

EWA ŚWISTAK, STANISŁAW BERGER, ELŻBIETA MIKOS

## WSPÓŁCZESNE PROGRAMY DOŻYWIANIA LUDNOŚCI W STANACH ZJEDNOCZONYCH

### CURRENT NUTRITION SUPPORTING PROGRAMS OF THE POPULATION IN THE USA

Wydział Żywienia Człowieka oraz Gospodarstwa Domowego  
Katedra Ekonomiki Konsumpcji i Gospodarstwa Domowego, SGGW  
02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166  
Kierownik: dr hab. K. Gutkowska

*W pracy omówiono sześć najbardziej popularnych programów dożywiania ludności w USA o zasięgu ogólnokrajowym, finansowanych przez Food and Nutrition Services.*

#### WSTĘP

Sposób odżywiania się jest jednym z podstawowych czynników środowiska zewnętrznego, mających wpływ na zdrowie i rozwój człowieka. Choroby powstające wskutek nieprawidłowego żywienia mogą być następstwem z jednej strony niedostatecznej ilości pożywienia, z drugiej – źle zbilansowanej diety, zawierającej nadmiar pewnych składników odżywczych, przy niedoborze innych. Zbyt niska zawartość podstawowych składników pokarmowych, prowadząca w skrajnych przypadkach do objawów niedożywienia białkowego (kwashiorkor), białkowo-energetycznego (marasmus), beri-beri (niedobór tiaminy) i innych cechuje racje pokarmowe najuboższych regionów świata. Głównym problemem zdrowotnym krajów uprzemysłowionych są choroby dietozależne, takie jak choroby krążenia, nadciśnienie tętnicze, cukrzyca, otyłość, próchnica zębów, niektóre nowotwory, będące m.in. następstwem nadmiernego spożycia tłuszczów (zwłaszcza nasyconych), cukru, soli.

Jednak nawet w najbogatszych państwach świata, w tym w USA, obserwuje się przypadki niedożywienia, częste zwłaszcza wśród najuboższych grup ludności. Zapobieganiu ich negatywnym skutkom zdrowotnym mają służyć systemy opieki społecznej, których istotną częścią są programy dożywiania osób najbardziej narażonych na niedobory pokarmowe [7]. Stany Zjednoczone Ameryki należą do krajów o najlepiej rozwiniętym systemie pomocy, w ramach którego opracowano i wdrożono kilkanaście programów dożywiania o zasięgu ogólnokrajowym, administrowanych najczęściej przez Food and Nutrition Service (FNS), działający przy Ministerstwie Rolnictwa (USDA), a także wiele lokalnych, dotyczących jednego lub kilku stanów [3]. Poniżej zaprezentowano kilka najważniejszych spośród nich, takich, które po odpowiedniej modyfikacji mogłyby być zastosowane także w Polsce.

## Ważniejsze programy dożywiania ludności w USA

Najbardziej znaczącym programem pomocy żywnościowej w USA, zarządzanym przez FNS jest Program Kuponów Żywnościowych – FSP (The Food Stamp Program). Należy on do najstarszych, gdyż wdrożono go już w 1964 roku, a jednocześnie obejmuje największą liczbę uczestników i w konsekwencji wymaga także najwyższych nakładów finansowych. Przykładowo w 1997 roku w FSP uczestniczyło prawie 23 mln osób, a koszty tylko tego programu wyniosły ponad 26 mld dolarów (tab. I).

Głównym celem programu jest poprawa poziomu wyżywienia rodzin z gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ma on formę rozprawdzanych kuponów żywnościowych uprawniających do nabycia różnych produktów i artykułów żywnościowych. Warunkiem uczestnictwa w FSP jest spełnienie wymagań dotyczących wysokości zarobków oraz wartości dóbr materialnych: miesięczne dochody brutto nie powinny przekraczać 130% poziomu ubóstwa.

W przypadku gospodarstw, gdzie mieszka osoba starsza lub niepełnosprawna wymagane jest spełnienie jedynie warunków dotyczących dochodów netto. Dochody netto to kwota uzyskana po 20% opodatkowaniu, które może być dodatkowo pomniejszane o część wydatków związanych ze wzrostem miesięcznych kosztów utrzymania, koszty związane z opieką nad dziećmi, wydatki poniesione na: czynsz, opłatę gaz i energię, spłaty kredytów, opłaty telefoniczne, leki.

Rodziny mogą otrzymać różną ilość kuponów żywnościowych, a ich wartość zależy od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe (np. w 1997 r. maksymalna wartość kuponów dla gospodarstwa 1-osobowego wynosiła 122 USD, a dla gospodarstwa 7-osobowego 643 USD). Kupony żywnościowe uprawniają uczestników Food Stamp Program do nabycia żywności i/lub nasion i roślin używanych do jej produkcji w ogródkach przydomowych. Za kupony nie wolno kupować: artykułów nieżywnościowych, tytoniu i alkoholu, leków, dań gorących gotowych do spożycia, żywności dla zwierząt domowych. Kupony żywnościowe nie mogą być wymienione na gotówkę.

Analiza działania programu w 1995 r. wykazała, iż:

- ponad połowę wszystkich uczestników stanowiły dzieci (poniżej 18-go roku życia),
- 7% stanowiły osoby starsze (powyżej 60-go roku życia),
- 60% gospodarstw domowych korzystających z FSP wychowywało dzieci,
- 70% gospodarstw domowych stanowiły rodziny niepełne, w których dzieci wychowywane były przez jednego z rodziców (w większości wypadków matkę),
- około 42% uczestników FSP utrzymywało się wyłącznie z pieniędzy rządowych,
- przeciętne miesięczne dochody brutto dla jednego członka gospodarstwa domowego wynosiły 514 USD,
- średnia wielkość gospodarstwa domowego wynosiła 2,5 osoby.

Najdłużej działającym programem dożywiania obejmującym cały obszar Stanów Zjednoczonych, powołanym już w 1946 roku, jest Narodowy Program Obiadów Szkolnych (NSLP – The National School Lunch Program). Kierowany jest on do dzieci w wieku szkolnym i ma na celu zapewnienie im w szkole obiadu o wysokiej wartości odżywczej. Szkoły uczestniczące w tym programie dostają z USDA (Ministerstwo Rolnictwa) dotację w gotówce oraz produkty żywnościowe, które wybierają dowolnie spośród żywności rozprawdzanej w ramach NSLP. Lista towarów żywnościowych obejmuje ponad 60 produktów, w tym między innymi: świeże, mrożone i konserwowe

owoce oraz warzywa, soki owocowe, mięso, produkty zbożowe, oleje roślinne, produkty z orzeszków ziemnych i inne. USDA pokrywa ok. 17% całkowitych wydatków na obiady szkolne. Odpłatność za posiłki zróżnicowana jest w zależności od stopnia zamożności rodziny, z której pochodzi dziecko: przy dochodach nie przekraczających 130% poziomu ubóstwa obiad jest darmowy, powyżej 180% tego poziomu – pełnopłatny. W pozostałych przypadkach opłata jest zredukowana.

W roku 1998 na działalność National School Lunch Program rząd federalny przeznaczył 4,2 mld USD. Ograniczenie tej kwoty o ok. 1 mld USD w porównaniu do roku poprzedniego ściśle wiąże się z reformą systemu opieki społecznej, o czym będzie mowa później.

Za komplementarny w stosunku do omówionego poprzednio można uznać Program Szkolnych Śniadań – SBP (School Breakfast Program). Został on zatwierdzony do wdrożenia w 1975 roku i adresowany jest także do dzieci w wieku szkolnym. Jego celem jest zapewnienie dzieciom śniadań o wysokiej wartości odżywczej, zgodnych z zaleceniami żywieniowymi. Obejmuje on wszystkie dzieci uczęszczające do szkół biorących w nim udział, jednak w zależności od zamożności rodziny, z której pochodzi dziecko, różna jest wysokość odpłatności za posiłek. Dzieci z rodzin o dochodach nie przekraczających 130% poziomu ubóstwa, otrzymują śniadanie za darmo, z rodzin o dochodach z przedziału 130 – 185% poziomu ubóstwa – po zredukowanej cenie, natomiast z rodzin o dochodach powyżej 185% poziomu ubóstwa muszą zapłacić pełną cenę.

Na rok 1998 rząd federalny przeznaczył 1,3 mld USD na działalność SBP. Wydatki oraz liczba osób korzystających z programu SBP w latach 1970 i 1997 przedstawione są w tabeli I.

Wdrożenie omówionych powyżej programów NSLP i SBP spowodowało spadek znaczenia (tab. I) tzw. Specjalnego Mlecznego Programu – SMP (The Special Milk Program), którego celem jest dystrybucja i dostarczanie mleka do szkół i ośrodków zajmujących się opieką nad dziećmi nie będących uczestnikami innych programów żywieniowych prowadzonych przez rząd federalny. Mleko to musi spełniać wymogi określonej zawartości witamin A i D ustalone przez Food and Drug Administration (FDA). Szkoły uczestniczące w programie SMP mogą serwować dowolny rodzaj mleka (pełnotłuste, odtłuszczone, z różnymi dodatkami smakowymi – np. mleko czekoladowe, truskawkowe), jednak zobowiązane są do jego dystrybucji bez jakichkolwiek zysków. Rozprowadzanie mleka wśród dzieci jest dofinansowywane przez USDA: w roku szkolnym 1997/1998 dotacja ta wynosiła 12,5 centa do każdego 0,5 litra mleka. W roku 1997 w ramach tego programu rozprowadzono 70 mln litrów mleka do 8 tys. szkół i instytucji zajmujących się opieką nad dziećmi. Na rok szkolny 1998/1999 Kongres Amerykański przyznał 18,2 mln USD na działalność School Milk Program. Spadkową tendencję w ilości wydawanego mleka w ramach programu SMP (300 l w 1970 roku, 70 l w 1997 roku) należy tłumaczyć szybkim rozwojem National School Lunch Program oraz School Breakfast Program, które to programy również zajmują się dystrybucją mleka do szkół.

Wyżywieniem dzieci młodszych zajmuje się powołany w 1972 r. „Program uzupełniający dietę kobiet, niemowląt i dzieci” – WIC Program (The Special Supplemental Food For Women, Infants and Children). Jest on kierowany do kobiet ciężarnych i karmiących, niemowląt oraz dzieci poniżej 5-go roku życia z ubogich rodzin, tzn.

Tabela I. Liczba uczestników i koszt najważniejszych programów dożywiania w USA w latach 1970 i 1997  
 Number of participants and costs of the main nutrition programs in the USA during 1970 and 1997

Nazwa programu	Rok	Liczba uczestników (mln)	Koszt (mln USD)
FSP	1970	4,3	600
	1997	22,9	26300
NSLP	1970	22,0	600
	1997	26,0	5200
SBP	1970	0,5	11
	1997	6,9	1200
SMP	1970	-	101
	1997	-	19
WIC	1970	5,8	-
	1997	6,9	3900
SFSP	1970	1,9	110
	1997	2,1	250

FSP - Program Kuponów Żywnościowych

NSLP - Narodowy Program Obiadów Szkolnych

SBP - Program Szkolnych Śniadań

SMP - Specjalny Program Mleczny

WIC - „Program uzupełniający dietę kobiet, niemowląt i dzieci”

SFSP - Letni Program Pomocy Żywnościowej

takich, których dochody nie przekraczają 185% poziomu ubóstwa. Dodatkowym warunkiem kwalifikującym do uczestnictwa w tym Programie jest posiadanie zaświadczenia lekarskiego, stwierdzającego zły stan zdrowia spowodowany nieprawidłowym odżywianiem się. Osoby, które spełniają kryteria uczestnictwa w programie WIC, otrzymują pomoc żywnościową przyjmującą dwie formy:

- miesięcznych paczek z żywnością bogatą w składniki deficytowe (białko, wapń, żelazo, wit. A, wit. C) – głównie są to soki owocowe i warzywne, mleko, jaja, sery, płatki śniadaniowe oraz odżywki dla dzieci wzbogacone w żelazo,
- kuponów żywnościowych upoważnionych do otrzymywania określonych produktów żywnościowych.

Analiza uczestników programu w 1995 r. wykazała, iż większość z nich – 77% – stanowiły dzieci (w tym niemowlęta 26,8%), kobiety ciężarne – 12%, kobiety karmiące – 4%, kobiety niekarmiące, ale po porodzie – 7% oraz, że ponad 1/4 wszystkich uczestników (28,3%) mieszkała na terenie jednego z trzech stanów: Kalifornii, Nowego Jorku lub Teksasu.

Osoby korzystające z programu WIC mają prawo do uczestnictwa także w innych programach pomocy socjalnej. W 1994 r. około 2/3 uczestników programu WIC dodatkowo otrzymało pomoc socjalną w ramach programów Medicaid (oferujący świadczenia zdrowotne i lekarskie) i FSP.

W ciągu lat program stale rozbudowywał się zwiększając liczbę uczestników i fundusze przeznaczone na jego działalność. W 1994 r. w programie WIC uczestniczyło

łącznie ok. 7 mln kobiet, niemowląt i dzieci, o 20% więcej niż w roku 1992. W roku 1997 rząd federalny przeznaczył na jego działalność 3,9 mld USD (tab. I).

Na czas wakacji utworzono (w 1975 roku) Letni Program Pomocy Żywnościowej – SFSP (The Summer Food Service Program), którego uczestnikami mogą być dzieci do lat 18-tu lub osoby niepełnosprawne, jeśli pochodzą z rodzin, których dochody nie przekraczają 185% poziomu ubóstwa. Program na szczeblu federalnym kierowany jest przez Food and Nutrition Service, zaś lokalnie przez sponsorów, którzy otrzymują dotacje z USDA. Sponsorami mogą być szkoły, uniwersytety, obozy letnie dla dzieci, organizacje zajmujące się kształceniem osób niepełnosprawnych.

Uczestnicy SFSP otrzymują dziennie od jednego do trzech posiłków, dotowanych przez rząd federalny, przy czym wielkość dotacji ustalana jest w czerwcu każdego roku (tab. I). Dofinansowywane są nie tylko same posiłki, ale także potrzeby administracyjne Programu.

#### PODSUMOWANIE

Powyżej zaprezentowano tylko kilka najważniejszych programów działających w USA w ramach systemu pomocy ludności najbardziej narażonej na niedożywienie, administrowanych przez Food and Nutrition Service. O jej skali może świadczyć fakt, że przykładowo w 1994 roku korzystał z niej co szósty obywatel USA, a przeznaczono na ten cel ok. 40 mld USD, przy czym statystyka ta dotyczy tylko programów prowadzonych przez rząd federalny [5]. Dodatkowo działają liczne organizacje społeczne, prywatne, grupy religijne, których celem także jest pomoc żywnościowa najuboższej części społeczeństwa amerykańskiego [8].

Stan odżywienia ludności USA uległ znacznej poprawie w ostatnim kilkudziesięcioleciu. Choroby spowodowane deficytem podstawowych składników odżywczych praktycznie w tym kraju nie występują. Niedożywienie białkowo-energetyczne spotykane jest bardzo rzadko i jedynie wśród bezdomnych, cierpiących na choroby wyniszczające organizm. Dieta większości Amerykanów osiąga lub przekracza zalecane normy żywieniowe (Recommended Dietary Allowances) na większość składników odżywczych. Jedynie zawartość żelaza i wapnia w racjach pokarmowych niektórych grup społecznych jest niewystarczająca. Dotyczy to przede wszystkim niemowląt i dzieci oraz kobiet. W 1989 r. u 3–4% dzieci oraz 4–5% kobiet stwierdzono niedokrwistość będącą skutkiem niedoborów żelaza w diecie [4, 7].

Badania przeprowadzone w 1995 r. przez The Tufts University Center on Hunger and Poverty wykazały, iż dzieci z ubogich rodzin uczestniczące w programach dożywiania charakteryzowały się lepszym stanem odżywienia niż te, które nie brały w nich udziału. Niedostateczną zawartość w racjach pokarmowych takich składników jak białko, witamina B2, B12 stwierdzano dwukrotnie, a energii, wapnia i witaminy B6 – trzykrotnie rzadziej u dzieci korzystających z programów żywieniowych, niż u dzieci z niezamożnych rodzin, które nie korzystały z takiej pomocy.

Ze względu na znaczne obciążenie budżetu państwa kosztami działania programów pomocy w 1996 r. rząd Stanów Zjednoczonych postanowił wprowadzić reformy mające na celu zmianę w dotychczasowym systemie świadczeń społecznych. Zatwierdzona w lipcu 1996 roku ustawa „The Personal Responsibility And Work Opportunity Reconciliation Act” miała na celu redukcję liczby osób otrzymujących zasiłki z funduszy

federalnych. Przewiduje się, iż do roku 2002 rząd federalny zaoszczędzi tą drogą 54,5 mld USD, w tym:

- 27 mld USD z działalności Food Stamp Program,
- 3 mld USD z działalności pozostałych federalnych programów żywieniowych.

Możliwe to będzie dzięki zredukowaniu nakładów pieniężnych przeznaczonych na działalność poszczególnych programów, zaostreniu kryteriów uczestnictwa w tych programach oraz wprowadzeniu nowych, niższych stawek wypłacanych zapomóg [1].

Zgodnie z nową ustawą do końca 1997 r. 25% osób otrzymujących zasiłki z funduszy federalnych zobowiązanych było podjąć pracę. Według danych z DHHS (Department of Health and Human Services) stanem, w którym w największym stopniu, bo aż o 73% w stosunku do 1993 r. zmniejszono liczbę uczestników programów pomocy socjalnej, był Wyoming. W stanie Wisconsin redukcja ta wyniosła 58%, Oregon – 52%, Colorado – 51%, a w Tennessee – 49% [2].

Na mocy tej ustawy niektóre programy zniesiono lub ograniczono zasięg ich działania. Uzyskane w ten sposób fundusze zostały przeznaczone na działalność nowo utworzonego programu Temporary Assistance To Needy Families (TANF). Jego zadaniem jest tymczasowa pomoc byłym uczestnikom innych programów do czasu podjęcia pracy, a tym samym odejścia od korzystania z pomocy finansowej państwa. Każdy otrzymujący pomoc w ramach TANF może korzystać z niej przez okres nie dłuższy niż 5 lat w ciągu całego swojego życia. Wydatki przeznaczone na TANF rząd amerykański ustalił w wysokości 16 mld USD rocznie [6].

Mankamentem dokonanych zmian jest fakt, iż w większości przypadków legalni imigranci (osoby nie mające obywatelstwa amerykańskiego) są pozbawieni możliwości uczestnictwa zarówno w Food Stamp Program, jak i w TANF. Według General Accounting Office, w grudniu 1997 roku 935 tys. legalnych imigrantów zostało pozbawionych pomocy ze strony państwa. Część z nich (ok. 250 tys.) nadal może korzystać z zasiłków wypłacanych przez rządy stanowe. Zaostrzone również zostały kryteria uczestnictwa w tych programach nieletnich matek samotnie wychowujących dzieci. Nowe rozporządzenie nakłada na nie obowiązek zamieszkania z osobą pełnoletnią oraz podjęcia nauki lub uczestnictwa w programach przygotowujących do podjęcia pracy. Nie zastosowanie się do tych wymagań jest podstawą odmowy pomocy finansowej. Pomoc taka nie przysługuje również dzieciom urodzonym w czasie, gdy matka korzystała z TANF.

Pomimo wynikających z reformy ograniczeń, programy dożywiania nadal stanowią ważny element polityki Stanów Zjednoczonych w zakresie pomocy socjalnej i opieki zdrowotnej, zwłaszcza wobec ludności o niskich dochodach.

Duża różnorodność form tej pomocy umożliwia wykorzystanie doświadczeń amerykańskich w warunkach innych krajów, w tym także w Polsce w ramach opracowywanego aktualnie Strategicznego Programu Rządowego dotyczącego poprawy stanu zdrowia ludności poprzez m.in. racjonalizację sposobu żywienia.

E. Świstak, S. Berger, E. Mikos

## CURRENT NUTRITION-SUPPORTING PROGRAMS OF THE POPULATION IN THE USA

### Summary

In this work main programs of nutrition-supporting in the USA were presented as a part of national and local social and health policy. Following programs were reviewed namely: FSP (The Food Stamp Program), NSLP (The National School Lunch Program), SBP (School Breakfast Program), SMP (The Special Milk Program), WIC Program (The Special Supplemental Food For Women, Infants and Children), SFSP (The Summer Food Service Program).

The level of monthly income per person (no more than 130% of poverty line) is the condition for participation in every program. Some programs (e.g. FSP) are addressed to all citizens, who are fulfilling income criteria, whereas other (e.g. WIC, SBP) are available to selected population groups only. Assistance within these programs may occur in various forms (e.g. food stamps for family, possibilities in using of low cost meals, free of cost milk for school children).

Authors suggest to utilize some of US experience in nutrition-supporting programs also in Poland.

### PIŚMIENNICTWO

1. *Burke V.*: Family cash welfare and draft Clinton bill, Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C. 1996.
2. Change in Welfare Caseloads. Administration for Children and Families, Policy background-der no. 143. Department of Health and Human Services, Washington D.C., 1997.
3. Children and Adult Care Food Program, Food Programs Facts, USDA, Washington D.C., 1997.
4. *Dwyer J.T.*: Adolescence. (in:) Present Knowledge in nutrition. Seventh edition, ILSI Press, Washington D.C. 1996.
5. *Kuhn B.A., Dunn P.A., Smallwood D.*: The Food Stamp Program and welfare reform. Journal of Economics Perspectives, v. 10, Spring 1996, 189.
6. The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. Fact Sheet. HHS Press Office. Washington, August 1997.
7. The Surgeon General's Report on Nutrition and Health. U.S. Department of Health and Human Services. Public Health Service. DHHS, Washington 1988.
8. *Tin A.*: Food Stamp Changes, Congressional quarterly - weekly report, v. 54, June, 1996.

Otrzymano: 1999.06.24