

---

## ARTYKUŁY

---

**BOGDAN M. WAWRZYŃIAK**

*Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy*

### **STRUKTURY ORGANIZACYJNE DORADZTWA ROLNICZEGO I INSTRUMENTY FINANSOWE JEGO WSPARCIA W POLSCE PO WSTĄPIENIU DO UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>**

#### **1. Wstęp**

W sytuacji rolnictwa rozproszonego – a z takim przypadkiem mamy do czynienia w Polsce – istotnego znaczenie nabierają systemy organizacyjne, pozwalające na ogarnięcie usługami doradczymi wszystkich rolników. Systemy te powinny być skierowane na obszary wiejskie, obejmujące ponad 90% terytorium kraju, 36% ogółu ludności i adresowane do podmiotów doradczych, których według ostatniego spisu rolnego z 2010 r. jest ponad 1,5 mln (gospodarstw rolnych powyżej 1 ha). Według ustawodawcy europejskiego rolnik korzystający z dopłat bezpośrednich zobowiązany jest do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności, a z drugiej strony należy zapewnić mu pomoc doradczą, pozwalającą na wypełnianie tych wymogów.

Trudności wypełnienia w pełnym zakresie przestrzeni doradczej usługami, skłoniły władze do uzupełnienia doradztwa państwowego przez podmioty prywatne (firmy), które korzystając z koncesji i licencji dotrą do środowisk pozbawionych odpowiedniego wsparcia. Instytucja partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP) znana od bardzo dawna w krajach UE-15, mocą decyzji europejskich toruje sobie drogę także w krajach Europy Środkowo-Wschodniej [Povellato, Scorzelli 2006].

#### **2. Cel i zakres pracy**

Podstawowym celem opracowania było przedstawienie procesu kształtowania systemu doradztwa rolniczego pod wpływem ustawodawstwa polskiego oraz

---

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

unijnych regulacji prawnych. Ważną cezurą była zmiana podporządkowania organizacyjnego, poprzez przejście ODR z administracji rządowej do administracji samorządowej (2009). Samorządy wojewódzkie przejmujące coraz więcej kompetencji od wojewody, reprezentują zapewne inne poglądy na miejsce i rolę doradztwa rolniczego.

Wpływ na zmianę funkcjonowania doradztwa rolniczego miało pojawienie się nowego działania w ramach PROW 2007-2013, którego celem było wzbogacenie oferty doradczej i postawienie do dyspozycji znaczącego instrumentu wsparcia finansowego. Na kanwie działania „Korzystanie z usług doradczych ...” wyrosły komercyjne podmioty (firmy) doradcze, które zaczęły konkurować z państwowymi jednostkami doradztwa rolniczego.

### 3. Struktury organizacyjne ośrodków doradztwa rolniczego

W spadku po dużej reorganizacji ODR, której dokonano w 1999 r., kiedy zamiast 49 województw wprowadzono 16 nowych urzędów wojewódzkich, pozostały 33 oddziały ODR, które stopniowo były likwidowane, w zależności od poglądów decydentów odnośnie do potrzeby ich dalszego utrzymywania. W ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego nie określono precyzyjnie, czy ODR mają mieć charakter dwustopniowy (centrala (dyrekcja), powiat), czy trzystopniowy (centrala (dyrekcja), oddział, powiat). Wybór był uzależniony od wielu czynników, w tym od obszaru województwa, liczby powiatów oraz urzędów gmin. Do województw mających największy obszar użytków rolnych i jednostek administracyjnych należy województwo mazowieckie (2019,2 tys. ha UR, 37 powiatów i 314 gmin) oraz woj. wielkopolskie (1766,1 tys. ha UR, 31 powiatów i 226 gmin). Na drugim biegunie mamy województwa bardzo małe, jak woj. lubuskie (478,3 tys. ha UR, 20 powiatów i 83 gmin), woj. śląskie (483,1 tys. ha UR, 17 powiatów i 167 gmin), czy woj. opolskie (545,3 tys. ha UR, 11 powiatów i 71 gmin).

Potrzeba utrzymania oddziałów wynikała także, obok obszaru województwa, z jego kształtu, a również układu infrastruktury drogowej, ponieważ czynnik ten wpływał na sprawność kierowania i zarządzania jednostką. Analizując lokalizację ODR należy zwrócić uwagę, że ich siedziby często umiejscowiono bezpośrednio w miastach wojewódzkich (Wrocław, Warszawa, Gdańsk, Olsztyn, Poznań) lub na terenach dawnych województw, lub też w pobliżu miast, które uzyskały rangę stolic nowych województw (Minikowo dla woj. kujawsko-pomorskiego, Bratoszewice dla woj. łódzkiego, Barzkowice dla woj. zachodniopomorskiego, Kalsk dla woj. lubuskiego, Karniowice dla woj. małopolskiego). Jedynie woj. śląskie zrezygnowało z własnych ambicji zlokalizowania ODR w Katowicach i przeniosło ODR do Częstochowy. Ponadto przy wyborze siedziby ODR kierowano się stanem zabudowy pomieszczeń biurowych i laboratoryjnych, w powiązaniu z możliwością

organizowania szkoleń oraz wielkością bazy noclegowej. Wydaje się, że poprzez lokalizację ODR uzyskano dogodne połączenie z wojewódzką administracją terenową, która pełniła władzę zwierzchnią nad ODR.

Zmiany statutów ODR (2009) stały się okazją do dalszego spłaszczania struktury organizacyjnej ośrodków. Najbardziej rozbudowaną strukturę organizacyjną ma Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Warszawie, który funkcjonuje na terenie największego województwa w kraju. Ośrodek podzielony jest na 6 oddziałów (Bielice, Płock, Płońsk, Ostrołęka, Siedlce, Radom), a te z kolei grupują terenowe zespoły doradztwa rolniczego, których liczba pokrywa się z liczbą powiatów występujących w danym oddziale. Drugie pod względem powierzchni woj. wielkopolskie zrezygnowało z posiadania oddziałów, dając dowód na to, że bez oddziałów można równie sprawnie kierować służbami doradczymi. Dość skomplikowane i rozbudowane struktury organizacyjne występują w Łódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Bratoszewicach, gdzie w dwóch oddziałach (Kościerzyn, Piotrków Trybunalski), obok centrali, powołano zespoły merytoryczne o nazewnictwie identycznym, jak występujące działy merytoryczne w dyrekcji ODR [Rozporządzenie MRiRW 2009]. Ponadto nadal oddziały posiadają ODR w woj. kujawsko-pomorskim (2 oddziały w Przysieku i Zarzeczewie), lubuskim (1 oddział w Lubniewicach), pomorskim (2 oddziały w Starym Polu i Strzelinie), śląskim (2 oddziały w Mikołowie i Bielsku-Białej), warmińsko-mazurskim (1 oddział w Olecku) i zachodniopomorskim (1 oddział w Koszalinie). W strukturze organizacyjnej na ogół występują powiatowe zespoły doradztwa rolniczego. Niektóre ODR używają dawniejszego nazewnictwa (gdy nie było powiatów) jako terenowe lub rejonowe zespoły doradcze. W sumie spośród 16 ośrodków doradztwa rolniczego w ośmiu występują jednostki o spłaszczonej strukturze organizacyjnej (bez oddziałów) oraz w kolejnych ośmiu występują oddziały w liczbie od jednego (trzy ODR) do sześciu oddziałów w woj. mazowieckim.

Utrzymywanie oddziałów wpływa na liczebność kadry doradczej, która jest zatrudniana na odpowiednich stanowiskach. Ogólnie biorąc liczebność służby doradczej spadła o 12,9% w latach 2008 – 2011, kiedy to zmniejszono poziom dotacji celowej z budżetu państwa (tabela 1).

Analizując dane tabeli 1 należy mieć na uwadze następujące fakty. Po pierwsze pomiędzy 2008 r. a 2011 r. spadła ogólna liczba specjalistów i doradców o 12,9%, w tym największy spadek zanotowano w woj. dolnośląskim i pomorskim (po 20%), następnie w woj. małopolskim i świętokrzyskim (po ponad 19%). Spadku nie zanotowano w woj. wielkopolskim, a wręcz przeciwnie wystąpił nawet pewien wzrost (+11%). Głównym motywem redukcji poziomu zatrudnienia kadr doradczych było obniżenie i to w trakcie trwania roku finansowego, dotacji budżetowych o 9,2%, co pozostało nie bez wpływu na całą sytuację ODR. Po drugie poziom zatrudnienia specjalistów i doradców w 2011 r., łącznie z kadrą kierow-

niczą wynosił 4001 osób, co stanowiło 87,5% ogólnego zatrudnienia. Na pojęcie kadra kierownicza należy spojrzeć przez pryzmat rozporządzenia MRiRW z 2009 r. w sprawie ramowego statutu wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, który obligował ODR do powołania dyrektora, jednego lub dwóch zastępców, głównego księgowego, dyrektora oddziału ODR oraz co najmniej 8 kierowników działów. W ramach komórek organizacyjnych ODR mogły tworzyć zespoły i sekcje. Ponadto kierownicze stanowiska sprawowali kierownicy powiatowych zespołów doradztwa rolniczego [Rozporządzenie MRiRW 2009]. Tak więc funkcje kierownicze w każdym ODR sprawowało co najmniej 31 osób, licząc średnio 19,6 powiatów na jedno województwo. Specyfika spełniania funkcji kierowniczych polegała na tym, że dana osoba była równocześnie doradcą – menedżerem, doradcą – koordynatorem, doradcą – specjalistą w danej dziedzinie, doradcą – informatykiem i doradcą – przełożonym.

Tabela 1

## Poziom zatrudnienia kadry doradczej i specjalistycznej w ODR

Województwo	Ogółem zatrudnionych w 2008 r.	Ogółem zatrudnionych w 2011 r.	Spadek w procentach	Liczba powiatowych zespołów doradztwa rolniczego	Średnio doradców na jeden powiat (2011)	Średnio doradców na jedną gminę (2011)
Dolnośląskie	395	316	20,0	26	12,1	1,8
Kujawsko-pomorskie	293	253	16,4	19	13,3	1,7
Lubelskie	519	423	18,5	20	21,1	1,9
Lubuskie	177	157	11,3	12	13,1	1,9
Łódzkie	338	299	11,6	21	14,2	1,7
Małopolskie	331	267	19,4	19	14,0	1,5
Mazowieckie	687	593	13,7	37	16,0	1,9
Opolskie	143	130	9,1	11	11,8	1,8
Podkarpackie	374	329	12,1	21	15,7	2,1
Podlaskie	293	258	12,0	14	18,4	2,2
Pomorskie	295	236	20,0	16	14,7	1,9
Śląskie	241	200	17,1	17	11,8	1,2
Świętokrzyskie	285	231	19,0	13	17,8	2,3
Warmińsko-mazurskie	224	200	10,7	19	10,5	1,7
Wielkopolskie	438	483	0	31	15,6	2,1
Zachodniopomorskie	211	195	7,6	18	10,8	1,7
<b>Ogółem</b>	<b>5244</b>	<b>4570</b>	<b>12,9</b>	<b>314</b>	<b>14,5</b>	<b>1,8</b>

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o niepublikowane dane MRiRW.

Najważniejsza rola przypada jednak doradcy terenowemu, który bezpośrednio kontaktuje się z rolnikami i służy im radą oraz pomocą. W sumie można powiedzieć, że na jedną gminę przypada jeden doradca, a w nielicznych przypadkach jeden doradca musiał obsługiwać nawet po dwie gminy. Z punktu widzenia statystyki pojęcie gmina jest pojęciem bardzo pojemnym, ponieważ średnio obejmuje 6,5 tys. ha UR, ponad 550 gospodarstw rolnych korzystających z dopłat bezpośrednich oraz 22,8 wsi i 16,2 sołectw. W okresie, kiedy kładzie się nacisk na doradztwo bezpośrednie, dotarcie do takiej liczby podmiotów doradczych jest niezwykle trudne. Wśród doradców terenowych jest 926 osób (23,1%) legitymujących się średnim wykształceniem, ale dysponujących bardzo dużym doświadczeniem i znajomością realiów wsi. Pewnym utrudnieniem dla nich jest brak możliwości uzyskania certyfikatu doradcy czy doradcy rolnośrodowiskowego, gdzie wymagane jest wykształcenie wyższe.

Mówiąc o strukturze organizacyjnej ODR należy też omówić zmianę przynależności organizacyjnej, spowodowaną ustawą z 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie [Ustawa 2009]. Zgodnie z tą ustawą z dniem 1 sierpnia 2009 r. stały się one samorządowymi osobami prawnymi i przeszły z administracji rządowej do administracji samorządowej. W stanowisku konwentu marszałków województw znalazło się stwierdzenie, aby minister rolnictwa nie określał zbyt szczegółowo struktury organizacyjnej komórek ODR i aby zmiany aktów prawnych wykonawczych był zatwierdzane przez organ wykonawczy tj. zarząd województwa a nie organ stanowiący tj. sejmik województwa. Wśród argumentów przemawiających za zmianą przynależności organizacyjnej wymieniano, że statutowe zadania ośrodków są ściśle związane z programami rozwoju regionalnego i jako takie powinny być przekazane do samorządu województwa, dając tym samym instrumenty do pełnej realizacji polityki rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich. Ponadto podkreślano, że jednym z najistotniejszych zadań wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego jest doradztwo dla rolników w zakresie ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych, a to właśnie samorząd województwa w nowej perspektywie finansowej UE zarządza regionalnymi programami operacyjnymi. Poza tym, najistotniejszym argumentem przemawiającym za przekazaniem wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do samorządu województwa była konieczność dopełnienia pakietu zadań z zakresu rolnictwa, które realizuje województwo samorządowe, oraz fakt, iż prowadzenie ośrodków doradztwa rolniczego przez wojewodów należało do jednych z ostatnich zadań wojewody w zakresie administracji świadczącej, które - zgodnie z założeniem projektodawców - na poziomie wojewódzkim powinien w całości realizować samorząd województwa.

#### 4. Instrumenty wsparcia finansowego doradztwa rolniczego

Doradztwo rolnicze z istoty swojego funkcjonowania w przestrzeni publicznej wsi nie może być wyłącznie skomercjalizowaną organizacją prywatną, która czerpie środki ze źródeł niepublicznych. Stąd we wszystkich rozwiniętych krajach, państwo bierze na swoje barki część zobowiązań lub całkowicie pokrywa koszty funkcjonowania służby doradczej. Polska przyjęła model mieszany. W ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego dość precyzyjnie wyliczono, jakie usługi doradcze mają być świadczone odpłatnie, a jakie nieodpłatnie. Suma tych środków stanowi o budżecie ODR. Nadanie ODR osobowości prawnej (przeszły być jednostkami budżetowymi) i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej spowodowało, że otworzyły się przed nimi drogi prowadzące do zdobywania przychodów z innych źródeł i umacniania swej pozycji na rynku usług doradczych, wobec konkurencji firm komercyjnych. Dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa są przeznaczone na wykonanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, na wynagrodzenie wraz z pochodnymi dla pracowników i na utrzymanie jednostek.

W ustawach budżetowych, zarówno na poziomie centralnym, jak i w budżetach wojewódzkich, zawarte są dane na temat dotacji dotyczących jednostek doradztwa rolniczego. Ocena poziomu realnych wydatków na ODR wskazuje, że w okresie przedakcesyjnym były one na względnie stałym a przy tym niskim poziomie. Natomiast bezpośrednio przed integracją Polski z UE dotacje wzrosły ponad czterokrotnie (2003), co zapewne było związane z koniecznością upowszechnienia informacji związanych z możliwościami absorpcji funduszy unijnych dla rolnictwa. Począwszy od 2007 r. realne wydatki z budżetu krajowego na ODR systematycznie spadały, co może stanowić zagrożenia dla wypełnienia ich ustawowej misji. Można także uznać, że wymusza się w ten sposób na tych jednostkach gospodarność i inicjatywę w kierunku pozyskiwania środków z innych źródeł. Dynamika realnych wydatków na ODR w latach 2004-2011 przedstawiała się następująco (w %) [Czyżewski, Matuszczak 2011]:

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
102,1	98,3	108,3	96,3	96,3	87,3	99,7	96,9

Z powyższego zestawienia wynika, że najwyższy poziom redukcji wydatków budżetowych na ODR nastąpił w 2009 r. Wraz z nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. dokonanej 17 lipca 2009 r. nastąpiły zmiany w wysokości dotacji w CDR i w 16 jednostkach doradztwa rolniczego (z wyjątkiem Dolnośląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego). Zmianę wysokości kwot dotacji w odniesieniu do poszczególnych jednostek doradztwa rolniczego obrazuje tabela 2.

Tabela 2

## Dotacje celowe na jednostki doradztwa rolniczego (w tys. zł)

Jednostka doradztwa rolniczego	Dotacje według ustawy budżetowej	Dotacja według ustawy budżetowej		Wysokość redukcji kwoty dotacji	Procent redukcji
	na 2008 r.	na 2009 r.	na 2009 r. po nowelizacji		
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie	11 296	11 196	10 076	1 120	10,0
Dolnośląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	11 315	11 115	11 115	0	0
Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	11 133	11 000	9 500	1 500	13,6
Lubelski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	14 912	14 912	13 422	1 490	10,0
Lubuski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	5 388	5 100	4 600	500	9,8
Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego	10 998	10 998	10 898	100	1,1
Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	9 913	9 009	8 009	1 000	1,1
Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego	21 364	21 364	19 364	2 000	9,4
Opolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	4 750	4 600	4 340	260	5,6
Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego	11 542	11 518	11 318	200	1,7
Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	8 557	8 557	6 557	2 000	23,4
Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	10 194	10 100	9 100	1 000	10,0
Śląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	7 233	7 233	7 133	100	1,3
Świętokrzyski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	8 110	8 110	7 614	496	6,1
Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	7 610	7 310	6 810	500	6,8
Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	17 200	17 200	15 732	1 468	8,5
Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego	7 760	7 760	6 984	776	10,0
<b>Razem</b>	<b>179 275</b>	<b>177 082</b>	<b>162 572</b>	<b>14 510</b>	<b>9,2</b>

Źródło: Niepublikowane dane MRiRW.

Obniżenie wysokości kwot dotacji dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 17 lipca 2009 r. wynikało ze zgłoszeń przekazanych przez wojewodów, którym do dnia 31 lipca 2009 r. ośrodki te podlegały. Oceniano, że to wojewodowie, jako zatwierdzają-

cy roczne programy działalności wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, dysponowali bezpośrednimi informacjami dotyczącymi potrzeb finansowych tych jednostek. Redukcja kwoty dotacji dla Centrum Doradztwa Rolniczego była konsekwencją wniosku ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Minister finansów nie ingerował w decyzje dysponentów części budżetowych dotyczące kwot ograniczeń wydatków na poszczególne zadania w ODR. Minister finansów poinformował, że w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2009 nie została zaplanowana rezerwa celowa, z której można byłoby zwiększyć wydatki na ODR. Dotacje celowe z budżetu państwa stanowiły istotny czynnik funkcjonowania ODR, ponieważ pokrywały około 75% ogólnych wydatków jednostek doradztwa rolniczego. Zdobywanie dodatkowych środków z działalności gospodarczej było ograniczone wieloma czynnikami, w tym sytuacją ekonomiczną gospodarstw rolnych, możliwością organizowania wystaw i prezentacji innowacji przez firmy i organizacje rolnicze.

Dostęp do dodatkowych środków był kreowany także poprzez działania zawarte w programach Unii Europejskiej. W pierwszym okresie programowania obejmującym lata 2004-2006 działania skierowane do doradztwa rolniczego zostały zawarte w Sektorowym Programie Operacyjnym w działaniu „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. Działania na rzecz doradztwa rolniczego wdrażane były przez FAPA, która w drodze konkursów realizowała dwa działania: 1. szkolenia w wysokości 20 mln euro oraz 2. wsparcie doradztwa rolniczego w wysokości 53,7 mln euro. W drugim okresie programowania przypadającego na lata 2007-2013 pozyskiwanie dodatkowych środków dla ODR generowane było przez co najmniej kilka działań zawartych w PROW. Można wyróżnić działanie o charakterze obligatoryjnym, kiedy rolnik był zobowiązany do korzystania z usług doradcy, legitymującego się statusem doradcy z uprawnieniami (certyfikatem), na przykład przy realizacji programu rolnośrodowiskowego. W ramach doradztwa, jednostki doradztwa rolniczego mogły dodatkowo wykonywać niektóre usługi odpłatnie. Do usług tych należało m.in. sporządzanie planów: nawozowych, przechowalnictwa nawozów naturalnych, działań rolnośrodowiskowych, przestawienia gospodarstwa rolnego na produkcję metodami ekologicznymi, a także planów produkcji w gospodarstwach ekologicznych. Wysokość wynagrodzenia za wykonywanie usług odpłatnych określał cennik, zatwierdzony przez organ, któremu ta jednostka podlegała. Przed zatwierdzeniem, cennik podlegał zaopiniowaniu przez Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego, działającą przy jednostce doradztwa rolniczego.

Drugie źródło o charakterze fakultatywnym tkwiło w działaniu pt. „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, gdzie rolnik musiał godzić się na współfinansowanie porad. W PROW na lata 2007-2013 uzasadniano, że wprowadzenie systemu doradztwa rolniczego dla rolników i posiadaczy

lasów jest niezbędne w celu usprawnienia zrównoważonego zarządzania gospodarstwami, w tym przestrzegania zasad wzajemnej zgodności (cross-compliance). Ponieważ dostosowanie gospodarstw do wymogów Unii Europejskiej będzie procesem trudnym dla większości rolników i posiadaczy lasów, będą oni mogli uzyskać wsparcie finansowe na korzystanie z usług doradczych w ramach działania zawartego w osi I PROW. Korzystanie z pomocy doradczej będzie dobrowolne i nie będzie miało charakteru kontroli. Doradca, udzielający pomocy doradczej rolnikowi, nie może informować lub wnioskować o ukaranie rolnika z powodu nie spełnianie przez gospodarstwo wymogów cross-compliance, natomiast jest zobowiązany do zachowania rzetelności i poufności [Mickiewicz 2011]. Ponadto uzasadniając działanie wskazano, że nie jest możliwe zwiększenie konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych i leśnych bez przestrzegania zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance), gdzie zapisane są wymogi odnośnie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowotności roślin, dobrostanu i zdrowia zwierząt, a także spełnienia norm dotyczących bezpieczeństwa pracy opartych na prawodawstwie wspólnotowym. Gospodarstwo nie spełniające tych wymogów będzie miało obniżoną pomoc, a nawet może być całkowicie pozbawione środków w ramach wsparcia bezpośredniego i płatności towarzyszących. Wskazywano, że pierwszym elementem jakiegokolwiek restrukturyzacji gospodarstwa powinna być ocena, czy spełnia ono wymogi cross-compliance. Nie jest to możliwe bez sprawnego systemu doradztwa rolniczego. W ramach działania, korzystanie z usług doradczych dla posiadaczy gospodarstw rolnych będzie dostępne dla wszystkich rolników korzystających z dopłat bezpośrednich [Mickiewicz 2011].

W celu właściwego uruchomienia działania „Korzystanie z usług doradczych ...” minister rolnictwa wydał w 2008 r. odpowiednie rozporządzenie, które określało szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej, rodzaje usług doradczych dla rolników oraz stawki opłat za te usługi [Rozporządzenie 2008]. Rozporządzenie to było trzykrotnie nowelizowane, co świadczy o trudnościach w wykorzystaniu zapisów ustawy i rozporządzenia. W rozporządzeniu z dnia 29 kwietnia 2011 r. wprowadzono zmiany, które polegają na zniesieniu dotychczasowego warunku przyznania pomocy, jakim był warunek korzystania z płatności bezpośredniej. Wprowadzone zmiany miały na celu zwiększenie liczby beneficjentów tego działania oraz bardziej racjonalne i efektywne wykorzystania środków przeznaczonych na realizację działań objętych PROW 2007-2013. Wydaje się, że rozporządzenie to wykracza poza regulacje UE, które wyraźnie adresowane były do beneficjentów dopłat bezpośrednich. Ponadto tylko małe gospodarstwa (poniżej 1 ha) nie mogą korzystać z dopłat bezpośrednich, stąd można postawić pytanie do kogo adresowane jest to rozporządzenie [Rozporządzenie 2011].

Analizując postępowanie w wykorzystaniu środków na omawiane działanie, zespół ekspertów (komitet monitorujący) doszedł do wniosku, że wsparcie to jest zagro-

żone w obecnym siedmioletnim programie rozwoju obszarów wiejskich i zaproponował dwukrotną redukcję tej kwoty, najpierw do poziomu 62,3% a następnie kolejno do poziomu 33,7% kwoty wyjściowej. Nie wchodząc w szczegóły niskiego wykorzystania wsparcia doradztwa rolniczego, można postawić generalny wniosek, że rolnicy nie zaakceptowali partycypacji w działaniu „Korzystanie z usług doradczych ...”, ponieważ nadal uważają, że usługi te należą się im za darmo [Mickiewicz, Wawrzyniak 2010]. Charakterystyka zmian wydatków na omawiane działanie przedstawia się następująco (w mln euro):

Rok	Koszt całkowity	Wydatki publiczne	Wydatki prywatne	Procent
2007	437,5	350,0	87,5	100,0
2009	272,5	218,0	54,5	62,3
2010	147,5	118,0	29,5	33,7

Zgodnie z regulacjami UE zmniejszenie kwot w jednych działaniach, musi skutkować wzrostem w innej pozycji, ale w ramach danej osi priorytetowej. Kosztem działania „Korzystanie z usług doradczych ...” swoje konta finansowe wzmocniły działania związane z rentami strukturalnymi, działaniem zmierzającym do zwiększenia wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej oraz uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności.

Tabela 3

**Liczba wydanych decyzji i zrealizowanych płatności na działanie „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” (w tys. zł)**

Województwo	Kampania 2009		Kampania 2010		Kampania 2011		Łącznie wydanych decyzji	Średnio na 1 doradcę
	Liczba wydanych decyzji	Kwota realizowanych płatności	Liczba wydanych decyzji	Kwota zrealizowanych płatności	Liczba wydanych decyzji	Kwota zrealizowanych płatności		
Dolnośląskie	50	31,3	225	840,3	281	124,5	556	1,9
Kujawsko – pomorskie	1060	2709,7	698	2854,6	675	2201,5	2433	10,2
Lubelskie	165	583,1	230	779,1	158	514,8	553	1,4
Lubuskie	13	29,3	70	358,3	87	22,3	170	1,3
Łódzkie	221	839,7	179	644,2	163	667,7	563	2,0
Małopolskie	163	525,1	308	1286,5	171	565,2	642	2,6
Mazowieckie	492	1741,3	866	4741,1	854	2246,5	2212	5,1
Opolskie	463	1201,3	231	938,6	143	811,1	837	6,8
Podkarpackie	566	1222,1	406	1307,2	201	1140,3	1173	3,7
Podlaskie	164	587,3	1167	5833,2	497	1133,5	1828	7,5
Pomorskie	232	853,3	356	1703,3	312	471,7	900	4,2
Śląskie	178	380,7	14	548,0	76	339,4	268	1,5

Województwo	Kampania 2009		Kampania 2010		Kampania 2011		Łącznie wydanych decyzji	Średnio na 1 doradcę
	Liczba wydanych decyzji	Kwota realizowanych płatności	Liczba wydanych decyzji	Kwota zrealizowanych płatności	Liczba wydanych decyzji	Kwota zrealizowanych płatności		
Świętokrzyskie	17	83,2	366	1933,1	73	175,8	456	3,5
Warmińsko-mazurskie	1023	4933,0	510	2185,3	539	2536,3	2072	11,3
Wielkopolskie	544	2836,0	1516	8678,3	1135	2114,6	3195	7,2
Zachodniopomorskie	140	469,0	119	444,4	38	89,7	297	1,7
<b>Razem</b>	<b>5491</b>	<b>18556,4</b>	<b>7261</b>	<b>35075,5</b>	<b>5403</b>	<b>15154,9</b>	<b>18155</b>	<b>4,8</b>

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Analizując liczbę wydanych decyzji oraz stopień zrealizowanych płatności, należy wyjść od informacji, ile w PROW 2007-2013 zaplanowano beneficjentów, którzy skorzystają z działania związanego z doradztwem rolniczym. W programie oszacowano liczbę beneficjentów na 1,5 mln uprawnionych do uzyskania wsparcia, lecz rzeczywiste wsparcie miało otrzymać 600 tys. rolników (40%). Biorąc pod uwagę fakt, że redukcja wsparcia wyniosła 2/3 zaplanowanych środków, stąd liczba beneficjentów spadła do 200 tys. rolników. Z tabeli wynika, że dotychczas wydano dla 18,1 tys. rolników pozytywne decyzje, co stanowiło 9,1% planu. Również kwoty zrealizowanych płatności nie napawają optymizmem, bowiem w latach 2009-2011 wydawkowano na ten cel kwotę 68,8 mln zł, zaś biorąc pod uwagę, że wartość 1 euro według Europejskiego Banku Centralnego stanowiła średnio 4 zł, otrzymano kwotę 17,2 mln euro (11,7% planu). Za pozytywny czynnik należy uznać, że w Unii Europejskiej obowiązuje reguła „n+2”, co oznacza, że ostateczne rozliczenie płatności może nastąpić do końca 2015 r., zamiast 2013 r.

## 5. Proces powoływania prywatnych (komercyjnych) podmiotów doradczych

Unia Europejska stoi na stanowisku, aby państwa członkowskie stworzyły jednolity system doradztwa rolniczego (FAS), oparty na jednostkach wdrażających i szeregu akredytowanych podmiotów operacyjnych. Jednocześnie zobowiązano członków wspólnoty, aby w trakcie wykonywania czynności doradczych i mając dostęp do dokumentów, organizacje prywatne nie ujawniały informacji osobowych czy prywatnych oraz danych, które uzyskały w trakcie prowadzenia tej działalności doradczej. Polska nie ma doświadczenia w prowadzeniu doradztwa przez podmioty prywatne, ponieważ ze względów historycznych była skazana na doradztwo państwowe. Wyjątkiem było doradztwo fakultatywne udzielane przez osoby prywatne na zasadzie hobbistycznej czy wolutariatu. Dopiero obligacja wynikająca z rozporządzenia Rady (WE) 2003 r.

i potwierdzona przez ustawę z 2007 r., spowodowała przygotowanie przez resort odpowiednich przepisów wykonawczych.

W ustawie z 2007 r. stwierdzono, że pomoc w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych...” jest przyznawana, jeśli beneficjent korzystał z usług doradczych świadczonych przez jednostki doradztwa rolniczego, izbę rolniczą oraz podmioty, które uzyskały akredytację ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Minister udziela akredytacji podmiotowi, jeśli spełnia warunki określone w rozporządzeniu i zapewnia realizację usług, przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w realizacji usług objętych wnioskiem [Ustawa 2007]. W rozporządzeniu MRiRW z 2008 r. stwierdzono, że o akredytację może ubiegać się osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Wśród warunków wymieniono między innymi, co najmniej roczne doświadczenie doradcze, odbyte szkolenia i zdobycie umiejętności sporządzania dokumentacji oraz posiadanie odpowiednich warunków lokalowych i technicznych. Akredytacja ma swoje ograniczenia czasowe (do końca grudnia 2015), co jest pewną wadą tego aktu prawnego, nie pozwalającego na długoterminowe planowanie rozwoju firmy [Rozporządzenie MRiRW 2008].

Rozwój doradztwa prywatnego (komercyjnego) stoi na niskim poziomie w stosunku do państwowego, wspomagane przez państwo. Zarejestrowano około 700 prywatnych firm doradczych, które wspomagało 114 doradców z izb rolniczych oraz 60 z instytutów naukowych, uczelni i szkół rolniczych. Daleka jeszcze droga do zrównoważenia siły tych podmiotów i uczynienia z doradztwa układu partnerstwa państwowo-publicznego.

## 6. Uwagi końcowe

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej wprowadzana z myślą o latach 2014-2020 proponuje nowe regulacje prawne, w tym zmianę wspólnych zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego. Nowe rozwiązania dotyczące płatności bezpośrednich, obejmować będą płatności obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich, na które składać się będą płatności podstawowe, płatności proekologiczne oraz płatności dla młodych rolników. W związku z tym wzrośnie ranga i znaczenie doradców, na których spocznie obowiązek udzielania efektywnej pomocy rolnikom. Według projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 2011 r. kluczowe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich będą miały innowacje oraz działanie pod nazwą „rolnictwo oparte na wiedzy”. Transfer wiedzy i innowacji opierać się będzie na wzmocnieniu środków na rzecz usług doradczych, zaś celem będzie sprzyjanie efektywnej gospodarce zasobami, podniesieniu produktywności oraz przyjaznemu klimatowi dla rozwoju obszarów wiejskich [Wniosek rozporządzenie PE i Rady 2011].

W związku ze zmianą ustawodawstwa europejskiego dotyczącego WPR rośnie pozycja doradztwa rolniczego a jednocześnie poziom odpowiedzialności za zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Dotychczasowy model doradztwa oparty na dominującej pozycji doradztwa państwowego (publicznego), musi ulec przeorientowaniu w kierunku wsparcia prywatnych podmiotów doradczych. Jednocześnie należy skierować większą liczbę doradców ze struktur wojewódzkich w dół do powiatów a nawet gmin, w celu realizacji doradztwa bezpośredniego.

Na rzecz doradcy terenowego pracuje cała rzesza specjalistów, zgrupowanych w dyrekcji ODR i CDR, którzy proponują rozwiązania przystające do uwarunkowań terenowych. Stosowane w przeszłości klasyczne metody doradcze, polegające na transferze technologii poprzez informowanie rolników o nowościach w formie szkoleń czy kursów, obecnie nie zdają egzaminu. Współcześnie system powinien być zastąpiony interaktywnym modelem tworzenia sieci kontaktów między rolnikami, którzy nie są tylko biernymi odbiorcami innowacji, lecz sami również generują nowości warte upowszechnienia w środowisku wiejskim.

#### LITERATURA

1. Czyżewski A., Matuszak A. (2011): Wydatki w krajowym budżecie rolnym Polski na rzecz rozwoju lokalnego przed i po integracji z Unią Europejską, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, No 1.
2. Mickiewicz A. (2011): Przebieg i realizacja działań w ramach I i II filara wspólnej polityki rolnej, ZUT, Szczecin.
3. Povellato, A., Scorzelli, D. (2006): The Farm Advisory System: A Challenge for the Implementation of Cross Compliance, Deliverable D14 of the CC Network Project.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie ramowego statutu wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego.
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
7. Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego.
8. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

STRUKTURY ORGANIZACYJNE DORADZTWA ROLNICZEGO I INSTRUMENTY  
FINANSOWE JEGO WSPARCIA W POLSCE PO WSTĄPIENIU DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Słowa kluczowe:** *instrumenty wsparcia finansowego jednostek doradztwa rolniczego,  
korzystanie z usług doradczych, prywatne podmioty doradcze,  
System Doradztwa Rolniczego*

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono proces kształtowania systemu doradztwa rolniczego pod wpływem ustawodawstwa polskiego oraz unijnych regulacji prawnych. Omówiono zmianę podporządkowania organizacyjnego, poprzez przejście ODR z administracji rządowej do administracji samorządowej (2009). W tym okresie zmniejszeniu uległo zatrudnienie doradców, jako pochodne zmniejszenia dotacji celowej dla ODR. W kwestii wsparcia finansowego dla doradztwa wskazano na ważność działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, które tylko na minimalnym poziomie (11,7% planu) zostało wykorzystane. Przepisy pozwoliły na tworzenie prywatnych (koncesjonowanych) podmiotów doradczych, których liczba pozostaje na niskim poziomie w stosunku do doradztwa państwowego.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

ORGANIZATIONAL STRUCTURES OF FARM ADVISORY AND ITS FINANCIAL  
INSTRUMENTS OF SUPPORT IN POLAND AFTER ACCESSION  
TO THE EUROPEAN UNION

**Key words:** *instruments of financial support for advisory centers, use of advisory services,  
private consulting offices, Farm Advisory System*

SUMMARY

The article presents the process of shaping the farm advisory system under the influence of Polish and EU regulations. There are discussed organizational changes after submitting Advisory Centers to local self-governments (in 2009). During this period there was noticed reduction of counselors' employment, as derivatives of the target to reduce subsidies for Advisory Centers. In terms of financial support for advisory centers there was indicated the importance of "Use of advisory services by farmers and forest owners," which only at a minimum level (11.7% of the plan) was used. The legislation allowed for creation of private (licensed) advisory offices whose number remains low in relation to state advisory centers.

e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl