
ARTYKUŁY

ANTONI MICKIEWICZ

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

BOGDAN M. WAWRZYŃIAK

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

DORADZTWO ROLNICZE WOBEC WYMOGÓW WYNIKAJĄCYCH Z REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Wstęp

Badania nad doradztwem rolniczym w obszarze rolnictwa wskazują, że nowe zjawiska w krajach Unii Europejskiej i świata charakteryzują się instytucjonalnymi rozwiązaniami w zakresie doradztwa rolniczego. Rozwiązania te są pochodną tempa i poziomu rozwoju rolnictwa, kierunków i rodzajów wytwarzanych produktów rolnych, występującej struktury agrarnej czy specyfiki polityki rolnej. Zmiany jakie zachodziły w ostatnich latach dotyczyły głównie sposobu finansowania i zarządzania organizacjami doradztwa rolniczego, stopnia ich autonomii czy podporządkowania formalnego, rodzaju i sposobu świadczonych usług, zakresu kompetencji i odpowiedzialności doradców. Współczesną tendencją doradztwa rolniczego w krajach rozwiniętych jest zmniejszanie się roli doradztwa państwowego, na rzecz doradztwa współfinansowanego lub w pełni finansowego przez jego odbiorców. Usługi doradcze charakteryzują się coraz większą różnorodnością i specjalizacją, zaś wejście do tego zawodu odbywa się – obok wykształcenia formalnego - za pośrednictwem szkoleń specjalistycznych i praktyki terenowej [Kania 2006].

Cel i zakres pracy

Podstawowym celem pracy była analiza strukturalna i systemowa doradztwa rolniczego w sytuacji, która powstała w wyniku naszego członkostwa w Unii

Europejskiej. Doradztwo rolnicze przechodzi obecnie poważną restrukturyzację instytucjonalną i organizacyjną. Działalność doradczą rozwija na podstawie umocowania ustawowego, przyjętego przez Sejm w 2004 r. Doradztwo ma za sobą pierwsze doświadczenia w korzystaniu ze wsparcia finansowego z funduszy europejskich, które zawarte zostały w Sektorowym Programie Operacyjnym 2004-2006. W ramach SPO jako instytucja wdrażająca wystąpiła FAPA, która odpowiedzialna była za realizację dwóch działań; „Wsparcie doradztwa rolniczego” oraz „Szkolenia”. Na te dwa działania przewidziano wydatkowanie kwoty w wysokości 73,7 mln euro. Obecnie w PROW (2007-2013) tylko na działanie w Osi 1 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” określono pomoc finansową na kwotę 437,5 mln euro. Ponadto doradców uczyniono odpowiedzialnymi za przebieg działań zawartych w Osi 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”. Środki te powinny stanowić podstawę do wypracowania nowego modelu doradztwa rolniczego. Celem opracowania było przedstawienie sytuacji w doradztwie rolniczym, w świetle nowych regulacji wspólnotowych i przepisów krajowych. Założono hipotetycznie, że ranga i znaczenie doradztwa rolniczego wzrosnie w trakcie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, który ponadto otwiera drogę do powstawania komercyjnych firm doradczych. Opracowanie oparte jest na różnych źródłach, w tym na danych Głównego Urzędu Statystycznego, PROW, Systemie Informacji Zarządczej ARiMR oraz na literaturze przedmiotu. Część opracowania przedstawiono w układzie makroregionów, które zostały opracowane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Charakterystyka systemu doradztwa rolniczego w Polsce

Wstąpienie do Unii Europejskiej w 2004 r. pociągnęło za sobą konieczność rekonstrukcji doradztwa rolniczego, w celu zapewnienia rolnikom pomocy i ułatwienia gospodarowania w warunkach Wspólnej Polityki Rolnej. Konieczność utworzenia systemu doradztwa wynikała także z rozporządzenia Rady (WE) nr 1782 z 2003 r., w którym zapisano, że każdy kraj członkowski ma obowiązek stworzenia od 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa rolniczego dla rolników i posiadaczy lasów. Według rozporządzenia system doradztwa rolniczego powinien przyczynić się do tego, aby rolnicy byli świadomi przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwach rolnych, związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostanem zwierząt. Rolnicy powinni przystępować do systemu na zasadzie dobrowolności, przy czym pierwszeństwo miałoby ci rolnicy, którzy otrzymują kwotę płatności bezpośrednich przekraczającą określony pułap w danym roku. Ze względu na charakter świadczonych usług za celowe uznano, aby informacje uzyskane w trakcie wy-

konywania działalności doradczej były traktowane jako poufne [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782 z 2003 roku].

Unia Europejska nie określiła jednolitego modelu doradztwa rolniczego, pozostawiając te kompetencje krajom członkowskim. Funkcjonujące systemy w UE mają na ogół charakter mieszany, to jest publiczno-prywatny, dopuszczający podmioty komercyjne do świadczenia usług doradczych. Z drugiej zaś strony duży poziom wsparcia rolnictwa przez Unię Europejską jest przyczyną, że władze chciałyby skutecznie wpływać na decyzje właścicieli i użytkowników ziemi dotyczące sposobów ich wykorzystania. Nowym zjawiskiem w Polsce w systemie doradztwa rolniczego było, że od 2008 r. Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi powstały warunki do akredytacji prywatnych (komercyjnych) podmiotów świadczących usługi doradcze finansowane z PROW. W ramach UE ustalono, że pierwszeństwo w korzystaniu z usług FAS (Farm Advisory System) ma być zapewnione rolnikom, którzy w postaci dopłat bezpośrednich otrzymują więcej niż 15 000 euro rocznie (ponad 60 000 zł). Poszczególne kraje mogą jednak według własnych możliwości i potrzeb, inaczej określić grupy rolników, którzy w pierwszej kolejności powinni korzystać z doradztwa rolniczego. W Polsce nie wprowadzono ograniczeń w sprawie korzystania z usług doradczych, zakładając, że z pomocy tej będą korzystać rolnicy, którzy otrzymują wsparcie w większym rozmiarze.

Do 2005 r. w Polsce uregulowania prawne dotyczące doradztwa rolniczego opierały się na aktach niższego rzędu (rozporządzeniach). Od 1 stycznia 2005 r. jednostki doradztwa rolniczego działają na mocy przepisów ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego [Ustawa o jednostkach 2004]. Reorganizacja tych jednostek polegała w szczególności na wypełnieniu ustawowego obowiązku zorganizowania 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego oraz utworzenia Centrum Doradztwa Rolniczego. ODR¹ przestały więc funkcjonować jako jednostki budżetowe a stały się państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną. W myśl ustawy ośrodki doradztwa rolniczego podlegały urzędowi wojewodzie, który nadzorował prawno-organizacyjne zasady funkcjonowania struktury jednostek doradztwa rolniczego. Od 1 sierpnia 2009r za sprawą ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami organizacji i podziale zadań administracyjnych w województwie (tzw. „ustawy kompetencyjnej”), zadania realizowane dotąd pod nadzorem wojewody, przeniesione zostały do urzędu marszałkowskiego.

Ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego nie określała w sposób szczegółowy struktury organizacyjnej ośrodków doradztwa rolniczego. Mówi się w niej

¹ zapis ODR-y należy rozumieć zgodnie z zapisem w Ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego z 2004 r. jako wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego- przyp. red.

tylko, że właściwy miejscowo wojewoda (obecnie marszałek) nadaje w drodze zarządzenia statut ośrodkowi doradztwa. Z kolei minister właściwy dla rozwoju wsi określi ramowy statut a także jednolitą organizację i sposób działania jednostek. W ramowym statucie wymieniono 14 komórek organizacyjnych (wśród nich 7 działów merytorycznych), w tym zespoły doradców, nie precyzując ich lokalizacji terenowej. Według badań A. Pabich strukturę organizacyjną ODR tworzą zarówno oddziały, jak i terenowe zespoły doradcze. W większości województw utrzymano trójstopniową strukturę organizacyjną: centrala – oddziały - zespoły doradcze, jako pochodną poprzedniego podziału administracyjnego kraju, w którym występowało 49 województw. Spośród 16 ODR w 11 (68,7%) występowało 27 oddziałów (średnio 2,4 oddziału), zaś w pięciu województwach zlikwidowano oddziały, do których należy zaliczyć woj. małopolskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie i wielkopolskie. Najwięcej oddziałów występowało w woj. mazowieckim (7) i dolnośląskim (4). Natomiast ogólna liczba terenowych zespołów doradczych wynosiła 312, co wobec występowania 314 powiatów ziemskich oznacza pełne pokrycie sieci doradztwa w kraju [Pabich, 2007].

W 2007 r. zatrudnienie w ośrodkach doradztwa rolniczego wynosiło 5354 osób, w tym kadra kierownicza i doradcza - 4410 osób (82,4%). Występuje znaczne zróżnicowanie między zatrudnieniem specjalistów i doradców zlokalizowanych w dyrekcji ODR i oddziałach a doradcami zatrudnionymi bezpośrednio w rejonowych lub terenowych zespołach doradców, które funkcjonują w ramach powiatu. Wśród 3890 specjalistów i doradców, tylko 1586 osób (40,8%) doradzało bezpośrednio rolnikom, co w przeliczeniu stanowiło 5 doradców na 1 zespół i było niekorzystne dla procesu doradzania w kształtowaniu obszarów wiejskich [Pabich, 2007]. Liczba zatrudnionych doradców w skali kraju była zróżnicowana terytorialnie w stosunku do liczby gospodarstw rolnych korzystających z dopłat bezpośrednich, co obrazuje (tabela1).

Analizując powyższą tabelę należy zwrócić uwagę na dużą różnicę między województwami, jeśli chodzi o liczbę gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich przypadających na jednego doradcę. Najbardziej obciążeni usługami doradczymi byli specjaliści wywodzący się z woj. łódzkiego (439 gospodarstw na 1 doradcę), lubelskiego (438) i świętokrzyskiego (406). Województwa te charakteryzowała jednocześnie rozdrobniona struktura agrarna. Do województw mających najlepszy wskaźnik charakteryzujący liczbę gospodarstw rolnych przypadających na 1 doradcę, należy zaliczyć woj. zachodniopomorskie (153), lubuskie (161) i dolnośląskie (191). W tych województwach z kolei występuje duża liczba gospodarstw wielkoobszarowych i stosunkowo dobra struktura agrarna. Ogólnie biorąc, poziom zatrudnienia kadry doradczej kształtowali dyrektorzy ODR wspólnie z wojewodami (marszałkami), jest on jednocześnie pochodną zaszłości historycznych, ukształtowanych w przeciągu ostatnich 20 lat.

Tabela 1

Służby doradztwa rolniczego w Polsce

Województwo	Liczba gospodarstw/ objętych dopłatami bezpośrednimi	Liczba specjalistów i doradców ODR	Liczba doradców z certyfikatem	Procent doradców z certyfikatem do doradców ogółem	Liczba gospodarstw przypadających na 1 doradcę
Dolnośląskie	58098	304	158	51,9	191
Kujawsko-pomorskie	66641	244	150	61,5	273
Lubelskie	179639	410	281	68,5	438
Lubuskie	20242	125	97	77,6	161
Łódzkie	127212	290	178	61,4	439
Małopolskie	128419	279	119	42,6	460
Mazowieckie	210961	558	394	70,6	378
Opolskie	28215	117	40	34,2	241
Podkarpackie	121703	327	162	49,5	372
Podlaskie	82009	237	164	69,2	346
Pomorskie	38622	224	133	59,4	172
Śląskie	50477	193	90	46,6	261
Świętokrzyskie	90237	222	148	66,6	406
Warmińsko-mazurskie	42825	193	133	68,9	222
Wielkopolskie	121885	503	150	29,8	242
Zachodniopomorskie	28251	184	88	47,8	153
Ogółem	1395436	4410	2485	56,3	316

Źródło: obliczenia własne na podstawie ARiMR i CDR.

Liczbę licencjonowanych doradców można uznać za wystarczającą w stosunku do liczby podpisanych umów na działanie PROW pt. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, zaś proces zdobywania kolejnych licencji ma charakter narastający. Poza tym w CDR w Brwinowie zarejestrowanych było 1405 doradców rolnośrodowiskowych z uprawnieniami do doradzania ramach PROW na lata 2004-2006 oraz PROW 2007-2013.

Doradztwo rolnicze w świetle liczby rolników korzystających z usług doradczych

Badania nad doradztwem rolniczym, jakie przeprowadził GUS w 2005 r., doczekały się szerszego spojrzenia na temat korzystania z usług doradczych [Charakterystyka gospodarstw 2006]. Jest to w zasadzie pierwsze tak powszechne badanie tej problematyki, i do tego przeprowadzone w skali całego kraju, pozwalające na poznanie zakresu korzystania z usług podmiotów zajmujących się doradztwem rolniczym, w tym z usług ośrodków doradztwa rolniczego. W opracowaniu roz-

ważano to zagadnienie w dwóch układach; w grupach wielkościowych gospodarstw rolnych oraz w układzie poszczególnych województw. Zgodnie z wynikami danych GUS zjawisko korzystania z usług doradczych a zatem zainteresowanie pomocą consultingową wzrastało w miarę wzrostu wielkości gospodarstwa rolnego, z początkowych 19,3 % w gospodarstwach najmniejszych (1-5 ha), do 80,5% w gospodarstwach liczących od 50 do 100 ha. Podobna tendencja występowała przy rozpatrywaniu liczby rolników korzystających z usług ODR. Duża rozpiętość korzystania z usług doradczych między gospodarstwami najmniejszymi a dużymi (wynosząca 61,2%) świadczy o możliwościach i potencjale skierowania usług doradczych w stronę gospodarstw pozbawionych porad doradczych. Natomiast wzrost korzystania z usług doradczych w miarę rozwoju gospodarstwa rolnego może stanowić podstawę planowania strategicznego dla jednostek doradztwa rolniczego, pozwala bowiem na określenie preferencji doradczych grup rolników i sposobów poszukiwania nowych kategorii rolników, jako beneficjentów usług doradczych. Można ogólnie powiedzieć, że 545,1 tys. rolników (31,9%) korzystało z usług doradczych i oni głównie stanowią nadal potencjalne źródło współpracy w ramach PROW (tabela 2).

Tabela 2

Gospodarstwa rolne korzystające z usług podmiotów zajmujących się doradztwem rolniczym (2005)

Grupy obszarowe gospodarstw rolnych w ha	Liczba gospodarstw rolnych	Liczba gospodarstw korzystających z doradztwa	Procent	w tym korzystających z doradztwa ODR	Procent
1-5	961606	185864	19,3	169395	17,6
5-10	383265	148044	38,6	138828	36,2
10-20	243388	134399	55,2	126971	52,2
20-50	98665	61608	62,4	68541	69,5
50-100	13714	11040	80,5	10798	78,7
100 i więcej	7461	4235	56,8	4971	66,6
Razem	1708099	545190	31,9	519504	30,4

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w Polsce w 2005 r., GUS, Warszawa 2006.

Charakterystyka gospodarstw rolnych objętych dopłatami bezpośrednimi i korzystających z usług doradczych w układzie wojewódzkim wskazuje, że najczęściej rolników ubiegających się o te formy pomocy doradczej wywodziło się z woj. kujawsko-pomorskiego (60,6%), zachodniopomorskiego (59,2%), pomorskiego (55,5%), małopolskiego (54,4%), wielkopolskiego (53,5%) i warmińsko-mazurskiego (52,5%), przy średniej krajowej wynoszącej 42,1%. We wszystkich województwach największy potencjał doradczy miały ośrodki doradztwa rolniczego, dysponujące określoną bazą i kadrą doradczą, która ponadto systematycznie pod-

nosiła swoje kwalifikacje zawodowe, zwłaszcza w ramach CDR w Brwinowie. Wyniki badań wskazują na występowanie określonej zależności między potencjałem ekonomicznym gospodarstw rolnych i ich strukturą agrarną, polegającą na tym, że gospodarstwa rozwojowe chętnie sięgały po pomoc, zwłaszcza ODR. Drugą prawidłowość występującą w badaniach wskazuje, że we wszystkich województwach różnica między korzystającymi z usług doradczych w pozycji „ogółem” w stosunku do pozycji „z usług ODR” jest niemal identyczna i wynosi od 1,7 do 2,8%. Świadczy to o dominującej pozycji ośrodków doradztwa rolniczego, które na tym etapie badań nie miały konkurencji ze strony prywatnych firm komercyjnych (tabela 3).

Tabela 3

Liczba gospodarstw rolnych korzystających z usług doradztwa rolniczego według województw (2005)

Województwa	Liczba gospodarstw rolnych objętych dopłatami bezpośrednimi	Gospodarstwa rolnych korzystające z usług doradczych	Procent	W tym z usług ODR	Procent
Dolnośląskie	58098	28815	49,6	27669	47,6
Kujawsko-pomorskie	66641	40376	60,6	38891	58,3
Lubelskie	179639	61637	34,3	57230	31,8
Lubuskie	20242	10105	49,9	9522	47,1
Łódzkie	127212	50417	39,6	47694	37,5
Małopolskie	128419	69881	54,4	63598	49,5
Mazowieckie	210961	70084	33,2	64234	30,4
Opolskie	28215	8858	31,4	8038	28,5
Podkarpackie	121703	37014	30,4	33860	27,8
Podlaskie	82009	36452	44,4	35088	42,7
Pomorskie	38622	21458	55,5	20308	52,6
Śląskie	50477	22375	44,3	19918	39,5
Świętokrzyskie	90237	26028	28,8	23911	26,5
Warmińsko-mazurskie	42825	22485	52,5	21308	49,7
Wielkopolskie	121885	65260	53,5	60979	50,1
Zachodniopomorskie	28251	16728	59,2	16214	57,4
Razem	1395436	587973	42,1	548462	39,3

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w Polsce w 2005 r., GUS, Warszawa 2006.

Należy zwrócić uwagę, że obie prezentowane tabele (tabela 2 i 3) różnią się nieco między sobą. Różnica wynika z faktu, że tabela 2. dotyczy wszystkich rolników dysponujących gospodarstwami rolnymi powyżej 1 ha, zaś w tabeli 3. dane dotyczą gospodarstw rolnych korzystających z dopłat bezpośrednich. Udział rolników będących w systemie instrumentów wsparcia dopłat bezpośrednich był zdecydowanie większy (42,1%), aniżeli wśród ogółu rolników dysponujących gospodarstwami powyżej 1 ha (31,9%).

System doradztwa rolniczego w zakresie instrumentów wzajemnej zgodności (cross-compliance) i niektórych działań PROW

Niektóre działania zawarte w PROW 2007-2013 wymagają wsparcia ze strony służb doradczych. Dotyczy to zwłaszcza działań zawartych w Osi 2 PROW pod nazwą „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, obejmujących wspieranie gospodarstw rolnych na obszarach ONW, programy rolnośrodowiskowe i zalesianie gruntów rolnych. Dostęp do usług doradczych dla rolników ma ułatwić specjalne działanie w PROW pod nazwą „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, które obarczone jest pewnymi specyficznymi właściwościami polegającymi na tym, że za usługi rolnik musi płacić podatki od towarów i usług VAT, ponieważ instrumenty pomocowe UE nie pozwalają na płaconie takich podatków. Działanie to skierowane zostało do 400 tys. rolników, na ogólną kwotę 437,5 mln euro [PROW 2007].

W wyniku reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. zmieniono sposoby wspierania przez UE sektora rolnego, którego zasady zostały ściślej powiązane z płatnościami obszarowymi. Dopłaty bezpośrednie zostały uzależnione od spełnienia przez rolników szeregu wymogów, którym nadano nazwę wymogi wzajemnej zgodności. Zasady wzajemnej zgodności zostały podzielone na trzy obszary, przy czym obszar A– obejmujący zagadnienia ochrony środowiska oraz identyfikacje i rejestrację zwierząt, zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2009 r. Natomiast obszar B– obejmujący wymagania w zakresie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin będzie obowiązywać od 2011 r. Trzeci obszar C– obejmujący wymogi w zakresie dobrostanu zwierząt wejdzie w życie w 2013 r. Wymogi wzajemnej zgodności nie są zjawiskami nowymi w naszym rolnictwie, ponieważ rolnik już przedtem był zobowiązany do przestrzegania określonych zasad na podstawie prawodawstwa krajowego. Natomiast nowym elementem jest powiązanie przestrzegania tych wymogów z wielkością otrzymywanych przez rolnika płatności obszarowych [Dostosowanie gospodarstw rolnych 2009].

Doradcy, którzy świadczą usługi dofinansowane ze środków publicznych, są zobowiązani pomóc rolnikom we wdrażaniu norm i wymogów wzajemnej zgodności w gospodarstwie rolnym. Doradcy muszą wykazać się dobrą znajomością przepisów związanych z zasadami świadczenia usług doradczych i sposobami dokumentowania pracy doradczej. Wśród innych wymogów wymienia się posiadanie kierunkowego wykształcenia wyższego, ukończony kurs z zakresu cross-compliance zakończony pisemnym egzaminem oraz permanentne doskonalenie zawodowe na kursach. W procesie świadczenia usług doradczych, oprócz publicznych jednostek doradztwa rolniczego, nowe regulacje prawne pozwalają na tworzenie licencjonowanych prywatnych podmiotów komercyjnych, mających na celu wspomoczenie procesów zachodzących na obszarach wiejskich.

Centrum Doradztwa Rolniczego ma obowiązek kontrolowania prywatnych podmiotów doradczych, które uzyskały akredytację i pomagają rolnikom w dostosowaniu gospodarstw do wymogów UE [rozporządzenie MRIRW 2008]. Tak więc poczynając od 2008 r. otworzyła się formalna droga do tworzenia komercyjnych firm doradczych o charakterze prywatnym, które powinny wzmocnić kadrowo doradztwo publiczne, stojące przed trudnym zadaniem sprostania wyzwaniom związanych zwłaszcza ze spełnieniem wymogów wzajemnej zgodności. Do końca grudnia 2009 r. powstało w Polsce około 60 podmiotów uprawnionych do doradztwa, którym udzielono akredytacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Większość firm doradczych deklaruje działalność w skali całego kraju. Poza tym usługi doradcze mogą świadczyć Izby Rolnicze, które dysponują kadrą doradczą w liczbie 118 osób.

Instrumenty wzajemnej zgodności nie znalazły odzwierciedlenia w formie rozporządzenia w prawodawstwie polskim, lecz jedynie ogólne przepisy wykonawcze powołują się na rozporządzenie Rady (WE) z 2003 r. Ponadto wzmianki o konieczności przestrzegania cross-compliance znajdujemy w PROW przy omawianiu niektórych działań. Tak więc zakres i skuteczność wprowadzenia wymogów wzajemnej zgodności nie jest uzależniona tylko od sprawności samych doradców, lecz wręcz przeciwnie odpowiedzialność spada na rolnika, który jest beneficjentem systemu dopłat bezpośrednich. Obowiązkiem rolnika jest aktywnie uczestniczyć na wszystkich etapach w sporządzaniu planu dostosowania gospodarstwa do kryteriów wzajemnej zgodności, udostępniać potrzebne do przeprowadzenia oceny dokumenty i udzielać niezbędnych informacji [Dostosowanie gospodarstw 2009].

Problematyka finansowania usług doradczych

W celu umożliwienia doradcom rozwinięcia efektywnych usług doradczych, w PROW na lata 2007-2013 uruchomiono specjalne działanie pt. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, którego wprowadzenie uzasadniano trudnym dla większości rolników procesem dostosowania do wymogów UE. Ogółem kwotę wydatków na to działanie zaplanowano w wysokości 437,5 mln euro, w tym 350 mln euro wydatków publicznych (80%) i 87,5 mln euro wydatków prywatnych (20%). W PROW określono, że z usług doradczych będzie mogło skorzystać 600 tys. rolników (42,8%). Kryteria dostępu do działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” określają, że po wsparcie doradcze może sięgnąć każdy rolnik, który korzysta z dopłat bezpośrednich (1,4 mln rolników). Nie wprowadzono zastrzeżenia, że pierwszeństwo w dostępie do działania mają rolnicy, którzy otrzymują odpowiednio wysoki poziom płatności bezpośrednich (w UE co najmniej 15 tys. euro). Pomoc wynosi 80%

kosztów kwalifikowanych przypadających na usługę doradczą, jednak nie więcej niż 1500 euro (ponad 6000 zł) na jedno gospodarstwo rolne w całym okresie programowania. Oznacza to jednak jednocześnie, że 20% kosztów (300 euro) usług doradczych pokryć musi rolnik, które to koszty wzrastają o 22% VAT, co podnosi koszt opłaty ponoszonej przez producenta do 42% kosztów kwalifikowanych (do 660 euro czyli licząc po 4 zł za euro do 2640 zł). Biorąc pod uwagę, że ogólna kwota wsparcia w przeliczeniu na złote (4 zł za 1 euro) wynosi 1 750 mln zł, to oczekuje się że rolnicy będą partycypować w tym procesie z tytułu VAT na poziomie 385 mln zł, co jest założeniem trudnym do spełnienia a więc w gruncie rzeczy nie-realnym [PROW 2007]. Co prawda rolnicy mogą sobie odliczyć podatek VAT, ale tylko 1% rolników w Polsce korzysta z ogólnie obowiązujących przepisów o VAT. Pozostali to tak zwani rolnicy „ryczałtowi”, którzy do ceny sprzedanych produktów rolnych mają doliczane 5% ceny netto sprzedaży, wypłacane rolnikowi przez nabywcę produktów rolnych. Potwierdzenie tezy, że nie wszystkie środki wsparcia finansowego przewidziane na to działanie będą w pełni wykorzystane, znajdujemy w nowelizacji PROW, jaką Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiło w Komisji Europejskiej w 2009 r. Koszt całkowity działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy” został obniżony z 437,5 mln euro do 272,5 mln euro, czyli o 37,7%. W podobnym stopniu zostały obniżone wydatki publiczne na ten cel z 350,0 mln euro do 218,0 mln euro. Udział rolników partycypujących w tym procesie spadł z 87,5 mln euro do 54,5 mln euro, co należy odnotować jako zjawisko korzystne dla kształtowania obszarów wiejskich. W warunkach polskich rolnicy przyzwyczaili się, że usługi doradcze są świadczone bezpłatnie zarówno w ramach gospodarstwa rolnego, jak i w obszarze przeprowadzanych szkoleń i kursów. Tymczasem działanie „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” ujęto jako „usługę”, za którą należy płacić podatek VAT, co jest poważną wadą tego działania. Jak wiadomo podatek VAT nie może być pokrywany ze środków UE, bądź pokrywany z udziałem środków publicznych. Jako uzasadnienie tego działania podano, że kryteria dostępu są korzystne dla rolnika a pomoc doradcza polega na przekazywaniu wiedzy związanej z przestrzeganiem przepisów wspólnotowych a więc usługa nie ma charakteru inwestycyjnego, zaś uzyskana kompleksowa ocena gospodarstwa, uchroni rolnika przed wykluczeniem z pomocy finansowej w ramach WPR.

W rozporządzeniu MRiRW określono rodzaje usług doradczych dla rolników oraz stawki opłat za te usługi. I tak za kompleksową ocenę gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania wymogów wzajemnej zgodności, w przypadku produkcji roślinnej, stawki opłat określono na 1200 zł, zaś w przypadku produkcji zwierzęcej na 2200 zł. Za ocenę gospodarstwa rolnego w zakresie spełniania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, odpowiednio 150 zł i 300 zł. Rozporządzenie MRiRW ukazało się stosunkowo późno, bo dopiero po prawie 1,5 roku od rozpoczęcia

wdrażania nowego PROW, zaś nabór wniosków przeprowadzony był jeszcze później, bo prawie po 2,5 roku [Rozporządzenie MRiRW 2008]. Czynniki te zapewne są przyczyną niskiego stopnia wykorzystania pomocy finansowej na usługi doradcze, co obrazuje poniższa tabela w ujęciu makroregionów:

Tabela 4

Liczba złożonych wniosków i wykorzystanej kwoty pomocy na usługi doradcze (stan na koniec 2009)

Makroregion	Województwa	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota pomocy (w zł)	Średnio na jeden wniosek (w zł)	Procent do ogólnej liczby wniosków
I makroregion	Kujawsko-pomorskie, Wielkopolskie	1082	3924700	3627	23,2
II makroregion	Lubelskie, Łódzkie, Mazowieckie, Podlaskie	404	1746500	4323	8,6
III makroregion	Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie, Świętokrzyskie	183	437000	2387	3,9
IV makroregion	Dolnośląskie, Lubuskie, Opolskie	258	1306000	5062	5,5
V makroregion	Pomorskie, Warmińsko-mazurskie, Zachodniopomorskie	2751	11369750	4132	58,8
Razem		4678	18783950	4015	100,0

Źródło: badania własne w oparciu o dane ARiMR oraz CDR.

Z danych wynika, że najwięcej wniosków złożyli rolnicy w makroregionach charakteryzujących się wysokim stopniem dochodów rolniczych, dobrą strukturą agrarną oraz dużą liczbą gospodarstw wielkoobszarowych. Dotyczy to zwłaszcza I i V makroregionu (58,8%), obejmującego województwa północno-zachodnie. W sumie w stosunku do planu rolnicy złożyli wnioski na poziomie 1,2% i na podobnym poziomie była wnioskowana kwota pomocy.

Usługi doradcze nie zostały ograniczone do jednego działania w PROW 2007-2013 związanego z „Korzystaniem z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. Pomoc doradcza powinna być świadczona wobec 22 działań zawartych w PROW 2007-2013, ze szczególnym uwzględnieniem trzech działań zawartych w Osi 2, tj. „Programy rolnośrodowiskowe”, „Wspieranie rolników działających na obszarach ONW” oraz „Zalesienie gruntów rolnych”. Ocenie czy rolnik wywiązuje się z instrumentów wzajemnej zgodności podlegać będzie corocznie 1 % gospodarstw rolnych. Oznacza to konieczność dokonania takiej oceny w 14 tys. gospodarstw rolnych. W PROW 2007-2013 programami rolnośrodowiskowymi planuje się objąć 200 tys. gospodarstw, wspieraniem gospodarstw gospodarujących na terenach ONW 750 tys. rolników oraz 52 tys. posiadaczy lasów [PROW 2007].

Uwagi końcowe

Na przestrzeni ostatnich lat w większości krajów Unii Europejskiej przyjęto systemy doradztwa rolniczego, które ukształtowane zostały pod wpływem regulacji prawnych UE z 2003 r. Na ogół przyjęto mieszany model doradztwa państwo-wo-prywatnego, z licznymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki danego kraju. W Polsce, obok instytucji państwowych, otwarta została droga do akredytacji podmiotów prywatnych, świadczących usługi doradcze w ramach działania PROW 2007-2013. Przyjęty w doradztwie model partnerstwa publiczno-prywatnego stanowić może rękojmię skutecznego wspierania rolników na ich drodze stawiania się autentycznym partnerem w ramach funkcjonowania wspólnej polityki rolnej. Model ten na obecnym etapie rozwoju doradztwa oznacza dominującą pozycję podmiotu państwowego, jakimi są dziś ośrodki doradztwa rolniczego. Wydane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzenie z 2008 r. w sprawie akredytacji prywatnych podmiotów doradczych ukierunkowało powstające firmy na jedno działanie pt. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” i ograniczyło ich czas funkcjonowania do dnia 31 grudnia 2015 r. Takie ukierunkowanie prywatnych podmiotów doradczych o charakterze komercyjnym utrudnia im przyjęcie strategii działania w dłuższej perspektywie czasowej. Przed doradcami postawiono zadanie działania na rzecz poprawy poziomu dochodów rolniczych, podnoszenia konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenia poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich.

Jednakże funkcje doradcze ukierunkowane zostały głównie na działania rolno-środowiskowe a zwłaszcza działania związane ze spełnianiem wymogów wzajemnej zgodności. Postawiono przed nimi instrument wsparcia w postaci działania PROW „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, który w obecnych warunkach, przy uczestniczeniu w kosztach tych usług przez samych rolników, może nie spełniać swojego podstawowego celu i zadania.

Doradcy w swojej misji udzielania porad znaleźli oparcie wśród 31,9 % ogółu producentów rolnych (42,1% rolników korzystających z dopłat bezpośrednich), przy czym największe zainteresowanie usługami doradczymi wykazywały gospodarstwa wysokotowarowe, dysponujące powierzchniami od 50 do 100 ha.

Ośrodki doradztwa rolniczego dysponują konkretnym potencjałem organizacyjnym i kadrą fachowców, coraz lepiej przygotowaną do spełniania misji wprowadzania innowacji rolniczych. Na obecnym etapie rozwoju doradztwa rolniczego w gorszej sytuacji znajdują się prywatne firmy doradcze, które dopiero teraz uzyskują akredytację i próbują rozwijać swoje firmy. Należy im pomóc, aby idea partnerstwa publiczno-prywatnego mogła się w pełni urzeczywistnić.

LITERATURA

1. Charakterystyka gospodarstw rolnych w Polsce w 2005 r., (2006): Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
2. Dostosowanie gospodarstwa rolnego do minimalnych wymogów wzajemnej zgodności, Poradnik metodyczny dla doradców, (2009): Centrum Doradztwa Rolniczego, Oddział Radom.
3. Kania J. (2006): Zmiany w systemach doradztwa rolniczego w świecie, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 1.
4. Pabich A. (2007): Stan zatrudnienia w jednostkach doradztwa rolniczego w 2007r, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 2.
5. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007): Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003r ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników.
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008r w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego PROW na lata 2007-2013.
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008r w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz doradzania odnośnie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej.
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego PROW na lata 2007-2013.
10. Ustawa z dnia 22 października 2004r o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507).

ANTONI MICKIEWICZ, BOGDAN M. WAWRZYŃIAK

DORADZTWO ROLNICZE WOBEC WYMOGÓW WYNIKAJĄCYCH Z REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Słowa kluczowe: *system doradztwa rolniczego, wymogi wzajemnej zgodności, makroregiony, partnerstwo publiczno-prywatne*

STRESZCZENIE

Podstawowym celem opracowania było przedstawienie sytuacji w doradztwie rolniczym w momencie realizacji ważnych zadań wynikających w PROW na lata 2007-2013 oraz instrumentów realizacji zasad wzajemnej zgodności. Zadania te spełniają nie tylko

instytucje publiczne, ale od 2008 r. otwarto drogę do powstawania prywatnych podmiotów doradczych o charakterze komercyjnym.

W Polsce funkcjonuje 16 ośrodków doradztwa rolniczego, skupiających ponad 4400 specjalistów i doradców oraz zaledwie 60 prywatnych firm doradczych, których mała liczba nie zapewnia spełnienia kryterium modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ utrudnia to równość podmiotów w dostępie do usług doradczych. Na obecnym etapie realizacji zadań objętych PROW 2007-2013, istnieje obawa niepełnego wykorzystania środków finansowych zapisanych w działaniu „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. Działanie to jest zróżnicowane w zależności od występujących makroregionów, z wyraźną przewagą dla regionów charakteryzujących się dobrą strukturą agrarną.

ANTONI MICKIEWICZ, BOGDAN M. WAWRZYNIAK

AGRICULTURAL ADVICE AGAINST REQUIREMENTS ARISING FROM THE REFORM
OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

Key words: *agricultural consultancy systems, cross-compliance requirements, macro regions, private-public partnership*

SUMMARY

The primary aim of the presented study was to introduce the actual situation in agricultural consultancy services in the time of realisation of tasks resulting from PROW 2007-2013 and the instruments of realisation of cross-compliance principles. The tasks are being fulfilled not only by public institutions, but also by private centres which have commercial character.

There are 16 state agricultural agencies in Poland. There are employed more than 4400 specialists and consultants in comparison to 60 private consultancy agencies. The low number of private consultancy agencies does not fulfil the criteria for the private-public partnership, because the situation makes difficult equal access to consultancy services. There is a concern for incomplete usage of financial means from the PROW 2007-2013, being granted for using consultancy services for farmers and forest owners, on the actual stage of its realisation process. This action is diverse depending on macro regions, with the advantage for regions characterized by well developed agrarian structure.

e-mail: amickiewicz@zut.edu.pl
e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl