

*BARBARA WIELICZKO*  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej – PIB  
Warszawa

## **POLITYKA USA WOBEC OBSZARÓW WIEJSKICH**

Od początku polskich starań o uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej, szczególne zainteresowanie teoretyków i praktyków zajmujących się wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich budziły rozwiązania w tej dziedzinie stosowane przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie. Choć kształt unijnego wsparcia na lata 2007-2013 został już praktycznie przesądzony<sup>1</sup>, to warto przyjrzeć się temu, jak wygląda system pomocy poza Wspólnotą. Interesującym przykładem jest tutaj polityka na rzecz wsi, realizowana w Stanach Zjednoczonych na szczeblu federalnym.

Prezentowany artykuł ma na celu przedstawienie priorytetów i kształtu federalnej polityki USA wobec obszarów wiejskich oraz elementów systemu ewaluacji wdrażanych programów. Pomimo różnic pomiędzy kształtem wsparcia wsi w UE i USA, wnioski wypływające z analizy funkcjonowania amerykańskiego systemu mogą służyć za ważny punkt odniesienia w dalszych pracach nad zwiększaniem efektywności i skuteczności realizowanych programów.

### **Obszary wiejskie USA i zarys federalnej polityki ich wspierania**

Podobnie jak w innych państwach, tak i w USA kwestia wyznaczenia obszarów wiejskich i miejskich jest sprawą stanowiącą przedmiot dyskusji w administracji publicznej i środowisku naukowym.

Obecnie za wiejskie uznawane są te obszary, które obejmują otwartą zabudowę z mniej niż 2,5 tys. mieszkańców. Najczęściej jednak wykorzystuje się kategorię powiązaną z podziałem administracyjnym na hrabstwa. W tym przypadku mówi się o obszarach metropolitalnych i niemetropolitalnych. Za obszary metropolitarne uznaje się te hrabstwa, w których występuje przynajmniej jeden obszar miejski, oraz te, które je otaczają i są z nim powiązane gospodarczo. Ten drugi typ wyodrębniany jest za pomocą odsetka pracowników podróżujących z badanego hrabstwa do hrabstwa centralnego lub z centralnego do okolicznych, wynoszącego co najmniej 25%.

---

<sup>1</sup> Szerzej problematyka ta została przedstawiona w pracy B. Wieliczko: *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

Obszary niemetropolitarne są dodatkowo dzielone na dwa rodzaje. Pierwszy z nich to obszary mikropolitarne. Tę kategorię tworzą obszary niemetropolitarne, które obejmują obszar zawierający jednostkę miejską<sup>2</sup> zamieszkałą przez co najmniej 10 tys. osób. Takie hrabstwo staje się centrum obszaru mikropolitarnego, do którego dołączane są okalające je hrabstwa, jeśli odsetek dojeżdżających do pracy do hrabstwa centralnego przekracza 25%, lub 25% zatrudnionych podróżuje z hrabstwa centralnego do okolicznych. Około 60% obszarów niemetropolitarnych zaliczanych jest do obszarów mikropolitarnych.<sup>3</sup>

Analizując kształt i skalę wsparcia federalnego na rzecz amerykańskiej wsi, należy zwrócić uwagę na fakt, iż odsetek ludności zamieszkującej obszary wiejskie jest w USA nieznaczny i sięga ok. 17%<sup>4</sup>. Dla porównania, w Unii Europejskiej wieś zamieszkuje 56% jej obywateli.<sup>5</sup>

Zasadniczą przyczyną wsparcia obszarów wiejskich są gorsze, niż w przypadku miast, wyniki gospodarcze uzyskiwane na wsi. Większość wskaźników społeczno-gospodarczych na wsi jest znacznie niższa niż w miastach. Dla przykładu, w odniesieniu do dochodów per capita różnica ta sięga ok. 30 p.p. (tab. 1).

Tabela 1

#### Dochody per capita na obszarach miejskich i wiejskich

Rok	Dochód per capita na obszarach wiejskich (w USD)	Dochód per capita na obszarach miejskich (w USD)	Średni dochód per capita (w USD)	Dochód wiejski w stosunku do dochodu miejskiego (w %)
2002	23 566	33 143	31 506	71,1
2003	23 827	33 038	31 472	72,1

Źródło: Opracowanie własne; dane – <http://www.ers.usda.gov/StateFacts/US.HTM>

Również w przypadku stopy bezrobocia, dane wskazują na mniej korzystną sytuację na obszarach wiejskich (tab. 2).

<sup>2</sup> Jednostka miejska obejmuje obszar zamieszkiwany przez ponad 2,5 tys. osób, ale nie więcej niż 50 tys.

<sup>3</sup> Wykaz hrabstw zaliczanych do metro- i mikro- obszarów można znaleźć na stronie: [http://www.ers.usda.gov/Data/RuralUrbanContinuumCodes/2003/met\\_micro\\_list.xls](http://www.ers.usda.gov/Data/RuralUrbanContinuumCodes/2003/met_micro_list.xls).

Natomiast na stronie: <http://maps.ers.usda.gov/loanlookup/viewer.htm> można sprawdzić, czy dane hrabstwo jest uprawnione do wsparcia w ramach pomocy na rzecz obszarów wiejskich.

<sup>4</sup> W roku 1980 sięgał 20,1% (<http://www.ers.usda.gov/StateFacts/US.HTM>).

<sup>5</sup> Załącznik statystyczny do wiosennego sprawozdania skierowanego do Rady Europejskiej SEK (2005) 160.

Tabela 2

**Stopa bezrobocia na obszarach miejskich i wiejskich**

Rok	Stopa bezrobocia na obszarach wiejskich	Stopa bezrobocia na obszarach miejskich	Przeciętna stopa bezrobocia	Stopa bezrobocia na obszarach wiejskich w stosunku do stopy bezrobocia na obszarach miejskich
2003	6,3	5,9	6.0	106,8
2004	5,9	5,5	5.5	107,3

Źródło: Opracowanie własne; dane – <http://www.ers.usda.gov/StateFacts/US.HTM>

Pomimo znacznej różnicy w przeciętnym poziomie dochodów, wskaźniki dotyczące skali ubóstwa na wsi tylko w niewielkim stopniu różnią się od tych, które odnotowuje się na obszarach miejskich. Te nieznaczne różnice przekładają się na zbliżony poziom wysokości transferów z budżetu federalnego (tab. 3).

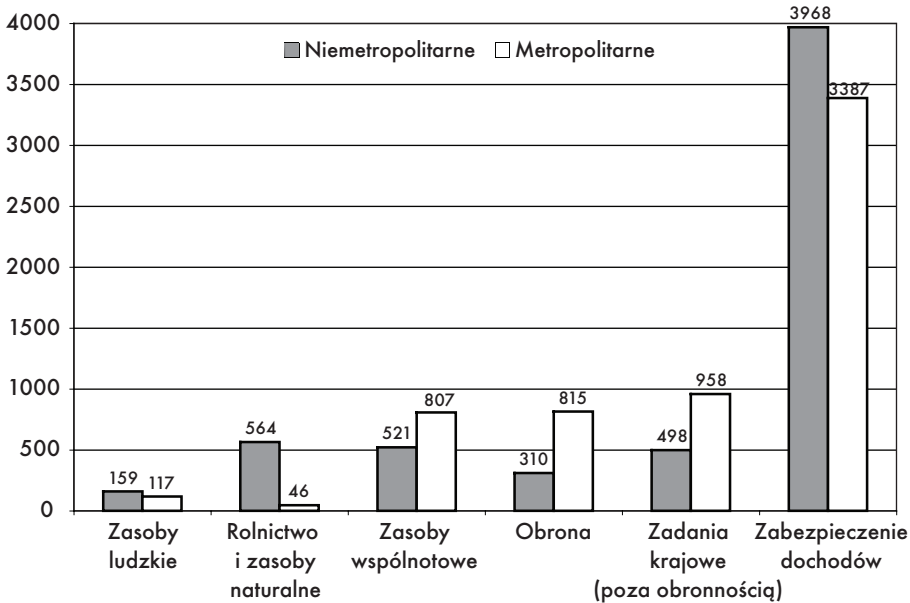
Tabela 3

**Wybrane wskaźniki społeczno-ekonomiczne dotyczące obszarów metropolitalnych i niemropolitalnych w USA (2003)**

Wskaźnik	Obszary niemropolitalne	Obszary metropolitalne
Stopa bezrobocia (w %)	5,8	6,0
Średnie tygodniowe zarobki (w USD)	555	699
Mediana rocznych dochodów gospodarstwa domowego	35 112	46 060
Poziom ubóstwa (w %) w grupie wiekowej: Dzieci w gospodarstwach domowych pozbawionych bezpieczeństwa żywnościowego (food-insecure households) (w %)	14,2	12,1
Transfery pieniężne per capita (w USD)	4 923	4 275

Źródło: Opracowanie własne; dane – [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)

Poziom transferów pieniężnych jest zróżnicowany w zależności od budżetowej kategorii (rys. 1). Najwyższy poziom wsparcia dotyczy pozycji: zabezpieczenie dochodów. W tym przypadku wyższy poziom wsparcia uzyskują obszary niemropolitalne – 3968 USD, w porównaniu z 3387 USD przeznaczanymi na rzecz obszarów metropolitalnych. W odniesieniu do innych pozycji budżetowych wsparcie wobec obszarów niemropolitalnych jest nieznacznie wyższe w przypadku zasobów ludzkich i przeszło 12-krotnie wyższe dla rolnictwa i zasobów naturalnych. Natomiast dla pozostałych kategorii, wyższy poziom wsparcia uzyskują obszary metropolitalne.



**Rys. 1.** Wysokość transferów federalnych przekazywanych obszarom metro- i niemetro-politarnym, według wybranych pozycji budżetowych (w USD)

Źródło: Reeder R. J., Calhoun S. D.: *Federal Funding for Rural America: Who Gets What?* Amber Waves, The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America, September 2004.

Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zostały zapoczątkowane w ramach polityki prowadzonej przez prezydenta F. D. Roosevelta, służącej przezwyciężeniu Wielkiego Kryzysu.<sup>6</sup> W roku 1935 powołana została agenda rządowa Resettlement Administration.<sup>7</sup> Instytucja ta zajmowała się udzielaniem rolnikom niskooprocentowanych pożyczek, wykupem gruntów mających służyć konserwacji, wspieraniem wiejskich wspólnot, budową szkół i ośrodków dla emigrantów, jak również zapewniała miejsce zamieszkania („subsistence homesteads”) biednym rolnikom oraz mieszkańcom miast pozbawionym swoich dotychczasowych domów.<sup>8</sup>

W kolejnych dziesięcioleciach po zakończeniu Wielkiego Kryzysu, wprowadzono dalsze programy służące wsparciu rodzin rolniczych. Począwszy od lat 70. XX wieku tworzonych jest coraz więcej programów koncentrujących się bezpośrednio

<sup>6</sup> W przypadku rolnictwa pierwszy federalny program wsparcia w formie systemu kredytowania pojawił się w roku 1916, po podpisaniu przez prezydenta W. Wilsona ustawy Federal Farm Loan Act.

<sup>7</sup> Kolejne nazwy tej instytucji to: Farm Security Administration, Farmers Home Administration oraz Rural Development Administration.

<sup>8</sup> Opis kolejnych programów oraz instytucji służących wsparciu obszarów wiejskich w XX wieku zawiera opracowanie [8].

na rozwoju wsi i wsparciu wspólnot wiejskich, a nie na rolnictwie. Wynika to chociażby z faktu, iż obecnie w 7 na 8 hrabstwach wiejskich w strukturze lokalnej gospodarki dominuje sektor przemysłowy bądź usługowy, a nie rolnictwo. [11].

Obecnie realizacją federalnej polityki na rzecz obszarów wiejskich zajmuje się United States Department of Agriculture Rural Development (USDA Rural Development), powstały na mocy ustawy Department of Agriculture Reorganization Act of 1994. W ramach tej jednostki połączono administrowanie wszystkimi funkcjonującymi w tym czasie programami, związanymi z obszarami wiejskimi będącymi w gestii tego departamentu.

W chwili obecnej realizowanych jest ponad 40 różnych programów pożyczek i grantów, obejmujących takie dziedziny, jak: mieszkalnictwo, infrastrukturę i przedsiębiorczość.

### **Priorytety amerykańskiej polityki na rzecz wsi**

Polityka USA wobec wsi realizowana na poziomie federalnym obecnie koncentruje się na celach określonych w dokumencie Departamentu ds. Rolnictwa „Rural Development. Strategic Plan for Fiscal Years 2005-2010”. Jest to plan strategiczny określający kluczowe dziedziny, na których powinny koncentrować się działania i programy wsparcia obszarów wiejskich i zamieszkującej je społeczności. W planie zostały wyznaczone dwa główne cele:

- Cel 1 – Zwiększenie możliwości gospodarczych;
- Cel 2 – Poprawa jakości życia mieszkających tam osób.

Każdy z tych celów zawiera priorytety, które określają kierunki działań mających przyczynić się do realizacji wyznaczonych celów.

Cel 1 obejmuje trzy priorytety. W ramach priorytetu 1.1. – *Zwiększenie dostępu do kapitału służącego tworzeniu i rozwojowi przedsiębiorstw* realizowane będą następujące działania:

- wdrażanie programu Rural Business Investment Program<sup>9</sup>, które będzie obejmowało również jego intensywne popularyzowanie wśród potencjalnych beneficjentów;
- uproszczenie regulacji w celu ograniczenia ilości dokumentów niezbędnych do uzyskania wsparcia przez małe przedsiębiorstwa i promowanie programów skierowanych do tej grupy beneficjentów;
- rozwinięcie formalnej współpracy z innymi departamentami i agencjami federalnymi w celu zwiększenia skali środków przeznaczanych na wsparcie obszarów wiejskich;
- koncentracja na wsparciu działań zwiększających wartość dodaną w rolnictwie i innych branżach związanych z zasobami naturalnymi;

<sup>9</sup> W artykule nazwy poszczególnych programów pozostawiono w wersji oryginalnej, co pozwoli czytelnikom zainteresowanym danym programem na łatwiejsze dotarcie do szerszych informacji na jego temat.

- zwiększone wsparcie stanów o wysokich wskaźnikach zobowiązań wobec podmiotów finansowych uznanych za zagrożone, w celu zmniejszenia skali występowania w nich niekorzystnych zjawisk społecznych;
- wsparcie rozwoju technologii opartych na odnawialnych źródłach energii.

Priorytet 1.2. – *Podniesienie zdolności wiejskich przedsiębiorstw do odniesienia sukcesu, poprzez zapewnienie dostępu do nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych* obejmuje następujące działania:

- intensyfikacja działań promocyjnych w celu rozpowszechnienia informacji o programie wśród jego wszystkich potencjalnych beneficjentów;
- stałe ulepszanie programu rozwoju dostępności szerokopasmowego dostępu do Internetu, aby nadążał za zmianami w technologii;
- promocja szerokopasmowego dostępu do Internetu dzięki tworzeniu partnerstw z władzami stanowymi i lokalnymi oraz organizacjami pozarządowymi;
- rozwój sformalizowanych partnerstw z innymi agencjami federalnymi, władzami stanowymi i lokalnymi oraz organizacjami pozarządowymi w celu zaangażowania dodatkowych środków i wiedzy eksperckiej, aby zapewnić wyższą jakość usług oferowanych na wsi;

Ostatni z priorytetów w ramach celu 1 to priorytet 1.3. – *Dostarczenie nowych możliwości producentom rolnym i przedsiębiorstwom wiejskim*. Koncentruje się on na wsparciu projektów dotyczących energii odnawialnej<sup>10</sup> oraz promowaniu prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółdzielni i wspieraniu efektywnego zarządzania nimi dzięki oferowaniu doradztwa organizacyjnego i biznesowego.

Drugi spośród celów wiejskiej polityki USA dotyczy społeczności zamieszkującej obszary wiejskie – *Poprawa jakości życia wiejskiej Ameryki*. Obejmuje on dwa priorytety:

- Priorytet 2.1. *Dostęp do odpowiedniego i bezpiecznego budownictwa mieszkaniowego*;
- Priorytet 2.2. *Rozwój infrastruktury komunikacyjnej*.

Pierwszy z priorytetów celu 2 koncentruje się na:

- wsparciu prezydenckiej inicjatywy dotyczącej własności mieszkań wśród mniejszości (ang. minority homeownership initiative) dzięki wdrożeniu pięcioletniego planu, który przewiduje:
  1. niższe opłaty służące zmniejszeniu barier w dostępie do posiadania domów przez mniejszości;
  2. podwojenie do roku 2010 liczby wspartych uczestników;
  3. wzrost udziału mniejszości wśród uczestników działań samopomocowych;
  4. promocję doradztwa kredytowego i edukacji w zakresie własności domu;
  5. monitorowanie działalności pożyczkowej w celu zapewnienia 10% wzrostu udziału mniejszości we własności domów.
- intensywnej popularyzacji programów mieszkaniowych;

<sup>10</sup> Działania w tym zakresie obejmują wdrożenie i intensywną promocję programu Systemów Energii Odnawialnej (Renewable Energy Systems) i Zwiększenia efektywności energetycznej (Energy Efficiency Improvements) oraz dostarczanie pomocy finansowej i technicznej projektom służącym promocji wykorzystywania na obszarach wiejskich odnawialnych źródeł energii.

- rozwoju współpracy ze wszystkimi podmiotami zajmującymi się wsparciem budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich, w celu podniesienia dźwigni finansowej w odniesieniu do środków funduszy rozwoju obszarów wiejskich za pomocą zewnętrznych produktów finansowych;
- promocji samopomocy jako sposobu wsparcia najbardziej potrzebujących mieszkańców wsi, zwłaszcza w stanach obecnie korzystających z tego programu.

Drugi priorytet 2.2., tj. *Rozwój infrastruktury komunikacyjnej*, zakłada:

- wdrożenie oraz intensywną promocję prezydenckiej inicjatywy wspólnotowej w celu zachęcenia lokalnych wspólnot religijnych i innych organizacji wspólnotowych do świadczenia usług niezbędnych całej lokalnej społeczności;
- stałe ocenianie programów rozwoju wiejskiego odnoszących się do wsparcia i rozwoju infrastruktury, mające na celu ustalenie, czy ich kształt nie ogranicza dostępu społeczności wiejskiej do wykorzystywania najnowszych rozwiązań technologicznych (mogących przyczynić się do poprawy usług związanych z edukacją, bezpieczeństwem i opieką medyczną);
- aktywne popularyzowanie programów rozwoju wiejskiego dotyczących usług komunalnych;
- ocenę potrzeb wspólnot wiejskich dokonywaną przy współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się wsparciem wsi oraz doradztwo w zakresie źródeł finansowania niezbędnych działań;
- zapewnianie wiejskim społecznościom koniecznej pomocy technicznej, aby mogły one osiągnąć trwałość (ang. sustainability).

Priorytety polityki wiejskiej USA skupiają się wokół kwestii wsparcia procesu dostosowywania się potencjału gospodarczego tych obszarów do aktualnych wyzwań związanych z takimi zjawiskami, jak rozwój nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych czy konieczność korzystania z alternatywnych wobec ropy naftowej źródeł energii. Wyraźnie widoczne jest również położenie nacisku na efektywność wdrażanych programów, jak i całej polityki, co ma swoje odzwierciedlenie w działaniach promocyjnych oraz intensyfikacji współpracy z innymi stronami.

### Wybrane programy wsparcia

Liczba stosowanych obecnie instrumentów jest stosunkowo duża. Znaczna część z nich to programy, których realizacja opiera się na gwarancjach pożyczkowych, o które ubiegają się potencjalni beneficjenci danego programu, starający się o kredyt bądź pożyczkę w którymś z typów instytucji finansowych przewidzianych w programie. Wszystkie programy można podzielić na kilka grup w oparciu o przedmiot projektów, które mogą uzyskać wsparcie, oraz rodzaj beneficjenta. Można wśród nich wyróżnić:

1. Programy dotyczące szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej;
2. Programy na rzecz przedsiębiorstw wiejskich (służące ich rozwojowi i wzrostowi ich konkurencyjności);
3. Programy służące rozpowszechnianiu najnowszych technologii telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich;
4. Programy mieszkaniowe.

Przykładem programu odnoszącego się do infrastruktury komunalnej jest program Community Facilities Loans and Grants. Obejmuje on pożyczki i granty na rzecz usług użyteczności publicznej. Jest to program federalny Departamentu Rolnictwa. Gwarancje pożyczkowe udzielane są na rozwój tych usług na obszarach wiejskich oraz w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców. Ubiegać się o nie mogą władze lokalne, a także organizacje pozarządowe uprawnione do zaciągania zobowiązań oraz obsługi i utrzymania danego obiektu. Gwarancja może obejmować aż do 90% wartości kredytu i odsetek. Departament może również przyznać pożyczkę wnioskodawcom, którzy nie są w stanie uzyskać komercyjnego kredytu.

Pożyczka lub gwarancja może być przyznana maksymalnie na 40 lat. Jednakże czas spłaty jest ograniczony do okresu użytkowania danego obiektu i innych regulacji prawnych ograniczających ten okres. Natomiast podstawą do określenia oprocentowania jest rentowność obligacji municypalnych. Ostateczne oprocentowanie określa się przez podmiot oferujący pożyczkę, w zależności od jego oceny danego projektu.

Gwarantowane pożyczki mogą być przeznaczone na usługi użyteczności publicznej, takie jak instytucje oświatowo-edukacyjne, ośrodki ochrony zdrowia, podmioty ochrony publicznej (np. straż pożarna, policja) oraz instytucje publiczne pracujące na rzecz lokalnej społeczności, jak biblioteki, muzea, lotniska czy ośrodki dla bezdomnych. Zabezpieczeniem pożyczek mogą być obligacje, a w stanach, których przepisy to dopuszczają – również hipoteki. Obsługą wniosków zajmują się biura terenowe USDA Rural Development.

Innym programem służącym lokalnym społecznościom w zakresie infrastruktury jest Electric Program. Ten program dotyczy elektryczności i udzielane są w nim pożyczki i gwarancje pożyczkowe na finansowanie budowy sieci generowania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, jak również na modernizację istniejących sieci (w tym projekty zwiększające energooszczędność systemu). Pożyczki udzielane są stanom, korporacjom, organizacjom typu non-profit i spółdzielniom.

W ramach tego programu oferowane są różnego rodzaju pożyczki, w tym pożyczki na projekty dotyczące energii odnawialnej. Podstawowymi różnicami między tymi pożyczkami są kryteria ich przyznawania.

Liczne programy skierowane są do przedsiębiorstw wiejskich. Znalazły się wśród nich m.in. programy:

- Business & Industry Guaranteed Loan Program – wsparcie przyznawane jest samodzielnym przedsiębiorcom, spółdzielniom i podmiotom prowadzącym swoją działalność w ramach innej formy prawnej oraz władzom lokalnym. Wysokość gwarancji może sięgać 80% kwoty pożyczki, ale nie więcej niż 25 mln USD.<sup>11</sup>
- Intermediary Relending Program Loans – do ubiegania się o to wsparcie uprawnione są m.in. organizacje pozarządowe, jednostki publiczne oraz spółdzielnie. Podmioty te działają jako pośrednicy oferujący pożyczki na konkretne projekty

---

<sup>11</sup> Wyjątek stanowią spółdzielnie, w przypadku gdy realizowany na obszarach wiejskich projekt zwiększa wartość dodaną produktu rolnego. Dla tego typu przedsięwzięć limit gwarancji sięga 40 mln USD.



inwestycyjne.

- Rural Business Enterprise Grant Program – służy wsparciu podmiotów publicznych, organizacji non-profit w celu sfinansowania rozwoju małych przedsiębiorstw wiejskich. W szczególności uzyskane środki mogą być przeznaczone na:
  - zakup ziemi pod zabudowę związaną z infrastrukturą służącą lokalnej społeczności;
  - tworzenie funduszy pożyczkowych.
- Rural Business Opportunity Grant Program – środki z tego programu przeznaczone są na pomoc techniczną związaną z opracowaniem programów rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.
- Rural Business Investment Program (RBIP) – oferuje pomoc w formie inwestycji typu venture capital firmom inwestującym w przedsiębiorstwa wiejskie. Warto zaznaczyć, iż w przypadku tego programu wiele zadań z zakresu jego bieżącej obsługi, takich jak przyjmowanie i proces selekcji wniosków, zostało przekazane Small Business Administration (SBA).

Szczególne miejsce w federalnej polityce na rzecz wsi zajmują programy związane z rozpowszechnianiem najnowszych technologii na obszarach wiejskich. Wśród nich znajdują się programy telekomunikacyjne oferujące pożyczki i gwarancje pożyczkowe na finansowanie inwestycji w zakresie wdrażania nowych technologii telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich. Obok programów związanych z telekomunikacją, funkcjonuje program nauczania na odległość i oferowania usług w zakresie telemedycyny – Distance Learning and Telemedicine – DLT.

Innym programem z obszaru najnowszych technologii jest program rozwoju dostępu do Internetu szerokopasmowego – Rural Broadband Access Loan and Loan Guarantee – Broadband.

Ważną część amerykańskiej polityki na rzecz obszarów wiejskich stanowią programy dotyczące budownictwa oraz infrastruktury służącej lokalnej społeczności. W ramach wsparcia budownictwa realizowanych jest szereg programów z zakresu budownictwa jedno- i wielorodzinnego. W odniesieniu do budownictwa wielorodzinnego funkcjonuje obecnie 5 programów<sup>12</sup>, a w przypadku budownictwa jednorodzinnego 10. Są wśród nich:

- Rural Housing Guaranteed Loan. Pożyczki te skierowane są do osób o niskich dochodach, tj. dochodach poniżej 115% mediany dochodu na danym obszarze, nie posiadających odpowiedniego miejsca zamieszkania. Ubiegający się o wsparcie, przewidziane maksymalnie na 30 lat, muszą być w stanie sprostać spłacie hipoteki oraz wszystkim związanym z nią kosztom (podatki, ubezpieczenie) oraz legitymować się dobrą historią kredytową. Środki mogą być przeznaczone na budowę czy remont domu, uzbrojenie działki budowlanej lub zakup ziemi, bądź domu. W przypadku zakupu domu obowiązuje zasada, iż jego cena i wielkość

<sup>12</sup> Należą do nich: Farm Labor Housing Loans and Grants, Rural Rental Housing, Housing Preservation Grant, Guaranteed Rental Housing, Rental Assistance Program.

muszą być umiarkowane oraz musi on spełniać obowiązujące normy związane z budownictwem. Środki w ramach tego programu przyznawane są m.in. przez stanowe agencje mieszkaniowe, Farm Credit System, czy wszelkie podmioty uczestniczące w innych programach USDA związanych z rozwojem wsi.

- Rural Housing Direct Loans to program pożyczek finansowanych bezpośrednio przez władze federalne. Przyznaje się je ludziom o bardzo niskich dochodach – do 50% mediany lokalnego dochodu, osobom o niskich dochodach – z przedziału 50-80% mediany oraz osób o umiarkowanych dochodach – 80-100% mediany. Wysokość rat jest wyznaczana na bazie dochodów gospodarstwa domowego i zazwyczaj sięga 22-26% dochodów. Warunkiem uzyskania wsparcia jest niemożność otrzymania kredytu z innych źródeł, przy jednoczesnym posiadaniu dobrej historii kredytowej. Środki przyznawane są na okres do 33 lat, a w przypadku osób o dochodach poniżej 60% mediany mogą być przyznane nawet na 38 lat.<sup>13</sup>

Przedstawione dotąd programy ograniczają się do jednej, wybranej dziedziny. Uznano jednak, iż obok działań dotyczących poszczególnych elementów otoczenia wsi i rolnictwa, niezbędne jest opracowanie spójnej strategii rozwoju danego obszaru. W związku z tym w ramach ustawy Farm Bill Act 2002 wprowadzono nowy instrument wsparcia obszarów wiejskich. Jest nim program Rural Strategic Investment Program. W jego ramach 100 mln USD ma być przeznaczony na tworzenie wiejskich planów regionalnych oraz ich wdrażanie. Plany powinny dotyczyć zwiększenia dywersyfikacji gospodarki regionu, zwiększenia dostępu do finansowania, podniesienia poziomu kapitału ludzkiego, potrzeb w zakresie usług publicznych i infrastruktury, a także rozwijania współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Pojedyncze granty dotyczące tworzenia planów mogą opiewać na kwotę do maksymalnej wysokości 100 tys. USD, zaś granty z zakresu ich realizacji 3 mln USD.

Instytucją zarządzającą tym programem jest Rada Krajowa. Jest tworzona przez Sekretarza ds. rolnictwa, a w jej skład wchodzi 14 osób reprezentujących 7 grup interesu, w tym m.in. przedstawiciele władz stanowych, organizacje przedsiębiorców i organizacje charytatywne działające na obszarach wiejskich. Do zakresu jej zadań należy certyfikowanie Regionalnych Rad Inwestycyjnych oraz przyznawanie im środków pomocowych, a następnie ocena ich wykorzystania w poszczególnych regionach. Na bazie analizy realizacji programu na poziomie regionów, Rady opracowują coroczny raport na temat wdrażania tego programu.

Rady regionalne przesyłają do akceptacji przez Radę Krajową swoje regionalne plany inwestycyjne, które następnie wdrażane są przez instytucje pozarządowe działające w poszczególnych regionach.

---

<sup>13</sup> Pozostałe programy to: Housing Repair & Rehabilitation Loan, Housing Repair & Rehabilitation Grant, Self-Help Technical Assistance Grant, Mutual Self-Help Loans, Rural Housing Site Loans, Individual Water & Waste Grants, Housing Application Packaging Grants, Homes for Sale.

W przypadku wniosków o wsparcie tworzenia planów preferowane są te, które odnoszą się do budowania trwałości wspólnoty. Natomiast w odniesieniu do grantów związanych z innowacyjnością stosuje się siedem kryteriów oceny. Złożony wniosek musi zawierać następujące elementy (w kolejności ich znaczenia):

- wspólne rozwijanie innowacyjności i przedsiębiorczości w regionie,
- zaangażowanie szerokiej reprezentacji stron związanych z regionem,
- perspektywę uzyskania dodatkowych środków publicznych i prywatnych,
- odniesienie do luk w istniejącym systemie podstawowych usług publicznych,
- nawiązanie do dywersyfikacji gospodarczej regionu,
- posiadanie planu pozwalającego na osiągnięcie planowania i rozwoju na poziomie obejmującym więcej niż jeden obszar administracyjny,
- plan zaspokojenia potrzeb rozwojowych lokalnej społeczności, które zostały zidentyfikowane przez Radę Regionalną [5].

Rada Krajowa programu może przeznaczyć do 5% jego środków z puli grantów dotyczących innowacyjności, na pomoc techniczną służącą wsparciu Rad Regionalnych oraz na „przyspieszenie rozwoju bardziej zintegrowanych ram polityki wiejskiej”.

### Realizacja polityki wsparcia wsi i system jej ewaluacji

Skala federalnego wsparcia obszarów wiejskich jest stosunkowo niewielka. Podstawowym kierunkiem wsparcia jest szkolnictwo, na które przeznaczają się w ostatnich latach przeszło 70% środków federalnych trafiających na wieś. Poza nim, środki przeznaczane na rzecz wsi koncentrują się na rozwoju wspólnoty, edukacji i na infrastrukturze (tab. 4).

Tabela 4

#### Środki budżetu federalnego przeznaczone na rzecz obszarów wiejskich w budżetach lat 2003-2006 (w mln USD)

Grupa programów	2003 <sup>a</sup>	2004	2005 projekt	2005	2006 projekt
Rozwój wspólnoty	5274,7	5114,0	4872,8	9406,1	4231,7
Rozwój gospodarczy	364,8	3746,7	3707,3	3673,4	3192,6
Edukacja	53113,7	55662,5	57339,0	56576,6	56047,8
Zdrowie i usługi dla ludności	729,6	830,1	71,0	857,0	11,0
Zasoby naturalne	1401,0	1402,0	900,8	1151,6	755,6
Infrastruktura	4634,0	5946,5	3826,0	5393,8	4286,9
Pozostałe	2493,0	1857,0	855,5	1257,5	925,5
<b>Razem</b>	<b>68010,8</b>	<b>74558,8</b>	<b>71572,5</b>	<b>78316,0</b>	<b>69451,1</b>

<sup>a</sup> dane dotyczą lat fiskalnych; rok fiskalny zaczyna się w USA w październiku.

Źródło: Opracowanie własne; dane – National Rural Network: Why Rural Matters: The Rural Impact of the Administration's FY06 Budget Proposal. Presented at United States Capitole, March 15th 2005.

Poziom wsparcia obszarów wiejskich z budżetu Departamentu Rolnictwa<sup>14</sup> jest również niewielki w porównaniu do całości wydatków tego departamentu. Przeciętnie w ostatnich kilku budżetach wahał się w granicach ok. 11-16% (tab. 5). Co więcej, większość środków zapisanych w budżecie to środki związane z działalnością kredytową, przy czym ok. 40% to gwarancje kredytowe.

Tabela 5

**Wydatki na rzecz wsi w budżecie Departamentu Rolnictwa  
w latach 2005-2007 (mln USD)**

Kategoria wydatków budżetowych	2005	2006 (prognoza)	2007 (prognoza)
Rozwój wsi (wydatki uznaniowe)	2 326	2 499	2 178
Rozwój wsi (wydatki obowiązkowe, w tym likwidacja aktywów majątkowych)	-3 642	-1 575	-2 213
Działalność kredytowa (bezpośrednie wypłaty):			
<i>Rural Utilities Service</i>	4 956	6 503	5 164
<i>Rural Housing</i>	1 427	1 473	1 464
<i>Rural Business &amp; Community Development</i>	370	588	550
Działalność kredytowa (gwarancje kredytowe):			
<i>Rural Utilities Service</i>	2	99	3
<i>Rural Housing</i>	3 142	4 161	4 031
<i>Rural Business &amp; Community Development</i>	796	1 092	1 288
Razem	9 377	14 840	12 465
Łączne wydatki Departamentu	85 284	95 712	92 783

Źródło: Opracowanie własne; dane – Projekt budżetu federalnego na rok fiskalny 2007.

Skala wykorzystania i efekty wsparcia w odniesieniu do programów związanych ze wsparciem przedsiębiorstw wiejskich są zróżnicowane w zależności od programu (tab. 6). Odmiennie kształtuje się również przeciętna wysokość wsparcia w przeliczeniu na jedno utworzone lub zachowane miejsce pracy. Średnia dla tych programów to ok. 13,7 tys. USD na jedno miejsce pracy, przy czym najbardziej kosztowne było utworzenie/zachowanie 1 miejsca pracy w przypadku Programu grantów na rzecz energii odnawialnej (ok. 55,2 tys. USD). Na tak wysoki koszt mogły wpływać jednakże konieczne w tym przypadku nakłady inwestycyjne na stworzenie nowego stanowiska pracy. Najniższy koszt 1. miejsca pracy odnotowano w Programie grantów na rzecz wykorzystania możliwości biznesowych na wsi – wyniósł on ok. 1,3 tys. USD.

<sup>14</sup> Warto dodać, iż udział budżetu Departamentu Rolnictwa stanowi jedynie ok. 3-3,5% całego budżetu federalnego USA.

Tabela 6

**Wykorzystanie wybranych form wsparcia obszarów wiejskich w roku 2004**

Program	Liczba pożyczek i grantów	Wartość przyznanej pomocy (w USD)	Liczba utworzonych/zachowanych miejsc pracy	Liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z pomocy
Program gwarantowanych pożyczek dla przedsiębiorstw i przemysłu	463	972105086	24763	476
Program pośrednictwa pożyczkowego <sup>a</sup>	63	39764000	30420	223
Program grantów dla wiejskich przedsiębiorstw	513	47948406	18569	10201
Program grantów na rzecz wykorzystania możliwości biznesowych na wsi	55	3307869	2620	400
Program pożyczek na rzecz rozwoju gospodarczego wsi	41	14704169	2513	45
Program grantów na rzecz rozwoju gospodarczego wsi	13	10786000	1734	18
Program grantów na rzecz energii odnawialnej	163	22692325	411	186
<b>Łącznie</b>	<b>1311</b>	<b>1111307855</b>	<b>81030</b>	<b>11549</b>

<sup>a</sup> W przypadku tego programu brak jest rzeczywistych danych dotyczących liczby utworzonych/zachowanych miejsc pracy. Średnio na każde 100 tys. USD pożyczone w ramach pośrednictwa przypada 20-25 utworzonych/zachowanych miejsc pracy, przy czym pożyczka przyznawana jest ostatecznemu beneficjentowi przeciętnie na 8,8 roku, co w 30-letnim okresie korzystania przez pośrednika z programu oznacza 3,4-krotne wykorzystanie powierzonych środków. Stąd na każde 100 tys. USD przyznane na okres 30 lat przypada 76,5 miejsc pracy.

Źródło: USDA, Rural Development, Rural Business-Cooperative Service, September 30, 2004.

Istotnym elementem procesu wdrażania programów pomocowych na rzecz wsi jest w USA system ewaluacji ich realizacji. Dla poszczególnych priorytetów wyznaczono wskaźniki realizacji. Dla przykładu, w przypadku priorytetu 1.1. zwiększenie dostępu do kapitału służącego tworzeniu i rozwojowi przedsiębiorstw określono pięć wskaźników (tab. 7).

Tabela 7

**Działania i wskaźniki realizacji priorytetu 1.1 Zwiększenie dostępu do kapitału służącego tworzeniu i rozwojowi przedsiębiorstw**

Działanie	Wskaźnik realizacji	
	Rok bazowy 2003	Rok końcowy 2010
Stworzenie nowych lub utrzymanie istniejących miejsc pracy dzięki finansowaniu przedsiębiorstw wiejskich	87 619 miejsc pracy	88 500 miejsc pracy
Dostarczenie kapitału inwestycyjnego poprzez tworzenie podmiotów inwestujących w przedsiębiorstwa wiejskie	Nie dotyczy	30 mln USD środków spoza budżetu federalnego zainwestowanych w 3 przedsięwzięciach inwestycyjnych
Pomoc małym przedsiębiorstwom wiejskim	Wsparcie finansowe 515 podmiotów	Wsparcie finansowe 900 podmiotów
Skuteczne zarządzanie portfelem biznesowym w celu minimalizacji wskaźnika zobowiązań klientów uznanych za zagrożone	Wskaźnik (z wyłączeniem przypadków bankructwa) wyniósł 8,5%	Wskaźnik na poziomie co najwyżej 8,0%
Wsparcie rozwoju produkcji energii ze źródeł odnawialnych	Nie dotyczy	Przegląd, analiza i określenie możliwości zaakceptowania przez odbiorców 2 technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych

Źródło: USDA Rural Development Strategic Plan for Fiscal Years 2005-2010.

Poza wskaźnikami dotyczącymi poszczególnych priorytetów opracowano również wskaźniki służące ocenie systemu zarządzania wsparciem wobec obszarów wiejskich. W ramach strategii wdrażania programów pomocowych w najbliższych latach wyznaczono trzy priorytety:

1. Priorytet 1. *Popularyzacja i zwiększenie dostępności programów rozwoju obszarów wiejskich;*
2. Priorytet 2. *Wzrost efektywności programów i zarządzania nimi;*
3. Priorytet 3. *Poprawa zarządzania kapitałem ludzkim.*

Szczególne znaczenie mają dwa pierwsze priorytety, gdyż ich realizacja, choć uzależniona również od wdrożenia priorytetu 3, pozwala uzyskać bezpośrednio efekty związane ze skutecznością i efektywnością realizowanej polityki. W przypadku priorytetu 1 skoncentrowano się na udostępnieniu przez administrację rządową usług i informacji drogą elektroniczną (eGov) oraz rozszerzeniu działań marketingowych dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich;

W odniesieniu do tego priorytetu określono trzy wskaźniki służące ocenie stopnia jego realizacji (tab. 8).

Drugi z priorytetów w zakresie zarządzania, tj. *Wzrost efektywności programów i zarządzania nimi*, obejmuje m.in.:

- podniesienie jakości zarządzania finansami publicznymi (mają temu służyć np.: wdrożenie prezydenckiej agendy zarządczej w odniesieniu do budżetu i jego wykonania, outsourcingu i zarządzania finansowego, monitorowanie efektywności kosztowej realizowanych działań, zintegrowanie raportowania finansowego z administracyjnym);
- ewaluację programów oraz uwzględnienie jej wyników w procesie tworzenia budżetu (elementem służącym temu celowi ma być integracja danych dotyczących programów rozwoju obszarów wiejskich z odpowiednimi zewnętrznymi źródłami danych);
- poprawę jakości wdrażania programu poprzez automatyzację procesów biznesowych dzięki skutecznym i efektywnym systemom informacyjnym;

Dla tego priorytetu określono trzynaście wskaźników realizacji (tab. 9).

Tabela 8

### Wskaźniki realizacji priorytetu 1

Działanie	Wskaźnik realizacji	
	Rok bazowy 2003	Rok końcowy 2010
Zapewnienie dostępu do formularzy związanych z programami rozwoju wsi w mediach elektronicznych	140 formularzy spełniających wskazówki departamentu odnośnie elektronicznego dostępu do dokumentów	Wszystkie formularze
Wzrost liczby programów zgodnych ze strategią eGov	Żaden z programów pożyczkowych nie został włączony do strategii eGov	Wszystkie programy zgodne ze strategią eGov
Rozszerzenie zasięgu docierania informacji o programach do wszystkich potencjalnych beneficjentów	Brak planów marketingowych na poziomie programów i stanów	Roczne plany marketingowe dla wszystkich programów i stanów

Źródło: USDA RURAL DEVELOPMENT Strategic Plan for Fiscal Years 2005-2010. Management Strategies.

## Wybrane wskaźniki realizacji priorytetu 2

Działanie	Wskaźnik realizacji	
	Rok bazowy 2003	Rok końcowy 2010
Poprawa efektywności programów rozwoju obszarów wiejskich	1.Z 6 programów poddanych ewaluacji w ramach narzędzia ratingowej oceny programów (Program Assessment Rating Tool – PART) 1 został uznany za skuteczny 2.Ograniczona możliwość oceny kosztów realizacji i obsługi każdego z programów	1.Wszystkie ocenione programy uznane za skuteczne 2.Opracowanie metodologii służącej ocenie kosztów realizacji i obsługi każdego z programów
Stworzenie dokładnej informacji o stopach procentowych służącej wsparciu programów i instytucji je wdrażających	95% planowanych kamieni milowych i terminów zostało zachowanych	100%
Zapewnienie bezpieczeństwa i zgodności zautomatyzowanych systemów	Wdrażany jest plan naprawczy, który ma usunąć zdiagnozowane podczas audytów i przeglądów systemu niedoskonałości	Nie ma nierozwiązanych problemów związanych z bezpieczeństwem zautomatyzowanych systemów
Zapewnienie zgodności danych i systemów zarządzania finansowego	Żaden z systemów zarządzania finansami wykorzystywanych przez Rural Development nie odpowiadał federalnym wymogom co do systemu zarządzania finansami ani standardom rachunkowości	Wszystkie elementy systemów zarządzania finansami wykorzystywane przez Rural Development odpowiadają wymogom federalnym

Źródło: USDA Rural Development Strategic Plan for Fiscal Years 2005-2010. Management Strategies.

### Podsumowanie

Obszary wiejskie w Stanach Zjednoczonych, podobnie jak w UE, są bardzo zróżnicowane i przeciętnie uboższe niż obszary miejskie. Polityka władz federalnych na rzecz wsi obejmuje szereg różnego rodzaju programów.

Podstawową różnicą, w porównaniu do działań realizowanych w UE, jest zdecentralizowanie wdrażania poszczególnych instrumentów pomocowych. Znaczną część programów stanowi zapewnienie gwarancji pożyczkowych lub dostarczenie jednostkom pośredniczącym środków na udzielanie pożyczek ostatecznym beneficjentom.



Obecny kształt polityki wiejskiej spotyka się z szeroką krytyką. „Polityka na rzecz wsi powinna przesunąć swój punkt ciężkości z polityki sektorowej na rzecz większej koncentracji na polityce regionalnej.” [1] Postuluje rozwijanie przedsiębiorczości, krytykuje się uzależnienie od publicznych dotacji i subsydiów oraz brak niezbędnych informacji o tym, które programy i gdzie się sprawdzają [1].

Polityka na poziomie federalnym potrzebuje wsparcia poszczególnych regionów. To właśnie na poziomie polityki regionów powinno się dążyć, zdaniem Ch.W. Fluhearty, do stworzenia nowej polityki na rzecz wsi, która pozwoliłaby na jej dostosowanie do aktualnych i przyszłych wyzwań. Wskazuje on również na konieczność intensyfikacji współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami – federalnym, regionalnym, stanowym i lokalnym, oraz współdziałanie sektora publicznego i prywatnego [3].

Analogicznie, jak w przypadku działań na rzecz wsi podejmowanych przez UE, także i w USA podkreśla się znaczenie partnerstwa. Należy jednakże zaznaczyć, iż zadanie polityki wiejskiej widziane jest jako działanie o charakterze subsydiarnym, mające służyć wsparciu wiejskich przedsiębiorców i tamtejszych społeczności w uzyskaniu masy krytycznej niezbędnej im do przeprowadzenia koniecznych zmian [2].

W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabierają programy mające na celu wsparcie przemian na wsi związanych z rozwojem technologicznym, co w przypadku UE prawie nie występuje. Istotnym elementem stają się również działania związane z systemem wdrażania oferowanej pomocy, które mają na celu zwiększenie ich skuteczności i efektywności dzięki monitorowaniu i ewaluacji stosowanych instrumentów.

Podsumowując należy jednak stwierdzić, iż aktualna amerykańska polityka wsparcia wsi nie obejdzie się w najbliższych latach bez zmian, które doprowadziłyby do zapewnienia realizowanym programom większej spójności i pozwalałyby na poziomie poszczególnych stanów, czy grup hrabstw, na tworzenie zwartych strategii rozwoju.

#### **Literatura:**

1. Drabentstott M.: A New Era for Rural Policy. *Economic Review*, Quarter 4, 2003.
2. Drabentstott M., Sheaff K. H.: The New Power of Regions: A Policy Focus for Rural America – A Conference Summary. *Economic Review*, Quarter 2, 2002.
3. Fluhearty Ch. W.: The Farm Bill, Rural Policy and the Future of Rural America: Future of Rural America: Building a „Regional Rural Innovation” Framework. Presented to the NCSL Rural Policy Academy Seattle, Washington, August 15-16, 2005 Rural Policy Research Institute.
4. <http://www.ers.usda.gov/StateFacts/US.HTM>
5. <http://www.planning.org/legislation/ruralfactsheet.htm>
6. National Rural Network: Why Rural Matters: The Rural Impact of the Administration’s FY06 Budget Proposal. Presented at United States Capitole, March 15th 2005.

7. Reeder R. J., Calhoun S. D.: Federal Funding for Rural America: Who Gets What? Amber Waves, The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America, September 2004.
8. Roth D., Effland A. B. W., Bowers D. E.: Federal Rural Development Policy in the Twentieth Century. United States Department of Agriculture – Economic Research Service, Washington 2002.
9. The Executive Office of the President of the United States: Projekt budżetu federalnego na rok fiskalny 2007.
10. USDA, Rural Development: Business Program Report, Fiscal Year 2004. Washington 2005.
11. USDA Rural Development Strategic Plan for Fiscal Years 2005 – 2010. August 2004.
12. USDA, Rural Development, Rural Business-Cooperative Service, September 30, 2004.