analizowane są również środki i posunięcia w sferze polityki handlowej podejmowane przez wybrane kraje rozwijające się w odpowiedzi na kryzys żywnościowy spowodowany wzrostem światowych cen artykułów rolno-spożywczych. Z badań prowadzonych metodą studiów literatury i analizy statystycznej danych FAO wynika, że każda z głównych opcji – większa liberalizacja lub protekcjonizm – pociąga za sobą pewne koszty i jest powiązana z innymi dziedzinami polityki gospodarczej. Najwłaściwsza strategia poprawy bezpieczeństwa żywnościowego powinna polegać na kombinacji działań prowadzących do wzrostu produktywności w rolnictwie, poprawy przejrzystości i stabilności przepisów oraz większej ogólnej otwartości handlowej, przy zachowaniu pewnego zakresu specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się w handlu międzynarodowym.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, kraje rozwijające się, polityka handlowa, liberalizacja handlu, środki polityki handlowej.

1. Wprowadzenie

Pomimo obserwowanej w ostatnich latach poprawy wskaźników bezpieczeństwa żywnościowego na świecie realizacja ambitnych celów sformułowanych na forum międzynarodowym w trakcie Światowego Szczytu Żywnościowego w 1996 r. oraz Szczytu Milenijnego ONZ z 2000 r. wydaje się zagrożona. Globalny kryzys i wysokie ceny artykułów rolno-spożywczych stwarzają nowe wyzwania dla bezpieczeństwa żywnościowego wielu państw, zwłaszcza krajów rozwijających się, będących często importerami netto żywności. Sytuacja poszczególnych państw jest zróżnicowana w zależności od wielu czynników, m.in. od posiadanych zasobów, pozycji zajmowanej w handlu rolnym, a także od działań podejmowanych przez rządy w sferze polityki gospodarczej i handlowej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problemu bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się z uwzględnieniem przede wszystkim prowadzonej przez tę grupę państw polityki handlowej. Podjęto próbę oceny efektów liberalizacji handlu dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się. Przedstawiono działania z zakresu polityki handlowej podjęte przez te państwa w reakcji na globalny kryzys żywnościowy, a także dokonano analizy ich skuteczności w neutralizowaniu szoków cenowych.

2. Definicja bezpieczeństwa żywnościowego

Bezpieczeństwo żywnościowe (*food security*) zostało zdefiniowane podczas Światowego Szczytu Żywnościowego w 1996 r. jako sytuacja, w której „wszyscy ludzie mają ciągłe fizyczne, ekonomiczne i społeczne możliwości zaspokojenia swoich dietetycznych potrzeb i preferencji poprzez zaopatrzenie się w odpowiednią ilość zdrowej i pełnowartościowej żywności potrzebnej do aktywnego i zdrowego życia” [*Food Security...* 2006, s. 1].

Wyróżnia się 4 wymiary bezpieczeństwa żywnościowego:

1) dostępność żywności na poziomie krajowym i regionalnym, która oznacza dostęp do zasobów żywności w wystarczającej ilości oraz o odpowiedniej jakości, pochodzących z krajowej produkcji lub z importu (w tym również w ramach pomocy żywnościowej);

2) ekonomiczna osiągalność i fizyczny dostęp do żywności na poziomie indywidualnym, czyli dostęp konsumentów do odpowiednich zasobów lub rozwiązań umożliwiających pozyskanie odpowiedniej żywności w celu zaspokojenia potrzeb dietetycznych;

3) wykorzystanie żywności, tj. stworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb fizjologicznych człowieka poprzez zapewnienie właściwej diety, dostępu do czystej wody, odpowiednich warunków sanitarnych i opieki zdrowotnej;

4) stabilność zaopatrzenia w żywność w czasie, a więc stały dostęp do odpowiedniej żywności bez względu na nagłe wstrząsy (tj. kryzys gospodarczy lub anomalie klimatyczne) lub wydarzenia cykliczne (tj. sezonowe obniżenie podaży żywności). Pojęcie stabilności można odnosić do dostępności żywności zarówno na szczeblu krajowym i regionalnym, jak i indywidualnym.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwa jest uwarunkowane tym, że żywność musi być dostępna fizycznie i ekonomicznie oraz musi być bezpieczna [Gulbicka 2009, s. 9]. O sytuacji braku bezpieczeństwa żywnościowego (*food insecurity*) można mówić np. w przypadku braków podstawowych artykułów spożywczych na rynku, niewystarczającej siły nabywczej ludności, nieodpowiedniej dystrybucji lub niewłaściwego wykorzystania żywności na poziomie gospodarstw domowych. Może to być sytuacja chroniczna, sezonowa lub przejściowa. Według J. Małysza [1990] stan pełnego bezpieczeństwa żywnościowego, determinowany przez dostępność, rozporządzalność i adekwatność pożywienia, nie został dotąd w żadnym kraju osiągnięty, ale ważne jest posługiwanie się zespołem warunków wyznaczających bezpieczeństwo żywnościowe jako wytyczną dla polityki żywnościowej.

Bezpieczeństwo żywnościowe powinno być rozpatrywane w 3 wymiarach: wymiarze międzynarodowym (światowym), wymiarze narodowym (krajowym) i wymiarze gospodarstwa domowego. Bezpieczeństwo żywnościowe w wymiarze światowym może być analizowane w szerokim lub wąskim ujęciu. W tym pierwszym przypadku badaniom poddawane są wszystkie elementy systemu żywnościowego, czyli m.in. produkcja, dystrybucja, zapasy, pomoc żywnościowa, systemy informacji dotyczące produkcji i konsumpcji oraz programy żywieniowe. Wąskie ujęcie sprowadza się do pomiaru poziomu zapasów żywności na świecie, szczególnie poziomu zapasów zbóż [Sapa 2009, s. 235]. Bezpieczeństwo żywnościowe w wymiarze krajowym określane jest jako podaż żywności dla celów konsumpcyjnych w danym kraju równa co najmniej biologicznym potrzebom społeczeństwa przez cały rok. Poziom tego bezpieczeństwa na ogół ocenia się według rzeczywistego pobrania energii przez statystycznego mieszkańca kraju w relacji do zapotrzebowania, określanego zgodnie z zalecanymi minimalnymi, średnioważonymi normami żywienia [Gulbicka 2009, s. 11]. Bezpieczeństwo żywnościowe gospodarstwa domowego oznacza natomiast, że wszyscy jego członkowie mają dostęp fizyczny i ekonomiczny do żywności odpowiednio do swoich potrzeb i w sposób ciągły, tzn. nie występuje ryzyko, że utracą ten dostęp. Ten aspekt bezpieczeństwa jest bardzo istotny w przypadku krajów rozwijających się,

gdzie problem ubóstwa będący podstawową przyczyną braku zdolności gospodarstw domowych do zakupu żywności dotyczy szerokich kręgów społeczeństwa.

Jak wynika z powyższych rozważań, problem bezpieczeństwa żywnościowego jest złożony i wieloaspektowy, a szczegółowa analiza stanu bezpieczeństwa żywnościowego danego kraju lub regionu wymaga zastosowania wielu wskaźników. Z uwagi na cel pracy w niniejszym artykule ograniczono się do wybranych mierników dostępności i ekonomicznej osiągalności żywności w wymiarze światowym oraz na poziomie krajów i regionów. Zaprezentowano również wyniki badań z wykorzystaniem nowego syntetycznego wskaźnika, jakim jest światowy indeks bezpieczeństwa żywności.

3. Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego na świecie

W trakcie Światowego Szczytu Żywnościowego, który odbył się w Rzymie w 1996 r., postanowiono podjąć działania, które pozwoliłyby do 2015 r. zredukować o połowę liczbę osób niedożywionych na świecie. Pierwszy cel milenijny (*Millennium Development Goal 1, target 1C*) sformułowany podczas Szczytu Milenijnego ONZ w 2000 r. zakładał natomiast zmniejszenie do 2015 r., w porównaniu z rokiem 1990, o 50% udziału ludzi niedożywionych w populacji [*The State of Food...* 2013, s. 10]. Na pełną ocenę realizacji tych celów trzeba jeszcze poczekać, ale przedstawione w pracy wyniki analizy pozwalają w przybliżeniu ocenić stopień ich wykonania.

W latach 2011–2013 z powodu chronicznego niedożywienia cierpiało na świecie ogółem 842 mln ludzi, a więc co ósmy mieszkaniec globu. To nieco mniejsza liczba niż w latach 2008–2010, kiedy niedożywionych było 878 mln osób. Od początku lat 90. XX w. zanotowano spadek liczby osób niedożywionych o 17%, a odsetek ludzi niedożywionych w całej populacji obniżył się z 18,9 do 12,0% (tabela 1). Dane te wskazują na istotny postęp, ale w dalszym ciągu wyniki są dość odległe od wyznaczonego celu.

Nie zaskakuje fakt, że największa liczba osób niedożywionych mieszka w krajach rozwijających się, gdzie ich odsetek w populacji sięga 14,3%. Zaobserwowano wprawdzie dość dużą poprawę, gdyż jeszcze na początku lat 90. XX w. odsetek ten wynosił 23,6%, ale sytuacja jest dość zróżnicowana w zależności od regionu. Najgorsze wyniki odnotowuje się w Afryce, gdzie wciąż cierpi głód i niedożywienie ponad 20% populacji, a liczba osób niedożywionych jest wyższa niż na początku lat 90. XX w. Znaczący postęp – zarówno w zakresie ograniczenia liczby osób niedożywionych, jak i odsetka osób głodujących i niedożywionych w społeczeństwie – odnotowano natomiast w Azji oraz Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Tam cele w zakresie redukcji niedożywienia zostały prawie

zrealizowane, jednak nadal utrzymują się różnice regionalne – subregion Azji Południowej ma największy udział w liczbie osób niedożywionych na świecie (wynosi on aż 35%) i wskaźnik ten wzrósł od początku lat 90. XX w. [*The State of Food...* 2013, s. 12].

Tabela 1. Liczba osób niedożywionych (w mln) oraz odsetek niedożywionych w społeczeństwie

Wyszczególnienie	1990–1992	2000–2002	2005–2007	2008–2010	2011–2013 ^a
Świat	1 015,3 18,9%	957,3 15,5%	906,6 13,8%	878,2 12,9%	842,3 12,0%
Regiony rozwinięte	19,8 < 5,0%	18,4 < 5,0%	13,6 < 5,0%	15,2 < 5,0%	15,7 < 5,0%
Regiony rozwijające się	995,5 23,6%	938,9 18,8%	892,9 16,7%	863,0 15,5%	826,6 14,3%
Afryka	177,6 27,3%	214,3 25,9%	217,6 23,4%	226,0 22,7%	226,4 21,2%
Azja	751,3 24,1%	662,3 18,3%	619,6 16,1%	585,5 14,7%	552,0 13,5%
Ameryka Łacińska i Karaiby	65,7 14,7%	61,0 11,7%	54,6 9,8%	50,3 8,7%	47,0 7,9%
Oceania	0,8 13,5%	1,2 16,0%	1,1 12,8%	1,1 11,8%	1,2 12,1%

^a dane za lata 2011–2013 stanowią prognozę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*The State of Food...* 2013, s. 8].

Analizując szczegółowe aspekty bezpieczeństwa żywnościowego, warto również przytoczyć dane dotyczące zaopatrzenia w żywność, które jest jedną z głównych determinant dostępności do żywności na poziomie państw i regionów. Do całościowej oceny sytuacji w tym zakresie i porównań międzynarodowych stosuje się wskaźnik tzw. pokrycia zapotrzebowania energetycznego (*dietary energy supply adequacy*), który wyraża, w jakim procencie podaż żywności zaspokaja zapotrzebowanie energetyczne populacji danego kraju lub regionu. W większości regionów w ostatnich 2 dekadach sytuacja w tym zakresie uległa poprawie – wyjątkiem była Azja Zachodnia. W całej grupie krajów rozwijających się wartość tego wskaźnika zwiększyła się w badanym okresie o 10 pkt proc. Największy wzrost indeksu odnotowano w przypadku Azji Południowo-Wschodniej i Azji Wschodniej – odpowiednio o 22 i 17 pkt proc. [*The State of Food...* 2013, s. 19].

W analizowanym okresie tendencja wzrostowa cechowała również produkcję żywności, która jest jednym z głównych czynników dostępności żywności na danym rynku. Najwyższe wartości produkcji żywności *per capita* oprócz regionów rozwiniętych odnotowuje się w Ameryce Łacińskiej i Azji Wschodniej. W tych regionach dokonał się zarazem największy postęp w zwiększeniu produkcji rolnej. Mimo ograniczeń produkcji żywności, związanych zarówno ze względami środowiskowymi, jak i niewystarczającymi inwestycjami w gospodarkę rolną, w większości regionów wielkość produkcji *per capita* zwiększyła się w stosunku do początku lat 90. XX w. – wyjątkiem były Azja Zachodnia, Karaiby i Oceania.

Dla dostępności ekonomicznej żywności duże znaczenie ma kształtowanie się cen żywności zarówno na rynku globalnym, jak i krajowym. W pierwszej dekadzie XXI w. światowe ceny artykułów rolno-spożywczych wykazywały ogólną tendencję rosnącą przy dużej zmienności cen w krótkim okresie. Wskaźnik cen FAO pokazuje, że gwałtowne wzrosty cen wystąpiły w 2008 i 2011 r. Wysokie poziomy globalnych cen artykułów rolnych oddziaływały na ceny w poszczególnych krajach. Wyniki najnowszych badań sugerują jednak, że wzrosty cen globalnych na rynkach surowców rolnych miały ograniczony wpływ na ceny konsumpcyjne. Wahania cen konsumpcyjnych w większości regionów miały znacznie mniejszą amplitudę niż ceny producentów. Wyjątkiem są tu kraje Afryki Wschodniej i inne ubogie kraje będące importerami netto żywności – w ich przypadku transmisja wzrostów cen z rynków globalnych była wysoka i były one narażone na wyższą zmienność cen [*The State of Food...* 2013, s. 13]. Dodatkowym efektem wzrostów cen może być zmiana diety konsumentów, którzy wybierają tańsze, mniej pożywne produkty. Wprawdzie redukuje to negatywny wpływ rosnących cen na stan zaspokojenia potrzeb energetycznych, jednak zwiększa ryzyko niedoborów mikroelementów i innych składników, co może mieć długoterminowy negatywny wpływ na zdrowie i produktywność zasobów ludzkich.

Nowym, syntetycznym miernikiem sytuacji żywnościowej na świecie i w poszczególnych krajach jest światowy indeks bezpieczeństwa żywnościowego. Został on opracowany przez Economist Intelligence Unit (EIU) na zlecenie firmy DuPont i po raz pierwszy zaprezentowany w 2012 r. Indeks oparty jest na modelu badającym 3 wymiary bezpieczeństwa żywnościowego: osiągalność cenową, dostęp do żywności oraz jej jakość i bezpieczeństwo, przy wykorzystaniu 28 szczegółowych wskaźników, w 109 krajach świata. Indeks obliczany jest corocznie i co kwartał aktualizowany, aby jak najlepiej odzwierciedlać wpływ globalnych zmian cen żywności na bezpieczeństwo żywnościowe w każdym z państw. Każdy kraj może uzyskać od 0 do 100 pkt, gdzie 100 oznacza najlepsze warunki w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego.

W maju 2014 r. ukazała się 3. edycja tego rankingu. Na 1. miejscu pod względem bezpieczeństwa żywnościowego sklasyfikowano na świecie Stany

Zjednoczone, które uzyskały 89,3 pkt, a w Europie – Austrię z wynikiem 85,5 pkt (tabela 2). Najgorzej wypadła Demokratyczna Republika Kongo (24,8 pkt), a wśród krajów plasujących się na końcu rankingu znajdują się wyłącznie kraje rozwijające się.

Tabela 2. Kraje o najwyższej i najniższej wartości światowego indeksu bezpieczeństwa żywnościowego w 2014 r.

Miejsce	Kraj	Liczba pkt	Miejsce	Kraj	Liczba pkt
1.	USA	89,3	100.	Burkina Faso	31,6
2.	Austria	85,5	101.	Mozambik	31,0
3.	Holandia	84,4	102.	Niger	30,5
3.	Norwegia	84,4	103.	Haiti	30,2
5.	Singapur	84,3	104.	Tanzania	29,9
6.	Szwajcaria	84,2	105.	Burundi	28,8
7.	Irlandia	84,0	106.	Togo	28,4
8.	Kanada	83,7	107.	Madagaskar	27,7
8.	Niemcy	83,7	108.	Czad	25,5
10.	Francja	83,4	109.	Demokratyczna Republika Kongo	24,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Global Food... 2014, s. 13].

Analiza indeksu z 2014 r. pokazuje jednak, że sytuacja w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego uległa znaczącej poprawie (o 70%) w stosunku do okresu poprzedniego. Co ważne, kraje o najniższych dotychczas wartościach wskaźnika poprawiły stopień bezpieczeństwa bardziej niż kraje rozwinięte. Dotyczy to zwłaszcza niektórych krajów Afryki Subsaharyjskiej oraz Afryki Północnej i Środkowej, które odnotowały postęp w zakresie osiągalności ekonomicznej żywności wskutek zmniejszenia wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych w następstwie niższych w ostatnim okresie cen pszenicy i ryżu oraz dzięki zastosowaniu efektywniejszych programów pomocowych.

Ze względu na tematykę niniejszego opracowania warto podkreślić, że jednym z mierników osiągalności żywności jest wskaźnik stawek celnych na artykuły rolne. Jest on mierzony wysokością średniej stawki celnej KNU stosowanej w danym kraju wobec importowanych produktów rolno-spożywczych. Wysokie stawki importowe mogą zagrażać bezpieczeństwu żywnościowemu, gdyż wpływają na wzrost cen zarówno dóbr z importu, jak i produktów rolno-spożywczych uzyskiwanych i wytwarzanych w kraju.

Tabela 3. Kraje o najniższych i najwyższych stawkach celnych importowych na artykuły rolno-spożywcze w 2014 r.

Miejsce	Kraj	Średnia stawka celna KNU w %	Miejsce	Kraj	Średnia stawka celna KNU w %
1.	Australia	1,2	100.	Sri Lanka	25,8
2.	Nowa Zelandia	1,4	101.	Sudan	30,3
3.	Singapur	1,4	102.	Tunezja	33,0
3.	Peru	4,1	103.	Indie	33,5
5.	USA	4,7	104.	Szwajcaria	33,5
6.	Kuwejt	5,1	105.	Maroko	40,7
7.	Zjednoczone Emiraty Arabskie	5,5	106.	Turcja	41,2
8.	Chile	6,0	107.	Korea Południowa	52,7
8.	Haiti	6,0	108.	Norwegia	53,2
10.	Arabia Saudyjska	6,2	109.	Egipt	66,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://foodsecurityindex.eiu.com/> (dostęp: 30.09.2014).

Spośród krajów rozwijających się bardzo wysoki poziom ceł cechuje m.in. Egipt, Maroko, Indie i Tunezję. Do krajów o niskim poziomie protekcjonizmu taryfowego należą m.in. Peru, Chile i Haiti. Zarówno w odniesieniu do 10 krajów stosujących najwyższe cła na artykuły rolno-spożywcze, jak i w odniesieniu do 10 państw o najniższym poziomie tych ceł, nie stwierdzono wyraźnej korelacji między stopniem rozwoju gospodarczego a wysokością średniej stawki celnej.

4. Ocena skutków liberalizacji handlu dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się

Już przedstawiciele tzw. szkoły klasycznej dowodzili, że handel międzynarodowy nie jest grą o sumie zerowej, lecz grą o sumie dodatniej, czyli że wszystkie kraje mogą odnosić korzyści, nawet jeśli jedne zarabiają więcej, a drugie mniej [Świerkocki 2011, s. 20]. Wywodzące się z klasycznych teorii handlu międzynarodowego przekonanie, że eliminacja barier w wymianie międzynarodowej sprzyja zwiększaniu efektywności gospodarowania i jest źródłem wzrostu dobrobytu ekonomicznego, doprowadziło w ostatnich dekadach do przyspieszenia procesów liberalizacji przepływów gospodarczych. Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi na forum wielostronnym przebiegała jednak znacznie wolniej niż w przypadku produktów przemysłowych. Podczas większości rund negocjacyjnych GATT kwestie handlu tą grupą towarów były wykluczone z głównego nurtu

negocjacji, dopiero Runda Urugwajska doprowadziła do zawarcia porozumienia w obszarze rolnictwa, jednak jej wyniki nie były satysfakcjonujące dla krajów rozwijających się.

Już ze wstępnych analiz implikacji Rundy Urugwajskiej dla tej grupy krajów wynikało, że skutki liberalizacji handlu są zróżnicowane dla poszczególnych gospodarek, a dla niektórych z nich osiągnięte korzyści mogą okazać się znikome [Healy, Pearce i Stockbridge 1998]. Pozytywne efekty obejmowały przede wszystkim możliwość zwiększenia dostaw artykułów rolnych na rynki światowe w następstwie ich większego otwarcia, z czego skorzystały niektóre kraje eksportujące, głównie z Azji (np. Tajlandia) i Ameryki Łacińskiej. Dla większości państw rozwijających się, będących importerami netto żywności, liberalizacja handlu skutkowała przede wszystkim zwiększeniem kosztów importu artykułów żywnościowych, co było spowodowane wzrostem światowych cen niektórych kategorii produktów rolno-spożywczych w następstwie ogólnej redukcji pewnych form subsydiów. Dodatkowo negatywnym efektem wielostronnej liberalizacji handlu dla krajów rozwijających się było obniżenie konkurencyjności eksportu w wyniku erozji preferencji handlowych, co było związane z redukcją stawek celnych KNU przez partnerów handlowych. Szacowano, że erozja preferencji handlowych w przypadku krajów najmniej rozwiniętych w dostępie do rynków UE, Stanów Zjednoczonych i Japonii mogła osiągnąć nawet kilkadziesiąt procent (45% w przypadku importu produktów tropikalnych do UE). Te negatywne zewnętrzne efekty wynikające ze zmiany międzynarodowego systemu handlu rolnego stanowiły poważne wyzwanie dla polityków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Ograniczone korzyści z liberalizacji handlu są również udziałem tych krajów rozwijających się, które opierają swój eksport do krajów rozwiniętych na wąskim asortymencie produktów tropikalnych (jak kawa, kauczuk, herbata, banany). Tego typu towary znacznie szybciej niż inne (np. zboża, mleko, mięso) napotykają barierę nasycenia rynków. W konsekwencji wzrost dochodów eksporterów produktów tropikalnych, które dla wielu państw słabo rozwiniętych są podstawą gospodarki, jest wolniejszy w stosunku do przyrostu wolumenu sprzedaży [Michalczyk 2012, s. 17]. Sytuacja producentów rolnych z krajów Południa jest tym trudniejsza, że kraje wysoko rozwinięte nie zrezygnowały do tej pory z wysokiej ochrony celnej wielu produktów rolnych uznawanych za wrażliwe (takich jak cukier czy nabiał) oraz nie wyeliminowały, a jedynie częściowo ograniczyły subsydia eksportowe (np. w produkcji bawełny).

Nawet w przypadku krajów rozwijających się, których sektory rolne cechuje stosunkowo wysoka konkurencyjność, prognozowane korzyści wynikające z szerszego dostępu tych krajów do rynków zagranicznych i nowych technologii okazały się w wielu przypadkach znacznie przeszacowane. Z analizy efektów liberali-

zacji handlu soją przeprowadzonej w wybranych krajach Ameryki Południowej i Meksyku przez grupę badaczy z krajów Ameryki Łacińskiej i USA wynika, że mimo iż sektor producentów soi z tego regionu skorzystał z globalnej liberalizacji handlu w wyniku znaczącego wzrostu eksportu rolnego, to jednak niewiele z tych korzyści przypadło społecznościom wiejskim. Bazująca na dużej skali produkcji monokulturowa gospodarka rolna odnotowała spadek miejsc pracy i płac mimo wzrostu skali produkcji. Ekspansja upraw spowodowała również trwałe szkody dla środowiska [Pérez, Schlesinger i Wise 2008, s. 22].

Zwiększenie produkcji rolnej przeznaczonej na eksport nie przekładało się bezpośrednio na znaczącą poprawę bezpieczeństwa żywnościowego m.in. ze względu na fakt, że inwestowano głównie w uprawy roślin droższych, o wysokiej jakości, na które zgłaszano popyt z zagranicy, kosztem często tańszych odmian roślin służących do zaspokojenia potrzeb ludności krajowej.

Przeciwnicy szybkiej liberalizacji handlu zwracają uwagę również na fakt, że rządy wielu krajów rozwijających się, kierując się wskazaniami międzynarodowych instytucji gospodarczych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, zmniejszyły dotacje dla drobnotowarowych rolników (zwłaszcza w zakresie nawozów i nasion) oraz dopłaty do konsumpcji, co w rezultacie pogorszyło sytuację wielu gospodarstw domowych w zakresie dostępu do żywności.

Zaniechanie rozwoju własnej bazy surowcowo-przetwórczej przez wiele słabo rozwiniętych krajów w następstwie ograniczenia wspierania produkcji rolnej przez państwo doprowadziło do konieczności kupowania produktów żywnościowych na rynku globalnym. Niektóre dotychczas samowystarczalne żywnościowo kraje zaczęły importować duże ilości produktów rolno-spożywczych. Pozycja importera netto jest obecnie typowa dla większości krajów rozwijających się, zwłaszcza w Afryce Subsaharyjskiej [*The Global Social Crisis...* 2011, s. 69]. Zmniejszona samowystarczalność żywnościowa wielu państw Afryki i rosnący import produktów rolnych w warunkach wyższych cen na świecie w 2008 r. skomplikowały trudną sytuację tych państw w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego [Michalczyk 2012, s. 18].

Krytycy szeroko zakrojonej liberalizacji handlu zwracają ponadto uwagę na zmiany, które zachodzą także w światowym systemie dystrybucji żywności. W produkcji, dystrybucji i marketingu produktów rolno-spożywczych postępują procesy koncentracji. Coraz większą rolę odgrywają koncerny międzynarodowe: Monsanto, Cargill, ADM, Mosaic itp. Mają one dużą siłę przetargową, co w trudnym położeniu stawia lokalnych dostawców oraz odbiorców ich produktów. Dystrybutorzy wymagają bowiem dużych dostaw, zunifikowanych produktów i krótkich terminów dostaw, co jest trudne do spełnienia przez drobnotowarowych rolników. Przykładowo w Kenii, która jest znaczącym eksporterem owoców, warzyw i kwiatów ciętych do sprzedaży na rynku europejskim, udział drobnych

producentów w eksporcie produktów ogrodnich zmniejszył się z 70 do 18% w końcu lat 90. XX w. Miejsce drobnych producentów zajęły duże farmy komercyjne będące własnością lub dzierżawione przez importerów w krajach rozwiniętych [Gulbicka 2009, s. 102]. W przypadku, gdy koncerny występują w roli dostawcy, np. materiału siewnego, dyktują one warunki odbioru, w tym cenę i zasady płatności. Przykładowo rolnicy w Indiach za zmodyfikowane genetycznie przez korporację Monsanto odmiany bawełny płacili 300% więcej niż za odmiany tradycyjne [Kraciuk 2013, s. 123].

Mimo trudności sektorów rolnych w wielu krajach rozwijających się ogólna konkluzja, że liberalizacja handlu prowadzi do pogorszenia bezpieczeństwa żywnościowego, nie znajduje potwierdzenia w danych statystycznych. Przedstawiona w pierwszej części tego artykułu analiza sytuacji w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego pokazała, że w okresie postępującej liberalizacji handlu rolnego w latach 90. XX w. i w pierwszych latach XXI w., która wiązała się z wprowadzaniem w życie postanowień Rundy Urugwajskiej, równoległe z obniżaniem barier handlowych następowało zmniejszanie się liczby osób niedożywionych i zwiększenie produkcji rolnej niemal we wszystkich regionach świata.

Trudno też uznawać liberalizację handlu za pierwotną przyczynę problemów gospodarczych w krajach rozwijających się. Wprawdzie sektory rolne w tych krajach, zwłaszcza małe i średnie gospodarstwa rolne, odczuły skutki globalnej konkurencji, a konsumenci konsekwencje wzrostu światowych i krajowych cen żywności, jednak brak konkurencyjności produktów rolnych z tych krajów jest raczej efektem stosowania subsydiowania w krajach rozwiniętych oraz niewłaściwych i mało transparentnych interwencji państwa w niektórych krajach rozwijających się, które powodują, że zmniejsza się motywacja producentów do inwestowania i zwiększania produkcji. Dodatkowymi czynnikami obniżającymi konkurencyjność producentów z krajów rozwijających się są: geograficzne położenie rynków, ich zła organizacja, niedoinformowanie, silna pozycja niektórych pośredników w łańcuchu rolno-spożywczym, trudności w uzyskaniu materiału siewnego, nawozów i kredytów, a także niski poziom inwestycji w infrastrukturę rolną i badania naukowe w dziedzinie rolnictwa [*The State of Food...* 2011, s. 42].

Właściwa strategia na rzecz poprawy bezpieczeństwa żywnościowego powinna polegać na kombinacji działań prowadzących do wzrostu produktywności w rolnictwie, większej przewidywalności otoczenia regulacyjnego, aby producenci rolni mogli podejmować racjonalne decyzje inwestycyjne, oraz większej otwartości handlowej. Poprawa konkurencyjności wymaga więc gruntownych zmian w gospodarce rolnej, które dotyczą wielu aspektów otoczenia sektora rolnego. Inwestycje w rolnictwo wydają się przy tym krytycznym czynnikiem zapewnienia bezpieczeństwa w dłuższym okresie.

5. Zmiany w polityce handlowej krajów rozwijających się w reakcji na światowy kryzys żywnościowy

Liberalizacja handlu była dominującym kierunkiem polityki handlowej w latach 90. XX w. i w poprzednich dekadach, jednak w drugiej połowie I dekady XXI w. nastąpił wzrost cen artykułów rolnych i żywności, co skłoniło rządy wielu krajów, w tym również państw rozwijających się, do zmiany polityki handlowej. W sytuacji skokowego wzrostu cen artykułów rolno-spożywczych w latach 2008 i 2011, określanej jako globalny kryzys żywnościowy, kraje te zdecydowały się na wprowadzenie wielu nowych restrykcji handlowych, a w niektórych przypadkach – na obniżenie niektórych istniejących barier. Wyzwania dla polityki gospodarczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego spotęgował głęboki kryzys gospodarczy, który skutkowało wzrostem bezrobocia i spadkiem dochodów.

Występujące na początku XXI w. wzrosty cen miały złożone przyczyny o podłożu zarówno strukturalnym, jak i koniunkturalnym. Wśród najważniejszych można wymienić zwiększenie liczby ludności, wysokie stopy wzrostu gospodarczego (o surowcochłonnym charakterze) odnotowywane w latach poprzedzających kryzys w gospodarkach wschodzących, zmianę wzorców żywieniowych w tych krajach, rozwój rynku biopaliw, oddziałujące w krótkim okresie zmiany kursów walutowych, wzrost spekulacji na rynku kontraktów terminowych opartych na surowcach rolnych, wzrost cen energii i anomalie pogodowe [*Reakcja na kwestię...* 2008, s. 4].

W reakcji na występowanie szoków cenowych pochodzących ze światowych rynków kraje rozwijające zastosowały środki zaliczane do 1 z 3 podstawowych grup [*Country Responses...* 2009, s. 5]:

- środki polityki handlowej, do których należą obniżki stawek celnych oraz restrykcje eksportowe w celu redukcji cen i (lub) zwiększenia krajowej podaży żywności,

- instrumenty ze sfery wewnętrznej polityki gospodarczej ukierunkowane na konsumentów, które stanowią wsparcie zwłaszcza dla najbardziej narażonych na ubóstwo grup społecznych w formie uwolnienia zapasów żywności, sieci bezpieczeństwa (m.in. bezpośrednie transfery żywności, kartki żywnościowe i programy wyżywienia dzieci w szkołach), redukcji podatków, kontroli cen itp.

- środki z obszaru wewnętrznej polityki gospodarczej ukierunkowane na producentów, mające na celu udzielenie wsparcia rolnikom w rozwoju produkcji poprzez subsydia produkcyjne lub instrumenty wspierania cen rolnych.

Ze względu na cel niniejszej pracy szczególną uwagę zwrócono na środki z grupy pierwszej, bezpośrednio oddziałujące na sferę wymiany z zagranicą, trzeba jednak podkreślić, że są one zwykle wykorzystywane wraz z instrumen-

tami ze sfery wewnętrznej, które również mogą wywoływać określone skutki dla handlu i bezpieczeństwa żywnościowego.

Tabela 4. Środki polityki handlowej wprowadzone w reakcji na kryzys żywnościowy w 2008 r. w krajach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej oraz Karaibów (stan na 1.12.2008)

Wyszczególnienie	Redukcja ceł i opłat importowych	Ograniczenia lub całkowite zakazy eksportu
Azja (26 krajów)	Azerbejdżan, Kambodża, Chiny, Indonezja, Iran, Jordania, Liban, Pakistan, Filipiny, Republika Korei, Arabia Saudyjska, Turcja, Jemen	Bangladesz, Kambodża, Chiny, Indie, Iran, Jordania, Kazachstan, Liban, Birma, Nepal, Pakistan, Syria, Wietnam
Afryka (33 kraje)	Benin, Burkina Faso, Kamerun, Wyspy Zielonego Przylądka, Gambia, Ghana, Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Liberia, Libia, Madagaskar, Mauretania, Maroko, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal	Kamerun, Egipt, Etiopia, Gwinea, Kenia, Malawi, Tanzania, Zambia
Ameryka Łacińska i Karaiby (22 kraje)	Argentyna, Bahamy, Belize, Boliwia, Brazylia, Ekwador, Salwador, Gwatemala, Meksyk, Nikaragua, Peru, Trynidad i Tobago	Argentyna, Boliwia, Brazylia, Ekwador

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Country Responses...* 2009, s. 7].

Jak wynika z tabeli 4, wiele krajów, m.in. Indonezja, Jordania, Pakistan, Kenia, Filipiny, Meksyk i Maroko, w odpowiedzi na kryzys żywnościowy w 2008 r. dokonało redukcji bądź całkowitej eliminacji ceł na artykuły żywnościowe. Wpływ obniżenia stawek celnych na ceny żywności zależy od stopnia ich redukcji, przy czym trzeba zauważyć, że kraje rozwijające się dokonały już wcześniej częściowej liberalizacji handlu w ramach porozumień wielostronnych, regionalnych i dwustronnych, zatem efekt obniżek ceł był na ogół niewielki. W niektórych krajach efekt ten był jednak dość znaczący dla wybranych pozycji produktów rolno-spożywczych. Przykładowo Maroko obniżyło stawki celne w imporcie pszenicy ze 130 do 2,5%, a Nigeria obniżyła cła na ryż ze 100 do 2,7%. Indie wyeliminowały cła na mąkę pszenną, które wcześniej wynosiły 36%, a Indonezja cła na pszenicę i soję [*Country Responses...* 2009, s. 8].

Drugim narzędziem polityki handlowej często wykorzystywanym w reakcji na rosnące ceny żywności były restrykcje ustanawiane w eksporcie. Środki te występują w zróżnicowanych formach: podatków lub ceł eksportowych, kontyngentów wywozowych, minimalnych cen eksportowych, redukcji zwrotu VAT dla eksporterów, zwiększonych wymogów w zakresie nieautomatycznego licencjonowania eksportu, a nawet zakazów eksportu.

Celem ich wprowadzania była stabilizacja cen wewnętrznych poprzez zagwarantowanie określonego poziomu podaży krajowej i odizolowania od wstrząsów na rynku światowym. Restrykcje te mogą mieć jednak poważne negatywne skutki dla gospodarek innych krajów, zwłaszcza gdy dotyczą towarów, których produkcja jest w dużym stopniu skoncentrowana, a które są niezbędne w przetwórstwie wtórnym lub stanowią niezwykle ważne źródło zaopatrzenia w artykuły rolno-spożywcze dla importerów netto żywności. Ogólnie rzecz ujmując, skutkiem stosowania tych środków jest spadek wolumenu eksportu, przy czym zwiększona podaż jest kierowana zwykle na rynek krajowy. Dla krajów importujących oznacza to zmniejszenie dostępności danego produktu, a w niektórych przypadkach – gdy kraj wprowadzający restrykcje ma duży udział w światowym handlu danym produktem – wzrost cen światowych. Polityka ta jest określana jako „zubożanie sąsiada” (*beggar-the-neighbour*). W perspektywie średniookresowej wysyłane są w ten sposób błędne sygnały rynkowe w krajach eksportujących, w których ceny utrzymują się na niskim poziomie, co zniechęca rolników do inwestowania oraz zwiększania produkcji. Restrykcje eksportowe nie zawsze okazują się też skuteczne w oddziaływaniu na ceny dla konsumentów, zwłaszcza przetworzonych artykułów spożywczych, w przypadku których koszt surowców stanowi niewielki odsetek ceny produktu finalnego. Restrykcje te wywołują ponadto protesty farmerów z tych krajów, które nie mogą skorzystać na wzroście cen na rynkach światowych.

Jeśli chodzi o środki z zakresu polityki wewnętrznej, to wiązały się one ze zwiększeniem roli państwa i ograniczeniem roli sektora prywatnego w sektorach rolnych. Polegały one głównie na kontroli cen oraz na działaniach interwencyjnych w sferze popytu i podaży. Administracyjne środki kontroli cen (głównie ceny maksymalne w sprzedaży detalicznej i hurtowej) zastosowało w celu ograniczenia wzrostów cen konsumpcyjnych w 2008 r. 21 krajów, głównie z Afryki i Azji, m.in. Sri Lanka, Senegal i Malawi. Niektóre kraje, takie jak Indie, Pakistan, Filipiny i Tajlandia, dodatkowo wprowadziły ograniczenia w prywatnym handlu zbożem i wysokie kary dla spekulantów.

Uwalnianie zapasów publicznych i subsydiowanie konsumpcji należały do najbardziej rozpowszechnionych środków stosowanych w celu rozwiązania problemu rosnących cen żywności. Kraje takie jak Indie, Etiopia, Senegal, Kamerun, Chiny i Pakistan uwolniły zapasy żywności i zaoferowały dotacje do podstawowych artykułów spożywczych. Stopień, w którym środek ten może wpłynąć na stabilizację cen, zależy jednakże od ilości żywności wprowadzonej do obiegu i udostępnionej na rynku. Niektóre kraje musiały zwiększyć w tym celu swój import, a część z krajów rozwijających się niedysponujących wystarczającymi środkami dewizowymi na import żywności wystąpiło o pomoc żywnościową (m.in. Mauretania, Burkina Faso, Etiopia).

Popularnymi środkami stosowanymi po wystąpieniu kryzysu żywnościowego były również redukcje podatku VAT i innych podatków krajowych, które złagodziły nieco szok cenowy, chociaż oddziaływanie to miało charakter doraźny i tymczasowy.

Sposób reakcji krajów rozwijających się na kryzys żywnościowy świadczył ogólnie o zmniejszeniu zaufania do mechanizmów rynkowych i o reorientacji w polityce gospodarczej w kierunku większego interwencjonizmu i protekcjonizmu handlowego. Oprócz wprowadzania omawianych wyżej środków warto zwrócić uwagę na inne podejmowane działania, do których należały [*Country Responses...* 2009, s. 25]:

1) zmiana strategii z poprawy bezpieczeństwa żywnościowego na zwiększenie samowystarczalności żywnościowej – ogłoszona przez takie kraje, jak Chiny, Indonezja, Malezja i Filipiny,

2) zacieśnienie kooperacji regionalnej, zwłaszcza mniejszych krajów, w celu ograniczenia zależności od importu spoza regionu – w ramach takich ugrupowań, jak Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (*The Southern African Development Community – SADC*) czy Wielki Subregion Mekongu (*The Greater Mekong Sub-region – GMS*),

3) zakupy lub dzierżawa ziemi za granicą w celu zwiększenia produkcji rolnej z przeznaczeniem na krajową konsumpcję – spośród krajów rozwijających się dotyczy to głównie Chin.

Oceniając skuteczność podejmowanych reakcji na kryzys żywnościowy, należy wziąć pod uwagę, że każda opcja polityki handlowej wiąże się z kosztami, a jej skuteczność w obszarze łagodzenia skutków kryzysu w krajach rozwijających się jest zróżnicowana, uzależniona od pozycji zajmowanej przez dany kraj w handlu międzynarodowym, wielkości zasobów finansowych, stanu zapasów żywności i wielu innych czynników. Wyraźne są przy tym różnice podejść w polityce handlowej między państwami Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej. W Afryce dominuje podejście *ad hoc*, działania interwencjonistyczne podejmowane są często dopiero w przypadku wystąpienia problemów żywnościowych. Ze względu na to, że są one mało przewidywalne, ich skuteczność zwłaszcza w oddziaływaniu na decyzje producentów jest dość niska. Azję cechuje podejście bardziej przewidywalne, oparte na regułach, ukierunkowane na izolowanie rynków wewnętrznych od szoków płynących z rynków światowych. Chociaż można mówić o ogólnie wyższej skuteczności tych w znacznym stopniu systemowo prowadzonych działań, wiążą się one z wysokimi kosztami dla stosujących je państw, a także mogą przyczyniać się do powstania strat u partnerów handlowych (jak w przypadku wspomnianych wcześniej restrykcji eksportowych). Kraje Ameryki Łacińskiej prowadzą nadal stosunkowo otwartą politykę handlową, stosując, jak wcześniej wspomniano, niskie stawki celne w imporcie artykułów rolno-spożywczych.

Jednocześnie jednak widoczny jest w ich przypadku duży zakres zakupów publicznych dokonywanych w celu tworzenia zapasów i pomocy żywnościowej, w dążeniu do zwiększenia dochodów farmerów i skłonienia ich do inwestycji w produkcję rolną. To, co okazało się do tej pory skuteczne w pobudzaniu produkcji i eksportu produktów rolnych w przypadku gospodarstw wielkoobszarowych, może być niewystarczające w odniesieniu do małych gospodarstw [*The Bali Package...* 2014, s. 3].

Badania w zakresie społecznych skutków wzrostu cen żywności w latach 2006–2008 w krajach rozwijających się przeprowadzone przez FAO wykazały, że największą zdolnością do ograniczania siły oddziaływania szoku cenowego na zaopatrzenie w żywność i liczbę osób niedożywionych wykazały się duże gospodarki, takie jak Chiny, Indie, Brazylia, które zastosowały kombinację restrykcji eksportowych, wspierania konsumpcji i uwalniania zapasów [*The State of Food...* 2011, s. 9]. Poniosły jednak przy tym znaczne koszty, a niektóre z podejmowanych interwencji przyczyniły się do pogłębienia nierównowagi na światowym rynku i strat u partnerów handlowych. Stosunkowo dobrze poradziły sobie też z kryzysem mniejsze kraje będące eksporterami netto żywności. Dochody farmerów w tych krajach rosły, mimo że efekt ten był częściowo osłabiony przez wzrosty cen nawozów, paliw i materiału siewnego. Efekt dochodowy był jednak wystarczający dla ograniczenia liczby osób niedożywionych. Do tej grupy krajów należą Wietnam i Tajlandia. Najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami kryzysu żywnościowego były kraje rozwijające się uzależnione od importu żywności. Doraźnie podjęte działania przez rządy tych z reguły małych i dysponujących niewielkimi rezerwami dewizowymi krajów miały bardzo ograniczony wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe. W związku z tym, że w tych krajach żywność ma wysoki udział w koszyku konsumenta, wzrost cen żywności przekłada się na wyższą inflację, spadek konsumpcji oraz duże ryzyko wystąpienia innych niepożądanych skutków makroekonomicznych, które negatywnie wpływają na wzrost gospodarczy. Może to również zagrażać stabilności politycznej tych państw. Narazone są na to liczne kraje afrykańskie, m.in. Burkina Faso, Gambia, Gwinea, Liberia, Senegal, Uganda, Sudan (były), Mauretania oraz Malawi. W Azji rzucone problemy wystąpiły w takich krajach, jak Afganistan, Bangladesz i Filipiny.

6. Postulaty krajów rozwijających się prezentowane na forum WTO

Handel międzynarodowy może odegrać ważną rolę w łagodzeniu niedoborów żywności i ograniczaniu krajowych wahań cen. W obliczu tych wyzwań pozytywnym impulsem byłoby zakończenie wielostronnych negocjacji w ramach

Rundy Doha WTO, tak aby nowe porozumienie uwzględniało najważniejsze postulaty krajów rozwijających się. Kraje najbiedniejsze domagają się zwłaszcza ograniczenia subsydiowania rolnictwa przez kraje najbogatsze, gdyż uważają, że obecna skala pomocy finansowej narusza konkurencję na rynku, uniemożliwiając funkcjonowanie na nim producentów, którzy nie uzyskują podobnego wsparcia. Ważne jest również umożliwienie krajom rozwijającym się korzystania ze specjalnego mechanizmu ochronnego (*special safeguard mechanism* – SSM), który pozwalałby im na wprowadzenie ceł ochronnych na artykuły rolne w sytuacjach nadmiernego wzrostu importu lub spadku cen. Również obecne rygory WTO w zakresie restrykcji eksportowych nie są wystarczające, a ich częste stosowanie doprowadziło w ostatnich latach do zwiększenia zmienności cen na rynkach międzynarodowych, co skomplikowało sytuację w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego.

Wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania restrykcji eksportowych, podobnie jak całkowite wyeliminowanie subsydiów eksportowych, wydaje się jednak trudne do wynegocjowania w okresie globalnej dekonjunktury. W trakcie IX Konferencji Ministerialnej WTO na Bali w 2013 r. udało się natomiast osiągnąć kompromis w zakresie lepszego zarządzania kontyngentami taryfowymi oraz tworzenia zapasów dla celów bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się [Hajdukiewicz 2015, s. 49]. Zgodnie z uzgodnieniami z Bali członkowie WTO mieliby czasowo powstrzymać się od wniesienia oskarżenia w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO (tzw. klauzula pokoju), jeśli kraj rozwijający się przekroczy swoje limity subsydiów w ramach *amber box* w następstwie gromadzenia zapasów dla celów bezpieczeństwa żywnościowego. Jednocześnie zadecydowano o rozszerzeniu listy „usług ogólnych na rzecz rolnictwa” zaliczanych do *green box* o nowe programy, które są istotne dla krajów rozwijających się, zwłaszcza dla słabo rozwiniętych krajów afrykańskich. Finansowanie takich programów nie podlega zobowiązaniom redukcyjnym w ramach WTO, gdyż uznaje się, że mają one minimalny wpływ na decyzje produkcyjne, a tym samym nie powodują zakłóceń w handlu. Programy te, dotyczące m.in. rekultywacji gruntów, ochrony gleby i zarządzania suszą, powinny przyczynić się do rozwoju rolnictwa, a zatem sprzyjać poprawie bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się [The Bali Package... 2014, s. 1].

7. Podsumowanie

Mimo poprawiających się wskaźników bezpieczeństwa żywnościowego na świecie nadal obserwuje się występowanie w tej sferze wielu poważnych zagrożeń dla krajów rozwijających się. Nie ma pełnej zgodności, jaki typ polityki handlowej

jest najskuteczniejszy dla osiągnięcia celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa żywnościowego. Korzyści z liberalizacji handlu dla gospodarek krajów rozwijających się były do tej pory relatywnie niewielkie, a dodatkowo były one zróżnicowane w przypadku poszczególnych państw. Najmniejsze korzyści odniosły kraje będące importerami netto artykułów rolno-spożywczych, które odnotowały straty w wyniku erozji preferencji handlowych, wzrostu kosztów importu oraz zmniejszenia samowystarczalności żywnościowej. Również efektywność podejmowanych działań w reakcji na kryzys żywnościowy drugiej połowy I dekady XXI w. była różna w zależności od kraju czy regionu. Największą zdolnością do ograniczania siły oddziaływania szoku cenowego na zaopatrzenie w żywność i liczbę osób niedożywionych wykazały się duże gospodarki, takie jak Chiny, Indie, Brazylia, które zastosowały kombinację restrykcji eksportowych, wspierania konsumpcji i uwalniania zapasów, a najmniejszą – kraje słabo rozwinięte uzależnione od importu żywności, dysponujące niewielkimi rezerwami dewizowymi.

Każda z opcji polityki handlowej niesie za sobą określone koszty, wymaga też zintegrowania z działaniami ze sfery wewnętrznej polityki gospodarczej. Najważniejsza strategia poprawy bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się powinna polegać na kombinacji działań prowadzących do wzrostu produktywności w rolnictwie, poprawy przejrzystości i stabilności przepisów oraz większej ogólnej otwartości handlowej, przy zachowaniu pewnego zakresu specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się w handlu międzynarodowym. Kwestie bezpieczeństwa żywnościowego krajów słabo rozwiniętych powinny być uwzględniane w dalszych negocjacjach multilateralnych w ramach Rundy Doha WTO.

Literatura

- Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of the Policies Pursued* [2009], FAO, Rome.
- Food Security* [2006], Policy Brief, nr 2, FAO, Rome.
- Global Food Security Index 2014. An Annual Measure of the State of Global Food Security* [2014], The Economist Intelligence Unit Limited, London–New York–Hong Kong–Geneva.
- Gulbicka B. [2009], *Problemy żywienia w krajach rozwijających się*, Ekonomiczne i Społeczne Uwarunkowania Rozwoju Polskiej Gospodarki Żywnościowej po Wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nr 124, IERiGŻ, Warszawa.
- Hajdukiewicz A. [2015], *Znaczenie „Pakietu z Bali” dla procesu liberalizacji handlu w ramach Rundy Doha WTO* [w:] *Liberalizacja i protekcjonizm we współczesnym handlu międzynarodowym*, red. S. Wydymus, M. Maciejewski, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Healy S., Pearce R., Stockbridge M. [1998], *The Implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries*, Agricultural Policy Support

- Service, Polic Assistance Division, FAO, Rome, <http://www.fao.org/docrep/004/w7814e/W7814E00.htm> (dostęp: 15.11.2015).
- Kraciuk J. [2013], *Suwerenność żywnościowa a procesy globalizacji w rolnictwie*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis: Oeconomica”, 299(70).
- Małysz J. [1990], *Bezpieczeństwo żywnościowe* [w:] *Gospodarka rynkowa a wyżywienie*, red. E. Gorzelak, SGPiS, Warszawa.
- Michalczyk J. [2012], *Bezpieczeństwo żywnościowe w obliczu globalizacji*, „Ekonomia Economics”, 1(18).
- Pérez M., Schlesinger S., Wise T.A. [2008], *The Promise and the Perils of Agricultural Trade Liberalization: Lessons from Latin America*, Global Development and Environment Institute at Tufts University and the Washington Office on Latin America, Washington, D.C., <http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroupAgric.htm> (dostęp: 30.08.2014).
- Reakcja na kwestię wzrostu cen żywności. Wskazówki dotyczące działania na szczeblu UE* [2008], Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2008)321, Komisja Europejska, Bruksela.
- Sapa A. [2010], *Bezpieczeństwo żywnościowe w krajach rozwijających się*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, nr 3.
- Świerkocki J. [2011], *Zarys ekonomii międzynarodowej*, PWE, Warszawa.
- The Bali Package – Implications for Trade and Food Security* [2014], FAO Trade Policy Briefs on Issues Related to the WTO Negotiations on Agriculture, nr 16, FAO, Rome.
- The Global Social Crisis. Report on the World: Social Situation* [2011], United Nations, New York.
- The State of Food Insecurity in the World: How Does International Price Volatility Affect Domestic Economies and Food Security?* [2011], FAO, Rome.
- The State of Food Insecurity in the World: The Multiple Dimensions of Food Security* [2013], FAO, Rome.

Food Security and Trade Policies of Developing Countries

(Abstract)

Ensuring food security continues to be a challenge for many governments. This article aims to analyse the situation of food security in developing countries in the context of their trade policy. In particular it discusses the effects of trade liberalisation on the supply and availability of food. It also analyses the trade policy actions and measures taken by selected developing countries in response to the food crisis caused by rising prices of agricultural products. Based on a review of the literature and analysis of FAO statistical data, the study indicates that both of the main options – greater liberalisation or protectionism – entail certain costs and are linked to other areas of economic policy. The most appropriate strategy to improve food security seems to rely on a combination of actions leading to increased agricultural productivity, greater transparency and regulatory stability and greater trade openness, while maintaining a range of special and differential treatments for developing countries in international trade.

Keywords: food security, developing countries, trade policy, trade liberalisation, trade policy measures.