Katarzyna KOWALSKA*

Strategie akcji społecznej w zwalczaniu głodu w badaniach Amartyi Sena

„Efektywne działanie [w obliczu zjawiska głodu] jest nie tylko kwestią inteligentnej analizy, ale także kwestią determinacji i woli [politycznej]”

Amartya Sen

Uwagi wstępne

W roku 2000 chroniczne niedożywienie nękało około 800 milionów osób w krajach rozwijających się i ok. 35 milionów w krajach rozwiniętych (dane FAO, por. [Diouf, 2000 i World Bank, 2001]). Liczbę tych, których głód dotknął sezonowo, oszacowano na 1,5 miliarda osób (por. [Szot, 2000 i World Bank, 2001]). Aktualne dane niewiele różnią się od statystyk sprzed dwudziestu, trzydziestu lat (por. [World Bank, 1990]). Bank Światowy jako organizacja, która programowo zajmuje się zwalczaniem ubóstwa, wyznaczył trzy główne obszary, w których należy podjąć działania mające na celu rychłą redukcję ubóstwa i głodu na świecie: promocja szans (warunków) rozwoju (*promoting opportunity*), upodmiotowienie ludzi ubogich poprzez włączanie ich w procesy decyzyjne i stworzenie instytucji coraz bardziej odpowiadających ich potrzebom (*facilitating empowerment*) oraz zabezpieczenie przed nagłymi kryzysami ekonomicznymi czy klęskami żywiołowymi będącymi gwałtownymi czynnikami głodu i ubóstwa (*enhancing security*) (por. [World Bank, 2001])¹. Wszystkie trzy obszary są równie ważne i silnie współzależne. Szczegółowe wyznaczniki i wskaźniki, którym mają być podporządkowane owe działania, nawiązują do raportu z roku 1990 [World Bank, 1990], por. [World Bank, 2001, s. 5-6], a należą do nich m.in.:

- zmniejszyć do roku 2015 o połowę liczbę ludzi żyjących w skrajnym ubóstwie (wydatki poniżej 1\$ dziennie),
- zapewnić powszechny dostęp do edukacji na poziomie podstawowym,

* Autorka jest doktorantką na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł wpłynął do redakcji we wrześniu 2003 r.

¹ Bank Światowy upowszechnia swoje analizy i propozycje w zakresie polityki społecznej i gospodarczej w postaci corocznych raportów „World Development Report”. Kolejne edycje poświęcone zostały sprawom bezpośrednio związanym z problematyką ubóstwa: opiece zdrowotnej i zdrowiu, środowisku naturalnemu, infrastrukturze, rynkowi pracy i edukacji (por. np. [World Bank, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996]).

- do roku 2005 wyeliminować dyskryminację dziewcząt w zakresie edukacji podstawowej i na poziomie średnim,
- zredukować o 2/3 śmiertelność dzieci,
- zredukować o 3/4 śmiertelność matek,
- zapewnić powszechny dostęp do świadczeń z zakresu planowania rodziny,
- do roku 2005 wdrożyć narodowe strategie zrównoważonego wzrostu, mające na celu odwrócenie trendu (zatrzymanie) destrukcji zasobów środowiska naturalnego.

Kłęsk głodu i chronicznego niedożywienia nie daje się we współczesnym świecie zbyt łatwo wyeliminować. Znacznie łatwiej jest postawić diagnozę i wskazać na oczekiwane cele tak, jak uczyniono to w raporcie Banku Światowego, niż zaproponować konkretną terapię. Ta ostatnia wymaga opracowania na tyle skutecznego pakietu polityk gospodarczych i społecznych oraz systemów zabezpieczenia społecznego, które gwarantowałyby najbiedniejszym grupom społecznym, choćby minimum egzystencji. Strategiom, czy raczej posługując się językiem ekonomii instytucjonalnej, pewnym rozwiązaniom instytucjonalnym, z których w obliczu problemu głodu może korzystać akcja społeczna², poświęcona jest istotna część dorobku naukowego Amartyi Sena – laureata Nagrody Nobla w 1998 roku, hinduskiego ekonomisty, którego prace przyczyniły się m.in. do lepszego zrozumienia ekonomicznych mechanizmów ubóstwa i kłęsk głodu. Owe strategie mieszczą się we wszystkich z trzech obszarów działań zarysowanych w raporcie BŚ. Celem niniejszego artykułu jest uporządkowany przegląd zaproponowanych przez Sena rozwiązań instytucjonalnych dających się stosować w sytuacji ubóstwa i głodu. Rozwiązania te dotyczą sfery tzw. akcji społecznej.

Zabezpieczenie społeczne i akcja społeczna – definicje

Idea „zabezpieczenia społecznego” (*social security*) oznacza użycie środków społecznych tak, aby zapobiegać deprywacji³ członków społeczeństwa i eliminować obszary szczególnej podatności na zagrożenia, jakie niesie ze sobą pozbawienie ludzi podstawowych zdolności do funkcjonowania⁴. Głód, bowiem – wedle definicji Sena – „jest cechą właściwą ludziom nie posiadającym

² Akcja społeczna, która w ujęciu Sena powinna obejmować wszystkie poziomy struktury społecznej, wydaje się najlepszym tłumaczeniem pojęcia *public action*. Autorka rozważała wszakże inne możliwości (np. akcja publiczna, działanie publiczne), jednak coraz częstsze użycie w polskich tłumaczeniach pierwszego z pojęć zdecydowało o jego wyborze.

³ Szerzej nt. koncepcji uprawnień, w której deprywacja jest synonimem pozbawienia, czy braku uprawnień zob. [Sen, 1976, 1977, 1981a, 1981b]. Koncepcja uprawnień i zdolności została szeroko omówiona w artykule rekonstruującym ekonomiczną analizę ubóstwa i głodu Amartyi Sena [Kowalska, 2003]. Tam też zwrócono uwagę na zagadnienie *public action*, na którym swą uwagę koncentruje wielu ekonomistów zajmujących się problematyką ubóstwa i głodu. Niniejsze opracowanie stanowi swoistą kontynuację rozważań o ubóstwie i głodzie zawartych w cytowanym artykule.

⁴ Szerzej nt. koncepcji funkcjonowania i zdolności zob. [Sen, 1985, 1992, 1993].

dostatecznej ilości pożywienia. *Nie jest cechą sytuacji, w której brakuje żywności. Ta ostatnia może być jedną z wielu możliwych, ale nie jedyną przyczyną głodu*" ([Sen, 1981a], podkr. KK). Środki społeczne mają różnorodny charakter – bezpośredni lub pośredni – w zależności od zaistniałych potrzeb. Zaopatrzenie potencjalnych ofiar klęski głodowej w pożywienie lub środki materialne, które umożliwią jego zdobycie, jest przykładem pomocy bezpośredniej. Za wsparcie o charakterze bezpośrednim należy też uznać organizowanie systemu zasiłków dla bezrobotnych, bezpłatnej w momencie świadczenia opieki zdrowotnej i zapewnienie powszechnego dostępu do szkolnictwa na poziomie podstawowym. Stworzenie warunków, umożliwiających prawidłowy wzrost gospodarczy, wymaga użycia środków społecznych o charakterze pośrednim. Rozsądne wykorzystanie tych środków powinno przyczyniać się do powszechnego uczestnictwa członków społeczeństwa w korzyściach, jakie niesie ze sobą wzrost gospodarczy.

Aby uniknąć niejasności w sferze pojęć, warto przytoczyć stosowaną przez Amartyę Sena definicję „zabezpieczenia społecznego”. W krajach rozwiniętych termin ten jest wykorzystywany w odniesieniu do konkretnych oferowanych przez państwo pakietów opieki społecznej. Obejmują one różne instytucjonalne formy wsparcia społecznego począwszy od ochrony bezrobotnych, a skończywszy na opiece medycznej i usługach szkolnictwa. Sen podkreśla, że w odniesieniu do krajów ubogich termin ten należy rozumieć najszerzej jak to możliwe. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że wiele podejmowanych przez te państwa działań ma charakter doraźny i musi upłynąć trochę czasu, zanim powstaną formalne systemy opieki społecznej, które będzie można nazwać „systemami zabezpieczenia społecznego”. Sen wyraża to w następujący sposób: „Postrzegamy ‘zabezpieczenie społeczne’ przede wszystkim jako *cel*, osiągnięty za pomocą *środków publicznych*, a nie jako wąsko zdefiniowany zestaw szczegółowych strategii. Jest rzeczą ważną, aby środki publiczne mające wpływ na osiągnięcie tego celu, były jak najszerzej rozumiane” [Drèze i Sen, 1989, s. 16]. Sama akcja – jak podkreśla Sen – „nie jest tylko kwestią aktywności państwa czy dobroczynności, ani nawet jakąś formą redystrybucji. Aktywność społeczeństwa, jedność i solidarność danej populacji i tych wszystkich, którzy są z nią związani, to ważne cechy akcji społecznej działającej na rzecz zabezpieczenia społecznego” [Drèze i Sen, 1989, s. 16-17].

Amartya Sen zwraca uwagę na pewne istotne systemowe, społeczne i polityczne uwarunkowania leżące u podstaw opisywanej rzeczywistości:

- **Różnorodność instytucjonalna i systemowa.** Zarówno biedne, jak i bogate kraje różnią się dość istotnie (czasem zaś zasadniczo) pod względem dominującego w nich systemu politycznego i społecznej równowagi sił. Formy akcji społecznej są zależne od tych politycznych i społecznych parametrów. Proste powtórzenie rozwiązań zastosowanych w jednym kraju może okazać się zupełnie nieadekwatne do potrzeb innego kraju. To, czy np. sukces Chin w zwalczaniu głodu endemicznego można powtórzyć w Indiach, a z kolei osiągnięcia Indii w eliminowaniu niebezpieczeństwa wystąpienia klęski głodu można przenieść na grunt afrykański, musi być przed-

miotem bardzo wnikliwej analizy (por.: [Drèze i Sen, 1997a], [Sen, 1995], [Drèze i Sen, 1990b – rozdz. 2 i 3], [Drèze i Sen, 1991 – rozdz. 2]). Kopiowanie rozwiązań przy ogromnych różnicach systemowych może mieć odwrotne od oczekiwanych skutki. Konsekwentnie, przebieg akcji społecznej zależy także od istniejącej w danym kraju struktury instytucjonalnej i od podziału stref wpływów poszczególnych podmiotów społecznych. Aby przewidzieć skutki wybranych form akcji społecznej, trzeba zawsze uwzględniać czynniki instytucjonalny i systemowy, które mogą pełnić rolę zarówno katalizatora, jak i hamulca inicjatywy społecznej.

- **Niejednorodność społeczna.** Społeczeństwo nie jest bytem jednorodnym – stąd istnieją w nim różne podziały w sferze: klas, własności, wykonywanego zawodu, płci, wspólnoty, kultury itd. Akcja społeczna skierowana jest na ogół do pewnych grup w danym społeczeństwie i choć jej efekty są bez wątpienia korzystne dla społeczeństwa jako całości, to szczegółowy podział korzyści jest nierównomierny. Myślenie o społeczeństwie jako jednorodnej tkance jest błędem, który wypacza istotę i prawidłowe rozeznanie stojących przed akcją społeczną wyzwań.
- **Zróżnicowanie narzędzi polityki państwowej.** Akcja społeczna, a w szczególności aktywność państwa nie może przybierać „skostniałych” kształtów. Wybór narzędzi zwalczania głodu, którymi dysponują współczesne państwa jest bardzo różnorodny. Podstawowe formy to produkcja i dystrybucja żywności oraz kreacja źródeł dochodu i zatrudnienia. W sytuacji kryzysowej – pomoc ofiarom klęski głodu w postaci zorganizowania zatrudnienia w zamian za wynagrodzenie, które umożliwi uniknięcia głodu lub poprzez odtworzenie siły nabywczej dotkniętych kryzysem grup zawodowych. Może to być również zapewnienie opieki medycznej, kontrola epidemiologiczna, które pośrednio zapobiegają niedożywieniu (gdyż często jego przyczyną są choroby pasożytnicze lub inne dolegliwości). Inicjatywa państwa wielokrotnie przejawia się także w podtrzymywaniu wzrostu gospodarczego, a w szczególności wzrostu dochodów i dobrobytu ludności. Amartya Sen podkreśla wagę tej różnorodności narzędzi ekonomicznych oraz ich komplementarnego charakteru.
- **Komplementarność państwa i rynku.** Niekiedy państwo i rynek postrzegane są jako dwa przeciwstawne sobie bieguny, a pytanie „ile państwa, ile rynku?” od dawna towarzyszy ekonomistom. Do pewnego stopnia taka opozycja ma uzasadnienie. Funkcją rynku – mówiąc najogólniej – jest alokacja i dystrybucja zasobów, a państwo tę funkcję modyfikuje lub przejmie. Ważne jest jednak, aby nie patrzeć stale na tę relację przez pryzmat towarzyszącego jej konfliktu. Akcja społeczna musi wykorzystywać różne dostępne mechanizmy i w tym sensie wierność filozofii „albo-albo” ogranicza możliwości wyboru. Bardzo często, w sytuacji kryzysowej, państwo będące głównym motorem pomocy poszkodowanym grupom ludności, wykorzystuje rynkowe mechanizmy logistyczne i dystrybucyjne. Zapewnia to z jednej strony efektywność, a z drugiej zabezpieczenie przed spekulacjami prywatnych kupców. Doświadczenie uczy, że tzw. strategie kombinowane są na ogół najbardziej efektywne.

- **Poziomy aktywności społecznej.** Akcja społeczna – było to już wcześniej sygnalizowane – nie powinna być utożsamiana jedynie z aktywnością państwa. Społeczeństwo to zbiór wielu organizacji pozarządowych, wspólnot, rodzin. Akcja społeczna powinna obejmować wszystkie poziomy struktury społecznej, a suma indywidualnych działań determinować funkcjonowanie państwa. Idea ta nie jest obca krajom, dążącym do stworzenia społeczeństwa obywatelskiego, które miałyby możliwie jak największy wpływ na wizerunek i jakość funkcjonowania państwa.
- **Świadomość społeczna.** Skuteczność akcji społecznej wymaga wysokiego poziomu świadomości społecznej. Niewątpliwie trudno jest mówić o wzmożonej edukacji społeczeństw, w których dominującym problemem jest głód i brak podstawowych zdolności do funkcjonowania. Fakt ten nie zwalnia z myślenia o tym zagadnieniu i poszukiwania sposobów włączania jak największych grup ludności do aktywnego życia społecznego. Bez świadomości społecznej, wyrażającej się w publicznej krytyce i wywieraniu presji politycznej, wiele problemów nie ujrzałoby nigdy światła dziennego. W obliczu głodu świadomość społeczna odgrywa często kluczową rolę. Dzienniki, media, publiczne dyskusje mogą być najlepszym z „systemów wczesnego ostrzegania” przed zagrażającą klęską głodu i wywierać nieustanną presję na rząd, którego obowiązkiem jest jak najszybciej podjąć adekwatne do potrzeb działania.

Wybór strategii akcji społecznej, która najpełniej zaspokoi podstawowe potrzeby ludzi, jest z jednej strony problemem bardzo złożonym, a z drugiej – wymagającym rozwiązań dających się zastosować szybko i sprawnie. Wybór środków jest ogromny, poczynawszy od wykorzystania mechanizmów rynkowych, a skończywszy na paternalistycznej roli państwa. Zanim powstały instytucje formalne, będące wynikiem ewolucji i namysłu nad zagrożeniami wynikającymi z niepewności środowiska naturalnego oraz działalności gospodarczej człowieka, od wieków istniały już tradycyjne systemy zabezpieczeń, zrodzone z doświadczeń, intuicji i podpowiedzi zdrowego rozsądku.

Amartya Sen wyróżnia dwa aspekty i jednocześnie cele zabezpieczenia społecznego: *ochronę* (1) i *promocję* (2). Aspekt ochrony (protekcji) ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do problemu zapobiegania klęskom głodu (ochrona uprawnień). Protekcja oznacza utrzymanie status quo i niedopuszczenie do pogorszenia warunków życia. Promocja zaś oznacza polepszenie warunków życia (np. poprzez eliminację chronicznego niedożywienia). Choć oba cele (1) i (2) są odmienne, nie oznacza to, że są one od siebie niezależne. Jak stwierdza Sen: „sukces celów promocyjnych może uczynić ochronę łatwiejszą [do realizacji]” (por. [Drèze i Sen, 1989 i 1991]). I odwrotnie. Sukces polityki protekcyjnej w okresie kryzysowym, poprzez umożliwienie zabezpieczenia zasobów kapitałowych (np. w postaci żywego inwentarza czy ziemi) wielu rodzin, pozwala szybciej powrócić do normalnej sytuacji i bez zakłóceń kontynuować politykę promocyjną. Rozróżnienie pomiędzy aspektem promocji i ochrony wydaje się użyteczne, ponieważ odzwierciedla dwa odmienne oblicza głodu występującego we współczesnym świecie (klęski głodu i endemiczne niedoży-

wienie). Patrzenie na pierwsze z nich przez pryzmat „ochrony uprawnień” pozwala dostrzec wielość dostępnych strategii umożliwiających realizację polityki zwalczania klęsk głodu. Ta wielość wynika z faktu, że uprawnienia te mogą być na różne sposoby zagrożone, zaś panujące powszechnie przekonanie, że w kwestii zapobiegania klęskom głodu należy wyłącznie skoncentrować się na logistycznych i dystrybucyjnych aspektach pomocy żywnościowej, jest z gruntu fałszywe.

Strategie walki z klęskami głodu

Minimalnym celem, jaki powinna wyznaczyć sobie strategia zapobiegania klęskom głodu powinna być ochrona uprawnień wszystkich osób, którym zagraża głód. Najprostszym sposobem osiągnięcia tego celu byłoby zapewnienie bezpośredniej i bezwarunkowej pomocy każdemu głodnemu (*non-exclusion objective*). Wybór takiej strategii nie uwzględnia trudności administracyjnych, logistycznych i ograniczoności zasobów. Logiczną konsekwencją byłoby zawężenie tego celu do tych osób, które za pomocą odpowiedniego mechanizmu selekcji zostaną zaliczone do grupy najbardziej potrzebujących pomocy (*targeting objective*).

Zagadnienie selekcji. Wszelkie administracyjne formy selekcji można zastosować tam, gdzie upośledzenie czy niezdolność do pracy są łatwo zauważalne. Wtedy pomoc powinna przyjąć formę bezwarunkową. Wybór odpowiedniego mechanizmu selekcji dającego się zastosować w odniesieniu do całej zdrowej populacji nastrocza ogromnych trudności. Najprostszym rozwiązaniem, które można by wykorzystać, wydaje się zastosowanie mechanizmu selekcji opartego na statusie niedożywienia. Niestety, poziom niedożywienia jest bardzo trudno mierzalnym parametrem (a sam pomiar jest zajęciem czasochłonnym). Jeśli jednak zastosuje się kryterium niedożywienia, a pomoc skieruje się bezpośrednio do osób niedożywionych, to powstaje ryzyko, że zasoby wykorzystywane w gospodarstwie domowym nie będą dzielone sprawiedliwie po to, by np. choć jedno dziecko mogło skorzystać z programu pomocy i „odciążyć” resztę rodziny. Kwestia redystrybucji wewnątrzrodzinnej powinna mieć zasadniczy wpływ na charakter polityki społecznej i dobór środków selekcji. Od tego, jakie relacje panują w rodzinie i czy nie występuje w niej żadna forma dyskryminacji, powinno zależeć, czy pomoc kieruje się do gospodarstwa domowego czy bezpośrednio do konkretnych jednostek. Jest to zagadnienie ważne z tego względu, że klęska głodu potrafi naruszyć silne więzi rodzinne i doprowadzić do poważnych zaniedbań wobec wybranych członków rodziny. Istnieje wiele poszlak i dowodów wskazujących na istnienie takiej dyskryminacji wewnątrzrodzinnej, której ofiarą najczęściej padają dzieci i kobiety. Historia klęsk głodu na całym świecie – alarmuje Sen – „pełna jest przerażających historii zaniedbania, porzucenia, sprzedaży lub nawet zabijania dzieci” (por. [Drèze i Sen, 1989]).

Tradycyjne systemy zabezpieczeń (informal security systems). Pojęcie tradycyjnych (nieformalnych) systemów zabezpieczeń odnosi się do tradycyjnych

form zabezpieczania się przed zmiennością środowiska i rynku, które obecne były w społecznościach wiejskich, zanim pojawiła się jakakolwiek forma interwencji zewnętrznej. Są one obecne i dziś. Odgrywają niekwestionowaną rolę ubezpieczając rolników i pasterzy znajdujących się w sytuacji niepewnej pod względem ekonomicznym. Spośród wielu metod warto wymienić wszelkie formy dywersyfikacji działalności gospodarczej i „symbiotycznej” wymiany pomiędzy społecznościami, wzajemne „obdarowywanie się”, tworzenie zapasów, różnorodne formy dostosowań dietetycznych i magazynowania żywności poprzez przyrost tkanki tłuszczowej. Te metody powinny być traktowane z równą powagą, jak zewnętrzne metody interwencyjne. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że czasem są one nieskuteczne, a często są po prostu bardzo kosztowne (np. wszelkie formy magazynowania).

Różnorodne formy dzielenia ryzyka (*risk pooling*) są wszechobecne we wszystkich gospodarkach światowych. Dzielenie ryzyka może przybierać bardzo skomplikowane formy na międzynarodowych rynkach finansowych (strategie dywersyfikacji portfela), może też mieć postać najprostszą z możliwych, jaką jest „wzajemne obdarowywanie się” (*reciprocal gift-giving*). Przykład tej ostatniej stanowią rybacy pochodzący z drobnych społeczności rybackich w Afryce. Ich zwyczajem jest obdarowywanie rodziny tego rybaka, który danego dnia nie złowił, częścią tego, co im udało się danego dnia złowić. Taki rodzaj wzajemnego ubezpieczenia (jak u społeczności rybackich) jest możliwy tylko wtedy, gdy ryzyko ponoszone przez jedną osobę jest niezależne od ryzyka ponoszonego przez pozostałą część społeczności. W innym zaś przypadku, tzw. kolektywnego ryzyka (*collective risk*), taka metoda nie sprawdza się. Realnym niebezpieczeństwem, jakie niosą z sobą nieformalne systemy zabezpieczeń, jest możliwość zerwania więzi społecznych w wyniku powstałego zagrożenia. W sytuacji katastrofy każdy na ogół stara się ratować własną skórę (por. [Drèze i Sen, 1989]). Wtedy wszelkie umowy społeczne mogą zostać pogwałcone.

Migracja rodzin osiadłych w poszukiwaniu nowych źródeł utrzymania jest ostatecznym, ale brany pod uwagę sposobem zabezpieczania się przed klęską głodu. Opuszczenie własnego domu jest wielkim szokiem dla ludzi, ogromnym trudem dla osób starszych i niepełnosprawnych. Towarzyszy mu ryzyko utraty majątku. Migracja ojca rodziny sprawia, że przetrwanie kobiet i dzieci jest w ogromnym stopniu uzależnione od jego powodzenia w szukaniu pracy. Nasilające się ruchy migracyjne są tzw. wczesnym symptomem zbliżającego się niebezpieczeństwa załamania pewnej klasy uprawnień.

Zanim się podejmie decyzję o zastosowaniu zewnętrznej interwencji, należy w pierwszej kolejności oszacować, czy negatywny wpływ, jaki mogłaby ona wywierać na nieformalne systemy zabezpieczeń nie przeważa potencjalnych korzyści z niej płynących. Amartya Sen zaznacza, że strategie zapobiegania klęskom głodu powinny raczej wzmacniać niż podkopywać tradycyjne systemy zabezpieczeń. Z drugiej jednak strony tradycyjne metody nie są odpowiednim narzędziem zapobiegania klęskom głodu, ze względu na zbytnią wrażliwość i niepewność. Niektóre z cech tradycyjnych metod zabezpieczenia warto jednakże wykorzystywać przy tworzeniu formalnych systemów zabezpieczenia.

Systemy wczesnego ostrzegania (*early warning systems*). Zapobieganie klęskom głodu obejmuje nie tylko kwestię ograniczenia śmiertelności, ale także niedopuszczenie do powstania rozłamów społecznych, jakie mogą spowodować ruchy migracyjne, ochronę przed epidemiami, starania, by zachować wszelkie cechy normalności dnia codziennego w życiu ludzkim, zabezpieczenie aktywów produkcyjnych, zachowanie więzi i solidarności rodzinnej. Im wcześniej podejmuje się działania, tym skuteczniej można wypełnić wszystkie wymienione powyżej postulaty.

Wczesna interwencja wymaga zastosowania innych środków, niż interwencja w obliczu zaawansowanego kryzysu. Nie może być tu środkiem zorganizowanie obozów pomocy, bowiem wiadomo, że są one dla ludzi prowadzących osiadły tryb życia ostatecznością. Nierówności wewnątrzrodzinne, którym można próbować zapobiegać poprzez indywidualne skierowanie pomocy, mogą być czynnikiem hamującym. Czasem trzeba zrezygnować z „walki o równość” w rodzinie i zastosować mniej wyrafinowane metody pomocy na poziomie gospodarstwa domowego.

Zbyt późne podejmowanie działań dość często usprawiedliwia się brakiem odpowiednich informacji dotyczących pojawienia się kryzysu. Trudno się temu dziwić, skoro nawet tak doświadczona instytucja, jaką jest FAO, opiera swoje „systemy wczesnego ostrzegania” na danych dotyczących globalnej podaży żywności. Najlepszym rozwiązaniem przychodzącym na myśl byłoby zastąpienie zmiennej, na której dotąd koncentrowano swoją uwagę, inną zmienną, lepiej opisującą zachodzące w gospodarce kraju zmiany. Nie rozwiąże to jednak problemu skutecznego monitorowania sytuacji gospodarczej, bowiem różne zmienne ulegają różnym zmianom podczas poszczególnych klęsk głodu. Zmienna mówiąca o klęsce nieurodzaju może mieć znaczenie tam, gdzie uprawy są głównym źródłem środków utrzymania. Zmienna opisująca ceny żywności również może sygnalizować zbliżający się kryzys, ale czasem i ona zawodzi. Jedynym skutecznym sposobem jest stałe monitorowanie wszystkich dostępnych danych (np. bilans żywnościowy, poziom upraw, ceny zbóż, poziom płac, ruchy populacji itd.). Łączne informacje, jakie będą wynikać z tych zmiennych, mogą dać w miarę realny obraz zachodzących w sferze uprawnień procesów.

Systemy wczesnego ostrzegania mają służyć nie tylko politykom, którzy mogą mieć wpływ na kształt polityki rządowej, ale także powinny być podstawą presji wywieranej przez społeczeństwo na instytucje rządowe. Pod tym względem kluczową rolę odgrywają media, które z jednej strony są nośnikiem informacji, z drugiej zaś stanowią przestrzeń krytyki opozycyjnej i społecznej aktywności. Aby wszystkie wczesne sygnały zostały odpowiednio wykorzystane, niezmiernie ważna jest wolność mediów i swoboda dla działań politycznej opozycji.

Strategia bezpośredniego zaopatrzenia (*direct delivery strategy*). W sytuacji kryzysowej niekwestionowanym priorytetem jest ochrona „uprawnienia do żywności” (por. [Sen, 1981a], [Drèze i Sen, 1989] oraz [Drèze i Sen, 1990a]). Najprostszym sposobem zapewnienia odpowiedniej ilości żywności wydaje się

bezpośrednie dowiezienie jej na miejsce, w którym jej brakuje. Strategię taką Sen nazywa „strategią bezpośredniego zaopatrzenia”. Jeśli zapobieganie klęskom głodu widzi się przez pryzmat pomocy żywnościowej, to na pierwsze miejsce wysuną się problemy związane ze zwiększeniem ilości żywności i ciężarówek, poprawą jakości dróg, wyborem odpowiedniej metody selekcji. Ta strategia jest jednak zawodna ze względu na poważne utrudnienia natury administracyjnej (m.in. selekcja) i logistycznej. Jakiegokolwiek zakłócenia w transporcie żywności do terenów objętych głodem mogą się okazać tragiczne w skutkach. W sferze dystrybucyjnej pojawiają się również bardzo poważne problemy. Jeśli racjonowanie żywności odbywa się za pośrednictwem central dystrybucyjnych, to wiadomo, że pomoc dotrze do potencjalnych ofiar późno, bowiem opuszczenie domu i udanie się do takiego obozu pomocy jest ostatecznością. Alternatywna forma racjonowania, mianowicie za pośrednictwem zdecentralizowanych systemów dystrybucyjnych wymaga rozwiązań administracyjnych na ogół przekraczających możliwości dotkniętych głodem społeczności. Z kolei redystrybucja za pośrednictwem instytucji lokalnych powoduje, że przydział żywności ma często charakter *uznaniowy*⁵.

Nie ma wątpliwości, że w sytuacji, w której ludziom zagraża klęska głodu, zastrzyk dla chorej gospodarki w postaci żywności jest niezbędny. Powstaje jednak pytanie, czy nie istnieje bardziej efektywny niż „strategia bezpośredniego zaopatrzenia” sposób, aby zwiększyć podaż i dostępność żywności w kraju dotkniętym kryzysem. Wśród wielu innych metod pozyskiwania żywności należy wymienić:

- komercyjny import na konto rządu,
- wykorzystanie zapasów publicznych,
- zwiększenie lokalnej produkcji,
- wykorzystanie możliwości dystrybucyjnych stworzonych przez prywatnych handlarzy.

To, jakie możliwości w zakresie dystrybucji stwarza wolny rynek i instytucja prywatnego handlu, będzie przedmiotem rozważań w kolejnym punkcie.

Wolny rynek i dystrybucja. Prywatny handel może mieć zarówno pozytywny wpływ na sytuację kryzysową (udostępnienie efektywnych kanałów dystrybucji), jak również negatywny, przybierający różne formy spekulacji. Tam, gdzie pojawia się głód, rosną na ogół ceny żywności. Przesunięcie za pośrednictwem prywatnych kupców żywności na obszary objęte głodem powinno te ceny obniżyć i poprawić sytuację głodujących. Taki mechanizm może złagodzić intensywność głodu, o ile ludzie najbardziej potrzebujący pomocy znajdują się po „stronie popytowej” rynku, a ceny żywności będą dodatnio skorelowane z intensywnością klęski głodowej. Przykładem pozytywnym i negatywnym wspo-

⁵ Przykładem, na ile strategia bezpośredniego zaopatrzenia może być wadliwa, jest zastosowanie tego rozwiązania podczas wielkiego kryzysu afrykańskiego w latach 1983 – 5,5 mln ton żywności, które mogłyby starczyć na cały rok dla 25 mln ludzi, zostało rozdzielone w sposób uznaniowy, a pomoc nie dotarła do wielu najbardziej potrzebujących jej osób. Por. [Drèze i Sen, 1989].

mnianego mechanizmu są klęski suszy, jakie miały miejsce w Botswanie (1982-1987) i Kenii (1984). W Botswanie, w której rynek żywności był otwarty i konkurencyjny, ceny żywności we wszystkich regionach kraju niewiele się między sobą różniły. Problem głodu rozłożył się dzięki temu równomiernie w skali kraju. Ostra kontrola przepływów żywności w Kenii spowodowała, że pomiędzy poszczególnymi regionami występowały nieraz nawet dziesięciokrotne różnice cen. Stało się tak, ponieważ tam, gdzie występowała nadwyżka produkcji żywności, uniemożliwiono jej odpływ do obszarów, na których ludzie znajdowali się w potrzebie [Drèze i Sen, 1989].

Jeśli w danym regionie nie istnieje dodatnia korelacja pomiędzy cenami żywności, a intensywnością głodu, to może się zdarzyć, że żywność zacznie z tego obszaru „odpływać”, mimo że jest jej tam dużo za mało. Powstaniu takiej sytuacji należy przeciwdziałać poprzez zwiększanie siły nabywczej ludzi. Zwiększony popyt „przyciągnie” ponownie żywność na obszar, z którego wcześniej odpłynęła.

Wolny handel może napotykać różnorodne utrudnienia. Wśród nich należy wymienić:

- wysokie koszty transportu,
- ograniczenia kredytowe,
- niesprawny przepływ informacji nt. poziomu cen i potrzeb poszczególnych regionów,
- ograniczenia komunikacyjne.

Działania kupców na zasadzie zмовy (dzielenie się segmentami rynku i podtrzymywanie stałej, wysokiej ceny), które często towarzyszą sytuacji kryzysowej, sprawiają, że opisany powyżej mechanizm nie działa. W takiej sytuacji niezbędna jest szybka i skuteczna interwencja rządu. Ten problem podejmuje punkt następny.

Zapasy rządowe i zapobieganie spekulacjom. Tak jak działanie kupców na zasadzie zмовy jest formą spekulacji przestrzennej, tak gromadzenie zapasów, często spowodowane paniką, czasem zaś wyrachowaniem, określone jest przez Sena mianem „spekulacji międzyokresowej” [Drèze i Sen, 1989 – rozdz. 6.4] Pomiędzy tymi dwoma formami spekulacji istnieje zasadnicza różnica. W przypadku spekulacji przestrzennej możliwe są przesunięcia „dwustronne” żywności (z regionu A do regionu B i odwrotnie). W przypadku gromadzenia zapasów nie ma możliwości przesunięcia żywności z chwili t_1 do chwili t_0 . Ponadto, nie wiadomo, jaka będzie sytuacja w chwili t_0 . Ta asymetria informacji może spowodować, że pewne działania spekulacyjne (choćby w najprostszym wymiarze prywatnym, jakim jest gromadzenie zapasów przez gospodynie domowe) same staną się kołem napędowym kryzysu.

Jednym ze sposobów zapobiegania powstawaniu takiej sytuacji (a jest to jedno z poważniejszych zagrożeń w sytuacji kryzysowej, bowiem w obliczu asymetrii informacji rodzą się oczekiwania, które na zasadzie „samospełniających się przepowiedni” mogą stać się faktem) jest stworzenie zapasów rządowych, które działają jak tama w sytuacji zagrożenia powodzią. Uwolnienie takich zapasów pozwala stabilizować ceny i powstrzymać większość działań spekulacyjnych poprzez wzbudzenie zaufania publicznego.

Strategia pomocy gotówkowej (cash support strategy). Trudności logistyczne i zależność czasowa od nadejścia pomocy żywnościowej, które czynią „strategię bezpośredniego zaopatrzenia” mało wydajną formą zapobiegania klęskom głodu, nie powinny się pojawiać przy zastosowaniu tzw. strategii pomocy gotówkowej (np. poprzez kreację zatrudnienia lub rzadziej stosowane bezpośrednie transfery pieniężne). Zastosowaniu strategii pomocy gotówkowej może towarzyszyć dostarczenie materialnej równowartości tej pomocy finansowej w postaci „zastrzyku” żywności do systemu, w którym ta gotówka znajdzie się w obiegu (*cash medium issue*). Inna strategia zakłada udzielenie pomocy gotówkowej i „czekanie” na poprawę dostępności pożywienia (*cash injection issue*).

Mechanizm inflacyjny, który może zostać uruchomiony przez pomoc gotówkową, ma charakter pozytywny, bowiem wynika ze zwiększenia popytu efektywnego ze strony najbardziej potrzebujących. Pomoc gotówkowa zwiększa ich siłę nabywczą, a mechanizm cen ma bezpośrednie przełożenie na rynkowy mechanizm alokacyjny. W sytuacji kryzysowej można w ten sposób narzucić pewne ograniczenia konsumpcyjne bogatszej części społeczeństwa. Pomoc gotówkowa dla biednych, wywierając presję inflacyjną, zmniejsza tym samym siłę nabywczą bogatych. Wyższe ceny mogą zaś mieć stymulujący wpływ na produkcję żywności – zjawisko wysoce wskazane w sytuacji kryzysowej. Opisany mechanizm sprawdza się, m.in. tam, gdzie klęska nieurodzaju obejmuje tylko pewien region kraju, podczas gdy zbiory w innych regionach są pomyślne, a dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna i żywa tradycja wolnego handlu tworzą korzystne warunki dla wymiany międzyregionalnej. Amartya Sen nie ocenia, która z proponowanych strategii jest lepsza. Proponuje natomiast stosowanie kombinacji, które najlepiej odpowiadają potrzebom sytuacji.

Strategia kreowania zatrudnienia. Organizację publicznych programów zatrudnienia Sen nazywa „strategią kreowania zatrudnienia”. Stanowi ona szczególny przypadek omówionej w poprzednim punkcie „strategii pomocy gotówkowej” (z wyjątkiem sytuacji, w których za pracę płaci się „w naturze”, oferując np. część wytworzonego produktu). Strategia kreowania zatrudnienia posiada pewną szczególną zaletę, a mianowicie, jest sprawnym mechanizmem selekcji tych, którzy naprawdę potrzebują pomocy. Wpłaty są natomiast formą transferu na skalę, która nie byłaby możliwa przy wyborze innego mechanizmu selekcyjnego. Wzmoczone poszukiwanie nowych źródeł dochodu i wzrost zapotrzebowania na pracę jest jednym z „wczesnych sygnałów” zbliżającego się kryzysu.

Ogólny problem „ochrony uprawnień” ma różne oblicza. Efektywne zapobieganie klęskom głodu nie oznacza jedynie podjęcia szybkiej akcji przewiezienia pożywienia na obszar dotknięty głodem. Wybór odpowiedniej polityki pociąga za sobą wiele decyzji w zakresie sposobów wygenerowania dochodów, zapewnienia odpowiedniej opieki medycznej, ustabilizowania cen żywności, dostarczenia wody pitnej itp. Wybór konkretnej strategii jest zależny od wielu czynników, m.in. od cech zawodowych populacji dotkniętej głodem, rodzaju podziałów i nierówności wewnątrzrodzinnych, struktury rynków, mobilności społecznej, natury i dobrej woli lokalnych instytucji itd. Połączenie strategii kreacji zatrudnienia z zapewnieniem bezwarunkowej pomocy osobom

niezdolnym do podjęcia pracy, A. Sen uważa za prawdopodobnie najbardziej efektywną kombinację (i jednocześnie mechanizm selekcyjny). Strategia ta powinna być jednakże częścią większego systemu pomocy, ogarniającego różne aspekty wynikające z problemu załamania uprawnień żywnościowych lub wymiennych. Powinna ponadto istnieć możliwość uruchomienia tego systemu w każdej chwili. Cechą zaś szczególną krajów zagrożonych klęskami głodu powinna być permanentna gotowość do podjęcia akcji. Ludzie w obliczu nędzy i głodu szukają pracy nie oczekując wcale, że coś będzie im dane bezpłatnie. Argument ten umacnia przekonanie, że strategia kreacji zatrudnienia jest jedną z najbardziej naturalnych form pomocy i ochrony uprawnień. „W wielu okolicznościach – podsumowuje A. Sen – łopata jest dużo bardziej skutecznym narzędziem zapobiegania klęsce głodu niż łyżka” [Drèze i Sen, 1989, s. 161].

Strategie zwalczania utrwalonych form głodu i ubóstwa na świecie

Głód endemiczny, jak wcześniej było to sygnalizowane, stanowi dla polityków dużo twardszy orzech do zgryzienia, niż krótkotrwałe klęski głodu, bowiem wymaga podjęcia głęboko przemyślanych działań o charakterze promocyjnym. Klęski głodu mają charakter spektakularny i znajdują szeroki oddźwięk w mediach. Trwałe niedożywienie jest formą cichego cierpienia, a ze względu na to, że nie zawiera ono elementu sensacji, rzadko jest tematem podejmowanym przez dziennikarzy czy opinię publiczną. Śmiertelne żniwo, jakie na przestrzeni XX wieku zebrała ta druga forma głodowania, znacznie przewyższa liczbę ofiar klęsk głodu. Niniejszy punkt poświęcony jest krótkiemu omówieniu pewnych aspektów związanych z kwestią niedożywienia i problematyki związanej z wyborem odpowiedniej strategii zwalczania utrwalonych form głodu i ubóstwa na świecie

Strategia samowystarczalności, dywersyfikacja i uprzemysłowienie

Samowystarczalność kraju w dziedzinie produkcji żywności jest na ogół uznawana za jego atut. Pragnienie, aby być jak najmniej uzależnionym od produkcji zagranicznej jest w dużej mierze uzasadnione, szczególnie, jeśli kraj znajduje się w sytuacji konfliktu z innym państwem, od którego dostaw żywności jest silnie uzależnione. Import żywności mógłby osłabiać jego pozycję i stwarzać zagrożenie. Niemniej jednak, samowystarczalność nie może być celem samym w sobie, nadrzędnym, bowiem nie oznacza ona jeszcze adekwatnego poziomu dostępności pożywienia w skali całego kraju.

Tym, co budzi powszechne obawy, jest zaobserwowany związek pomiędzy wzrostem importu żywności i zwiększeniem liczby ludzi głodnych. Dotyczy to głównie kontynentu afrykańskiego. Związek ten nie wynika z faktu, że w kraju obniżyła się produkcja żywności, ale jest wynikiem utraty jedyne go źródła dochodu, jakim jest produkcja żywności (podstawowe źródło dochodu w Afryce). Wzrostowi importu nie towarzyszyłaby intensyfikacja zjawiska głodu, gdy-

by ludziom udostępniono alternatywne źródła zarobkowania (pochodzące np. z produkcji pozarolniczej). Uzyskane w ten sposób dochody można by było przeznaczyć na zakup importowanej żywności. Tak jak należy rozpatrywać zagrożenia, jakie niesie z sobą wybór strategii samowystarczalności żywnościowej, tak rezygnując z tej strategii trzeba dokładnie przyjrzeć się sytuacji na rynkach międzynarodowych, na których popyt i ceny mają decydujący wpływ na zakres możliwości wymiany handlowej.

Wobec wspomnianych problemów, najlepszą propozycją według Sena jest dywersyfikacja działalności ekonomicznej i prawie na pewno, w długim okresie, podstawowym komponentem dywersyfikacji gospodarczej dla Afryki powinno być uprzemysłowienie, bowiem jak do tej pory jest to prawie w całości kontynent tzw. I sektora. Kontynent afrykański posiada jednak ogromny potencjał ziemi, który niejako predestynuje go do inwestowania w sektor rolniczy. Między innymi z tego powodu Afrykę określa się mianem kontynentu XXI wieku. Trzeba sobie jednak zdawać sprawę, że z perspektywy długookresowej transformacja technologiczna będzie miała kolosalny wpływ na jakość i wydajność produkcji rolniczej. Szczególnym zaś przykładem są kraje takie, jak Kanada, Australia, Stany Zjednoczone, w których doskonały współczynnik „ziemia-populacja” nie stanął na przeszkodzie rozwojowi produkcji przemysłowej. Sen przestrzega, że uznanie potrzeby dywersyfikacji, ze szczególnym uwzględnieniem uprzemysłowienia, nie oznacza odrzucenia konieczności ekspansji produkcji żywności. Rozwój rolnictwa w ogólności, a produkcji żywności w szczególności, będzie według niego głównym instrumentem zwalczania głodu w Afryce sub-saharyjskiej w XXI wieku.

Plony na sprzedaż (cash crops). Przykładem owej dywersyfikacji jest różnicowanie działalności gospodarczej w ramach sektora rolnego. Jedną z nowoczesnych, różniących się od tradycyjnych form upraw są tzw. plony na sprzedaż (*cash crops*). Specyficzna nazwa obejmuje zarówno plony eksportowane poza granice kraju, plony o charakterze wyłącznie komercyjnym, które producenci sprzedają, zamiast je bezpośrednio konsumować oraz plony nie-żywnościowe. „Cash crops” zagrożone są z jednej strony zmiennością klimatu, z drugiej zaś fluktuacjami cen na międzynarodowych rynkach żywności i dóbr, które są w zamian importowane do kraju. Promocja strategii „plonów na sprzedaż” spotyka się z dużą dozą krytyki. Niejednokrotnie wybór takiej formy upraw obciąża się odpowiedzialnością za głód we współczesnym świecie. Głównym wobec niej zarzutem jest zastępowanie produkcji żywności „plonami na sprzedaż”, a tym samym zmniejszanie dostępności pożywienia w kraju. „Cash crops” posiadają jednak tę zaletę, że farmerzy na ogół lepiej wynagradzają swoich pracowników, niż farmerzy czerpiący zyski z tradycyjnych upraw. „Plony na sprzedaż” pozwalają uzyskać środki, za które można nabyć więcej żywności niż przy zarobkach tradycyjnych.

Do oceny zjawiska „cash crops” należy podchodzić ostrożnie i jak najbardziej obiektywnie, bowiem taka forma produkcji jest częścią dużo szerszego kontekstu ekonomicznego i w tym kontekście winna być oceniana. Doświadczenie pokazuje, że ekspansji „plonów na sprzedaż” towarzyszy poprawa

uprawnień i zarobków. Czasem jednak towarzyszą jej negatywne zjawiska, takie jak:

- rosnąca koncentracja ziemi,
- nierówności w podziale dochodu,
- niepewność wynagrodzenia,
- niepewność zatrudnienia,
- szkodliwość dla środowiska naturalnego [Drèze i Sen, 1989, s. 174].

**Strategie „zabezpieczenia za pośrednictwem wzrostu”
(growth-mediated security) i „zabezpieczenia kierowanego wsparciem”
(support-led security)**

Wielokrotnie już była podkreślana rola kreowania zatrudnienia, które umożliwi ludziom uzyskanie środków na życie. Nie oznacza to jednak, że problem głodu można sprowadzić jedynie do braku odpowiedniej siły nabywczej. Na ile powszechne jest stosowanie takiego uproszczenia, świadczy mechaniczne posługiwanie się wskaźnikiem PKB. Wskaźnik PKB dostarcza miary zagregowanego bogactwa kraju, natomiast nie informuje o tym, jakie ma ono przełożenie na dobrobyt indywidualny, zależny od sposobu dystrybucji dochodu wewnątrz populacji. Ponadto nie uwzględnia on zasadniczego wręcz faktu, że zdolności (*capabilities*), które decydują o jakości życia, nie zawsze są zależne od tego, co można kupić na rynku.

Pomiędzy wskaźnikiem PKB i wskaźnikami zdolności odżywczych może występować zależność pozytywna, bowiem wzrost powszechnego dobrobytu, jeśli tylko ma przełożenie na dobrobyt indywidualny, umożliwia zakup większej ilości dóbr, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się pożywienie. Wyższy PKB *per capita* powiększa także bazę materialną zabezpieczenia społecznego w takich dziedzinach, jak opieka zdrowotna, edukacja itp. i stwarza możliwości dostępu do tych świadczeń uboższym członkom społeczeństwa. Ten potencjał wykorzystywały np. kraje bogate w złoża ropy naftowej – m.in. Kuwejt i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Podobną miarę można stosować odnośnie krajów rozwiniętych Europy Zachodniej, w których dobrobyt indywidualny mieszkańców nie wynika bezpośrednio z powszechnego bogactwa i wieloletniej wysokiej stopy wzrostu. Sen podkreśla, że wzrost gospodarczy stwarza jedynie warunki, ale nie daje nigdy gwarancji poprawy indywidualnego dobrobytu. Przyjęcie strategii maksymalizacji wzrostu gospodarczego, bez jednoczesnego wskazania sposobów przełożenia bogactwa na język poprawy warunków życia całego społeczeństwa (*unaimed opulence*), najczęściej pociąga za sobą drastyczny wzrost nierówności ekonomicznych w obrębie tego społeczeństwa i pogorszenie standardu życia najuboższych. Poprawa dobrobytu indywidualnego zależy zarówno od wzrostu gospodarczego, jak również od przyjętego pakietu pomocy społecznej (*public support*), którego miarą – oprócz standardowych wskaźników śmiertelności wśród dzieci, zachorowalności czy niedożywienia – będzie wzrost dostępności edukacji i oświaty – przynajmniej na poziomie podstawowym czy poprawa dostępności opieki zdrowotnej. Amar-

tya Sen proponuje wyróżnienie dwóch strategii poprawy jakości życia i zwalczania ukrytych form ubóstwa, mianowicie:

- strategię „zabezpieczenia za pośrednictwem wzrostu” (*growth-mediated security*),
- strategię „zabezpieczenia kierowanego wsparciem” (*support-led security*).

Pierwsza z dwóch strategii (GMS) polega na promowaniu przede wszystkim wzrostu gospodarczego i wykorzystaniu wszelkich wynikających z niego potencjalnych korzyści. Wzrost zagregowanego bogactwa powinien znaleźć swój wyraz nie tylko w powszechnej ekspansji dochodów (a nie obejmującej jedynie grupy uprzywilejowane), ale także w poprawie bazy materialnej zabezpieczenia społecznego. Zasadnicza rola państwa w ramach strategii GMS sprowadzać się powinna do realizacji polityki sprzyjającej pełnemu zatrudnieniu. Druga z proponowanych strategii (SLS), mająca na celu uniknięcie nędzy grup społecznych najbardziej na nią narażonych, ucieka się bezpośrednio do szeroko zakrojonej pomocy społecznej w zakresie zabezpieczenia dostępu do zatrudnienia, redystrybucji dochodu, świadczeń opieki zdrowotnej, edukacji, bez czekania na wzrost powszechnego bogactwa zdeterminowanego przez osiągnięcie wyznaczonej stopy wzrostu.

Do każdej z obu strategii można kierować zastrzeżenia. Strategia SLS poprzez kierowanie zasobów do sfery pomocy społecznej kosztem inwestycji, powoduje obniżenie stopy wzrostu i pogorszenie perspektyw długookresowego rozwoju gospodarczego. Konsekwentnie, w obawie przed stagnacją, znacznie ogranicza się wydatki na świadczenia społeczne w krajach rozwijających się i stojących zarazem w obliczu ogromnego zadłużenia zagranicznego oraz nie-równoważonego bilansu handlowego, co wpływa negatywnie na indywidualny dobrobyt. Wysokiej stopie wzrostu (w krajach, w których wzrost gospodarczy jest priorytetem) towarzyszy często wzrost nierówności w zakresie dystrybucji dochodów, w związku z czym, w wyniku ekspansji gospodarczej, ci, którzy najbardziej oczekują (i potrzebują) poprawy jakości życia, odnoszą najmniej korzyści a *de facto* czasem nawet tracą. Podejście to koncentruje się na ekspansji materialnego bogactwa, zamiast na podstawowej kwestii jakości życia ludzkiego (por. np.: [Sen, 1997a, 1997b]). Wyróżnienie obu strategii, jak zwraca uwagę [Junankar, 1992] pozwala wskazać główne kierunki działań w obszarze polityki gospodarczej w krajach charakteryzujących się wysoką stopą wzrostu (Sen wskazuje na przykład Kuwejt, Singapuru, Korei Południowej końca lat 80.), jak również tych, które mają znacznie niższą dynamikę wzrostu (Kuba czy Kostaryka).

Problem głodu na świecie jest tematem budzącym zainteresowanie nie tylko tych, których bezpośrednio dotyczy, ale także w jakimś sensie całej społeczności międzynarodowej. Na koniec, zatem, można sobie zadać pytanie, na ile zjawisko głodu na świecie jest i powinno być problemem międzynarodowym?

Pomoc organizacji międzynarodowych. Kwestia organizowania pomocy żywnościowej jest postrzegana jako międzynarodowy aspekt problemu głodu występującego na świecie. Sen z pewną ironią zauważa, że „równie międzynarodową kwestią” jest problem wojen i działań podejmowanych na rzecz pokoju

(por. [Sen, 1991]). Ironia wynika z faktu, że wojny czy konflikty międzypaństwowe pełnią bardzo często rolę katalizatora klęsk głodu i uniemożliwiają podjęcie jakiegokolwiek akcji pomocy (szerzej na ten temat patrz: [Sen, 1991])⁶. Wojny zwiększają podatność na skutki klęski głodu mieszkańców kraju objętego konfliktem w rozmaity sposób:

- poprzez zniszczenie upraw,
- poprzez zniszczenie zasobów ziemi i środowiska naturalnego,
- poprzez „odciągnięcie” zasobów ze sfery działalności gospodarczej przyczyniającej się do wzrostu gospodarczego, do sfery wydatków wojennych,
- poprzez zakłócenie handlu i różnych form działalności gospodarczej,
- poprzez utrudnianie organizacji systemu pomocy społecznej (świadczeń, zasiłków),
- poprzez spowodowanie masowych przesunięć populacyjnych, których wynikiem jest nasilenie się nędzy i bezdomności,
- poprzez ograniczenie wolności prasy i praw obywatelskich (por.: [Drèze i Sen, 1989]).

Kontynentem najbardziej zadrażnionym przez konflikty jest bez wątpienia Afryka. Amartya Sen zarzuca społeczności międzynarodowej brak reakcji i tolerancję utrzymujących się na kontynencie afrykańskim reżimów totalitarnych, twierdząc zarazem, że „największym wkładem, jaki mogą wnieść mocarstwa światowe w kwestię rozwiązywania problemu głodu na świecie jest powstrzymanie się od jądrowania konfliktów zbrojnych w krajach Trzeciego Świata (por.: [Drèze i Sen, 1989, s. 275]). Słowa te są bardzo zbieżne z deklaracją wypowiedzianą w roku 1998 przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annan'a: *Dla Zjednoczonych Narodów nie istnieje wyższy cel, poważniejsze zobowiązanie i większa ambicja, niż zapobieganie konfliktom zbrojnym* [Secretary General's Report to the United Nations, 1998].

Uwagi końcowe

Prezentacja strategii akcji społecznej stanowi podstawę do refleksji, nie jest zaś opisem gotowych narzędzi polityki gospodarczej. Pewne rozwiązania mogą budzić wątpliwości ze względu na zbyt ogólny charakter. Sen niejako wychodząc naprzeciw tym zarzutom stwierdza, że rzeczywiście „niektóre z pytań łatwiej jest zadawać, niż udzielać na nie odpowiedzi”. Dodaje jednak, że „jest rzeczą ważną, aby te ważne pytania zadawać, nawet, jeśli odpowiedzi nie są jasne” (zob.: [Drèze i Sen, 1989, s. 279]). Istotą proponowanego przez Sena podejścia jest zmiana sposobu postrzegania społeczeństwa, które jest nie tylko obiektem działań, ale powinno być także ich podmiotem. Amartya Sen

⁶ Szczególnie aktualnym przykładem jest obecny konflikt pomiędzy Etiopią i Erytreą, a także trwający od wielu lat konflikt plemion Tutsi i Hutu w Ruandzie i Burundi podtrzymywany w dużej mierze przez Francję, por. [Kapuściński, 1998], „Wykład o Ruandzie” Obecnie w Afryce kilkadziesiąt państw jest pogrążonych w konfliktach.

określa społeczeństwo mianem „agenta”, którego działania mogą mieć wpływ na niego samego (por.: [Drèze i Sen, 1989, s. 61 i 279]). Uświadczenie sobie tego jest niezbędne, aby móc zrozumieć wyzwania, przed jakimi stawia akcję społeczną stale obecne we współczesnym świecie zjawisko głodu. Ten aspekt Sen podkreśla w swych pracach najczęściej.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, sprowadzenie większej ilości żywności do kraju dotkniętego głodem nie jest większym problemem. Jest nim natomiast wybór ekonomicznych mechanizmów dystrybucyjnych, które spowodują, że żywność ta dotrze do najbardziej potrzebujących grup ludności. Sen konsekwentnie powraca do tezy mówiącej, że problem głodu we współczesnym świecie nie jest natury podaźowej (zbyt mała zagregowana ilość pożywienia), ale dystrybucyjnej (wadliwe mechanizmy alokacji i brak uprawnień do żywności). W skali globalnej – jak zauważa Junankar – można sformułować tezę ogólną nawiązującą do teorii Sena: „Kraje zachodnie często wyrzucają nadwyżki żywności, podczas gdy ludność krajów Trzeciego Świata głoduje. Kraje Trzeciego Świata nie mają [bowiem] tytułu (*entitlements*) do żywności pochodzącej z krajów zachodnich [rozwinętych]” [Junankar, 1992, s. 121]. Junankar sygnalizuje zarazem, że Sen pomija w swych rozważaniach znaczenie degradacji środowiska i jej relacji do występowania zjawiska klęsk głodu. Na tę problematykę zwraca m.in. uwagę [Ravallion, 1997] w przeglądowym artykule „Famines and Economics”. Zakłócenie równowagi ekologicznej i związane z tym nasilenie się występowania klęsk żywiołowych ma niewątpliwie wymiar globalny, choć często jest również przejawem tzw. „tragedii wspólnego pastwiska” (por. [Hardin, 1968]) czy skutkiem masowych migracji, które mają bardzo niszczące konsekwencje dla środowiska naturalnego. Zmianę malejącego trendu produkcji żywności niejednokrotnie uniemożliwiają charakterystyczne dla danych terenów warunki naturalne (np. klimat, ukształtowanie terenu, wyposażenie w surowce). Ten problem dotyczy szczególnie obszaru Afryki sub-saharyjskiej. Wbrew pozorom, Amartya Sen nie pomija tych problemów, ale odnosi się do nich niejako w pośredni sposób. Zwraca mianowicie uwagę na fakt, że na terenach podatnych na zagrożenia klęskami żywiołowymi lub degradacją środowiska powinno się realizować taką politykę gospodarczą, aby problem wyżywienia był niezależny od poziomu lokalnej produkcji żywności. Istotne bowiem jest to, aby produkcja żywności w skali globalnej zachowała trend rosnący, natomiast remedium na problemy krajów, które w dziedzinie wyżywienia nie są samowystarczalne, mogłaby być dywersyfikacja działań ekonomicznych.

Najważniejsza konkluzja – być może zbyt oczywista, aby Sen chciał ją szczególnie eksponować – zawarta jest w krótkim, ale bardzo ważkim stwierdzeniu: „(...) efektywne działanie [w obliczu zjawiska głodu] jest nie tylko kwestią inteligentnej analizy, ale także kwestią *determinacji i woli [politycznej]* (zob.: [Drèze i Sen, 1989, s. 277], por. motto artykułu). Bez świadomości istniejących odniesień do rzeczywistości politycznej, nawet najbardziej dogłębna analiza ekonomiczna może stracić sens. Głód, bowiem, funkcjonuje zarówno w przestrzeni ekonomicznej, politycznej, jak i etycznej. Sen proponuje, by dążyć do

szukania jego przyczyn na styku tych przestrzeni, choć sam koncentruje się na aspektach ekonomicznych. Z biegiem lat można odnaleźć w jego publikacjach coraz więcej odniesień natury znacznie wykraczającej poza ramy samej tylko ekonomii.

Bibliografia

- Diouf J., [2000], *Nawet jeden głodny, to o jednego za dużo*, „Rzeczpospolita” nr 168 (5638).
- Drèze J., Sen A.K., [1989], *Hunger and public action*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford, New York, Toronto and Melbourne: Oxford University Press, Clarendon Press.
- Drèze J., Sen A.K., [1990a], *The political economy of hunger. Volume 1. Entitlement and well-being*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford; New York; Toronto and Melbourne, Oxford University Press, Clarendon Press.
- Drèze J., Sen A.K., [1990b], *The political economy of hunger. Volume 2. Famine prevention*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford; New York; Toronto and Melbourne, Oxford University Press, Clarendon Press.
- Drèze J., Sen A.K., [1991], *The political economy of hunger. Volume 3. Endemic hunger*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford; New York; Toronto and Melbourne, Oxford University Press, Clarendon Press.
- Drèze J., Sen A.K., (red.), [1997], *Indian development: Selected regional perspectives*, Delhi; Oxford and New York, Oxford University Press.
- Drèze J., Sen A.K., Hussain A., [1995], *The political economy of hunger: Selected essays*, World Institute for Development Economics Research Studies in Development Economics, Oxford and New York, Oxford University Press, Clarendon Press.
- Hardin G., [1968], *The tragedy of the commons*, Science, vol. 162, pp. 1243-48.
- Junankar P.N., [1992], *Hunger and public action. Book review*, *Economica*, 59(233), 121-2.
- Kapuściński R., [1998], *Heban*, Czytelnik, Warszawa.
- Kowalska K., [2003], *Teoria ubóstwa i głodu Amartyi Sena*, *Gospodarka Narodowa* nr 3, s. 7-30.
- Ravallion M., [1997], *Famines and Economics*, *Journal of Economic Literature* 35(3), s. 1205-1242, Secretary General's Report to the United Nations (1998), Security Council, 16 kwietnia 1998; <http://www.un.org/>.
- Sen A.K., [1976], *Famines and Failures of Exchange Entitlements*, *Economic and Political Weekly*, nr 11.
- Sen A.K., [1977], *Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and Its Application to the Great Bengal Famine*, *Cambridge Journal of Economics*, nr 1.
- Sen A.K., [1981a], *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford 1981.
- Sen A.K., [1981b], *Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements*, *Quarterly Journal of Economics*, nr 96(3), s. 433-64.
- Sen A.K., [1985], *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Sen A.K., [1991], *Wars and Famines, On Divisions and Incentives*, London School of Economics, Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, skrypt: DEP/33, październik (przedr. w: Isard i Anderton (1992)).
- Sen A.K., [1992], *Inequality reexamined*, New York, Russell Sage Foundation; Cambridge, Harvard University Press, wyd. pol.; Sen, A.K. (2000), *Nierówności. Dalsze rozważania*, (tłum. I. Topińska), Znak, Kraków.
- Sen A.K., [1993], *Capability and Well-Being*, w: Nussbaum i Sen (1993), s. 30-54.
- Sen A.K., [1995], *Economic Development and Social Change: India and China in Comparative Perspectives*, STICERD Discussion Paper Series DERP 67 (grudzień), London School of Economics, Londyn.

- Sen A.K., [1997a], *Development Thinking at the Beginning of the 21st Century*, STICERD Discussion Papers Series DERP/2 (marzec), London School of Economics, Londyn.
- Sen A.K., [1997b], *What's the Point of a Development Strategy?*, STICERD Discussion Papers Series DERP/3 (kwiecień), London School of Economics, Londyn.
- Szot E., [2000], *Szatan ludzkości*, „Rzeczpospolita” nr 168 (5638).
- World Bank, [1990], *World Development Report 1990: Poverty*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, [1992], *World Development Report 1992: Development and the Environment*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, [1993], *World Development Report 1993: Investing in Health*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, [1994], *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, [1995], *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, [1996], *World Development Report 1996: From Plan to Market*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, [2000], *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press.

PUBLIC ACTION STRATEGIES TO REMEDY HUNGER IN AMARTYA SEN'S RESEARCH

Summary

The article reviews institutional solutions proposed by Amartya Sen, which would be applicable to poverty and famine. These solutions relate to the so-called public action seen as public activity at all levels – from the individual and local one to the central one. Basic foundations underlying the idea of public action are discussed. Main issues involved with selection of public action subject are presented, along with the choice of appropriate public action strategies applicable to famine disasters. Detailed institutional solutions are analysed (traditional safeguard systems, early warning systems, direct supplies, aid in cash, job creation, mechanisms behind free market food distribution and distribution through government agencies). Major problems associated with sustained forms of famine and poverty in the world are covered as well.