

BOGDAN M. WAWRZYŃIAK  
*Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy  
w Bydgoszczy*

## SPOSOBY KSZTAŁTOWANIA SYSTEMÓW DORADZTWA ROLNICZEGO W ŚWIETLE PRAWODAWSTWA POLSKIEGO<sup>1</sup>

### 1. Wstęp

W Polsce pierwsze instytucje o charakterze doradczym pojawiły się w połowie XIX wieku, powoływane przez towarzystwa bądź organizacje rolnicze. W sposób może nie zawsze uświadomiony, znaleźliśmy się – obok Danii, Niemiec i Austrii – wśród krajów mających najdłuższą historię, tworzącą podwaliny do powołania służby doradczej. Czynnikiem sprzyjającym powstawaniu służby doradczej należy upatrywać w stopniowym rozwoju rolnictwa na bazie innowacji rolniczych i zmianie ustawodawstwa rolnego, sprzyjającego tworzeniu gospodarstw towarowych (u nas uwłaszczenie chłopów) [Maziarz, 1975].

W okresie międzywojennym Polska powstająca na bazie trzech krajów zaborczych, charakteryzowała się początkowo odmiennymi ustrojami rolnymi, które próbowały zespolić konstytucja i ustawy o reformie rolnej. Pełnej integracji nie udało się uzyskać, z uwagi na krótki, bo trwający zaledwie 20 lat okres międzywojenny. Służby rolne podporządkowane były izbom rolniczym, które wraz z nauczycielami niższych szkół rolniczych skupione były w wydziałach oświaty rolniczej.

Po drugiej wojnie światowej znaleźliśmy się pod wpływem innej opcji politycznej, która upatrywała sukces we wzroście produkcji rolniczej, poprzez pełne uspołecznienie sektora rolnego. Był to okres, który oddalał nas od zachodnich ośrodków i nowoczesnej myśli naukowej, zaś ideologia uzyskała przewagę nad racjonalnym gospodarowaniem. Jednak upór rolników polskich i ich przywiązanie do ziemi spowodowało, że pod koniec lat 50-tych odstąpiono od intensywnej kolektywizacji rolnictwa, a jednocześnie powstały przesłanki do powoływania służby doradczej. W ten sposób dołączyliśmy, jako jedyni z obozu krajów postko-

<sup>1</sup> Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

munistycznych, do grupy krajów rozwijających rolnictwo w oparciu o jednostki, mające na celu wprowadzanie innowacji rolniczych.

## 2. Cel i zakres pracy

Podstawowym celem opracowania była analiza etapów rozwoju służb rolnych i doradczych, której dokonano poprzez pryzmat rozwiązań legislacyjnych. Badania zmierzały do wskazania na źródła ewolucji funkcjonowania służb i ich uwarunkowania społeczno-organizacyjne. Wskazano, że nie przywiązywano uwagi do podstaw prawnych funkcjonowania instytucji doradczych, lecz podejmowane decyzje zależały od rządu i instancji partyjnych, które zgłaszały potrzebę kolejnych zmian. Nie liczone się również z liczebnością służby doradczej i ich podporządkowaniem organizacyjnym, ponieważ nie stosowano rachunku ekonomicznego. Doprowadziło to do nadmiernego rozrostu służby doradczej oraz do mnożenia stanowisk i zależności organizacyjnej.

Poprzez analizę zjawisk mających miejsce w przeszłości, dążono do spojrzenia na współczesne usytuowanie doradztwa rolniczego w Polsce. Będąc w rodzinie krajów europejskich musimy stosować się do prawodawstwa unijnego, przy możliwości zachowania autonomii w doborze środków zmierzających do realizacji postawionych zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej. W artykule po raz pierwszy zwrócono uwagę na rolę i zadania Centrum Doradztwa Rolniczego, które nie doczekało się większej liczby opracowań w ramach literatury przedmiotu. W opracowaniu nie podjęto celowo istotnej kwestii warunków zatrudniania i wynagrodzenia służby doradczej, aby uniknąć nadmiernego rozmiaru artykułu.

## 3. Główne etapy rozwoju służby rolnej i doradczej

Służba rolna i doradcza podlegała stałej ewolucji, która wyrażała się nakładaniem na nią coraz większych zadań o charakterze nie tylko doradczym, ale także administracyjnym (agrominimum), oświatowym (szkolenia, kursy) a nawet politycznym. Służby miały w przeszłości stanowić instrument realizacji polityki rolnej czyli być swoistą linią transmisyjną decyzji partyjnych i rządowych na grunt rolnictwa chłopskiego.

Patrząc retrospektywnie na kolejne etapy rozwoju służby rolnej i doradczej, można stwierdzić, że zmiany następowały głównie w oparciu o zmiany podziału administracyjnego kraju, w mniejszym zaś zakresie przywiązywano uwagę do misji czy posłannictwa innowacyjnego tej służby. W pierwszych latach powojennych (1944-1949) starano się nawiązywać do doświadczeń okresu międzywojennego i instruktorów powoływano przy izbach rolniczych. Radykalna zmiana kursu polityki rolnej w kierunku uspołdzielczenia wsi (1949), przyczyniła się do likwidacji

tych stanowisk pracy. Drugi etap (1950-1956) charakteryzujący poziom zatrudnienia w powiatowej administracji rolnej pozostał utajniony, zresztą jak niemal wszystkie dane statystyczne z tego okresu.

Odbudowa służb rolnych nastąpiła w okresie reaktywowania kółek rolniczych, które powołały na stanowiska instruktorów, mających na celu udzieleniu pomocy młodym organizacjom chłopskim, jakimi stały się kółka rolnicze i koła gospodarstw wiejskich. W trzecim etapie (1957-1967) służba była powoływana w oparciu o zarządzenie nr 122 Ministra Rolnictwa z dnia 17 stycznia 1958 r. w sprawie zadań instruktorów rolnych. Był to doniosły akt prawny, który po raz pierwszy w historii działalności służb rolnych doczekał się odrębnego zarządzenia, określającego ich status społeczny i zawodowy. W 1960 r. w nazewnictwie zaszły zmiany i zamiast nazwy instruktora rolnego, zaczęto używać pojęcia agronoma gromadzkiego. Jego zadania zostały bardziej precyzyjnie sformułowane w zarządzeniu nr 173 Ministra Rolnictwa z dnia 24 grudnia 1960 r. w sprawie zadań służby agronomicznej w zakresie podnoszenia produkcji rolniczej. Wśród podstawowych obowiązków agronoma gromadzkiego wymieniono potrzebę stałego podnoszenia poziomu kultury rolnej na wsi oraz wykonywanie statutowych zadań kółek rolniczych [Wawrzyński 1991].

W celu zachowania chronologii warto przypomnieć, że w myśl uchwały nr 88/56 Prezydium Rządu z 1956 r. powołano rolnicze rejonowe zakłady doświadczalne (RRZD), na bazie których potem organizowano wojewódzkie ośrodki postępu rolniczego. Początkowo RRZD były traktowane jako terenowe placówki naukowo-badawcze, których celem było adaptowanie do lokalnych warunków zakończonych badań naukowych.

W IV etapie (1968-1972) kształtowania charakteru służby rolnej zdecydowano się na koncentrację tej służby w gminie, co odbyło się kosztem służb branżowych i surowcowych. W każdej gminie powołano agronoma i zootechnika a każdy z nich do pomocy uzyskał asystenta. Dodatkowo wprowadzono stanowisko referenta rolnego, z misją odciążenia służby fachowej od mitręgi biurokratycznej. W zarządzeniu nr 14 Ministra Rolnictwa z dnia 6 lutego 1968 r. dotyczących wytycznych w sprawie zadań i metod pracy gromadzkiej służby rolnej oraz referenta rolnego określono, że zadaniem służb gromadzkich jest organizowanie produkcji rolniczej w gromadzie i upowszechnianie postępu rolniczego. Od tego czasu licząc notujemy niebywały wzrost ilościowy kadr doradczych, który swoje apogeum osiągnął w następnej fazie rozwoju tej służby.

W pierwszym okresie reformowania krajowej administracji terenowej było wprowadzenie w 1973 r. zamiast gromad, nowych jednostek administracyjnych w postaci gmin. W miejsce dotychczasowych 6331 gromad, powstało około 2500 gmin, które były większe obszarowo i o zmienionych kompetencjach. W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zasad

organizacji, zadań i wynagradzania gminnej służby rolnej, w skład tej służby wchodził kierownik gminnej służby rolnej, instruktorzy ogólnogminni (np. WGD), instruktorzy specjalistyczni (np. melioracji i łąkarstwa) oraz instruktorzy rejonowi [Wawrzyniak 2003].

Kolejnym krokiem w procesie tworzenia nowego podziału administracyjnego kraju była likwidacja w 1975 r. powiatów i utworzenie nowych 49 województw. Wprowadzenie nowego podziału administracyjnego kraju pociągnęło za sobą kolejną reorganizację służby rolnej i utworzenie nowej instytucji w postaci wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego (uchwała nr 125/75 Rady Ministrów). Nałożenie się na siebie gminnej służby rolnej z nowopowstającymi wojewódzkimi ośrodkami postępu rolniczego (specjaliści dykcji WOPR), doprowadziło do wzrostu ilościowego tej służby, do niespotykanego nigdy poprzednio poziomu ponad 20 tys. osób.

Tabela 1

### Etapy rozwoju służby rolnej i doradczej

Etap	Lata	Instytucje lub organizacje rolnicze	Rodzaje stanowisk	Średnia liczba doradców w danym okresie
I	1944-1949	Izby rolnicze (do 1947 r), Związek Samopomocy Chłopskiej	Instruktor rolny, Instruktorzki wiejskiego gospodarstwa kobiecego	1514
II	1950-1956	Powiatowa administracja rolna, Państwowe ośrodki maszynowe	Agronom powiatowy, Agronom	b. d.
III	1957-1967	Powiatowe związki kółek rolniczych	Instruktor rolny, agronom gromadzki	2077-3893
IV	1968-1972	Prezydium gromadzkiej rady narodowej	Agronom i zootechnik gromadzki oraz ich asystenci	8692-10698
IV a	1968-1972	Rolnicze rejonowe zakłady doświadczalne	Powiatowy inspektor doradztwa specjalistycznego	536
V	1973-1981	Urzędy gminne- gminna służba rolna	Kierownik gsr oraz instruktorzy rolni	14976-20843
VI	1975-1990	Wojewódzkie ośrodki postępu rolniczego	Specjalista zakładowy, specjalista terenowy (rejonowy)	10420-11213
VII	1991-2004	Ośrodki doradztwa rolniczego	Specjaliści i doradcy	5514
VII	2005 -	Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego	Specjaliści i doradcy	4000

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany społeczno-polityczne i gospodarcze zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. oznaczały odejście od modelu gospodarki sterowanej przez państwo, w kierunku gospodarki rynkowej, funkcjonującej w oparciu o rachunek ekonomiczny. W tej sytuacji stało się jasne, że utrzymanie z budżetu państwa tak dużej grupy doradców okazało się niemożliwe. Zaczęła się dość powszechna redukcja

zatrudnionych pracowników WODR, w pierwszej kolejności osób mogących przejść na wcześniejszą emeryturę. Dużą rolę w pierwszym okresie rekonstrukcji doradztwa rolniczego odegrali eksperci zagraniczni, którzy zdecydowanie opowiedzieli się za dalszym utrzymaniem służb rolnych w kraju, wobec zakusów zrezygnowania z dalszego ich finansowania z budżetu państwa. Polska uzyskała silne wsparcie ze strony wielu krajów wysoko rozwiniętych oraz instytucji międzynarodowych, takich jak, EWG, Bank Światowy, OECD i FAO. W tym czasie utworzono także Polsko-Amerykański Program Doradztwa Rolniczego (1992-1995).

Ośrodki doradztwa rolniczego powstały w 1991 r. na bazie dawniejszych wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego, poprzez powierzenie wojewodom misji utworzenia ośrodków na ich terytorium. Podstawowym celem zapoczątkowanych zmian była potrzeba uspołecznienia doradztwa (społeczne rady), a ponadto dostosowania go do potrzeb rolnictwa przechodzącego na tory gospodarki rynkowej. Tak ważne zjawisko, jak zmiana przynależności organizacyjnej nie regulowana ustawą (rozporządzeniem), lecz prawem budżetowym, wprowadzającym ustawy reformujące administrację publiczną z 1991 r. [Ustawa 1991]. Nastąpiło oddzielenie funkcji doradczych od działalności gospodarczej i produkcyjnej, pozabawiając tym samym ODR zaplecza w postaci gospodarstw rolnych. Z perspektywy dzisiejszej widać, że poważnym błędem było pozbawienie ODR-ów użytków rolnych, które stanowiłyby duże źródło dochodów ośrodków. Z czasem zaszła konieczność rozszerzenia zakresu zadań i usług świadczonych przez ośrodki doradztwa rolniczego. W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 1994 r w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa, w tym upowszechniania doradztwa rolniczego, znalazły się również między innymi zadania mające na celu organizowanie i upowszechnianie inicjatyw mających na celu promocję wszelkich form organizacyjnych grupowego działania wśród społeczności wiejskiej [Rozporządzenie 1994].

Ośrodki doradztwa rolniczego jako jednostki budżetowe były dotowane przez państwo. Proces tego dotowania odbywał się poprzez urząd wojewódzki. System do 1999 r opierał się na 49 ODR zlokalizowanym w każdym województwie. Każdy z ośrodków posiadał swój własny statut i regulamin funkcjonowania zakładu pracy. Nadzór merytoryczny nad działalnością doradczą i upowszechnieniową sprawowało Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Sytuacja ODR uległa radykalnej zmianie w 1999 r czyli w momencie wprowadzenia nowego podziału administracyjnego kraju, poprzez powołanie 16 nowych województw w miejsce 49 dawniejszych i przywróceniu 314 powiatów. Nastąpiła reorganizacja polegająca na wyborze ośrodków wiodących i przekształcenie pozostałych w oddziały. Lokalizacja nowych siedzib odbywała się w ten sposób, że na ogół wybór padał na ośrodki leżące blisko władz wojewódzkich. Niektóre ODR zlokalizowano wręcz w miastach wojewódzkich, jak przykładowo w Gdańsku,

Poznaniu, Olsztynie, Wrocławiu czy Warszawie. Jedynie woj. śląskie zdecydowało się na zlokalizowanie ODR na terenie byłego województwa częstochowskiego.

Wobec perspektywy bliskiej integracji Polski z Unią Europejską zaczęto intensywnie pracować nad nadaniem wyższej rangi ODR i uczynienie z nich instytucji pożytku publicznego. Rezultaty tych poczynań zakończyły się przyjęciem pierwszej ustawy sejmowej o jednostkach doradztwa rolniczego z 2004 r. [Ustawa 2004].

Ważnym czynnikiem kształtującym charakter służby doradczej był poziom jej wynagradzania i zestaw instrumentów (premie, staże, odprawy) motywujących do pracy. Problematykę tę w analizowanym okresie przedstawiono w artykule „Kierunki zmian w wynagradzaniu służby rolnej i doradczej” (ZDR nr 1/2 z 2003 r.) [Wawrzyniak 2003].

Dokonując przeglądu zmian organizacyjnych i instytucjonalnego usytuowania doradztwa rolniczego w latach 1957 - 2004, zwraca uwagę duża częstotliwość tych zmian (średnio co 6-7 lat) i przenoszenia służby rolnej i doradczej z jednej jednostki organizacyjnej do drugiej. Cechą charakterystyczną było poszukiwanie coraz to nowych instytucji czy organizacji, pozwalających na przekazanie im służby rolnej i doradczej. W procesie poszukiwań nowych instytucji brane były pod uwagę także izby rolnicze. Zmiany zaczęły się od związków kółek rolniczych, poprzez gromadzkie rady narodowe, a następnie urzędy gminne, by służby te trafiły do wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego, które następnie przekształcono w ośrodki doradztwa rolniczego. Zmiany spowodowały dużą rotację kadr doradczych, i dlatego duża liczba byłych doradców mogła sobie wpisać w CV pracę na tym stanowisku. Praca doradcza była także szczeblem w karierze zawodowej, zaś byli doradcy pełnią dzisiaj odpowiedzialne funkcję wójtów, burmistrzów, prezydentów, dyrektorów, prezesów, itp.

Zwraca uwagę fakt, że służbę rolną i doradczą powoływano oparciu o akty prawne stosunkowo niskiej rangi, jakimi na ogół były zarządzenia ministra rolnictwa. Z kolei RRZD i WOPR zostały powołane w drodze uchwały Prezydium Rządu czy Rady Ministrów a nie rozporządzenia. Dopiero powołanie ODR nastąpiło na drodze ustawy sejmowej, a więc aktu najwyższej rangi.

#### **4. Podstawy prawne powoływania jednostek doradztwa rolniczego w 2005 r.**

Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego określała organizację, zadania i zasady działania jednostek doradztwa rolniczego [Ustawa 2004]. Za jednostki doradztwa rolniczego uznano:

- Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie,
- 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, których terytorialny zasięg działania obejmuje obszar województwa właściwego ze względu na siedzibę tego ośrodka.

#### 4.1. Centrum Doradztwa Rolniczego

Historycznie biorąc, początki powstania CDR należy łączyć z powołaniem z dniem 1 stycznia 1991 r. Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie, które z kolei powstało na bazie Centralnego Ośrodka Oświaty i Postępu w Rolnictwie. Celem Centrum było zapewnienie efektywnego funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego oraz tworzenie podstaw programowych i metodycznych kształcenia, szkolenia i doskonalenia kadr w rolnictwie. Jednocześnie powołano oddziały w Krakowie i Poznaniu [Zarządzenie 1991].

Dnia 1 stycznia 1999 r. powołano Krajowe Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, wraz z 7 regionalnymi centrami w Barzkowicach, Płońsku, Przysieku, Radomiu Starym Polu, Wrocławiu i Częstochowie. Powołanie regionalnych centrów było próbą innego podporządkowania organizacyjnego niektórych ośrodków doradztwa rolniczego. Regionalne centra poprzez krajowe centrum podlegały ministrowi rolnictwa, pozostałe ODR urzędowi wojewody. Zadaniem Krajowego Centrum było przygotowanie i wydawanie materiałów dotyczących możliwości i sposobów korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej, uczestniczenie w zarządzaniu programami strukturalnymi z dziedziny rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz współpraca z partnerami zagranicznymi w sferze doradztwa rolniczego [Zarządzenie 1998].

Z kolei Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie wraz z oddziałami rozpoczęło swoją działalność w dniu 1 stycznia 2005 r. w drodze przekształcenia wspomnianego Krajowego Centrum Doradztwa, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. W skład CDR początkowo weszły oddziały w Krakowie i Poznaniu. Ustawa nie wspomina o oddziale w Radomiu. Dopiero mocą statutu powołano ten trzeci oddział. Natomiast pracownicy regionalnych centrów stali się pracownikami terytorialnie właściwych ośrodków doradztwa rolniczego [Ustawa 2004].

Centrum funkcjonuje w oparciu o akty normatywne, w tym głównie o ustawę, a ponadto o statut oraz regulamin organizacyjny. Centrum podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który nadaje mu w drodze zarządzenia statut oraz zatwierdza regulamin organizacyjny. Centrum zasięgiem swoim obejmuje cały kraj i jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. W myśl ustawy do podstawowych zadań Centrum z zakresu doradztwa rolniczego należy między innymi wprowadzenie jednolitych sposobów działania ośrodków doradztwa rolniczego, prowadzenia szkolenia dla pracowników ośrodków doradztwa, prowadzenie centralnego systemu informacji i bazy danych oraz upowszechnianie wyników badań naukowych [Ustawa 2004].

W ustawie określono jasno, że CDR nie sprawuje funkcje nadzorczej czy kontrolnych nad ośrodkami doradztwa rolniczego, ponieważ te podlegają wojewodzie (obecnie marszałkowi) a nie ministerstwu rolnictwa. Centrum doradztwa jedynie przygotowuje i wprowadza jednolite sposoby działania ODR w zakresie realizowa-

nych przez nie zadań. Zależność ODR od ministerstwa wyraża się poprzez dotacje budżetowe ustalane na szczeblu centralnym, w związku z tym pośrednio spełnia funkcje nadzorcze. Mamy tutaj do czynienia z dwoma układami doradztwa rolniczego, jeden mniejszy obejmujący CDR podlegający ministrowi rolnictwa, drugi większy (16 ODR) podlegający obecnie urzędowi marszałka. Oba układy są kompatybilne, powiązane ze sobą wieloma zależnościami, które mają silną podstawę prawną w postaci ustawy. Nie pozwala to na prowadzenie lokalnych polityk doradczych, w zależności od poglądów samorządowych decydentów, lecz pozwala na przyjęcie jednego schematu organizacyjnego na bazie powstających statutów.

Sytuacja powyższa uległa nieco zmianie po ukazaniu się ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW. Chodzi tutaj o działanie w ramach PROW pt.: „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. Zgodnie z ustawą CDR przeprowadza kontrole w zakresie spełniania przez podmioty mających akredytację, warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji oraz przestrzeganie warunków dotyczących świadczenia usług doradczych [Ustawa 2007].

W zarządzeniu nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie nadania statutu Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie podano enigmatycznie, że w ramach Centrum wyodrębnia się centralę w Brwinowie oraz oddziały w Krakowie, Poznaniu i Radomiu. Nie podano jaką rolę, zadania i funkcje mają spełniać oddziały [Zarządzenie 2005]. Podobny ogólny charakter miało znowelizowane zarządzenie nr 27 MRiRW z dnia 31 października 2008 r., w sprawie nadania statutu Centrum, w którym jedynie podano jakie mają występować działy i samodzielne stanowiska pracy. Ponadto upoważniono dyrektora Centrum, do tworzenia w miarę potrzeb, innych niż wymienione w zarządzeniu, komórek organizacyjnych. W uzasadnieniu do zarządzenia MRiRW podano, że nowy statut ma na celu dostosowanie struktury organizacyjnej CDR do efektywnej realizacji zadań wynikających z ustawy, w szczególności zadań związanych z przygotowaniem i wprowadzeniem jednolitych sposobów działania ośrodków doradztwa rolniczego [Zarządzenie 2008].

W regulaminie organizacyjnym CDR z 2009 r. szczegółowo omówiono organizację wewnętrzną i występujące komórki organizacyjne w Centrali i w oddziałach. Ponadto przedstawiono szczegółowe zadania jakie spoczywają na poszczególnych jednostkach organizacyjnych. Cechą charakterystyczną struktury organizacyjnej CDR jest to, że równomiernie podzielono komórki organizacyjne między Centralą a oddziałami, bez akcentowania wiodącej roli Centrali. Stanowi to o partnerskim traktowaniu oddziałów, mających dużo uprawnień o charakterze autonomicznym. Nawet biorąc pod uwagę liczbę zatrudnionych osób, to największą jednostką organizacyjną jest Radom (61 osób) a nie Centrala (56 osób). Natomiast oddział w Krakowie zatrudnia 40 osób, a w Poznaniu 34 osoby.

Działy merytoryczne, będące najwyższą komórką organizacyjną występują dość równomiernie w Centrali i oddziałach (po 2 działy, poza Krakowem – jeden dział). Natomiast brak komórek organizacyjnych jakimi są działy, jest rekompensowany niższym ogniwem organizacyjnym w postaci zespołów lub nawet jednoosobowych stanowisk pracy. Przykładowo w Centrali jest zlokalizowany Dział Metodyki, Doskonalenia Zawodowego i Kontroli Doradztwa Rolniczego, zaś w trzech oddziałach występują zespoły o identycznej nazwie. Jeśli chodzi o kontrolę doradztwa rolniczego, to stwierdzenie to odnosi się do prywatnych (komercyjnych) podmiotów doradczych.

Jednocześnie we wszystkich ośrodkach doradztwa rolniczego występują działy o identycznej nazwie i zapewne zadaniach, które zostały utworzone w oparciu o rozporządzenie MRiRW z 2009 r. w sprawie ramowego statutu WODR. Zachodzi pytanie, czy nie występuje zjawisko dublowania stanowisk i komórek organizacyjnych, które ma miejsce w CDR i na szczęblu wojewódzkich ODR a nawet w oddziałach ODR [Rozporządzenie MRiRW 2009].

Zatrudnienie w Centrum oscyluje poniżej 200 osób, w tym ponad 50% to specjaliści i doradcy, co przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela 2

#### Stan zatrudnienia w CDR wraz z oddziałami

Rok	Zatrudnienie ogółem	w tym specjalistów i doradców	Procent
2005	188	105	55,8
2006	193	96	49,7
2007	193	105	54,4
2008	186	106	57,0
2011	191	105	54,9

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane NIK.

Jak już wspomniano, w strukturze organizacyjnej CDR i jego oddziałach występuje podział stanowisk pracy na działy, zespoły i jednoosobowe stanowiska pracy. Obsada tych działów i zespołów była zróżnicowana, jeśli chodzi o liczbę osób tam zatrudnionych i wynikała z zakresu zadań, jaką miała dana komórka organizacyjna do wykonania. Z racji pełnionej funkcji koordynacyjnej, edukacyjnej, informatycznej (rejestracyjnej) i innych działań, liczba zatrudnionych w CDR osób w działach administracyjno-gospodarczych i finansowo- księgowych była zbliżona do liczby pracowników merytorycznych. Łącznie zatrudnionych było 105 fachowców (ponad 50%), licząc w tym kadrę kierowniczą.

W ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego z 2004 r. wymieniono zadania jakie wykonuje CDR z zakresu doradztwa rolniczego nieodpłatnie, przy czym ina-

czej te nieodpłatne zadania sformułowano w odniesieniu do CDR oraz odmiennie dla ODR. Natomiast tego rozróżnienia nie wprowadzono dla usług wykonywanych odpłatnie. Dysponujemy częściowymi danymi dotyczącymi wysokości przychodów uzyskiwanych przez CDR, z których wynika, że dotacje celowe oscylują wokół 10 mln zł rocznie, i coraz wyższą wartość dostarczały przychody z działalności odpłatnej, co jest prawidłowym kierunkiem kształtowania budżetu CDR.

Tabela 3

### Wysokość przychodów uzyskiwanych przez CDR (w tys. zł)

Rok	Ogółem	Dotacje budżetowe	Procent	Przychody z działalności gospodarczej	Procent	Pozostałe przychody	Procent
2005	12403	9259	74,7	2431	19,6	713	5,7
2006	15163	9777	64,5	3102	20,5	2284	15,0
2007	20153	9780	48,5	3932	19,5	6441	32,0

Źródło: Obliczenia własne w oparciu o dane NIK.

Dotacje celowe CDR w 2008 r. uzyskały wartość 11,3 mln zł. W kolejnym roku poziom wydatków budżetu państwa na CDR nieco spadł do 11,2 mln zł i w wyniku korekty budżetu w połowie roku wsparcie finansowe zmniejszono o 1,1 mln zł (10%). Wzrastały za to przychody z działalności gospodarczej oraz inne rodzaje przychodów.

Działalność Centrum Doradztwa Rolniczego została ukierunkowana na służeńie pomocą ośrodkom doradztwa rolniczego. Lista poczyniń CDR jest szeroka, począwszy od działalności informacyjno-wydawniczej, poprzez poczynania edukacyjne (e-learning), wystawienniczo-targowej a kończąc na prowadzeniu baz doradców uzyskujących certyfikaty. Do niewątpliwych osiągnięć CDR można zaliczyć stworzenie krajowego systemu informacji doradczej, jak i systemu pomocy doradcom rolniczym, w ramach którego wspierani zostają doradcy w rozwiązywaniu problemów rolnictwa i obszarów wiejskich. Działalność CDR zmierza do coraz większego korzystania z nowoczesnych technik informatycznych, w ten sposób aby w przyszłości świadczenie usług doradczych dla rolników odbywało się przez internet.

#### 4.2. Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego

Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego opierają swoją działalność na trzech ustawach i szeregu aktów prawnych niższej rangi, typu rozporządzenia i zarządzenia. Wśród ustaw są to:

- ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego z 2004 r.,
- ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFR-ROW z 2007 r.,

- ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie z 2009 r.

Ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego z 2004 r. określała, że jednostki są państwowymi podmiotami organizacyjnymi, posiadającymi osobowość prawną, które prowadzą szeroko pojętą działalność doradczą. Ośrodki podlegają właściwemu miejscowo województwie (obecnie marszałkowi sejmiku). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w drodze rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2004 r. nadał nazwy ośrodków oraz określił ich siedziby [Rozporządzenie 2004].

W ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego określono szczegółowo zadania dla ODR, przy czym wymieniono, które zadania prowadzone są w formie nieodpłatnej a które w formie odpłatnej. Wśród wymienionych 11 głównych zadań realizowanych w formie nieodpłatnej wymieniono wszelkiego rodzaju szkolenia dla rolników, działalność informacyjno - upowszechnieniową oraz analityczną. Natomiast do działalności o charakterze odpłatnym zaliczono prowadzenie ksiąg rachunkowych i dokumentacji niezbędnej dla rolników, działalność wydawniczą, poligraficzną i wiele innych szczegółowych zadań [Ustawa 2004].

Do zorganizowania systemu doradztwa rolniczego (FAS) zobowiązywało Polskę rozporządzenie Rady (WE) nr 1782 z 2003 r., mówiące o tym, że każdy kraj członkowski UE zorganizuje do 2007 r. odpowiedni system doradczy odpowiedzialny za zarządzanie (SMR) i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC0, przy spełnianiu wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance). Nasza ustawa ukazała się pod koniec 2004 r., jako pierwsza wśród nowych państw członkowskich. Obarczona była wadą polegającą na tym, że wzorowano się na starych przepisach z Europy Zachodniej, które jeszcze wówczas nie brały pod uwagę nowych uwarunkowań wynikających z poszerzonej Wspólnej Polityki Rolnej. System doradztwa rolniczego miano tworzyć głównie po to, aby stanowił instytucję zewnętrzną, służącą pomocą rolnikom we wdrażaniu zasad wzajemnej zgodności [Mickiewicz, Wawrzyniak, 2011].

W ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego brak odniesień do wytycznych zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) z 2003 r., zwłaszcza do regulacji ustanawiających wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego, które powinny być powiązane ze spełnianiem zasad wzajemnej zgodności, w tym do działań odnoszących się do właściwego gospodarowania na gruntach rolnych, rozwoju produkcji rolniczej i wspierania działalności rolniczej. Niedogodności tej nie likwidowała następna ustawa z 2007 r., która odnosiła się właściwie do jednego działania PROW 2007-2013, a mianowicie działania pn. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”. W ustawie tej wskazano, że działanie związane z korzystaniem z usług doradczych adresowane jest do jednostek doradztwa rolniczego, izb rolniczych oraz podmiotów, które uzyskały akredytację ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Natomiast CDR zobowiązano do

przeprowadzania kontroli w zakresie spełniania przez podmioty prywatne, warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji.

Trzecia ustawa z 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie spowodowała, że od 1 sierpnia 2009 r. nastąpiła zmiana przynależności organizacyjnej ODR, które zaczęły podlegać sejmikowi województwa, zamiast jak dotychczas wojewodzie. Spowodowało to konieczność opracowania nowych statutów i regulaminów organizacyjnych, a ODR stały się samorządowymi osobami prawnymi. Niedogodności nowego modelu funkcjonowania ODR polegają na tym, że otrzymują one z budżetu państwa dotacje celowe na wykonanie zadań, które kierowane są nadal przez urzędy wojewódzkie. Mocą tej ustawy zobowiązano ministra rolnictwa do przygotowania przepisów, zmierzających do nadania ODR jednolitej organizacji i sposobów działania [Ustawa 2009].

## 5. Uwagi końcowe

W artykule zwrócono uwagę, że Polska należy do nielicznej grupy krajów, mającej najdłuższe tradycje w funkcjonowaniu służby rolnej i doradczej. Powodem powoływania służb rolnych już w połowie XIX w. była chęć służenia pomocą rolnikom, którzy restrukturyzowali swoje gospodarstwa po procesie uwłaszczenia chłopów. Z kolei poprzez zabór pruski Polska uzyskała dostęp do kręgu cywilizacji zachodniej. Pomoc była również niezbędna w okresie międzywojennym, kiedy to przeprowadzono dwie duże reformy rolne. Jako naturalne wydawało się kontynuowanie tej tradycji po II wojnie światowej, lecz zmiana orientacji politycznej przyczyniła się do odejścia doradców o dużym doświadczeniu zawodowym.

Odejście od polityki uspołeczniania rolnictwa (1957), przyczyniło się do reaktywowania służby rolnej i doradczej. Wykazano, że służba ta podlegała ciągłej reorganizacji i odmiennej przynależności instytucjonalnej, co oczywiście nie sprzyjało stabilizacji kadry i wyrabianiu etosu doradcy. W kontekście opracowania, które kładzie nacisk na sprawę oceny, jaką rangę miały akty normatywne, regulujące istotne kwestie organizacyjne i finansowe służby rolnej, zwraca uwagę fakt niskiego usytuowania przepisów prawa regulujących funkcjonowanie omawianej służby. W hierarchii aktów normatywnych najniższą rangę mają zarządzenia, potem mamy do czynienia z rozporządzeniami ministra, rozporządzeniami Rady Ministrów a na najwyższym poziomie usytuowany jest akt prawny, jakim jest ustawa, stanowiony przez Sejm. W przeszłości posługiwano się zarządzeniami o charakterze wykonawczym, wydawanymi przez ministra resortowego, co przyczyniło się do niskiej rangi i pozycji służby rolnej i doradczej. Regulacje te pozwalały na dowolne sytuowanie doradców, bez uzasadnionych przesłanek na sprawy organizacyjne czy instytucjonalne, pozwalające na łatwe przenoszenie do-

radców, bez konieczności merytorycznego uzasadnienia tej decyzji. Także niską rangę legislacyjną miały uchwały Rady Państwa, które sytuowano niżej w stosunku do rozporządzenia.

Dopiero jednostki doradztwa rolniczego doczekały się ustawowego umocowania, które uczyniło z doradztwa podmiot liczący się w systemie organizacyjnym państwa i pozwoliło na nadanie im osobowości prawnej. Państwo zobowiązane jest z mocy ustawy do udzielenia jednostkom organizacyjnym pomocy z budżetu państwa poprzez dotacje celowe a także udzielanie wsparcia inwestycyjnego oraz pomocy przy pozyskiwaniu gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Formuła ustawowa, że jednostki posiadają osobowość prawną, pozwala na uzyskiwanie przychodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, przyczyniających się do zdobycia dodatkowych środków finansowych.

Należy zauważyć, że stosunkowo szybkie opracowanie i przyjęcie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego w 2004 r., które miało miejsce rok po ukazaniu się rozporządzenia Rady (WE) z 2003 r. spowodowało, że treści ustawy nie uwzględniały wszystkich aspektów i wymogów dotyczących systemów doradztwa rolniczego (FAS). Polska miała czas na wprowadzenie FAS do 2007 r. Na system doradztwa rolniczego należy spojrzeć również przez fakt pojawiania się kolejnych rozporządzeń Rady (WE) w 2005, 2006 i 2009 roku, które wносиły nowe akcenty do systemu. Niedociągnięcia te trzeba było uzupełniać kolejnymi ustawami i rozporządzeniami, zwłaszcza w kierunku spełniania wymogów wzajemnej zgodności, rozpoczynającymi się w 2009 r. Może warto spojrzeć na system doradztwa rolniczego pod kątem nowego okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020, i przygotować nowelizację ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego

## LITERATURA

1. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych przez państwowe jednostki doradztwa rolniczego, 2009, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
2. Maziarz C. (1975): Podstawy ogólne metodyki doradztwa rolniczego, Karniowice.
3. Mickiewicz A., Wawrzyniak B.M. (2011): Prawodawstwo unijne w zakresie kształtowania systemów doradztwa rolniczego, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 2.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie nazw i siedzib oraz ramowego statutu wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie ramowego statutu wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego.
5. Uchwała nr 88/56 Prezydium Rządu z 1956. w sprawie powołania rolniczych rejonowych zakładów doświadczalnych.
6. Uchwała nr 125/75 Rady Ministrów z 1975 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego.

7. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe.
8. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego.
9. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
10. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie.
11. Wawrzyniak B. M. (2003,): Kierunki zmian w wynagradzaniu służby rolnej i doradczej, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 1/2.
12. Wawrzyniak B. (1991): Doradztwo rolnicze, Cz.1. Rozwój służby rolnej i doradczej w Polsce, WTN, Włocławek.
13. Wawrzyniak B., M. (2000): Doradztwo w agrobiznesie, WSH-E, Włocławek.
14. Wawrzyniak B., M. (2003): Doradztwo i postęp w rolnictwie polskim, WTN, Włocławek.
15. Zarządzenie nr 122 Ministra Rolnictwa z dnia 17 stycznia 1958 r. w sprawie zadań instruktorów rolnych.
16. Zarządzenie nr 173 Ministra Rolnictwa z dnia 24 grudnia 1960 r. w sprawie zadań służby agronomicznej w zakresie podnoszenia produkcji rolniczej.
17. Zarządzenie nr 27 Ministra Rolnictwa z dnia 25 marca 1963 r. w sprawie powołania i ustalenia zadań zootechników gromadzkich.
18. Zarządzenie nr 14 Ministra Rolnictwa z dnia 6 lutego 1968 r. dotyczących wytycznych w sprawie zadań i metod pracy gromadzkiej służby rolnej oraz referenta rolnego.
19. Zarządzenie nr 2 Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 stycznia 1991 r. w sprawie utworzenia Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie.
20. Zarządzenie nr 9 Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia Krajowego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.
21. Zarządzenie nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie nadania statutu Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.
22. Zarządzenie nr 27 Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 31 października 2008 r. w sprawie nadania statutu Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

#### SPOSOBY KSZTAŁTOWANIE SYSTEMÓW DORADZTWA ROLNICZEGO W ŚWIETLE PRAWODAWSTWA POLSKIEGO

*Słowa kluczowe:* System Doradztwa Rolniczego, etapy rozwoju służby rolnej i doradczej

#### STRESZCZENIE

W opracowaniu przedstawiono główne etapy rozwoju służby rolnej i doradczej, które analizowano poprzez pryzmat aktów normatywnych. W latach 1957-2004 przeprowadzono pięć głównych zmian organizacyjnych tych służb oraz kilka pomniejszych, które opierały się na zarządzeniach resortowych, a więc aktach prawnych niskiej rangi.

Dopiero w 2005 r. weszła w życie ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego, która nadała ODR osobowość prawną. Analizowano Centrum Doradztwa Rolniczego, którego rola sprowadza się do przygotowania i wprowadzenia jednolitych sposobów działania ośrodków doradztwa. Centrum nie sprawuje roli zwierzchniej nad ośrodkami doradztwa rolniczego. Ponadto zgodnie z ustawą funkcjonuje 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego.

We wnioskach postulowano, że może warto spojrzeć na system doradztwa rolniczego pod kątem nowego okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 i przygotować nowelizację ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

#### METHODS OF FORMING AGRICULTURAL ADVISORY SYSTEMS IN THE LIGHT OF POLISH LEGISLATION

**Key words:** *Farm Advisory System, stages of agricultural advisory services development*

#### SUMMARY

The paper presents main stages of agricultural advisory services development, which were analyzed through the prism of normative acts. During the years 1957-2004 there were conducted five major organizational changes concerning the mentioned services and several minor changes, which were based on ministerial decrees thus acts of lower rank.

Only in 2005 the Act on agricultural advisory units came into force and which gave the agricultural advisory centres legal status. The role of the Agricultural Advisory Centre comes down to preparation and introduction of uniform methods of operation of regional counselling centres. The Agricultural Advisory Centre does not perform the role of the supreme advisory centre. Moreover, in accordance with the Act there operates 16 regional agricultural advisory centres.

The conclusions postulated that it may be worth a look at the agricultural advisory system for the new programming period of the Common Agricultural Policy for 2014-2020 and prepare amendments to the Act on agricultural advisory units.

e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl