

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra rozvojových studií

Karolína PETROVÁ

POTRAVINOVÁ POMOC – VYBRANÉ ASPEKTY

Bakalářská práce

vedoucí práce: Mgr. Zdeněk Opršal, Ph.D.

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně a veškeré použité zdroje, ze kterých jsem čerpala, jsem uvedla do seznamu použité literatury.

V Olomouci dne 23. 7. 2012

.....

Děkuji Mgr. Zdeňku Opršalovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce.

Abstrakt

Cílem práce je charakterizovat a vymezit pojem potravinová pomoc a zaměřit se na určité aspekty této formy pomoci. Práce vymezuje důležité části této problematiky, druhy potravinové pomoci, dárce a příjemce, distribuci potravinové pomoci, historii potravinové pomoci a také organizace zabývající se potravinovou pomocí. Část práce je také věnována budoucnosti potravinové pomoci a její možné transformaci.

Klíčová slova: potravinová pomoc, potravinová spolupráce, Úmluva o potravinové pomoci, Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky, Světový potravinový program

Summary

The thesis seeks to describe and define the terms "food aid" and focus on certain aspects of this form of assistance. It defines the key components of the issue, the types of food assistance, the donors and beneficiaries, the distribution of food assistance, its history as well as the organisations involved in food assistance. A part of the thesis also deals with the future of food assistance and its potential transformation.

Key words: food aid, food assistance, Food Aid Convention, The Consultative Subcommittee on Surplus Disposal, World Food Programme

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK.....	7
SEZNAM TABULEK A GRAFŮ.....	9
ÚVOD.....	10
1. DEFINICE A ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA POTRAVINOVÉ POMOCI.....	12
1.1. Definice potravinové pomoci.....	12
1.2. Funkce potravinové pomoci.....	13
1.3. Potravinová bezpečnost.....	13
1.4. Kategorie potravinové pomoci.....	14
1.5. Distribuované potraviny / komodity.....	17
1.6. Dárci potravinové pomoci.....	18
1.7. Příjemci potravinové pomoci.....	19
1.8. Jednotky měření.....	20
1.9. Distribuce potravinové pomoci.....	21
2. HISTORIE POTRAVINOVÉ POMOCI.....	22
3. DRUHY POTRAVINOVÉ POMOCI.....	25
3.1. Programová potravinová pomoc.....	25
3.2. Projektová potravinová pomoc.....	25
3.3. Humanitární (krizová) potravinová pomoc.....	26
3.4. Vázaná potravinová pomoc.....	27
4. POLITIKA A ŘÍZENÍ POTRAVINOVÉ POMOCI A JEJÍ NEJVĚTŠÍ DÁRCI.....	29
4.1. Bilaterální pomoc.....	31
4.1.1. Spojené státy americké.....	31
4.1.2. Evropská unie.....	33
4.1.3. Kanada.....	34
4.2. Multilaterální pomoc.....	34
4.2.1. Světový potravinový program (World Food Programme).....	34

5. POTRAVINOVÁ POMOC A ROZVOJ.....	37
5.1. Akutní humanitární krize.....	37
5.2. Bezpečnostní sítě, snižování zranitelnosti a ochrana majetku.....	37
5.3. Potravinová pomoc a rozvoj.....	38
5.3.1. Zdravotní programy pro matky s dětmi.....	38
5.3.2. Jídlo za vzdělání a programy školního stravování.....	38
5.3.3. Jídlo za práci.....	39
5.3.4. Jídlo za participaci.....	39
6. OD POTRAVINOVÉ POMOCI K POTRAVINOVÉ SPOLUPRÁCI.....	40
6.1. Budoucnost Úmluvy o potravinové pomoci.....	43
6.2. Budoucnost potravinové spolupráce – výzvy a možná řešení.....	43
6.2.1. Klíčové výzvy.....	44
6.2.2. Možná řešení vedoucí ke zvýšení účinnosti a efektivity potravinové pomoci.....	45
ZÁVĚR.....	47
POUŽITÁ LITERATURA.....	49

SEZNAM ZKRATEK

ACP	Asia, Pacific and Carribean Countries Státy Asie, Tichomoří a Karibiku
CIDA	Canadian International Development Agency Kanadská mezinárodní rozvojová agentura
CSSD	The Consultative Subcommittee on Surplus Disposal Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky
DAC	Development Assistance Committee Výbor pro rozvojovou spolupráci
DG ECHO	Directorate-General European Community Humanitarian Office Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu
EC	European Commission Evropská komise
EDF	European Development Fund Evropský rozvojový fond
EU	Evropean Union Evropská unie
FAC	Food Aid Convention Úmluva o potravinové pomoci
FAO	Food and Agriculture Organization Organizace Spojených národů pro výživu a zemědělství
FAS	Foreign Agricultural Service Oddělení zahraničních zemědělských služeb USDA
IEFR	International Emergency Food Reserve Mezinárodní krizová potravinová rezerva
INTERFAIS	International Food Aid Information System Mezinárodní informační systém potravinové pomoci
LDC	Least Developed Country Nejméně rozvinutá země
LIFDC	Low-income, food deficit country Země s nízkým příjmem a deficitem potravin
MT	Metric ton Metrická tuna

ODA	Official Development Assistance Oficiální rozvojová spolupráce
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
UN	United Nations Organizace Spojených národů (OSN)
UNRWA	United Nations Relief Agency For Palestine Refugees Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě
USAID	United States Agency for International Development Americká agentura pro mezinárodní rozvoj
USDA	United States Department of Agriculture Ministerstvo zemědělství USA
WFP	World Food Programme Světový potravinový program

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Tabulka 1: Objem bilaterální vázané a nevázané pomoci z celkového objemu poskytované rozvojové pomoci pro rok 2009 u vybraných členů OECD/DAC

Graf 1: Objem multilaterální pomoci podle regionů

Graf 2: Objem bilaterální pomoci podle regionů

Graf 3: Potravinová pomoc nevládních organizací podle regionů

Graf 4: Příjemci potravinové pomoci USA podle regionů

ÚVOD

Potřebu pomáhat má člověk už od nepaměti. Již ve středověku lidé bojovali o přežití a bylo potřeba zasáhnout. Pomoc byla potřebná nejen v období válek, ale i během epidemií a špatných časů pro zemědělce. Ačkoliv je lidstvo soběstačné a je schopno vypěstovat tolik potravin, aby se uživilo, přibližně pětina světové populace nemá co jíst. Organizace OSN pro výživu a zemědělství FAO uvádí, že v roce 2010 byl celkový počet hladovějících 925 miliónů, z toho více než polovina v Asii a Pacifiku. Základní příčinou hladu je chudoba, ale důležitými faktory jsou také politická nezodpovědnost, korupce, etnické a náboženské konflikty, migrace nebo environmentální degradace (Shaw, 2001). Problémy podvýživy, populačního růstu, mezinárodní migrace, nezaměstnanosti, environmentální degradace a mnoha dalších tvoří a zvyšují poptávku po potravinové pomoci.

V krizové situaci je prvním úkolem záchrana životů. Potravinová pomoc zabírá široké spektrum možností a aktivit, od distribuce potravin, přes vyživovací programy až po programy společných vývařoven pro komunity. Programy potravinové pomoci probíhají po celém světě, od Pobřeží slonoviny po Kambodžu, prostřednictvím těchto programů byly zprostředkovány stovky tisíc tun jídla.

Práce se zaměřuje na základní a obecné charakteristiky potravinové pomoci, na vybrané aspekty a v závěru na možnosti budoucího vývoje. V úvodu jsou charakterizovány základní pojmy problematiky potravinové pomoci, jsou popsány formy pomoci podle způsobu jejich provedení, podle jejich druhu, respektive podle způsobu distribuce. V práci jsou také stručně charakterizováni klíčoví dárci, ať už se jedná o jednotlivé státy nebo mezinárodní organizace, bilaterální nebo multilaterální pomoc. Další z kapitol se zabývá charakteristikou jednotlivých forem potravinové pomoci, jedna z podkapitol se také týká vázání potravinové pomoci.

Souhrnný dokument o potravinové pomoci a spolupráci v českém jazyce neexistuje, k dispozici nejsou ani žádné jiné dokumenty o potravinové pomoci. Práce tak čerpá pouze z anglicky psaných zdrojů, především z publikací, ročenek a statistik Světového potravinového programu, Programu OSN pro výživu a zemědělství a dalších institucí zabývajících se rozvojem. Mezi hlavní statistické zdroje se řadí především ročenky Světového potravinového programu, a také statistické portály jednotlivých mezinárodních

organizací a státních rozvojových agentur. V práci je použita metodika kompilace textu, založená na množství anglicky psané literatury, s následnou rešerší těchto textů.

Práce se skládá celkem ze šesti kapitol. První kapitola obsahuje základní charakteristiku potravinové pomoci. V této kapitole se autorka zaměřuje na definici potravinové pomoci a na základní a obecnou charakteristiku jednotlivých aspektů potravinové pomoci. Tato kapitola také obsahuje stručný popis funkcí potravinové pomoci, vysvětlení pojmu potravinová bezpečnost. Dále se autorka zabývá kategorizací potravinové pomoci, respektive jejím rozdělením podle určitých kritérií. Hlavním dělením je dělení na pomoc projektovou, programovou a humanitární, neboli krizovou. Dále lze potravinovou pomoc dělit podle distribuovaných potravin, podle způsobů distribuce a podle místa nákupu potravin a také lze potravinovou pomoc rozdělit podle toho, jakými kanály je distribuována, jedná-li se o pomoc bilaterální nebo multilaterální. V této kapitole se také autorka věnuje statistikám potravinové pomoci podle jednotlivých kritérií. Mezi další ze základních charakteristik je v práci zařazena charakteristika distribuovaných potravin, dárců a příjemců pomoci, charakteristika jednotek měření a také způsobů distribuce potravinové pomoci. Druhá kapitola se věnuje historii potravinové pomoci, popisuje příčiny vzniku nejdůležitějších institucí zabývajících se potravinovou pomocí. Třetí kapitola je věnována detailnějšímu popisu jednotlivých druhů potravinové pomoci, zejména pomoci projektové, programové a humanitární. Pozornost je také věnována pomoci vázané. Kapitola čtvrtá se týká politiky a řízení potravinové pomoci. Autorka zde uvádí nejdůležitější instituce a nejdůležitější dárcce potravinové pomoci. Kapitola je členěna na pomoc bilaterální, kde se mezi největší dárcce řadí Spojené státy americké, Evropská unie a Kanada a na pomoc multilaterální, kterou zastupuje největší donor – Světový potravinový program. V rámci Světového potravinového programu jsou také popsány jeho nejdůležitější potravinové programy. Poslední kapitola této práce se zabývá spojitostmi potravinové pomoci a rozvoje a dále jednotlivými druhy rozvojových potravinových programů, od humanitárních krizí, přes bezpečnostní sítě až po programy typu „Práce za jídlo“ (*Food for Work*).

1. DEFINICE A ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA POTRAVINOVÉ POMOCI

1.1. Definice potravinové pomoci

Základním obsahem termínu potravinová pomoc je poskytování potravin zemím, které jich mají akutní nedostatek, obzvláště v případech humanitárních katastrof. Může být poskytována darem dárcovských zemí, nákupem lokálních potravin nebo poskytováním peněžních prostředků za účelem rozvoje v oblasti potravinového průmyslu, zemědělství a dalších.

Barrett a Maxwell (2005) tvrdí, že neporozumění problematice potravinové pomoci vyplývá ze základního problému nejasné definice. Potravinová pomoc většinou znamená darování potravin jedincům a domácnostem. Podle této široké definice by byli američtí občané nejčastějšími příjemci pomoci, a to díky programům školního stravování, pomáhání chudým rodinám, různým stravovacím poukázkám a stravenkám a jiným programům potravinové podpory (tzv. *food assistance programs*). Barret a Maxwell ve své studii *Food aid after fifty years: Recasting Its Role* tvrdí, že k definici potravinové pomoci náleží i další aspekty, jako je identita příjemců pomoci, kteří mohou a nemusí pomoc potřebovat, podle toho, jestli jsou schopni si vyprodukovat vlastní zdroje nebo ne. Klíčovou charakteristikou potravinové pomoci, která ji odlišuje od ostatních forem spolupráce, jsou zvýhodněné zdroje ve formě potravin.

V roce 2003 na setkání v Berlíně experti na potravinovou pomoc diskutovali o platné a odpovídající definici potravinové pomoci. Nakonec se shodli na tom, že potravinová pomoc by neměla být zaměřena pouze na zdroje financování, nebo specifika transakcí, ale měla by brát v potaz všechny související mezinárodní akce a programy a roli nepotravinových zdrojů úzce spojených s problematikou hladu. Potravinová pomoc by měla být chápána jako veškeré podpůrné intervence s cílem zlepšit situaci chudých v krátkodobém i dlouhodobém měřítku, ať už skrze mezinárodní nebo národní pomoc, či soukromé zdroje (Von Braun, 2003 in Lowder, Raney, 2005).

Mousseau (2003) shrnuje definici potravinové pomoci jako obecný pojem, který se skládá z množství nástrojů a intervencí. V obecném chápání je tedy potravinová pomoc určitý objem potravin poskytnutý v období nedostatku, obvykle směřující do Asie nebo Afriky.

Potravinová pomoc je zahrnuta v ODA, od roku 1995 se její průměrný podíl na ODA ustanovil na necelých dvou procentech. Podíl má klesající tendenci, na začátku 70. let byl podíl necelých 15 %, na začátku 80. let už to bylo pouze necelých 5 % (Barrett a Maxwell, 2005).

1.2. Funkce potravinové pomoci

Množství funkcí potravinové pomoci vyplývá z historických zkušeností dárců. WFP (2001) identifikovala tyto hlavní funkce projektové potravinové pomoci:

- zlepšení výživy;
- příjem pro pracující (někteří dostávají za práci zapláceno v „potravinách“);
- podnět k zapojení se do zemědělských aktivit a jeho umožnění (na vlastní půdě, v komunitách);
- pomoc zemědělcům v procesu transformace jejich tradičního zemědělského systému;
- rozpočtová podpora pro vlády zemí příjemců pomoci;
- podpora změny politiky dárcovskou zemí.

Tyto funkce potravinové pomoci byly směřovány především k projektům v zemědělství, které slibovaly okamžité snížení nezaměstnanosti, uspokojení poptávky po potravinách, růst příjmů atd.

1.3. Potravinová bezpečnost

Zcela jiným pojmem, i když ne úplně vzdáleným, je potravinová bezpečnost. Termín potravinová bezpečnost je definován jako přístup k dostatečným, bezpečným a výživným potravinám k zajištění zdravého a aktivního života (WFP, 2012). Je to termín složený ze tří základních elementů:

- dostupnost potravin: potraviny musí být dostupné v dostatečném množství;
- přístup k potravinám: lidé musí mít dostatečný přístup k potravinám, ať už díky nákupu na trhu, vlastní výrobě, darům, potravinové pomoci atd.;
- využití potravin: potraviny musí mít pozitivní nutriční dopad na populaci.

Termín potravinová bezpečnost byl zaveden v roce 1996, na Světovém potravinovém summitu v Římě. Tento summit měl za cíl snížit chudobu, respektive snížit počet podvyživených na polovinu do roku 2015 (FAO, 1996). Výsledky summitu byly shrnuty do dvou zásadních dokumentů, tj. Římská deklarace o světové potravinové bezpečnosti a Akční plán Světového potravinového programu.

1.4. Kategorie potravinové pomoci

Za základní dělení potravinové pomoci se považuje kategorizace pomoci na programovou, projektovou a humanitární. Programová pomoc funguje na mezivládní bázi, kdy vláda dárcovské země poskytuje komodity přímo vládě země příjemce. Tyto komodity pak vláda prodá na místním trhu. Projektová potravinová pomoc je většinou poskytována za účelem podpory zmírnění důsledků a podpory prevence v případě humanitárních katastrof, většinou zaměřených na určité území nebo komunitu. Je poskytována na bázi grantů a směřována skrze multilaterální agentury (především WFP) a mezinárodní nevládní organizace. Humanitární (krizová) potravinová pomoc je okamžitou reakcí na humanitární katastrofy, je směřována a zdarma distribuována obětem těchto humanitárních krizí, ať už jsou důsledkem přírodních katastrof nebo chování člověka. Původně byla tato forma pomoci považována za součást humanitární pomoci, ale se zvyšujícím se počtem krizí a s jejich dlouhodobějším charakterem je humanitární potravinová pomoc vnímána jako jeden ze základních druhů rozvojové pomoci (WFP, 2010).

Dále je možné potravinovou pomoc dělit na základě komodit na obilniny a neobilné plodiny. Nejtypičtějšími exportními obilninami jsou pšenice, kukuřice a rýže, nejtypičtějšími ne-obilninami jsou sušené mléko, rostlinný olej a mléčné výrobky. Množství neobilných plodin se za posledních třicet let ztrojnásobilo. Zatímco v 70. letech

bylo distribuováno 500 tisíc metrických tun, v 21. století už je to 1,5 milionu metrických tun (Lowder, Raney, 2005).¹

Jedno z možných dělení je také podle způsobu distribuce. WFP charakterizuje tři základní způsoby: lokální nákupy (*local purchase*) – způsob, kde jsou potraviny nakupovány a následně distribuovány přímo v zemi příjemce pomoci; trojstranné nákupy (*triangular purchase*) – nákup potravin zemí donora pro zemi příjemce v jiné (třetí) rozvojové zemi; a přímé transfery (*direct transfers*) – země donora distribuuje své vlastní vyprodukované potraviny do země příjemce pomoci.

Pomoc se dá také dělit na základě způsobu distribuce skrze multilaterální pomoc, bilaterální pomoc a velkou část pomoci také zprostředkovávají nevládní organizace. Dále dělíme pomoc podle toho, jestli je prodávána nebo distribuována zdarma. Pokles objemu potravinové pomoci je celosvětový trend. To se například projevuje v letech 2009 a 2010, kdy objem bilaterální pomoci klesl o 15 % ze své původní hodnoty a objem multilaterální pomoci o 9 %, pouze objem pomoci zprostředkované nevládními organizacemi vzrostl o 2 %. Od roku 2003 roste podíl dárcovských příspěvků do multilaterální spolupráce, v roce 2010 tvořil 64 % celkového objemu potravinové pomoci.² Růst je reakcí na rostoucí význam problematiky potravinové bezpečnosti (WFP, 2010).

Multilaterální pomoc je z většiny distribuována Světovým potravinovým programem, podle jejich vlastních informací je to až 99 %, a zbylé jedno procento tvoří potravinová pomoc OSN směřovaná skrze agenturu UNRWA³ na Blízký východ. Většina pomoci je navíc směřována jako humanitární, pouhých 7 % tvoří projektová potravinová pomoc. 69 % pomoci je realizováno prostřednictvím trojstranných nákupů, necelých 31 % skrze místní nákupy a přibližně půl procenta z celkového objemu pomoci je realizováno skrze přímé transfery do zemí příjemců pomoci. Multilaterální pomoc je směřována především do regionů subsaharské Afriky (Etiopie, Keňa, Niger, Súdán) a Asie (Pákistán), v menší míře pak i do oblastí Středního východu a severní Afriky, Latinské Ameriky a Karibiku a východní Evropy a bývalých asijských sovětských republik.⁴

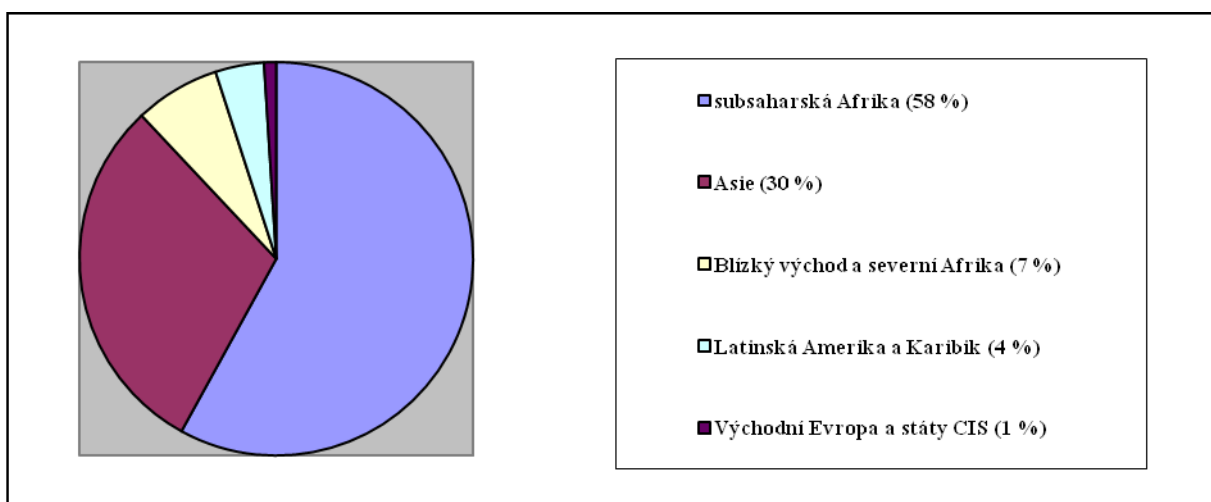
¹ Procentuální poměr v 70. letech tvořil přibližně 5 % celosvětové potravinové pomoci, na začátku 21. století už byl poměr mezi 10 % a 15 % (Lowder, Raney, 2005).

² Bilaterální pomoc tvoří 6 %, pomoci skrze nevládní organizace 30 % (WFP, 2010).

³ UNRWA = United Nations Relief Agency For Palestine Refugees, Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě

⁴ Státy CIS = Commonwealth of Independent States (rusky SNG = Содружество Независимых Государств) – Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Kazachstán, Kyrgyzstán, Moldavsko, Rusko, Tádžikistán, Uzbekistán, neoficiálními členy organizace byl Turkmenistán a Ukrajina (de facto se účastnila)

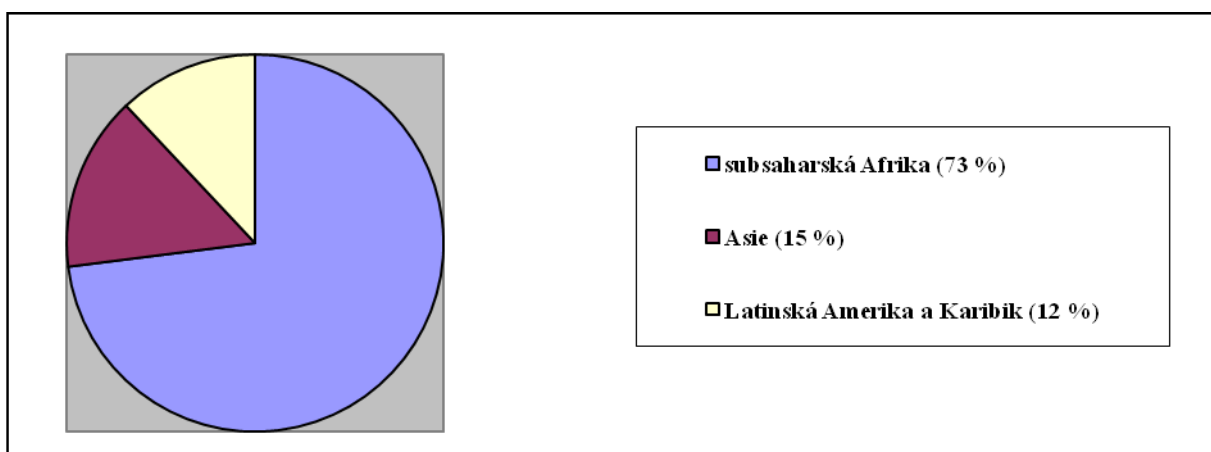
Graf 1 – Objem multilaterální pomoci podle regionů



Zdroj: World Food Programme: 2010 Food Aid Flows

Celkový objem bilaterální potravinové pomoci je poskytován na bázi programové pomoci, to znamená bezplatně, resp. grantovou formou. Dvoustranná dohoda zaručuje fungování procesu na mezivládní bázi, z 90 % na bázi přímých transferů, a distribuované potraviny jsou primárně určeny k prodeji na místním trhu. Největšími příjemci bilaterální pomoci je subsaharská Afrika (Burkina Faso, Demokratická republika Kongo, Etiopie, Mauritánie), dále Asie a Latinská Amerika a Karibik (Dominikánská republika). Největšími dárci jsou Japonsko, Spojené státy Americké a Evropská unie (WFP, 2010).

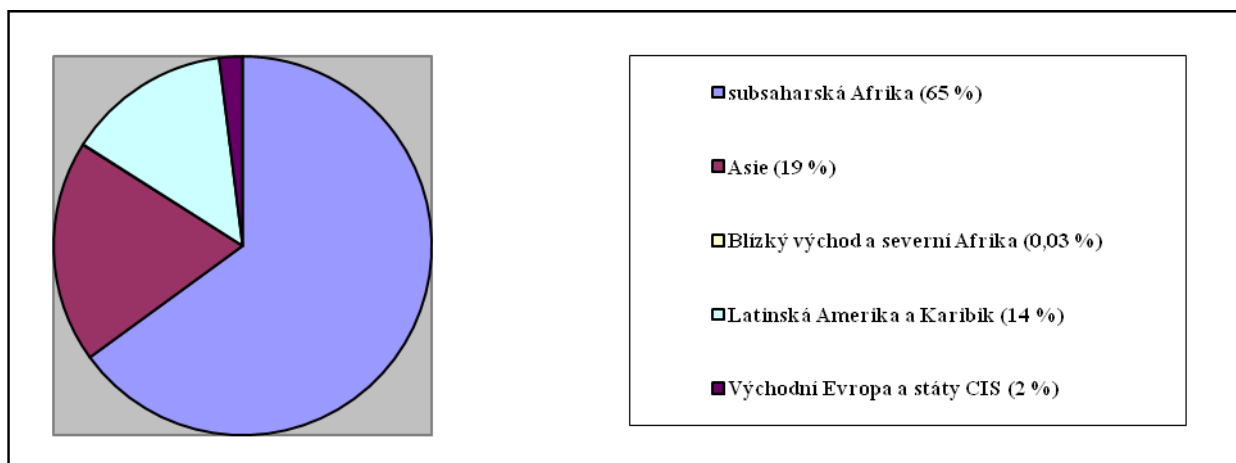
Graf 2 – Objem bilaterální pomoci podle regionů



Zdroj: World Food Programme: 2010 Food Aid Flows

Potravinová pomoc vedená nevládními organizacemi je z větší části tvořena projektovou pomocí (56 %), z menší části pak pomocí humanitární (44 %). Programová pomoc tvoří velmi malý zlomek, cca 0,1 %. Většina pomoci je zdarma distribuována cílovým příjemcům, pouze asi 17 % z celkového objemu této pomoci je prodáváno na místních trzích. Největšími dárci jsou nevládní organizace Spojených států Amerických, Evropské unie a Kanady. Příjemci jsou státy Subsaharské Afriky (Demokratická republika Kongo, Etiopie), Asie (Bangladéš, Pákistán), Latinské Ameriky a Karibiku (Haiti) a z malé části i státy bývalého Sovětského svazu, střední Asie a severní Afriky (WFP, 2010).

Graf 3 – Potravinová pomoc nevládních organizací podle regionů



Zdroj: World Food Programme: 2010 Food Aid Flows

1.5. Distribuované potraviny / komodity

Složení distribuovaných potravin v zásadě odpovídá zemědělské a ekonomické situaci na trhu dárcovské země, distribuují se především nadbytky. Ačkoliv tvoří potravinová pomoc pouze zlomek celkového zemědělského exportu země donora, problémem potravinové pomoci je jednotvárnost⁵ surovin distribuovaných do zemí příjemců (Barrett, 2002). Základním dělením potravinové pomoci je dělení na obilné a neobilné plodiny. Základními komoditami jsou obilniny, především pšenice, kukuřice a rýže. V roce 2010 tvořily obilniny 94 % celkového objemu potravin, z toho pšenice a pšeničná mouka tvořily více než polovinu (WFP, 2010). Z neobilných plodin jsou

⁵ Především se jedná o sójový olej ze Spojených států Amerických a sušené mléko z Evropské unie.

nejdůležitější sušené odstředěné mléko, rostlinné oleje a další mléčné výrobky. Hrubozrnné obilniny, jako například kukuřice nebo čirok, jsou při lokální distribuci relativně cenově nákladnější než rýže a pšenice. Vázaná pomoc (viz. kapitola 3.4) navíc zvyšuje ceny distribuovaných potravin. Nakoupit potraviny v zemi příjemce pomoci, popřípadě prostřednictvím trojstranného obchodu by bylo méně nákladné (OECD, 2006).

Pšenice tvoří transakčně i objemově největší distribuovanou komoditu na světě, tím pádem má její distribuce největší vliv na celosvětový objem pomoci. Nejefektivnějším způsobem pomoci se zdá být trojstranný obchod – nakoupení pšenice v Číně a Indii a následně její distribuce do rozvojových zemí. Kukuřice a kukuřičná mouka je komplexní kategorie komodit, která zahrnuje dva hlavní druhy kukuřice – žlutou a bílou.⁶ Žlutá kukuřice je distribuována ze Spojených států Amerických, Evropské unie, bílá kukuřice je exportována z Jižní Afriky. Po bílé pšenici je v afrických zemích velká poptávka, roste tedy i její cena. Rýže se jeví jako cenově nejvýhodnější komodita, dárcovské země tedy využívají trhy v jihovýchodní Asii k nákupu nejlevnější rýže jako komodity potravinové pomoci. Rostlinné oleje zahrnují především zcela nebo z části rafinovaný sójový nebo řepkový olej. Mezi další distribuované komodity také patří cukr, kukuřičně-sójová směs a pšeničně-sójová směs (OECD, 2006).

1.6. Dárci potravinové pomoci

Potravinová pomoc byla dlouhou dobu historicky ovlivněna geopolitickými a hospodářskými zájmy dárcovských zemí, představuje tedy jistý druh dědictví nebo potřeby bohatých pomáhat chudým. Problémem však bylo, že se dárci zaměřovali spíše na vlastní důvody k pomoci, než aby brali ohled na potřeby příjemců. Bilaterální pomoc funguje na principu poskytování pomoci vládou donora vládě země příjemce pomoci. V roce 2010 byly Spojené státy americké, Japonsko, Kanada, Velká Británie a Evropská komise největšími dárci bilaterální potravinové pomoci (WFP, 2010). Multilaterální pomoc je na vzestupu od sedmdesátých let, růst objemu potravin je spojen s rostoucím objemem humanitární (krizové) potravinové pomoci – jako důsledek světové potravinové krize v letech 1973 a 1974. V roce 1976 byla pod hlavičkou WFP a FAO založena rezerva IEFER (*International Emergency Food Reserve*) pro nepředvídatelné události. V současnosti je

⁶ Oba druhy kukuřice jsou biologicky a geneticky velmi podobné, podmínky produkce a způsoby pěstování se skoro neliší, rozdílem je, že bílá kukuřice neobsahuje karotenový olej, který způsobuje žluté zbarvení (FAO).

WFP dominantním multilaterálním donorem. Zodpovídá za téměř 95 % veškeré multilaterální potravinové pomoci, což odpovídá necelým 40 % celkového objemu tohoto druhu pomoci (Barrett and Maxwell, 2005).

1.7. Příjemci potravinové pomoci

Postupem času se celosvětový trend regionálních dopadů hladomorů měnil a tak se během posledních generací měnila i geografie potravinové pomoci. Až do sedmdesátých let dvacátého století putovalo nejvíce potravin do Asie, ve které žilo nejvíce lidí trpících nedostatkem potravin. Během šedesátých a sedmdesátých let se však Asie začala pomalu vymaňovat z ekonomické propasti, rapidní ekonomický růst především států východní Asie velmi přispěl ke snížení počtu hladovějících a k růstu globálního obchodu s potravinami. Oproti tomu se státy Afriky potýkaly s problémy ekonomické stagnace, rychlého populačního růstu a s občanskými nepokoji spojenými s politickým vývojem.⁷ V sedmdesátých letech africké státy zasáhla období sucha, doprovázené nedostatkem potravin (Barrett and Maxwell, 2005). Současný výběr prioritních zemí potravinové pomoci je stanoven na základě Marakéšské dohody z roku 1994⁸ a Konvence o potravinové pomoci z roku 1999. Oba tyto dokumenty stanovily jako příjemce potravinové pomoci země nejméně rozvinuté a země s nízkým příjmem a vysokým deficitem potravin.

Nejméně rozvinuté státy (LDCs) – tyto státy jsou klasifikovány jako nejchudší země světa podle HDP na osobu, slabých lidských zdrojů a nízké hodnoty diverzifikace ekonomiky. Tento koncept funguje pod hlavičkou Organizace spojených národů už od konce šedesátých let minulého století. V současnosti se na tomto seznamu nachází 48 států světa, z nich je 33 v Africe (mimo jiné Angola, Čad, Etiopie, Libérie, Madagaskar, Rwanda, Togo nebo Zambie), 14 v Asii (například Afghánistán, Jemen, Kambodža, Myanmar nebo Nepál) a jeden stát v Latinské Americe a Karibiku (Haiti).⁹

Země s nízkým příjmem a deficitem potravin (LIFDCs) – tento seznam byl stanoven na konci 70. let, v současné době jsou LIFDC země definovány jako chudé státy s příjmem menším než 1396 dolarů na osobu za rok a zároveň s hodnotou importu potravin

⁷ 60. léta – období dekolonizace afrického kontinentu (1960 = rok Afriky)

⁸ Marakéšská dohoda: 15. 4. 1994 – zakládající smlouva WTO

⁹ Kompletní seznam na stránkách agentury Spojených národů (UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States) <http://www.unohrrls.org/en/ldc/25/>

přesahující hodnotu exportu. V mnoha případech nejsou tyto země schopné vyprodukovat dostatek potravin k uspokojení základních potřeb a mají málo finančních prostředků k nákupu potravin na mezinárodním trhu. V současnosti se na tomto seznamu nachází 66 států – 39 v Africe (například Čad, Egypt, Ghana, Mali, Sierra Leone nebo Togo), 20 v Asii (Filipíny, Gruzie, Irák, Korejská lidově-demokratická republika, nebo Východní Timor), jeden stát v Evropě (Moldavsko), 3 státy na americkém kontinentu (Haiti, Honduras, Nikaragua) a 3 státy v Oceánii (Kiribati, Papua Nová Guinea, Šalamounovy ostrovy). Ještě v roce 2011 jich bylo 70 – polepšily si Pákistán, Turkmenistán, Tuvalu a Vanuatu.¹⁰

1.8. Jednotky měření

WFP jako největší dárcce potravinové pomoci stál za zrodem platformy, která shromažďuje data o celosvětovém objemu potravinové pomoci, tzv. INTERFAIS (*International Food Aid Information System*). Je to dynamický systém, ve kterém fungují všichni členové, ať už se jedná o vlády dárcovských zemí, mezinárodní organizace, nevládní organizace, země příjemců pomoci nebo detašovaná pracoviště WFP. Členové sdílejí informace a data o poskytované potravinové pomoci. Databáze umožňuje monitorování pomoci a tím přispívá ke zlepšení managementu potravinové pomoci, k její lepší koordinaci a statistické analýze (FAO, 2006).

Nejpoužívanější jednotkou pro měření objemu poskytované potravinové pomoci je metrická tuna (MT).¹¹ V posledních letech se však tato jednotka používá víceméně pouze k číselnému vyjádření objemu pomoci a pro lepší představu veřejnosti.

Další jednotkou je obilný ekvivalent (*grain equivalent*), který určuje ekvivalentní hmotnost obilných produktů, tím pádem se do ní nezapočítávají ne-obilné potraviny a produkty. Třetí jednotkou měření jsou nutriční indikátory. Hodnoty jsou založeny na požadovaném množství energetické hodnoty a také na makroživinách (bílkoviny a tuky) a mikroživinách (železo, jód, zinek, vitamín A, vitamín B1, vitamín B2 – riboflavin, vitamín B3 – kyselina nikotinová, vitamín B6, vitamín B9 – kyselina listová a vitamín B12 a vitamín C) (FAIS, 2009). Tato jednotka se v poslední době používá čím dál častěji, protože nejlépe zobrazuje skutečnost a ukazuje potřebné hodnoty potravin a je účinnou

¹⁰ Kompletní seznam států k dispozici na stránkách FAO:
<http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp?lang=en>

¹¹ 1 MT = 1000 kg

zbraní v boji proti podvýživě. WFP uvádí, že hlavním problémem chudých není hlad nebo nedostatek potravin, ale především podvýživa způsobená nedostatkem určitých mikroživin.

1.9. Distribuce potravinové pomoci

Existují tři základní kategorie distribuce, které zahrnují i transakce všech donorů a způsoby zásobování: místní nákupy, trojstranné nákupy (trojúhelníkové) a přímé transfery. Způsob distribuce závisí na jednotlivých typech pomoci. Důležité je také podotknout, že od roku 2008 je všechna potravinová pomoc distribuována ve formě grantů. Posledním rokem, kdy se poskytovaly zvýhodněné půjčky, byl rok 2007 a ten rok tvořily 8 % celkové potravinové pomoci (WFP, 2010). Tato změna se především dotkla programové pomoci, která byla často prodávána za zvýhodněnou cenu vládám zemí příjemců pomoci, fungovala tudíž jako zvýhodněná půjčka, ne jako grant (Lowder, Raney, 2005).

Skrze místní nákupy nakupují donoři potraviny od místních producentů. Nejen že pomáhají místním zemědělcům a stimulují tím i místní produkci potravin, ale nakoupené potraviny pak distribuují do oblastí, ve kterých je potravin nedostatek. Pomáhají tak zemi příjemce pomoci dvojnásobně. U trojstranných transakcí to funguje podobně, jen s tím rozdílem, že dárce potraviny nakoupí v jiné rozvojové zemi. Většinou se tato forma pomoci využívá, pokud je dárcovská země postihnuta krizí nebo katastrofou (období sucha, povodně, popřípadě cyklóny), která zničí místní zemědělskou produkci, ale nezasáhne zemědělství sousedního státu, popř. jiné třetí země (Barrett, 2002).

2. HISTORIE POTRAVINOVÉ POMOCI

Počátky moderní potravinové pomoci můžeme najít již na začátku 20. století, když v roce 1921 Sovětský svaz zažíval období velkého hladomoru. Spojené státy distribuovaly na východ potraviny, nejen jako formu pomoci, ale také jak projev štědrosti a vyspělosti kapitalismu.

Při zakládání Organizace spojených národů v roce 1945 byla zároveň v kanadském Quebecu založena Organizace spojených národů pro výživu a zemědělství (FAO). FAO je partnerem rozvinutých i rozvojových zemí a slouží jako neutrální fórum, kde jsou všechny státy na stejné úrovni a sjednávají různé typy dohod a strategií. Organizace pomáhá rozvojovým zemím, které projeví zájem, rozvíjet potravinářství, zemědělství, lesnictví a rybnářství. Již od svého počátku se FAO soustřeďuje a zaměřuje především na venkovské oblasti, ve kterých žije 70 % chudých a hladovějících lidí. V roce 1979 přišel maďarský ministr zemědělství a potravin, Dr. Pál Romány, s ideou Světového dne potravin / Světový potravinový den (*World Food Day*). V téže roce se tak tento den se slavil poprvé, 16. října, na výročí založení FAO, a slaví se dodnes. Každý rok je vybráno specifické téma, v roce 2011 byly tématem ceny potravin (*Food prices – from crisis to stability*), téma pro rok 2012 se zabývá zemědělskými družstvy (*Agricultural cooperatives – key to feeding the world*) (FAO, 2012).

V roce 1948 byl zahájen Plán evropské obnovy, tzv. Marshallův plán a jeho realizací byla pověřena nově vzniklá Organizace pro evropskou ekonomickou spolupráci (OEEC), která se v roce 1961 přetransformovala do Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Během čtyř let obdrželo 18 západoevropských zemí přibližně 14 miliard amerických dolarů ve formě úvěrů, nevratných příspěvků, materiální a potravinové pomoci. V padesátých letech nastal problém s přebytky zemědělských produktů. Byl proto vytvořen Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky (CSSD). Organizace zajišťuje poskytování potravin jako prostředku pro rozvoj chudých zemí. Zároveň se snaží omezit politiky některých dárcovských zemí, které se prostřednictvím potravinové pomoci zbavují vlastních zemědělských přebytků, které nemohou uplatnit na mezinárodním trhu. Hlavním cílem CSSD je snaha zajistit, aby potravinová pomoc nekonkurovala obchodu nebo ho nenahrazovala (Mousseau, 2005).

Světový potravinový program (WFP) vznikl jako organizace v rámci OSN v roce 1961 a představuje přímý nástroj politiky potravinové pomoci. V dnešní době je největší humanitární organizací na světě, která funguje ve více než 78 zemích světa. Organizace se

snaží zajistit hladovějícím přístup k takovému množství potravin, aby mohli žít plnohodnotným životem. Hlavním cílem WFP je boj proti hladu dodáváním okamžité pomoci obětem přírodních nebo člověkem způsobených katastrof¹² a implementace rozvojových projektů pro hladovějící a jinak znevýhodněné osoby (např. sirotky, nezaměstnané obyvatele slumů apod.)

První operace WFP začaly v roce 1963, kdy bylo cílem organizace prostřednictvím potravinové pomoci obnovit a podpořit sociální a ekonomický rozvoj, poskytovat potraviny¹³ a potřebné logistické zázemí v případě nouze a zajistit potravinovou bezpečnost. Během šedesátých let se organizace zaměřila na lidský rozvoj. Všechny zdroje čerpá na základě dobrovolných darů. Prioritou jsou chudí a nedostatkem potravin trpící lidé ve venkovských a příměstských oblastech v nejchudších zemích. Důraz je kladen na rozvojové projekty se specifickými cíli a cílovými skupinami. WFP se snaží vyhnout poskytování velkého množství necílené potravinové pomoci, která je typická pro bilaterální pomoc – mezivládní pomoc (*government-to-government*) (Shaw, 2001).

V roce 1967 byla vytvořena Úmluva o potravinové pomoci (*Food Aid Convention*). Je to dohoda, která určuje minimální roční hodnotu objemu poskytované potravinové pomoci a soubor zásad a principů pro její poskytování. Poslední verze smlouvy byla přijata v roce 1999 a nastavila minimální roční hodnotu objemu na pět milionů tun. Úmluva je zaštitěna Komisí pro potravinovou pomoc (*The Food Aid Committee*), která funguje jako poskytovatel multilaterální pomoci (skrze členské státy¹⁴ poskytuje potravinovou pomoc).

Dnešní model mezinárodní potravinové pomoci se tedy zrodil v padesátých a šedesátých letech minulého století. Příčinou byly štědré dary amerických zemědělců, kteří produkovali velké množství zásob potravin, až vznikaly nadbytky. Většina těchto potravin byla distribuována jako dary jedné vlády (v tomto případě vlády americké) vládě druhé. Vlády zemí příjemců pak většinou tyto potraviny prodali na místních trzích a peníze z prodeje použili na programy pomoci chudým (Barrett and Maxwell, 2005).

¹² Např. obětem tsunami v jihovýchodní Asii, kde podle WFP byly na potravinové pomoci závislé přibližně dva miliony lidí (především v Indonésii a na Srí Lance) – cílem této operace (pod zkratkou EMOP) bylo zajistit postiženému obyvatelstvu potraviny a podpořit obnovu živobytí – tzv. GFD (General Food Distribution) byla poskytnuta téměř 900 000 obětem, obnovována byla rýžová pole při pobřeží a na podzim roku 2005 se WFP zaměřila na specifitější formu pomoci = distribuci finančních prostředků, jejichž celková hodnota dosahovala 210 milionů dolarů (Oxfam, 2005).

¹³ V roce 1962 byl Írán zasažen zemětřesením, Thajsko hurikánem a Alžírsko se potýkalo s uprchlíky (v důsledku bojů za nezávislost Alžírsko na Francii).

¹⁴ Členskými státy jsou Argentina, Evropská unie a její členské státy, Japonsko, Kanada, Norsko, Spojené státy americké a Švýcarsko (FAC, 2009)

V sedmdesátých letech se pak přístup měnil, rostl objem pomoci distribuované skrze nevládní nebo mezinárodní organizace.

Po ukončení studené války se změnila geopolitická situace, skončila éra bipolárního světa. Rozvojová spolupráce už nefungovala jako politický nástroj zájmu dané velmoci, ale jako odraz zájmu jednotlivých států. Měnil se i charakter potravinové pomoci. V posledních letech jsou krize, ať už humanitární nebo způsobené člověkem, stále častější, horší a trvají déle (OECD, 2006). Význam humanitární pomoci roste, roste počet lidí v nouzi i objem potřebných potravin, mezi lety 1989 a 1999 se podíl objemu humanitární potravinové pomoci na celkové hodnotě potravinové pomoci více než zdvojnásobil.¹⁵ Změnil se i charakter potravinové pomoci, pomoc je více tažená poptávkou, funguje na bázi finančního plnění a reaguje na lidské potřeby (Barrett and Maxwell, 2005).

¹⁵ z 20 % na 45 % (OECD, 2006)

3. DRUHY POTRAVINOVÉ POMOCI

Existuje mnoho definic a mnoho způsobů, jak popsat a obsáhnout téma potravinové pomoci. Potravinová pomoc se nejčastěji dělí na tyto tři druhy: programová, projektová a mimořádná, později nazvaná jako humanitární (*emergency, humanitarian or relief food aid*). Mimo tyto tři základní druhy potravinové pomoci je důležitou součástí také vázaná pomoc.

3.1. Programová potravinová pomoc

Programová potravinová pomoc funguje na mezivládní bázi (*government-to-government*). Jedná se o formu pomoci, kdy vláda země donora poskytuje pomoc vládě země příjemce pomoci a která nemá žádnou spojitost s nedostatkem potravin nebo podvýživou, reprezentuje specifickou in-kind¹⁶ formu ekonomické spolupráce (Mousseau, 2005). Většinou není poskytována zadarmo, ale je za velmi nízkou cenu prodávána zemi donora, která poté potraviny prodá na vlastním trhu. Peníze potom tvoří základ tzv. counterpart funds¹⁷, které fungují jako zdroj financování pro rozvojové intervence nebo pro změny v makroekonomické, nebo zemědělské politice. Příkladem tohoto druhu pomoci jsou projekty pro zdraví matek a dětí, nebo investice do venkovské infrastruktury (Barrett and Maxwell, 2005).

3.2. Projektová potravinová pomoc

Projektová potravinová pomoc je poskytována vládou země donora, popřípadě nevládní organizací za účelem jejího použití v rozvojových projektech. Je darována, aby podpořila specifické aktivity a projekty spojené se zemědělským a ekonomickým rozvojem, podvýživou a potravinovou bezpečností. Většinou je poskytována přes mezinárodní organizace jako je WFP a nevládní organizace, výjimečně i skrze vládní instituce. Projekty jsou většinou zaměřeny na zásoby potravin, výživu dětí ve školách,

¹⁶ In-kind forma pomoci je taková pomoc, která je poskytována v podobě zboží a služeb, nikoliv peněz (v českém jazyce lze použít termín „naturální“)

¹⁷ Counterpart fund: objem peněz v místní měně, které pochází ze zahraniční pomoci ve formě zboží a služeb (Oxford Dictionaries, 2012)

výživu matek s dětmi, nejznámějším programem WFP je „Jídlo za práci“ (*Food for Work*). Tyto programy nabízejí jídlo místo platu, lidé, kteří se do projektu zapojí, se podílejí na výstavbě cest, nemocnic, škol, přístavů a jiných nezbytných součástí infrastruktury. Zároveň probíhají i tréninkové programy, kde se účastníci učí i jiným dovednostem, jako je šití, zahradničení nebo vzdělávání v oblasti výživy a zdraví (Shaw, 2001). Tyto programy se stávají atraktivními obzvláště v případech, kdy jsou potraviny nedostatkovým a tudíž drahým zbožím, pracovních příležitostí je málo a platy jsou velmi nízké (Grunewald, 1996). Programy jsou tedy přizpůsobovány lokálním podmínkám a nárokům na práci. Jídlo také může být prodáno a peníze použity na financování těchto projektů.

3.3. Humanitární (krizová) potravinová pomoc

Humanitární potravinová pomoc je distribuována zdarma v případech humanitárních krizí, občanských válek a přírodních katastrof. Jejím cílem je poskytnout okamžitou, krátkodobou pomoc a úlevu lidem, kteří se nemohou sami o sebe postarat. Rychlý populační růst a rostoucí počet konfliktů a represí navíc podkopávají schopnost lidí se uživit, roste tak počet uprchlíků a vnitřně přesídlených osob. To navíc snižuje jejich odolnost vůči humanitárním krizím a může vést k větší náchylnosti ke konfliktům. Tyto vlivy mají největší dopad na obživu a nutriční výživu chudých obyvatel. Chronické ohrožení potravinové bezpečnosti¹⁸ většinou vede k chronické podvýživě. To může mít neblahý vliv na vývoj dětí a produktivitu populace, což může vést až k chudobě celkové zranitelnosti. Chudí tak nejhůře snášejí humanitární krize, s nízkou odolností a nejistotou v obživě jsou nejnáchylnější k podvýživě a ke zvýšenému riziku morbidity a mortality.¹⁹ Humanitární potravinová pomoc má za cíl zajistit dostatek vhodných, bezpečných a výživných potravin v průběhu krize nebo bezprostředně po ní. Pomoc může být poskytována prostřednictvím přímých dodávek potravin, je možné ji taky poskytovat dodávkami potřebných služeb, vstupů nebo komodit, finančních prostředků a stravenek, nebo znalostí a dovedností. Je také důležité podotknout, že samotné dodávky potravin a jiných komodit nemusí stačit, když v dané zemi není dostatek pitné vody, hygienické a zdravotní zázemí nebo zajištění bezpečné přípravy jídel. Proto se humanitární pomoc

¹⁸ Chronic food insecurity – nedostatečná produkce potravin nebo málo výživných potravin vede k nerovnostem ve spotřebě, ať už kvantitativním nebo kvalitativním

¹⁹ Morbidita (nemocnost) – poměr počtu nemocných na počet obyvatel a mortalita (úmrtnost) – podíl zemřelých na počet obyvatel za dané časové období

zaměřuje i na tyto aspekty, když například poskytuje palivo na vaření (EC, 2010). V některých zemích se humanitární potravinová pomoc stala dlouhodobou a stabilní částí rozvojové pomoci, jedná se o státy především v subsaharské Africe (Angola, Etiopie, Mozambik, Zambie) trpící chronickým nedostatkem potravin. Většina lidí si potravinovou pomoc spojuje právě s humanitární pomocí, což mají na svědomí média a jejich styl zobrazování pomoci rozvojovému světu. Distribuce potravin obětem humanitárních katastrof, uprchlíkům a vnitřně přesídleným osobám²⁰ je velkým lákadlem pro média. Velký rozmach krizové potravinové pomoci nastal po ukončení studené války, kdy se velmoci začaly více soustředit na humanitární krize, obzvláště ty na africkém kontinentu. Výsledkem byla změna způsobu pomáhání, jako je například zaměření se na dosahování dlouhodobých výsledků nebo zaměření se na multilaterální pomoc. Během devadesátých let bylo distribuováno nejvíc humanitární pomoci v celé historii (Charlton, 1997).

3.4. Vázaná potravinová pomoc

Vázaná pomoc je druh pomoci, která je podmiňována odběrem zboží či služeb v určité oblasti. Dárcovská země nebo skupina zemí má z této pomoci ekonomický prospěch. DAC definuje vázanou potravinovou pomoc jako pomoc, která zahrnuje půjčky, granty nebo finanční balíčky s grantovou složkou větší než 25 % objemu balíčku a která je vázaná na zadávání veřejných zakázek zboží a služeb donorů. Z celkového objemu potravinové pomoci je zhruba 90 % vázáno (OECD, 2006). Většinou dárce vážou potravinovou pomoc k firmám ve své zemi, a posilují tak ekonomickou situaci v zemi – vytváří nová pracovní místa a zvyšují objem exportu domácí ekonomiky (Rydén, 2011).

Vázaná potravinová pomoc bývá často kritizována, často bývá neefektivní a netransparentní. Kritikové uvádějí, že vázaná potravinová pomoc je neúčinný způsob pomoci, snižuje hodnotu zboží pro příjemce pomoci, protože cenově nadhodnocené zboží ze země dárce by mohlo být pořízeno za výrazně nižší cenu v zemi příjemce, popřípadě v jiné rozvojové zemi. Tento druh pomoci neposiluje tržní situaci země příjemce, neposkytuje nové pracovní příležitosti – zaměstnanost a rozvoj firem stagnují (Rydén, 2011).

²⁰ IDPs: internally displaced persons – podle UNHCR jsou IDPs charakterizováni jako osoby vysídlené ze svých domovů, které neopustily svou zemi

Dalším znakem vázané pomoci je také administrativní zátěž na straně dárce i na straně příjemce, navíc vázaná pomoc zvyšuje cenu zboží o 15 až 30 % (OECD, 2001). Politickými důvody pro vázání pomoci jsou mimo jiné vyšší podpora pomoci veřejností, pocit bližšího vztahu dárce s příjemcem a možnost následné užší spolupráce. Vázaná pomoc je velmi výhodná pro domácí export a pro firmy, které se na pomoci podílejí, častá je podpora finančně a technicky velmi náročných projektů (OECD, 2001).

Tabulka 1: Objem bilaterální vázané a nevázané pomoci z celkového objemu poskytované rozvojové pomoci pro rok 2009 u vybraných členů OECD/DAC

NEVÁZANÁ POMOC		VÁZANÁ POMOC	
100%	Velká Británie	67%	Řecko
100%	Norsko	54%	Rakousko
100%	Irsko	50%	Korea
99%	Austrálie	39%	Portugalsko
99%	Švýcarsko	38%	Itálie
97%	Dánsko, Belgie, Lucembursko	32%	USA

Zdroj: OECD/ DAC, 2011

Ačkoliv mají Spojené státy pouze 30 % pomoci vázané, v absolutních hodnotách dominují státům, které poskytují vázanou pomoc. Ročně tak Spojené státy poskytnou zhruba 9 miliard amerických dolarů, což tvoří více než polovinu světového objemu vázané pomoci (Rydén, 2011). Spojené státy mají zákonem určeno, že 75 % veškeré potravinové pomoci musí být přepravováno na lodích s americkou vlajkou a potraviny musí být vyprodukovány na americké půdě (The 2011 Hunger Report). Spojené státy tímto způsobem podporují vlastní zemědělství a export, namísto nákupu potravin v rozvojových zemích tyto potraviny nakupují u amerických zemědělců, náklady potom balí a přepravují americké firmy.

Pokud je potravinová pomoc poskytována ve formě peněz, mohou tak příjemci pomoci nakoupit potraviny od místních producentů za mnohem nižší ceny, protože odpadají náklady na přepravu ze země donora. Tyto peníze tedy pomáhají posilovat místní zemědělskou produkci a lokální a regionální trhy a také zvyšují příjmy místních chudých komunit a zemědělců. Dalším důvodem pro finanční pomoc je to, že místní mohou nakupovat vhodné potraviny, ať už cenově nebo výživově. S tímto problémem se potýkají Spojené státy, když exportují vlastní přebytky pšenice a čiroku, namísto nákupu rýže v dalších rozvojových zemích (The 2011 Hunger Report).

4. POLITIKA A ŘÍZENÍ POTRAVINOVÉ POMOCI A JEJÍ NEJVĚTŠÍ DÁRCI

Největším problémem potravinové pomoci vždy bylo její narušování komerčního exportu a domácích trhů. První mezinárodní instituce pro potravinovou pomoc, Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky (CSSD), byla založena v padesátých letech za účelem vytvoření fóra pro země vyvážející potraviny, s cílem minimalizovat vliv potravinové pomoci na komerční export. Mechanismy pro potravinovou pomoc se s postupem času vyvíjí, primárním cílem však stále zůstává ochrana proti narušení trhu a obchodu. Jen velmi malá pozornost je věnována mechanismům potravinové bezpečnosti, vrcholné orgány ani dnes nemají kapacity k řízení potravinové pomoci z pohledu potravinové bezpečnosti.

V současnosti zodpovídají za toky potravinové pomoci čtyři hlavní orgány: Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky (CSSD), Úmluva o potravinové pomoci (FAC), Světový potravinový program a Výbor pro rozvojovou spolupráci OECD.

Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky (FAO/CSSD)

Principy nakládání s přebytky představují jakýsi kodex chování vlád v oblasti poskytování potravinové pomoci. Především mají zajistit, aby potraviny a jiné zemědělské komodity byly posílány do zemí příjemců pomoci a dárce nebyli od pomoci odrazováni nebo jinak nepříznivě ovlivňováni. Jelikož jsou tyto principy dobrovolné, někteří dárce mají problém je dodržovat (FAO, 2006).

Úmluva o potravinové pomoci (FAC)

Úmluva tvoří právní základ potravinové pomoci, od jejího podpisu v roce 1967 prošla několika úpravami, přičemž poslední úpravou je zatím prodloužení verze z roku 1999 do 30. června 2012. Na jednání výboru pro potravinovou pomoc v roce 2010 byl zahájen proces jednání o novém textu Úmluvy. Ta by měla platit od 1. ledna 2013. Díky Úmluvě se dárce zavazují k poskytnutí určitého minimálního množství pomoci. K základním komoditám – obilninám – byly přidány další, mj. okopaniny, cukr, a další.

Hlavní cíle FAC jsou:

- zajistit určitou úroveň potravinové pomoci;
- zajistit, aby byla potravinová pomoc poskytována za účelem snižování chudoby, zmírnění hladu a pozitivního zemědělského rozvoje v daných zemích;
- maximalizovat dopady, efektivitu a kvalitu potravinové pomoci jako nástroje potravinové bezpečnosti;
- poskytnout rámec pro kooperaci, koordinaci a sdílení informací mezi dárci potravinové pomoci (FAO, 2006).

Budoucnosti Úmluvy o potravinové pomoci se věnuje podkapitola 7.1.

4.1. Bilaterální pomoc

4.1.1. Spojené státy americké

Za počátek moderní potravinové pomoci USA můžeme považovat začátek devatenáctého století. Spojené státy se tehdy velkou mírou podílely na pomoci obětem postiženým přírodními katastrofami, hladomory nebo občanskými nepokoji. Prvním oficiálním legislativním aktem byla v roce 1812 pomoc Venezuele, tzv. „Zákon o pomoci občanům Venezuely“.²¹ Dalším z velkých projektů byla pomoc evropským zemím zdevastovaným první světovou válkou. I poté zemědělská produkce obilnin v USA stále mnohonásobně převyšovala vlastní spotřebu. Meziválečné období bylo tedy charakteristické zemědělskými přebytky a neefektivními snahami o prodej těchto přebytků skrze domácí programy a mezinárodní obchod (WFP, 2001). Růst objemu pomoci po druhé světové válce byl nastartován tzv. Evropským plánem obnovy²², který ukázal, že dobrý management a administrativa v kombinaci s finanční pomocí mohou efektivně přispět k obnově, následnému růstu a rozvoji. Mezi další velké projekty pomoci se řadí pomoc Indii (1951) a Pákistánu (1953).²³ Mezi další milníky patří Korejská válka, válka ve Vietnamu a v neposlední řadě pak také důsledky studené války.

Hlavním orgánem, který poskytuje potravinovou pomoc, je americké Ministerstvo zemědělství (USDA). Pomoc je tak vládou distribuována skrz pět různých programů:

- Food for progress: poskytuje komodity rozvojových zemím a vynořujícím se demokraciím prostřednictvím darů nebo kreditního prodeje;
- McGovern-Dole Food for Education and Child nutrition (McGovern-Dole Program): skrze dodávky zemědělských komodit, financí i technické pomoci pomáhá v oblasti vzdělávání, potravinové bezpečnosti a dětského rozvoje;
- Local and Regional Procurement Project (Pilot Program): umožňuje lokální a regionální transfer potravinové pomoci v období krize;

²¹ Act for the Relief of Citizens of Venezuela

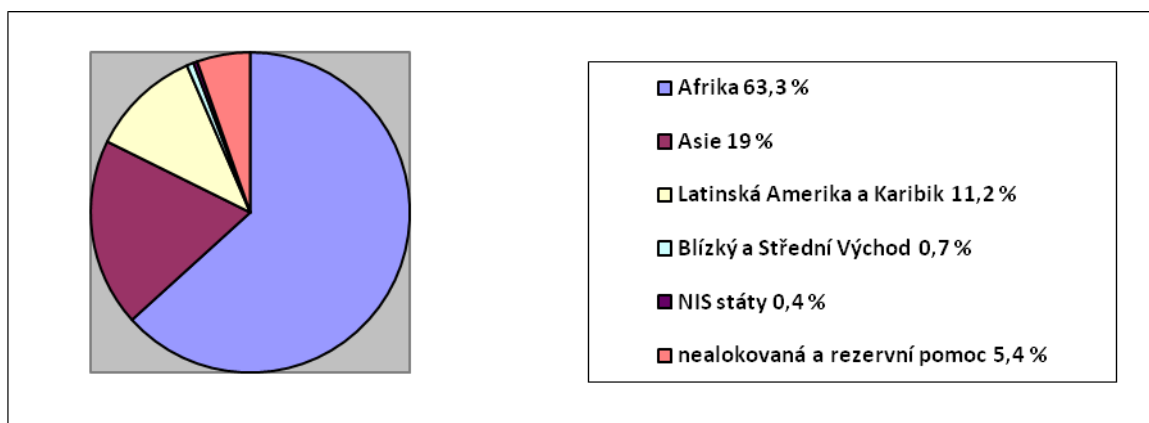
²² European Recovery Program, tzv. Marshallův plán (1948 – 1952) – úspěšný plán obnovy zemí negativně ovlivněných Druhou světovou válkou, zároveň nástroj k zabránění rozšíření vlivu komunismu na západ, vytvořen státním tajemníkem USA Georgem C. Marshalllem za vlády prezidenta Harry Trumana

²³ Indian Emergency Food Aid Act of 1951 a Pakistan Relief Act of 1953

- Food for Peace Act (FPA) – dříve P.L.480²⁴: rozdělen na tři části, z nichž každá má svůj specifický cíl, poskytují potravinovou pomoci na určité ekonomické úrovni;
- Section 416(b): zaštiťuje zaoceánské donace zemědělských přebytků;
- Bill Emerson Humanitarian Trust: potravinová rezerva pod správou USDA pro zajištění potřebné rychlé reakce na krizi.

Největší objem potravinové pomoci putuje ze Spojených států do Afriky, třemi největšími africkými příjemci pomoci jsou Etiopie, Keňa a Súdán. Největšími asijskými příjemci pomoci jsou Bangladéš a Pákistán, na americkém kontinentu je největším příjemcem Haiti, z arabsky mluvících zemí je to Jemen a z postsovětských zemí pak Tádžikistán (USDA/FAS, 2010).

Graf 4 – Příjemci potravinové pomoci USA podle regionu



Zdroj: United States Department of Agriculture: FAS, 2010

Co se týče exportovaných komodit, nejdůležitější složkou potravinové pomoci je pšenice. Za rok 2010 bylo vyexportováno přes 900 000 MT pšenice. Mezi další exportní artikly patří čirok (510 000 MT), rýže (198 000 MT), rostlinný olej (191 000 MT), kukuřičně-sójová směs (179 000 MT), dále také pšeničná mouka, fazole, hrách, bulgur nebo kukuřičná mouka (USDA/FAS, 2010).

²⁴ P.L. 480 = Public Law 480

4.1.2. Evropská unie

V rámci Evropské unie je potravinová pomoc chápána především jako humanitární nástroj. Je spravována tzv. Nástrojem pro humanitární pomoc, který spadá pod DG ECHO, generální ředitelství pro humanitární spolupráci v rámci Evropské komise. Mezi hlavní priority Evropské komise patří dostupnost a přístup k nezávadným a výživově hodnotným potravinám pro nejvíce zranitelné osoby a maximalizace efektivity a účinnosti evropské humanitární potravinové pomoci (ECHO, 2012). Generální ředitelství ECHO funguje jako zprostředkovatel pomoci, nepomáhá tedy přímo. Pomoc je realizována prostřednictvím více než 200 partnerů, mezi ně patří i programy OSN, nevládní organizace (například Oxfam, CARE, Save the Children, Lékaři bez hranic aj.) a také některé specializované agentury členských zemí EU. DG ECHO je financováno z obecného rozpočtu Evropské unie, ale také z Evropského rozvojového fondu (ERDF) – z něj lze čerpat finance na pomoc zemím ACP.²⁵ V rámci spolupráce má ECHO s partnery podepsané rámcové smlouvy, které jim umožňují okamžitě jednat a tak usnadnit a uspořádat přerozdělování zdrojů (EU, 2010).

Ačkoliv mají státy Evropské unie sdílenou politiku rozvojové spolupráce, některé aspekty pomoci se liší. Někteří členové poskytují pomoc pouze ve formě humanitární pomoci (Švédsko), někteří poskytují rozvojové projekty skrze WFP a nevládní organizace (Německo) a někteří poskytují pomoc bilaterální (Francie, Itálie). Mezi členskými zeměmi je také velký rozdíl v tom, odkud čerpají komodity. Některé státy, jako například Belgie, Nizozemí nebo třeba Velká Británie poskytují potravinovou pomoc skrz lokální nákupy a neomezená výběrová řízení.²⁶ Na druhou stranu země jako Dánsko, Francie nebo Itálie obstarávají potravinovou pomoc na evropském trhu, v některých případech jde o vlastní produkci (OECD, 2006).

Mezi hlavních pět příjemců pomoci se v roce 2011 zařadili: Súdán (86 miliónů eur), Palestinská autonomní území (48 miliónů eur), Etiopie (35 miliónů eur), Somálsko (23 miliónů eur) a Keňa (18 miliónů eur) (ECHO, 2010).

²⁵ ACP countries – Asia, Caribbean and Pacific countries

²⁶ Neomezené výběrové řízení – přihlášku na veřejné vyhlášení zadání mohou podávat všichni zájemci.

4.1.3. Kanada

Kanadský potravinový program začal v roce 1951, kdy se Kanada připojila k tzv. Kolombскому plánu.²⁷ Kanada tehdy vyjednávala s Ceylonem (Srí Lankou²⁸) a Indií o pomoci částečně ve formě kanadské pšenice. Zatímco jihoasijské země trpěly nedostatkem potravin, Kanada měla velké nadbytky pšenice. Na rozdíl od Spojených států byla všechna kanadská potravinová pomoc byla poskytována ve formě grantů, skrze Kanadskou mezinárodní rozvojovou agenturu CIDA²⁹, především z vlastních zásob. Přestože byla Kanada považována za největšího donora potravinové pomoci per capita³⁰ (pozn. kvůli nízkému počtu obyvatel), pomoc byla zaměřena na několik málo asijských států. Jednalo se o Bangladéš, Indii, Pákistán a Srí Lanku (Barrett and Maxwell, 2005).

V dnešní době se Kanada zaměřuje na dva typy potravinové pomoci: humanitární (krizovou) potravinovou pomoc a potravinovou pomoc v rozvojovém kontextu. Kanada financuje pomoc skrze WFP a Kanadskou obilnou banku (*Canadian Foodgrains Bank*).³¹ Do roku 2007 byla kanadská potravinová pomoc vázaná, pomoc byla podmíněna tím, že minimálně polovina potravin pocházela z Kanady. Tento druh pomoci nebyl ani cenově výhodný a ani efektivní. V roce 2008 tedy Kanada svou pomoc odvázala, veškeré potraviny jsou teď pořizovány prostřednictvím nákupů v rozvojových zemích (CIDA, 2012).

4.2. Multilaterální pomoc

4.2.1. Světový potravinový program (World Food Programme)

Světový potravinový program vznikl v roce 1961, jako orgán OSN zabývající se potravinovou pomocí zemím třetího světa. Na konci devadesátých let už byl WFP jednou z největších rozvojových agentur OSN. Na počátku nového milénia prošel Světový potravinový program transformací a je nyní charakterizován jako největší humanitární

²⁷ Colombo plan - Plán pro spo lečný ekonomický a sociální rozvoj v Asii a Tichém oceánu.

²⁸ Stát na ostrově Cejlon se jmenoval stejně až do roku 1972, kdy byl přejmenován na Srí Lanka.

²⁹ CIDA – Canadian International Development Agency

³⁰ Per capita = na osobu

³¹ Kanadská obilná banka – poskytuje finanční i materiální potravinovou pomoc rozvojovým zemím prostřednictvím patnácti kanadských křesťanských organizací.

organizace světa. V současné době probíhá tzv. „Strategický plán (2008 – 2012)“, který přináší další pokračování procesu transformace této organizace, konkrétně jde o změnu přístupu z programu potravinové pomoci na program potravinové spolupráce (Shaw, 2011).

Tato organizace zahájila svou činnost dva roky po svém založení, v roce 1963. Její sídlo je v Římě a má jednu z nejmenších administrativních základů z orgánů OSN. Program je financován z dobrovolných darů a příspěvků vlád, firem a soukromých dárců. V letech 2008 až 2001 byla průměrná darovaná suma okolo 4 miliard amerických dolarů (WFP, 2012). Průměrně WFP zprostředkovává potravinovou pomoc ve více než 72 zemích pro více než 90 miliónů lidí (WFP, 2012).

Strategický plán pro období let 2008 – 2013 poskytuje rámec jednání Světového potravinového programu. Tento plán označuje historickou změnu WFP z agentury pro potravinovou pomoc na agenturu pro potravinovou spolupráci. Plán také stanovuje tzv. Strategické cíle, které odrážejí současný stav potravinové pomoci a hladomoru, ale také ekonomické krize, klimatické změny a změny ve struktuře pomoci (WFP, 2008).

Strategické cíle WFP:

- záchrana životů a ochrana živobytí v nouzi;
- prevence akutního hladomoru, připravenost a zmírňování následků mimořádných událostí;
- obnova a rekonstrukce životů po mimořádných událostech;
- snížení chronické chudoby a podvýživy;
- posilování kapacit států pro boj s hladem.

Programy Světového potravinového programu se zaměřují především na prevenci hladu. Cílem těchto programů je podpora rodin v posílání dětí do škol, financování potravinami, zaměření na ženy a podobně. Důležité je také zabezpečení trhu a místních producentů potravin.

a. Programy výživy

V roce 2009 se Světový potravinový program zaměřil na nový přístup k výživě – na doručení správných potravin ve správný čas těm správným cílovým skupinám. Světový

potravinový program také věnuje pozornost novým potravinám a rozšiřuje potravinový koš o produkty obohacené o další vitaminy, minerály, bílkoviny a mastné kyseliny. Potraviny směřují k nejvíce ohroženým skupinám obyvatel – dětem do pěti let, těhotným ženám a kojícím matkám(WFP, 2010).³²

b. Nové nástroje k boji proti hladu

Mezi nové nástroje Světového potravinového programu patří dálkový průzkum Země (jde o síť satelitů, monitorovacích zařízení a senzorů, nazvaných též Eyes in the sky), které posouvají možnosti Světového potravinového programu stále dopředu. V případě humanitární krize má Světový potravinový program aktuální snímky zasaženého místa, okamžitá data o počtu a rozmístění obyvatel v dané oblasti a rozmístění a stavu infrastruktury.

Mezi další inovativní nástroje patří například peněžní transfery a poukázky, kdy rodiny v poškozených oblastech³³ obdrží poukázky, za které mohou pořídit potřebné potraviny a základní prostředky (např. kukuřici, cukr, sůl, mýdlo apod.) v obchodech, které mají se Světovým potravinovým programem smlouvu. Dalším inovativním nástrojem jsou telefonní poukázky pro irácké uprchlíky v Sýrii, které jim Světový potravinový program poskytuje ve formě textových zpráv obsahujících kód, tzv. „virtuální poukaz“. Mohou tak nakupovat ve vybraných obchodech s potravinami po celé zemi (WFP, 2010).

V roce 2009 přispěli dárci do rozpočtu Světového potravinového programu celkovou sumou 4,2 miliardy amerických dolarů. S tímto objemem peněz WFP bylo schopno pomoci více než sto miliónům lidí, z nichž 84 miliónů tvořily ženy a děti v 75 zemích světa. Co se týče objemu potravin, ten v roce 2009 dosáhl výše 4,6 miliónů MT (o půl miliónu více než v roce 2008), i když bylo k dispozici méně finančních prostředků než v předcházejícím roce (WFP, 2010).

³² Počet dětí do pěti let, těhotných žen a kojících matek s přístupem k výživným potravinám se více než zdvojnásobil (v roce 2008 to bylo 125 tisíc, v roce 2009 to bylo 290 tisíc).

³³ Tento program například funguje v Burkině Faso.

5. POTRAVINOVÁ POMOC A ROZVOJ

Potravinová pomoc poskytovala už od začátku velké množství rozličných způsobů pomoci, od distribuce humanitární pomoci, přes programy pro podporu matek s dětmi a lidí nakažené virem HIV/AIDS, dále programy pro podporu zemědělství, rozvoj trhu a infrastruktury a množství dalších, nepřímých využití. Postupem času se ustálily tři způsoby pomoci skrze potravinovou pomoc:

- akutní humanitární krize;
- bezpečnostní sítě, snižování zranitelnosti a ochrana majetku;
- rozvoj.

5.1. Akutní humanitární krize

V povědomí nejširší společnosti představuje potravinovou pomoc hlavně přímou potravinovou podporu hladovějícím lidem a lidem zasaženým humanitárními katastrofami. To představuje přímou pomoc a ochranu lidských životů a zajištění potravinové bezpečnosti.³⁴ Všechny tyto intervence s cílem pomoci jsou chápány jako jistý způsob cílování distribuovaných zdrojů, většinou na úrovni domácností. Ovšem v případě povodní, období sucha, konfliktů atd. je pomoc směřována na celou zasaženou populaci (Barrett and Maxwell, 2005).

5.2. Bezpečnostní sítě, snížení zranitelnosti a ochrana majetku

Tento druh pomoci se zaměřuje především na jedince chronicky chudé, jejichž chudoba je spojena s opakovanými krizemi – nemoci, sucha, povodně, hurikány atd. Většinou tyto komunity, domácnosti a jedinci v důsledku častých a opakovaných krizí nemají dostatek času a zdrojů na obnovu (Barrett and Maxwell, 2005).

³⁴ Na Světovém potravinovém summitu v roce 1996 byla potravinová bezpečnost definována jako „neustálý přístup všech lidí k dostačující, bezpečné a výživné stravě k zajištění zdravého a aktivního života“, obecně lze potravinovou bezpečnost brát jako fyzický a ekonomický přístup k potravinám, s ohledem na zajištění stravovacích potřeb a preferenčních potravin (WHO, 2012).

5.3. Potravinová pomoc pro rozvoj

Rozvojová potravinová pomoc je většinou chápána jako pomoc s cílem dostat postiženou část populace z pasti chudoby, pomoc je chápána jako rozvojový nástroj k akumulaci zdrojů, ke snížení zranitelnosti vůči vnějším rizikům a k dlouhodobé akumulaci prostředků lidského kapitálu.

5.3.1. Zdravotní programy pro matky s dětmi

Velkým problémem v rozvojových zemích je chronická podvýživa³⁵, která zasahuje především náchylnější skupiny obyvatel – například matky s dětmi. Potravinová pomoc je v tomto případě většinou poskytována ve formě potravin přímo malým dětem, těhotným ženám a kojícím matkám. Je tak možné předcházet předčasným porodům, snižovat morbiditu a mortalitu dětí a matek. Používají se potraviny s vysokým obsahem nutričních látek. Důležitým bodem této pomoci je vzdělávání a osvěta v oblasti zdraví a výživy. Matky docházejí do denních center výměnou za jídlo. Tím jsou taky zaručeny pravidelné lékařské kontroly, které mohou být občas potřebnější než potraviny (Barrett and Maxwell, 2005). Světový potravinový program spolupracuje s vládami a místními komunitami na programech zdraví a výživy matek a dětí (tzv. *Mother-and-child health and nutrition - MCHN*). Ty mají zlepšit výživové hodnoty pro děti do pěti let a těhotné a kojící ženy. Klíčovou roli v těchto programech hraje osvěta a distribuce potravin skrze lokální zdravotnická zařízení a místní komunity (WFP, 2008).

5.3.2. Jídlo za vzdělání (Food for Education) a programy školního stravování (school feeding programs)

Mezi důvody pro poskytování potravin chudým dětem jsou například snaha o udržení určité úrovně nutričních hodnot v potravinách přijímaných dětmi, podpora vzdělávání a kognitivního rozvoje a snaha o vyvolání v rodičích pocitu nutnosti posílat děti do školy. Tyto programy se ukazují jako efektivní, rodiče nechávají své děti ve školách i v případech krize. Je však otázkou, jestli jsou potraviny vhodným zdrojem. V Latinské

³⁵ chronická podvýživa: trvalý nedostatečný energetický příjem, který je ale nad hranicí minima

Americe fungují programy, které jsou založeny na penězích – lidé dostávají peníze za pravidelnou docházku svých dětí do školy, sami si zvolili peníze místo jídla (Barrett and Maxwell, 2005). Za obdržené peníze tak mohou nakoupit nejen potraviny, ale i další potřebné věci pro děti nebo do domácnosti.

Programy školního stravování jsou dalším způsobem jak snižovat chudobu v určitém regionu. Děti mají ve škole zaručeno teplé a výživné jídlo, lépe se potom soustředí na studium, ne na to, že mají hlad. Poskytování potravin do škol zvyšuje koncentraci žáků a také podporuje školní docházku, především u dívek. Tyto programy napomáhají k přerušení cyklu chudoby a hladu, obzvláště když jsou tyto potraviny místního původu (WFP, 2008).

5.3.3. Jídlo za práci (Food for Work)

Tyto programy slouží jako nástroj pro zaměstnanost v dané oblasti. Lidé dostávají platy v zemědělských komoditách (v potravinách) výměnou za to, že se budou podílet na stavbách důležité infrastruktury (nemocnice, školy, telekomunikace, zásobárny vody aj), může však jít i o práci na zalesňování regionu a podobně. Rozvoj infrastruktury je jedním ze základních pilířů rozvoje, většina těchto programů se tak zaměřuje na venkovské a příměstské oblasti v chudých zemích, existují však i programy pro městskou zástavbu – především se jedná o slumy³⁶ a obnovu městských částí (Shaw, 2001).

5.3.4. Jídlo za participaci (Food for Participation)

Programy potravinové pomoci mohou být poskytovány za obecnějším cílem, s méně specifickým určením, například pro participaci v jiných společenských aktivitách – školení v zemědělských aktivitách, participaci na mikrofinančních schématech apod. (Barrett and Maxwell, 2005).

³⁶ Chudinské čtvrti ve městech v rozvojových zemích

6. OD POTRAVINOVÉ POMOCI K POTRAVINOVÉ SPOLUPRÁCI

Potravinová pomoc bývala reakcí na akutní krize, ať už přírodní nebo způsobené člověkem. Tato pomoc představovala nástroj pomoci v případech akutního i chronického nedostatku potravin. Komodity byly dodávány vládou dárcovské země vládě země příjemce, která je následně prodala na místním trhu a získané peníze vložila do státního rozpočtu, nebo část potravin rozdělila do škol, mateřských center a dalších sociálních zařízení. Když přišla humanitární krize, vláda dárcovské země tyto dodávky označila jako humanitární potravinovou pomoc. V uplynulých několika dekádách se počet humanitárních krizí zvýšil, klesla podpora mezivládní (programové) pomoci, naopak velká pozornost byla věnována dodávkám reagujícím na humanitární krize. Od devadesátých let 20. století nastupuje nový trend, kdy se klíčoví dárci potravinové pomoci zaměřují na zadávání lokálních a regionálních zakázek v zemích příjemců pomoci. Roste také objem peněžních transferů. Tento posun, od potravin k penězům, je v současnosti největším trendem v poskytování potravinové pomoci. Dárci se shodují na tom, že poskytování peněz pro projekty spojené s potravinovou pomocí je výhodnější a pomáhá lépe a více celému rozvojovému regionu (Overseas Development Institute 2010).

Potravinová pomoc je nedílnou, i když malou částí humanitární pomoci a také jednou z nejdůležitějších reakcí na humanitární krize. Díky postupnému posunu z vázané a in-kind potravinové pomoci k pomoci nevázané, rostoucímu počtu projektů lokální spolupráce a zvyšujícímu se podílu finančních transferů je potravinová pomoc flexibilnějším a efektivnějším nástrojem pomoci v krizích (Overseas Development Institute, 2010).

Tento „nový druh“ potravinové pomoci je nazýván potravinová spolupráce, je charakterizován čtyřmi hlavními trendy:

Trend 1: Větší zaměření na krizové situace

Výzkum a zkušenosti ukázaly, že in-kind potravinová pomoc je nevhodná pro boj s chronickou chudobou a nedostatkem potravin, ovšem s několika výjimkami jako jsou například programy školního stravování. Tyto transfery však mohou mít velký vliv na pomoc v humanitárních krizích, kdy jsou okamžité dodávky jídla životně důležité. Výsledkem tak byla zásadní reorientace potravinové pomoci na humanitární krize a do

oblastí s největším akutním nedostatkem potravin. V 80. letech 20. století bylo pouze necelých 20 % potravinové pomoci určeno na humanitární účely, toto číslo však v letech 2008 a 2009 vzrostlo na více než 75 % (Barrett a kol., 2011). Nejvíce postiženým kontinentem je Afrika, v letech 2008 – 2009 bylo africkým státům poskytnuto zhruba 70 % z celkového objemu potravinové pomoci, zatímco o dekádu dříve to byla necelá třetina objemu celkové potravinové pomoci (Barrett a kol., 2011).

Trend 2: Proliferace možností reakce

Možností reakce na humanitární krizi nebo nedostatek potravin přibývá, proces reakce se zrychluje a zjednodušuje. Dárci nakupují mnohem více komodit na trzích v rozvojovém světě (tzv. lokální nebo regionální veřejné zakázky/nákupy)³⁷ z důvodů zrychlení dodávek potravin a snížení jejich cen. Mají také mnohem větší výběr potravin, které spíše vyhovují potřebám obyvatel rozvojových zemí. Změnila se také struktura a obsah potravinového spotřebního koše, přičemž především klesl objem pšenice a pšeničné mouky.³⁸ Tento trend ukazuje na pokles počtu programů, které se zaměřovaly na distribuci potravin od zemědělců ze zemí dárců. Je také zřejmé, že klesl celkový objem vázané potravinové pomoci, kdy dárci tímto způsobem prodávali své zemědělské přebytky a podporovaly tím vlastní ekonomickou produkci a export. Více možností jak reagovat také přináší rostoucí trend nutričních požadavků cílových komunit. Lze tak předcházet případům akutní podvýživy. Další změnou je přechod od in-kind potravin k peněžním poukázkám a dalším finančním transakcím. Peněžní transfery namísto potravin mohou být v některých případech účinnější, obzvláště v zemích zasažených humanitární krizí, jejichž trhy s potravinami fungují a nehrozí jim tak nedostatek potravin. Mohou tak za peníze pořídit jiné věci nutné k přežití (Barrett a kol., 2011).

³⁷ local or regional purchase or procurement (LRP)

³⁸ Pšenice a pšeničná mouka tvořily v 70. letech 20. století zhruba 80 % celkové potravinové pomoci, v roce 2009 tyto komodity tvořily necelých 25 % (Barrett a kol., 2011).

Trend 3: Větší pozornost věnovaná sběru a analýze dat

Dárci a implementující agentury v posledních letech výrazně zlepšily své statistické agendy, sběr, analýza a použití dat je teď na mnohem profesionálnější úrovni. Je tak zaručeno, že potravinová spolupráce dosáhne ke správným lidem ve správný čas a v té nejvhodnější formě. Informace musí být kvalitní a především mezinárodně porovnatelné. Vznikají tak nástroje pro sběr a analýzu dat, jedním příkladem je systém tzv. Integrated Food Security Phase Classification (*IPC scale*)³⁹, který byl původně vytvořen organizací FAO za účelem analýzy stavu potravinové bezpečnosti v Somálsku, ale s postupem času se z něj díky spolupráci s mezinárodními organizacemi stala jedna z největších platforem pro sběr a analýzu dat (Barrett a kol., 2011). IPC škála rozděluje potravinovou bezpečnost do pěti fází:

- obecně potravinově bezpečné (Generally Food Secure);
- středně potravinově bezpečné / hraničí s nedostatkem potravin (Moderately / Borderline Food Insecure);
- akutní krize potravin a živobytí (Acute Food and Livelihood Crisis);
- humanitární krize (Humanitarian Emergency);
- hladomor / humanitární katastrofa (Famine / Humanitarian Catastrophe).⁴⁰

Trend 4: Rostoucí objem dodávek multilaterální a profesionální potravinové pomoci

Rostoucí objem humanitární potravinové pomoci má za následek rostoucí objem dodávek multilaterální a profesionální potravinové pomoci. Potravinová pomoc bývala způsobem, jak se zbavit vlastních nadbytků v zemědělské produkci. Nové milénium je však charakteristické tím, že dárci potravinové pomoci orientují své politiky pomoci/spolupráce na potravinové krize. Třetí tisíciletí je také charakteristické růstem WFP, v současnosti světového lídra v dodávkách potravinové pomoci (Barrett a kol., 2011)

³⁹ Do českého jazyka lze přeložit jako Integrovaná klasifikace fází potravinové bezpečnosti (IPC škála).

⁴⁰ O jednotlivých fázích podrobně v technickém manuálu IFSPC na oficiálních stránkách FAO.

6.1. Budoucnost Úmluvy o potravinové pomoci

Úmluva o potravinové pomoci je jediným právně platným a závazným dokumentem o potravinové pomoci, je však považována za zastaralou. Některé státy ji označují za nerelevantní, mluví se v ní totiž o nakládání s přebytky a in-kind potravinové pomoci. Budoucnost Úmluvy je spatřována v poskytování vhodné a efektivní potravinové spolupráce zranitelným populacím (Overseas Development Institute, 2010). Na změnu lze nahlížet ze dvou různých přístupů:

- První přístup popisuje proces změny jako postupnou transformaci, v názvu Úmluvy bude vyměněno slovo pomoc (*Aid*) za termín spolupráce (*Assistance*), zkratka tak zůstane stejná. Charakter Úmluvy se pozmění, přibudou noví dárci a budou povoleny finanční transfery.
- Druhý přístup je radikálnější a obsahuje redefinici celé Úmluvy s tím, že se zaměří na humanitární potravinovou spolupráci (Clay, 2010).

Nástroje potravinové spolupráce nejsou jasně definovány, jejich interpretace se může lišit. Většinou se ale shodují na třech částech, které by měly být obsaženy v nové Úmluvě:

- přímé potravinové transfery (programy školního stravování, potraviny za práci apod.);
- dotování potravin, peněžní převody a poukázky (např. prominutí školného);
- dotace zemědělství a chovu dobytka (Overseas Development Institute, 2010).

Tyto nástroje odrážejí současný trend přímých finančních toků, zaměření na nutriční hodnoty potravin a zkoumání efektivity programů školního stravování

6.2. Budoucnost potravinové spolupráce – výzvy a možná řešení

Tato kapitola je nástínem jednoho z pohledů na budoucnost potravinové spolupráce, klíčových problémů a jejich následných řešení. Zdrojem pro tuto kapitolu je dokument z roku 2011, vydaný ve spolupráci Global Public Policy Institute a americké Cornell University, s podporou Evropské unie. Primární autorem dokumentu je Christopher B. Barrett, profesor na Cornell University, zabývající se chudobou a mezinárodní rozvojem.⁴¹

6.2.1. Klíčové výzvy

Vývoj mezinárodní potravinové spolupráce lze charakterizovat jako postupnou změnu preferencí donorů, s ohledem na potřeby příjemců pomoci. Do pomoci je zapojeno více dárců, používá se více nástrojů a vyvstává několik problémů, se kterými se současná politika potravinové spolupráce potýká:

- zastaralé mezinárodní vládnutí: přes všechny pozitivní změny ve struktuře pomoci, hlavní mezinárodní instituce jsou stále pozůstatkem bipolárního rozdělení světa, kde je potravinová pomoc založena na nakládání s přebytky dárcovských zemí; tento zastaralý systém pomoci brání v pokroku v používání zdrojů pomoci jako reakce na humanitární krize;
- mezery v zohledňování potřeb a zdrojů: klíčovými faktory pro účinnost a efektivitu potravinové spolupráce jsou správné evaluace, správně směřované reakce na humanitární krize a nutriční kvalita potravin;
- potíže se souběžným pokračováním diskursu potravinové bezpečnosti: dárci a mezinárodní agentury se shodují na tom, že je potřeba propojit krátkodobou humanitární potravinovou pomoc s dlouhodobými udržitelnými programy, čímž by se daly odstranit prapůvodní příčiny hladu a chudoby; nabízí se tady propojení témat potravinové spolupráce a potravinové bezpečnosti; došlo by tak k okamžitému řešení hladomoru u nejnáchylnějších obyvatel a následnému vzniku dlouhodobých programů k odstranění příčin chudoby.

⁴¹ Z oficiální stránky Christophera B. Barretta na webových stránkách Cornell University, http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/

Nabízí se způsob transatlantické spolupráce, a to mezi Spojenými státy, Evropskou komisí a členskými státy Evropské unie.

6.2.2. Možná řešení vedoucí ke zvýšení účinnosti a efektivity potravinové spolupráce

Řešení vedoucí k účinné a efektivní potravinové pomoci jsou seskupena do následujících čtyř skupin:

- mezinárodní vládnutí;
- potravinová spolupráce založená na zohledňování potřeb;
- propojení humanitární pomoci a rozvoje;
- spolupráce donorů.

Hlavní orgány potravinové spolupráce, Úmluva o potravinové pomoci a Poradní podvýbor pro nakládání s přebytky jsou podle některých zastaralé a potýkají se s problémy ve struktuře a předmětu fungování. Mezi doporučení týkající se změny v mezinárodní spolupráci v rámci potravinové pomoci patří:

a. Reforma zastaralé Úmluvy o potravinové pomoci

Poslední velké změny v obsahu Úmluvy proběhly v roce 1999, od té doby je Úmluva pouze upravována. Úmluva by měla posílit v oblastech, jako je podpora potřeb rozvojových zemí a individuální reakce na určitou humanitární krizi v určité zemi. Reforma by také měla zahrnovat nové nástroje, např. peněžní transfery, poukázky a zemědělské produkty bohaté na mikroživiny.

b. Zrušení Poradního podvýboru pro nakládání s přebytky

Jak už z jeho názvu vyplývá, je tento výbor zaměřen na nakládání se zemědělskými přebytky v rámci potravinové pomoci. Tento podvýbor měl za úkol zajistit, aby potravinová pomoc nijak nenarušovala trh s potravinami a nevytlačovala jiné importované

zboží do rozvojových zemí. Zrušení Poradního podvýboru pro nakládání s přebytky by bylo výrazným symbolickým aktem změny v chápání potravinové spolupráce. Dárci by tak dali najevo, že potravinová pomoc se od základu mění a tak se mění i její globální struktura a institucionální zázemí.

c. Shoda definice humanitární potravinové pomoci na půdě WTO.

Na půdě Světové obchodní organizace panují rozdílné pohledy na potravinovou pomoc především mezi dvěma hlavními představiteli – Spojenými státy a Evropskou unií. Problém se týká zdrojování pomoci, tj. vázání pomoci. Tyto rozpory výrazně ovlivňují politiku potravinové pomoci a jsou hlavní překážkou ve vytvoření jednotného, transatlantického systému potravinové spolupráce.

Těchto bodů se týká také další ze čtyř skupin řešení spolupráce donorů. Spolupráce Evropské komise a vlády Spojených států může vést k identifikaci a vyzdvižení nejlepších postupů v procesu pomoci.

d. Zlepšení součinnosti v oblasti potravinové spolupráce mezi Evropskou komisí a vládou USA

Jedná se o častější a důkladnější spolupráci mezi humanitárními a rozvojovými agenturami obou stran, za Evropu ECHO a za Spojené státy USAID, posílení vzájemných vazeb a koherence politik pro rozvoj. Dalším doporučením je také lepší koherence administrativ obou stran.

Cílem celé této snahy o reformu je tedy sjednocení politik hlavních donorů a zjednodušení systému spolupráce mezi nimi a následné (a nejdůležitější) spolupráce s rozvojovými zeměmi. Je potřeba politiky potravinové pomoci reformovat, zaměřit se na programy, které budou účinnější, s prokazatelnými výsledky a přinesou pozitivní změny v rozvojovém světě.

ZÁVĚR

Potravinová pomoc představuje malou, ale nedílnou součást rozvojové pomoci. I když se o ní mluví nejčastěji v souvislosti s humanitárními katastrofami a s následnou humanitární pomocí, rozvojový aspekt nesmí být opomíjen. Existuje mnoho projektů a programů věnujících se potravinové pomoci, zaměřují se na podporu komunit, zemědělců a především matek s dětmi.

Původním účelem potravinové pomoci byla distribuce vlastních nadbytků zemědělské produkce do zemí, ve kterých byl potravin nedostatek. Například ve Spojených státech amerických tento způsob pomoci funguje dodnes. Postupem času se způsob pomáhání změnil, dárci pomoci začali pořizovat potraviny na místních trzích, popřípadě na trzích v jiných rozvojových zemích. Pomoc je tak směřována nejen těm, kteří trpí akutním nebo chronickým nedostatkem potravin, ale také místním zemědělcům a komunitním agrárním družstvům. Lze tak pomoci více potřebným zároveň, v rámci trojstranných nákupů je možné podporovat zároveň dvě zcela rozdílné rozvojové země.

Největšími dárci bilaterální potravinové pomoci jsou Spojené státy americké, Japonsko, Evropská komise, resp. Evropská unie, Velká Británie a Kanada. Největším poskytovatelem multilaterální pomoci je Světový potravinový program. Ten díky příspěvkům a darům svých členských států každoročně přispívá na boj s nedostatkem potravin částkou zhruba 4 miliardy USD. Mezi regiony, kam směřuje potravinová pomoc, jednoznačně a zcela nepřekvapivě vede subsaharská Afrika. To je způsobeno pomalým vývojem regionu ve dvacátém století, vzniklým mimo jiné v důsledku ekonomické stagnace, rapidního populačního růstu, občanských nepokojů a nedostatku potravin způsobeného dlouhými obdobími sucha aj.

Jak už bylo řečeno, primárně byla potravinová pomoc součástí pomoci humanitární, kdy v případě humanitární krize nebo katastrofy bylo potřeba nejprve zajistit základní lidské potřeby, tzn. vodu a potraviny. Postupem času se ale koncept celé pomoci změnil, ustálily se tři hlavní způsoby pomoci skrze potravinovou pomoc. Jedním z nich je stále akutní humanitární krize, dále se jedná o poskytnutí bezpečnostních sítí, snížení zranitelnosti a ochranu majetku u osob chronicky chudých a v neposlední řadě se pomoc týká ochrany majetku a rozvoje. Rozvojový aspekt potravinové pomoci je zaměřen na podmíněné dodávky jídla, výměnou za docházku matek do mateřských center, pravidelným docházením dětí do škol, spoluúčastí místních obyvatel na rozvoji infrastruktury a celého regionu.

V posledních letech se však koncept potravinové pomoci mění. Odborníci se shodují na tom, že současná podoba pomoci je zastaralá a neefektivní a je potřeba ji změnit. Především jsou nutné určité administrativní úpravy, např. změna Úmluvy o potravinové pomoci. Jedním z názorů, které se dají považovat za realizovatelné, je posun konceptu potravinové pomoci směrem k potravinové spolupráci. Protože je humanitární potravinová pomoc stále velmi potřebná a důležitá, v základním pojetí zůstává zachována. Avšak novým trendem v posledních letech je odvázení pomoci a výměna in-kind transferů a za transfery peněžní. Poslední kapitola se navíc věnuje jednomu z pohledů na možná řešení toho, jak zlepšit některé aspekty potravinové spolupráce, především účinnosti a efektivity. Tato kapitola je založena na publikaci předních odborníků na problematiku potravinové pomoci, představuje jeden z relativně snadných a splnitelných plánů na reformaci potravinové pomoci. Tato reforma obsahuje transformaci Úmluvy o potravinové pomoci, zrušení Poradního podvýboru pro nakládání přebytky a mimo jiné také koherenci politik na půdě mezinárodních organizací, např. WTO a mezi oficiálními rozvojovými agenturami Evropské unie a Spojených států amerických, s cílem vytvořit transatlantickou platformu pro sjednocení politik a spolupráci v oblasti potravinové spolupráce.

Celý koncept potravinové pomoci a potravinové spolupráce se neustále vyvíjí a mění. Aktérů na obou stranách přibývá, hledají se nové zdroje a nové možnosti pomoci. Je potřeba se přizpůsobit aktuálním problémům a současným trendům a přes všechny problémy stále mít chuť a sílu pomáhat.

POUŽITÁ LITERATURA

Knihy, tištěné publikace

BARRETT, Christopher B. MAXWELL Daniel G. *Food aid after fifty years: recasting its role*. New York: Routledge, 2005, 314 s. Priorities for development economics. ISBN 04-157-0125-2.

BARRETT, Christopher B. MAXWELL Daniel G. *Towards A Global Food Aid Compact*. New York: Cornell University and CARE International, 2005, 28 s.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Food aid for food security?*. Rome: FAO, 2006. ISBN 978-925-1056-004

Organisation for Economic Co-operation and Development. *The development effectiveness of food aid*. Paris, 2006 [cit. 2012-01-22]. ISBN 92-64-01346-6

RYDÉN, Hannes. *The extent and effects of tied aid*. Gothenburg, 2011. University of Gothenburg.

SHAW, Daniel. *The UN World Food Programme and the development of food aid*. New York: Palgrave, 2001, 302 s. ISBN 03-336-7669-6.

The development effectiveness of food aid: does tying matter?. Paris: OECD, 2006, 121 s. ISBN 92-640-1346-6

Úřední věstník Evropské unie: L158. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 19.6.2012. svazek 99. ISSN 1977-0626

World Food Programme, *2010 Food Aid Flows*. Řím, 2010.

World Food Programme. *WFP Strategic Plan 2008 - 2013*. Řím, 2008.

Elektronické zdroje

BARRETT, Christopher B. Food Aid And Commercial Internation Food Trade. In: *Cornell University* [online]. 2002 [cit. 2012-01-23]. Dostupné z WWW: http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/BarrettOECDReportMar2002.pdf

BREAD FOR THE WORLD INSTITUTE. *The 2011 Hunger Report* [online]. 2011 [cit. 2012-07-19]. Dostupné z: <http://hungerreport.org/2011/report/chapters>

CHARLTON, M.. Famine and the Food Weapon: Implications for the Global Food Aid Regime. In: *Journal of Conflict Studies, North America*. 1997 [cit. 2012-01-21]. Dostupné z WWW: <http://journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/view/11736/12493>

CLAY, Edward J. OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. *A Future Food Aid or Food Assistance Convention* [online]. 2010 [cit. 2012-07-19]. Dostupné z: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6040.pdf>

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: Humanitarian Food Assistance. In: *European Commission* [online]. Brussels, 2010 [cit. 2012-01-24]. Dostupné z WWW: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/Food_Assistance_Comm.pdf

Contributions to WFP: Comparative Figures and Five-Year Aggregate Ranking: From 2008 to 2012. *World Food Programme* [online]. 2012 [cit. 2012-07-18]. Dostupné z: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp232961.pdf>

Food aid: For or Against?. In: *International Committee of the Red Cross: International Review of the Red Cross* [online]. 1996 [cit. 2012-01-24]. Dostupné z WWW: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnscs.htm>

Food Aid: Reducing world hunger. *Canadian International Development Agency* [online]. 2012 [cit. 2012-07-10]. Dostupné z: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/JUD-24133116-PQL>

Food Aid. United States Department of Agriculture: Foreign Agricultural Service [online]. 2012 [cit. 2012-07-04]. Dostupné z: <http://www.fas.usda.gov/food-aid.asp>

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION. *Integrated Food Security Phase Classification: Technical Manual Version 1.1* [online]. 2008 [cit. 2012-07-19]. Dostupné z: <http://www.fao.org/docrep/010/i0275e/i0275e.pdf>

Food Composition Table. *World Food Programme* [online]. [cit. 2012-01-22]. Dostupné z WWW: <http://www.wfp.org/fais/nutritional-reporting/food-composition-table>

Food Security Analysis. *World Food Programme* [online]. 2012 [cit. 2012-07-10]. Dostupné z: <http://www.wfp.org/food-security/>

Humanitarian Food Assistance. *European Commission: Humanitarian Aid and Civil Protection* [online]. 2012 [cit. 2012-07-04]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/food_assistance_en.pdf

Humanitární pomoc. *Evropský parlament* [online]. 2012 [cit. 2012-07-04]. Dostupné z: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7255_cs.htm

IMPLEMENTING THE 2001 DAC RECOMMENDATION ON UNTYNG AID: 2010-2011 REVIEW. In: *Organisation for Economic Co-operation and Development: Development Co-operation Directorate, Development Assistance Committee* [online]. 2011 [cit. 2012-07-19]. Dostupné z:

<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282011%294/REV1&docLanguage=En>

International Food Aid system (INTERFAIS). *World Food Programme* [online]. 2006 [cit. 2012-01-22]. Dostupné z WWW: <http://one.wfp.org/interfais/2006/files/INTERFAIS.pdf>

LOWDER, Sarah; RANEY, Terri. *Food Aid: A Primer* [online]. Italy: Agricultural and Development Economics Division, FAO, 2005 [cit. 2011-05-09]. Dostupné z WWW: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ae878e/ae878e00.pdf>

Making the case for cash: Humanitarian food aid under scrutiny. In: Oxfam International [online]. 2005-04-08 [cit. 2012-01-21]. Dostupné z: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bn_cash.pdf

MOUSSEAU, Frederic. *Food Aid or Food Sovereignty: Ending world hunger in our time*. The Oakland Institute [online]. 2005 [cit. 2012-01-21]. Dostupné z: <http://www.oaklandinstitute.org/pdfs/fasr.pdf>

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. *Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: A review of current thinking* [online]. 2010 [cit. 2012-07-19]. Dostupné z: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6036.pdf>

Trade, foreign policy, diplomacy and health: Food Security. *World Health Organization* [online]. 2012 [cit. 2012-03-25]. Dostupné z: <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/>

White maize: a traditional food grain in developing countries. In: *Food and Agriculture Organisation: Economic and Social Development Department* [online]. 1997 [cit. 2012-04-09]. Dostupné z: <http://www.fao.org/docrep/W2698E/W2698E00.htm>

WORLD FOOD PROGRAMME. *Fighting Hunger Worldwide: Annual Report 2010* [online]. 2010 [cit. 2012-07-19]. Dostupné z: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp220666.pdf>

World Food Summit. In: *Food and Agriculture Organization* [online]. 1996 [cit. 2012-07-10]. Dostupné z: http://www.fao.org/wfs/index_en.htm