

EUGENIUSZ KAROL CHYŁEK

*Przedstawiciel RP w Stałym Komitecie ds. Badań w Rolnictwie  
przy Komisji Europejskiej – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi*

## KIERUNKI ROZWOJU DORADZTWA ROLNICZEGO W POLSCE

### 1. Wstęp

Spójność społeczna i gospodarcza, a także innowacyjna i konkurencyjna gospodarka tworzące stabilne fundamenty sprawnego i efektywnego państwa to cel prowadzący do rozwoju Polski we Wspólnocie państw Unii Europejskiej. W działaniach tych ważną rolę spełnić powinien sposób realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Najbliższy horyzont czasowy podejmowanych działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 oraz polityki krajowej wobec rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, wyznaczają także daty spotkań i konsultacji przygotowujących kolejną perspektywę finansową Unii na lata 2014-2020, od której zależeć będzie również przyszłość naszego kraju. Poza sprawami finansowymi w dokumentach unijnych, zwłaszcza tych związanych ze Wspólną Polityką Rolną, coraz więcej miejsca poświęca się doradztwu rolniczemu, które powinno działać jako spójny system doradztwa rolniczego (*ang. Farm Advisory System – FAS*). System ten zgodnie z zaleceniami określonymi w art. 12 i 13 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozwiązaniami w ramach Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego (art.61) Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>1</sup> powinien wspierać konkurencyjność rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich.

### 2. Cel i metodyka badań

Celem badań było określenie stanu prawnego, organizacyjnego i finansowego działalności jednostek doradztwa rolniczego w Polsce. Badania i analizy przeprowadzono w 2012 roku stosując metodę badań ankietowych oraz wywiadu

---

<sup>1</sup> Projekt rozporządzenia KE dotyczący wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich EFRROW (KOM(2011)627).

przeprowadzonego z osobami kierującymi działalnością jednostek doradztwa rolniczego. Materiałami poddanymi analizie były ustawy, rozporządzenia oraz dokumenty dotyczące doradztwa rolniczego i działań pokrewnych, opracowane przez administrację rządową, a także przez instytucje Unii Europejskiej. Analizie poddano również opracowania, obejmujące swoim zakresem problematykę doradztwa rolniczego, transferu wiedzy i procesów wdrażania innowacji, w tym również dokumentów dotyczących Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego.

### **3. Stan prawny, organizacyjny, finansowy i kadrowy jednostek doradztwa rolniczego**

Posiadanie przez państwo członkowskie systemu doradztwa rolniczego ma być jednym z elementów tzw. warunkowości wstępnej gwarantującej zapewnienie ram prawnych, strategicznych i instytucjonalnych dla efektywnego wdrażania programu rozwoju obszarów wiejskich. System doradztwa rolniczego w Polsce powinien zapewniać jednolity standard usług doradczych i umożliwić beneficjentom tych usług poprawę konkurencyjności ich działalności w sektorze rolno-żywnościowym i na rzecz obszarów wiejskich.

Jednostki doradztwa rolniczego funkcjonują na podstawie ustawy z 22 października 2004 r. *o jednostkach doradztwa rolniczego* (Dz. U. nr 251, poz.2507 z późn. zm.)<sup>2</sup>.

Aby system doradztwa rolniczego w Polsce mógł zapewniać jednolity standard usług doradczych, należy zadbać o jakość kwalifikacji kadry doradczej, w tym system doskonalenia zawodowego, oraz dostęp do aktualnej wiedzy i rozwiązań innowacyjnych. Zadanie to powinien pełnić krajowy ośrodek doskonalenia kadr doradczych, /aktualnie Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie/, którego zadaniem powinno być utworzenie i wdrożenie systemu doskonalenia zawodowego doradców rolniczych, stałe monitorowanie potrzeb kompetencyjnych doradców w oparciu o analizę obowiązujących przepisów prawnych oraz diagnozowanie luk kompetencyjnych.

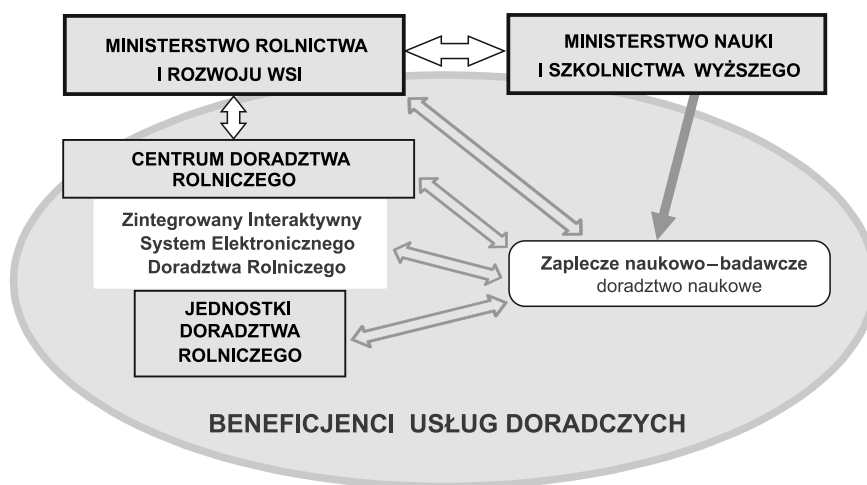
Rozwiązaniem zbliżonym do właściwego modelu integracji i spójności realizowanych działań na rzecz beneficjentów usług doradczych w rolnictwie i na obszarach wiejskich, jest rozwiązanie, uwzględniające funkcjonowanie skutecznego przepływu wiedzy i informacji między wszystkimi uczestnikami systemu wspomagającego doradztwo rolnicze, w tym zwłaszcza instytucjami odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki rolnej, polityki naukowo-badawczej, polityki innowa-

<sup>2</sup> Opis stanu organizacyjnego przedstawiono w materiałach MRiRW z 2012 roku, autorstwa E. K. Chyłka, M. Cieślińskiego i B. Odrobińskiej, przygotowanych dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt; „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

cyjności i transferu wiedzy. Ideowy schemat tych powiązań z uwzględnieniem Zintegrowanego Interaktywnego Systemu Elektronicznego Doradztwa Rolniczego przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1

**Powiązania instytucji wspierających beneficjentów usług doradczych w rolnictwie i na obszarach wiejskich**



Źródło: Opracowanie własne.

Zaproponowane rozwiązanie uwzględniające istniejący kompetencyjny stan prawny zapewniłoby podstawowe standardy integracji polityki rolnej z polityką naukową. Wpłynęłoby to na spełnienie oczekiwań zarówno administracji odpowiedzialnej za realizację polityki rolnej jak i instytucji systemu doradztwa rolniczego (FAS), Samorządu Zawodowego Izb Rolniczych, a także beneficjentów usług doradczych. To rozwiązanie wraz z poprawą efektywności współpracy instytucji zaplecza naukowo-badawczego z obszaru nauk rolniczych i pokrewnych z jednostkami doradztwa rolniczego oraz budową Zintegrowanego Interaktywnego Systemu Elektronicznego Doradztwa Rolniczego (ZISED) stanowiłoby warunki do realizacji budowy sprawnie działającego Systemu Doradztwa Rolniczego (*Farm Advisory System - FAS*) w Polsce i realizacji zadań wyznaczonych w ramach WPR. Dobrze, a co najważniejsze trwale zbudowany System Doradztwa Rolniczego powinien służyć rolnikom, dostarczając im szerokiego wachlarza usług, a także administracji odpowiedzialnej za sposób realizacji polityki rolnej. Wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnej spójności do Systemu Doradztwa Rolniczego (*Farm Advisory System - FAS*) w Polsce oraz jego wsparcie skuteczną integracją polityki

naukowej z polityką rolną jest gwarantem zapewnienia właściwej realizacji strategii *Europa 2020*, w tym również strategii „WPR w kierunku 2020 roku”.

Usługi doradcze powinny być świadczone w oparciu o ujednoczoną metodykę i prowadzić do podobnych jakościowo rezultatów. W przypadku świadczenia usług doradczych finansowanych ze środków unijnych powinien istnieć system certyfikacji podmiotów oraz nadzoru i monitorowania jakości świadczonych usług. Należy stworzyć mechanizmy, które będą eliminowały możliwość nieuczciwej konkurencji i konfliktu interesów. Jednocześnie należy mieć na względzie fakt, że funkcja informacyjna, szkoleniowa czy udzielanie porad połączone z wymogami Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej i kwestiami ochrony środowiska naturalnego, pozostaną w gestii doradztwa publicznego, za które powinno ono być odpowiedzialne. Ośrodki doradztwa rolniczego w Polsce szkolą i świadczą usługi doradcze rolnikom i mieszkańcom obszarów wiejskich, natomiast Centrum Doradztwa Rolniczego wspiera metodycznie i dydaktycznie ośrodki doradztwa rolniczego.

W celu zobrazowania zakresu prowadzonej działalności szkoleniowej oraz usług doradczych, związanych z wdrażaniem WPR, w tabeli 1. zestawiono liczbę szkoleń oraz liczbę sporządzonych wniosków obszarowych przez ODR-y w latach 2011 i 2012.

W działaniach realizowanych przez jednostki doradztwa rolniczego poza ustawowo wyżej wymienionymi, prowadzone są prace związane z nowymi wyzwaniami reformy WPR, w tym:

- przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym;
- poszukiwaniem alternatywnych źródeł energii;
- zarządzaniem zasobami wodnymi;
- ochroną środowiska i zachowaniem bioróżnorodności;
- współpracą z instytutami i uczelniami rolniczymi na rzecz efektywnego transferu wiedzy do praktyki rolniczej.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich, jako element WPR, ma za zadanie wspierać: konkurencyjność rolnictwa, zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych (w tym działania na rzecz klimatu) oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Jednocześnie WPR ma być ściśle powiązana, w szczególności przez włączenie we Wspólne Ramy Strategiczne i Umowę Partnerską, z polityką spójności ukierunkowaną na cele strategii „Europa 2020”<sup>3</sup> tj. na inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu.

---

<sup>3</sup> Strategia *Europa 2020*.

Tabela 1

**Zestawienie liczby szkoleń oraz liczby sporządzonych wniosków obszarowych przez ODR-y w latach 2011 i 2012\***

Ośrodek Doradztwa Rolniczego	Liczba zrealizowanych szkoleń		Liczba sporządzonych wniosków obszarowych	
	2011 r.	do 31.08.2012	2011 r.	2012 r.
Dolnośląski	1571	1078	20329	19796
Kujawsko-Pomorski	1184	838	11555	11500
Lubelski	1514	1042	26231	25300
Lubuski	656	257	5370	4866
Łódzki	2217	1203	22488	20992
Małopolski	839	692	35809	36344
Mazowiecki	3101	1915	24307	22045
Opolski	572	221	5734	5001
Podkarpacki	1109	965	49532	48313
Podlaski	891	607	10292	9427
Pomorski	928	518	12842	12360
Śląski	995	576	20172	19555
Świętokrzyski	1255	730	10900	12270
Warmińsko-Mazurski	604	341	13675	13037
Wielkopolski	3796	2126	11709	12883
Zachodniopomorski	915	747	6588	7048
<b>SUMA</b>	<b>22147</b>	<b>13856</b>	<b>287533</b>	<b>280737</b>

\* wg danych MRiRW z 2012 roku, przedstawionych w materiale dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt: „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

#### 4. Finansowanie jednostek doradztwa rolniczego

Jednostki doradztwa rolniczego prowadzą samodzielną gospodarkę finansową<sup>4</sup> zgodnie z przepisami ustawy *o jednostkach doradztwa rolniczego i finansów publicznych*. Jednostki te mogą również odpłatnie wykonywać usługi, których zakres jest wyszczególniony w ustawie *o jednostkach doradztwa rolniczego*<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Opis zasad finansowania działalności jednostek doradztwa rolniczego przedstawiono w materiałach MRiRW z 2012 roku, autorstwa E.K. Chyłka, M. Cieślińskiego i B. Odrobińskiej, przygotowanych dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt: „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

<sup>5</sup> Ustawa z 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. nr 251, poz. 2507 z późn. zm.).

Dotacja celowa, otrzymywana z budżetu państwa, powinna być przeznaczana na realizację statutowych zadań z zakresu doradztwa rolniczego, w tym na wynagrodzenia dla pracowników i utrzymanie jednostek. Zestawienie wysokości otrzymanych przez jednostki doradztwa rolniczego dotacji budżetowych w latach 2010 – 2012 i plan na 2013 zostały zamieszczone w tabeli 2.

Tabela 2

**Zestawienie wysokości otrzymanych przez jednostki doradztwa rolniczego dotacji budżetowych w latach 2010 – 2012 i plan na 2013\***

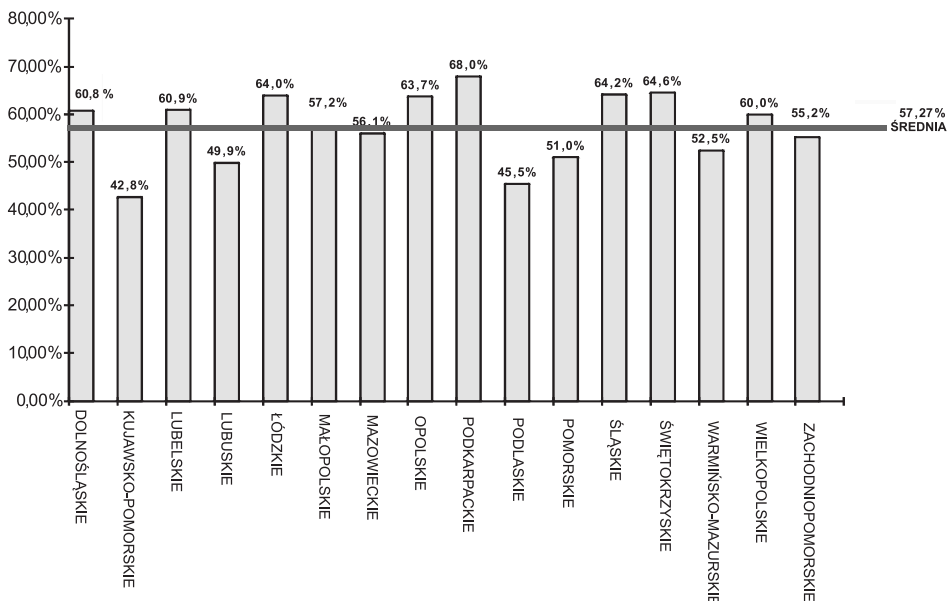
Jednostki doradztwa rolniczego (ODR - CDR)	Dotacja na 2010 r. w tys. zł	Dotacja na 2011 r. w tys. zł	Dotacja na 2012 r. w tys. zł	Planowana dotacja na 2013 r. w tys. zł
Dolnośląski	11 004	11 004	11 004	10 904
Kujawsko - Pomorski	9 550	9 770	9 770	9 770
Lubelski	13 080	13 080	13 080	13 080
Lubuski	5 140	5 140	5 140	5 108
Łódzki	10 808	10 808	10 808	10 808
Małopolski	8 208	8 208	8 208	8 000
Mazowiecki	18 428	18 808	18 808	18 808
Opolski	4 906	4 906	4 906	4 906
Podkarpacki	11 186	11 186	11 186	11 186
Podlaski	6 901	7 060	7 060	7 060
Pomorski	9 190	9 190	9 190	9 190
Śląski	7 420	7 420	7 420	7 420
Świętokrzyski	7 843	7 853	7 853	7 853
Warmińsko-Mazurski	7 129	7 129	7 129	7 129
Wielkopolski	15 159	15 659	15 660	15 660
Zachodniopomorski	7 286	7 250	7 260	7 260
<b>RAZEM ODR-y</b>	<b>153 238</b>	<b>154 471</b>	<b>154 482</b>	<b>154 142</b>
<b>CDR</b>		<b>11 433</b>	<b>11 854</b>	<b>11 744</b>
<b>RAZEM JDR-y</b>		<b>165 904</b>	<b>166 336</b>	<b>165 886</b>

\* wg danych MRiRW z 2012 roku, przedstawionych w materiale dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt; „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

Jednostki doradztwa rolniczego realizują zadania z zakresu doradztwa rolniczego nieodpłatnie. Środki finansowe na działalność statutową w 2012 roku ODR, podległych aktualnie strukturom samorządu terytorialnego, są zabezpieczane średnio na poziomie około 57,27 %, w budżetach wojewodów, co obrazują dane na rysunku 2.

Rysunek 2

## Środki finansowe na działalność statutową w 2012 roku dla ODR\*



\* wg danych MRiRW z 2012 roku, przedstawionych w prezentacji E.K. Chyłka pt.: „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?” na konferencji w dniu 6 listopada 2012 roku zorganizowanej przez Sejmową i Senacką Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Środki finansowe na działalność statutową w Centrum Doradztwa Rolniczego są zabezpieczane w budżecie MRiRW.

Pozostałe środki finansowe wszystkie jdr pozyskują z działalności gospodarczej, realizowanej w zakresie określonym w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego z 22 października 2004 r. Ze zgodnej opinii dyrektorów jednostek doradztwa rolniczego, otrzymywana dotacja budżetowa jest dalece niewystarczająca na pokrycie kosztów działalności statutowej.

Poza niskim poziomem otrzymywanych dotacji, poważnym mankamentem obecnie obowiązujących regulacji zgłaszanym przez dyrektorów ODR, jest brak formalnej możliwości dotowania bieżącej działalności ośrodków doradztwa rolniczego przez samorządy. To rozwiązanie ma być wprowadzone poprzez nowelizację z 2012 roku ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego.

## 5. Kadra jednostek doradztwa rolniczego

W 16 wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego zatrudnionych jest łącznie ok. 4,5 tys. osób. W tabeli 3 zestawiono stan zatrudnienia w 2011 i 2012 roku.

Tabela 3

**Zatrudnienie w jednostkach doradztwa rolniczego (ODR)  
w latach 2011 – 2012\***

Ośrodek Doradztwa Rolniczego	Liczba zatrudnionych osób	
	w 2011 r.	w 2012 r.
Dolnośląski	306	307
Kujawsko-Pomorski	252	255
Lubelski	413	407
Lubuski	155	153
Łódzki	296	292
Małopolski	265	268
Mazowiecki	583	578
Opolski	130	122
Podkarpacki	310	312
Podlaski	252	250
Pomorski	242	239
Śląski	199	190
Świętokrzyski	222	216
Warmińsko-Mazurski	191	194
Wielkopolski	484	447
Zachodniopomorski	190	193
<b>SUMA</b>	<b>4490</b>	<b>4423</b>

\* wg danych MRiRW z 2012 roku, przedstawionych w materiale dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt: „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

Zatrudnienie w jednostkach doradztwa rolniczego w ostatnich latach utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Kadra doradcza jest dobrze wykształcona, a liczba osób z wyższym wykształceniem systematycznie wzrasta. Opis skali i zakresu specjalizacji w zawodzie doradcy rolniczego przedstawiono w opracowaniu MRiRW<sup>6</sup>.

Liczba wyspecjalizowanych doradców w poszczególnych jednostkach doradztwa rolniczego została zamieszczona w tabeli 4.

<sup>6</sup> Opis stanu kadry doradczej przedstawiono w materiałach MRiRW z 2012 roku, autorstwa E.K. Chyłka, M. Cieślińskiego i B. Odrobińskiej, przygotowanych dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt: „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

Tabela 4

Liczba wyspecjalizowanych doradców w poszczególnych jednostkach doradztwa rolniczego (ODR)\*

Ośrodek Doradztwa Rolniczego	Liczba doradców wpisanych na listę CDR		
	rolniczych	rolnośrodowiskowych	przyrodniczych
Dolnośląski	147	96	3
Kujawsko -Pomorski	136	82	3
Lubelski	280	161	6
Lubuski	65	53	1
Łódzki	191	73	0
Małopolski	130	73	0
Mazowiecki	363	147	0
Opolski	59	26	1
Podkarpacki	210	91	3
Podlaski	158	104	4
Pomorski	121	89	1
Śląski	144	79	0
Świętokrzyski	137	82	1
Warmińsko - Mazurski	135	97	0
Wielkopolski	306	136	3
Zachodniopomorskie	111	87	0
<b>SUMA</b>	<b>2693</b>	<b>1476</b>	<b>26</b>

\* wg danych MRiRW z 2012 roku, przedstawionych w materiale dla Sejmowej i Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi na konferencję pt; „Jaki system doradztwa rolniczego po 2013 roku?”.

Poważnym problemem sygnalizowanym przez dyrektorów jest odchodzenie najlepszych specjalistów, którzy ze względu na niskie zarobki w ośrodkach doradztwa rolniczego wybierają firmy prywatne lub otwierają własną działalność gospodarczą.

## 6. Beneficjenci usług doradczych

Analizując grupę potencjalnych beneficjentów usług doradczych stwierdzić należy, że mogą być nimi zarówno rolnicy - podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie produkcji pierwotnej produktów rolnych<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją, produkcja pierwotna produktów rolnych oznacza ich uprawę i hodowlę. Za produkcję pierwotną należy uznać także niezbędne czynności wykonywane w gospodarstwach rolnych na produktach zwierzęcych i roślinnych w celu przygotowania ich do pierwszej sprzedaży, a także pierwszą sprzedaż tych produktów przez producenta surowców na rzecz podmiotów zajmujących się odsprzedażą lub przetwórstwem (art. 1 ust. 2 lit. p) i c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006.

jak i w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego<sup>8</sup>, a także inni mieszkańcy obszarów wiejskich (zajmujący się inną dziedziną niż rolnicza). Jest to ważne w przypadku uznania, iż dotacje budżetowe stanowią formę pomocy publicznej dla przedsiębiorców-rolników korzystających z usług świadczonych przez jednostki doradztwa rolniczego. Fakt przeznaczenia pomocy w zakresie produkcji podstawowej produktów rolnych, podlega przepisom *rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz. Urz. UE L 358 z 16.12.2006 r.)* lub *rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz. Urz. UE L Nr 337 z 21.12.2007)*.

Wsparcie dla osób zajmujących się przetwarzaniem /wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych oraz działalnością inną/ wchodzi w zakres przepisów *rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L Nr 379 z 28.12.2006)*, a także z przeznaczeń pomocy (np. pomocy szkoleniowych) określonych w *rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu /ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych/ (Dz. Urz. WE L 214, 09.08.2008)*.

System doradztwa rolniczego w Polsce, powiązany z obecnie obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej, ma charakter publiczno – prywatny, co obrazuje rysunek 3.

Jego podstawę stanowią ośrodki doradztwa rolniczego, funkcjonujące na podstawie ustawy z 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego<sup>9</sup>. Bez obowiązku ubiegania się o akredytację, usługi doradcze mogą świadczyć izby rolnicze, działające na podstawie ustawy z 1995 r. o izbach rolniczych<sup>10</sup>. Usługi doradcze, mogą świadczyć również prywatne podmioty doradcze pod warunkiem posiadania przez nie akredytacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Akredytacja prowadzona jest w dwóch kategoriach: doradztwa rolniczego i doradztwa leśnego. Obecnie (stan na 30 listopada 2012 r.) wpisanych jest na listę podmiotów akredytowanych 163 podmiotów „rolniczych” i 271 „leśnych”.

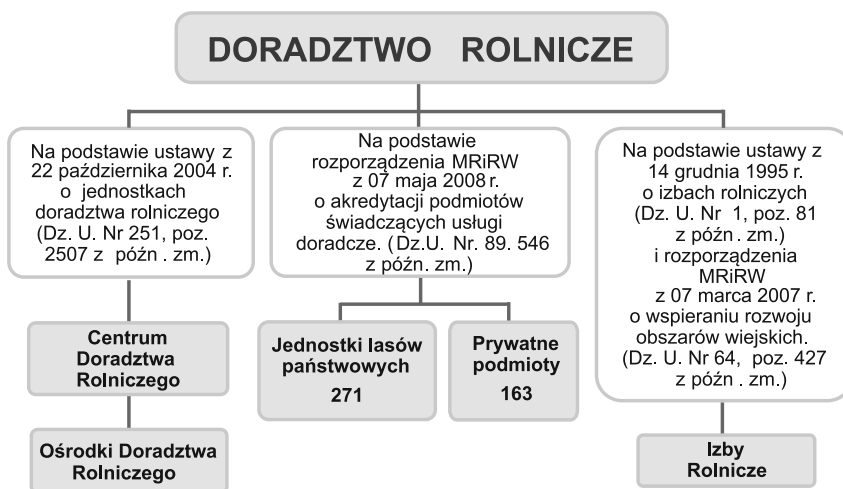
<sup>8</sup> Za przetwarzanie produktów rolnych uważa się czynności dokonywane na produkcie rolnym, których produkt końcowy jest również produktem rolnym (zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt. 23 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008).

<sup>9</sup> Ustawa z 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2004 r. Nr 251, poz. 2507. z późn. zmianami).

<sup>10</sup> Ustawa z 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3, z późn. zmianami).

Rysunek 3

## Organizacja systemu doradztwa rolniczego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych MRiRW.

W ramach systemu doradztwa rolniczego wyznaczona jest jedna instytucja – Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie - odpowiedzialna za szkolenie doradców, prowadzenie list doradców uprawnionych do doradzania, opracowywanie metodyki świadczenia usług doradczych oraz kontrolę akredytowanych podmiotów doradczych. Warunkiem uzyskania wpisu na listę uprawnionych doradców jest posiadanie wyższego wykształcenia w zakresie rolnictwa lub kierunków pokrewnych, odbycie przeszkolenia podstawowego i zdanie egzaminu oraz systematyczne uczestnictwo w szkoleniach uzupełniających.

Oceniając aktualnie funkcjonujące struktury doradztwa rolniczego należy podkreślić:

- dobre przygotowanie doradców rolniczych (wyższe wykształcenie, obowiązek uczestniczenia w szkoleniach),
- dużą liczbę podmiotów świadczących usługi doradcze, co gwarantuje rolnikom dobry dostęp do doradców i możliwość wyboru,
- posiadanie struktur terenowych przez ośrodki doradztwa rolniczego (biuro praktycznie w każdej gminie),
- dobrze zorganizowany system doskonalenia zawodowego doradców (jedna, wyznaczona instytucja, organizująca szkolenia i prowadząca listy uprawnionych doradców).

Warunki działania doradztwa rolniczego, niezależnie od swoich powinności i aktualnego stanu organizacyjnego, uzależnione są od wielu czynników, które obrazuje rysunek 4.

Rysunek 4



Źródło: Opracowanie własne.

Z ośmiu najważniejszych czynników wymienionych na schemacie /rysunek 4/ decydującymi o efektywności systemu doradztwa rolniczego (FAS) są: kapitał ludzki i stan prawny. Mają one kluczowe znaczenie dla warunków i jakości działania systemu FAS. Ważnym czynnikiem są również finanse i dostępność rozwiązań wynikających z nauki i badań. Zakres świadczonych usług w ramach FAS określany jest standardami wyznaczanymi w ramach WPR, która jest wspierana, na poziomie Unii Europejskiej współdziałaniem innych polityk, w tym zwłaszcza spójnością polityki naukowej. Warunki działania FAS w Polsce napotykają liczne bariery, które utrudniają realizację misji, jaką ma do spełnienia doradztwo. Zasoby kadrowe jednostek doradztwa rolniczego w znacznej części nie spełniają wymagań, jakie powinny być wartością tej grupy zawodowej. Dostęp do infrastruktury technicznej oraz dostępność do narzędzi nowoczesnego komunikowania się, również nie spełnia oczekiwań doradców, zwłaszcza działających w terenie. System finansowania jest niejasny i stopniowo ograniczane są środki na działalność w jednostkach doradztwa rolniczego. Fakt braku wpływu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na skalę finansowania jednostek doradztwa rolniczego, należy uznać za rozwiązanie zwiększające barierę efektywnego oddziaływania ministra odpowiedzialnego za realizację WPR na zakres realizacji za-

dań doradztwa na rzecz rolników i innych beneficjentów usług doradczych. Stan prawny również nie spełnia standardów zadawalających nie tylko Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz terytorialną administrację samorządową, ale także Samorząd Zawodowy Izb Rolniczych i beneficjentów usług doradczych. Przy zmianach systemu finansowania i stosowanych kryteriach oceny działalności instytutów badawczych (dawniej jbr – jednostek badawczo-rozwojowych) oraz pozostałych jednostek zaplecza badawczo-naukowego dla nauk rolniczych i pokrewnych, transfer wiedzy do praktyki rolniczej stał się jeszcze trudniejszy. Ten stan wraz ze sposobem realizacji polityki naukowej, zwłaszcza w odniesieniu do priorytetów krajowej polityki rolnej, tworzy barierę trudną do pokonania przez aktualnie działające doradztwo rolnicze. Konieczne są więc działania zmierzające do poprawy stanu prawnego odnoszącego się nie tylko do doradztwa rolniczego, ale również do systemu transferu wiedzy, procesów innowacyjnych, partnerstwa zwłaszcza publiczno-prywatnego, jak i organizacji oraz zasad finansowania nauki. Ważnym czynnikiem, który zdecydowanie ułatwia realizację działań jednostek doradztwa rolniczego jest WPR. Rozwiązania proponowane w WPR, przy wsparciu finansowym z funduszy strukturalnych, w tym zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, stanowią dużą wartość dla podwyższenia jakości i zakresu świadczonych usług doradczych.

## 7. System Doradztwa Rolniczego (FAS)

Dotychczasowe doświadczenia z początkowych lat wdrażania systemu oraz przeprowadzona ocena FAS przez Komisję Europejską wskazują następujące propozycje ulepszeń. Propozycje te powinny przybrać postać wytycznych (zaleceń) dla państw członkowskich i mogą wiązać się z koniecznością zmiany obecnego prawodawstwa zarówno w UE jak i w państwach członkowskich. Wymogi zasady wzajemnej zgodności oraz inne obowiązki beneficjentów powinny być ujęte w minimalnym podstawowym zakresie FAS i jego celach, w odniesieniu do pierwszego i drugiego filaru. Wymogi te powinny być odpowiednio uwzględnione w ramach doradztwa FAS. FAS powinien przede wszystkim pomagać rolnikom w przestrzeganiu przepisów.

Obligatoryjne elementy, które musi zawierać FAS, w pierwszym i drugim filarze, powinny obejmować minimalne wymogi dotyczące wykorzystania nawozów i środków ochrony roślin. Wymogi te stanowią część zasady wzajemnej zgodności w przypadku rolników otrzymujących płatności rolno-środowiskowe.

Dzięki priorytetowemu traktowaniu wymogów zasady wzajemnej zgodności FAS obejmuje już wiele praktyk dotyczących zmian klimatu – praktyk, które zmniejszają wpływ rolnictwa na klimat i pomagają gospodarstwom rolnym w ada-

ptacji do zmieniających się i coraz bardziej niestałych warunków klimatycznych<sup>11</sup>. Obecne normy GAEC (Dobra Praktyka Rolnicza) mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania węgla organicznego w glebach i dla zapewnienia ich zrównoważonego wykorzystania. Jednakże, być może warto uwzględnić w ramach FAS szczególne działania w zakresie zmian klimatu, na przykład obserwację dobrych praktyk i prowadzenie konkretnych działań promocyjnych w gospodarstwach, w tym świadczenie doradztwa technicznego. Jednym ze sposobów zagwarantowania, aby państwa członkowskie rozwijały takie zdolności, może być umieszczenie szczególnego odniesienia w tekście prawnym podkreślającego taką potrzebę. Doradcy mogą być bardzo pomocni w gromadzeniu dobrych praktyk i przybliżaniu ich rolnikom. Wykaz dobrych praktyk powinien zostać zebrany na poziomie UE. Doradcy mogą zostać zobowiązani do przejścia szczegółowego szkolenia w zakresie zrozumienia i rozpowszechniania ważnych praktyk gospodarki rolnej związanych ze zmianami klimatu.

Komisja zdecydowanie zaleca, aby organy koordynujące FAS organizowały podstawowe, regularne szkolenia informacyjne dla każdego doradcy, przynajmniej w zakresie wszystkich kwestii związanych z zasadą wzajemnej zgodności. Szkolenia takie powinny obejmować zarówno faktyczne obowiązki rolników, jak i leżące u ich podstaw polityki. Szkolenia są szczególnie potrzebne w dziedzinie nowych działań dotyczących, na przykład, zmian klimatu.

Państwa członkowskie powinny generować efekty synergii między różnymi instrumentami, takimi jak doradztwo, szkolenia, przekazywanie informacji, usługi upowszechniania wiedzy rolniczej i badania, przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych instrumentów i jednoczesnym zintegrowaniu ich w spójny sposób. Ponadto pochodzące od doradców informacje na temat praktycznego wdrażania wymogów zasady wzajemnej zgodności mogą być szczególnie pożyteczne dla organów zarządzających FAS i zasadą wzajemnej zgodności. Dlatego też ważne jest, aby podmioty zajmujące się zasadą wzajemnej zgodności, na przykład doradcy, organy koordynujące FAS i organy zarządzające zasadą wzajemnej zgodności, dzieliły się wiedzą o praktycznym wdrażaniu wymogów zasady wzajemnej zgodności. Podmioty te mogłyby na przykład przeprowadzać regularne sesje wymiany informacji, raz lub dwa razy w roku.

---

<sup>11</sup> Na przykład norma dotycząca ochrony trwałych użytków zielonych, norma dotycząca płodozmienu i międzyplonów, norma dotycząca minimalnej pokrywy glebowej, norma dotycząca ograniczonej uprawy w ramach minimalnego zagospodarowania terenu, normy w zakresie gospodarowania resztkami poźniwnymi, normy dotyczące utrzymania substancji organicznej gleby oraz wymogi wynikające z dyrektywy dotyczącej azotanów w odniesieniu do zastosowania i przechowywania obornika. Wszystkie te wymogi wytyczają granice praktyk, które mają wpływ na emisje gazów cieplarnianych na poziomie gospodarstw rolnych. Są one uwzględnione w FAS w ramach priorytetu obejmującego wymogi wzajemnej zgodności.

Aby zapewnić spójność między filarami, przepisy wykonawcze drugiego filaru dotyczące odpowiednich kwalifikacji pracowników w odniesieniu do doradców FAS mogą być rozszerzone na przepisy pierwszego filaru dotyczące FAS<sup>12</sup>.

Komisja Europejska stoi na stanowisku, że państwa członkowskie powinny monitorować FAS, szczególnie mając na uwadze dyskusje o przyszłości FAS i środków związanych z usługami doradczymi dla gospodarstw rolnych w ramach WPR po 2013 r. Taka ocena nie powinna prowadzić do zbędnej wymiany danych dotyczących wyników indywidualnych gospodarstw ani do nadmiernego obciążenia administracyjnego. Jednakże podstawowe znaczenie ma zapewnienie skuteczności FAS poprzez ocenę ilości i jakości udzielanych porad (na przykład jego przydatności i poziomu satysfakcji rolników). Dlatego też Komisja<sup>13</sup> skierowała do państw członkowskich następujące zalecenia:

- Należy utrzymać szeroki zakres FAS, przy czym minimalny podstawowy zakres powinien obejmować przepisy, których należy przestrzegać;
- Należy podkreślać, że doradca FAS pełni rolę „lekarza pierwszego kontaktu”, kierując rolników w razie konieczności do odpowiednich specjalistów;
- Należy wykorzystywać zagregowane dane z kontroli gospodarstw, co ma pomóc w lepszym ukierunkowaniu porad, jednocześnie uwzględniając ogromne znaczenie zachowania poufności danych związanych z poradą. Doradca FAS powinien działać jak „lekarz pierwszego kontaktu”, łącząc wszystkie, różnorodne aspekty gospodarki rolnej w ramach holistycznego podejścia. Powinien wyjaśniać rolnikom nie tylko wymogi UE, ale również leżące u ich podstaw cele i polityki;
- Należy promować FAS poprzez środki szczegółowe, na przykład przez przekazywanie rolnikom, przy nadarzających się sposobnościach, wykazu doradców, dopilnowując, aby docierał on również do małych gospodarstw;
- Należy poprawić zarządzanie FAS i zapewnić wymianę wiedzy między podmiotami zajmującymi się wzajemną zgodnością. Organy koordynujące FAS powinny wzmocniać efekty synergii między różnymi instrumentami, takimi jak doradztwo, szkolenia, przekazywanie informacji, usługi upowszechniania wiedzy rolniczej i badania. Bardzo duże znaczenie mają ocena i monitorowanie FAS.

<sup>12</sup> Przepisy wykonawcze drugiego filaru określone w art. 15 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 stanowią, że podmioty świadczące współfinansowane usługi doradcze dla gospodarstw rolnych „posiadają odpowiednie zasoby w formie wykwalifikowanego personelu”. Wytyczne dotyczące tego środka wskazują, że kwalifikacje personelu mogą zostać wyznaczone poprzez minimalny poziom wykształcenia lub certyfikację. Środek drugiego filaru służący korzystaniu z usług doradczych dla gospodarstw rolnych jest stosowany w 20 państwach członkowskich.

<sup>13</sup> Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Komisja uważa również, że konieczne są następujące działania:

- Minimalny zakres FAS powinien obejmować minimalne wymogi dotyczące nawozów i środków ochrony roślin określone w prawodawstwie krajowym. Należy także uwzględnić potrzebę szczegółowych działań w zakresie zmian klimatu;
- Należy wyjaśnić rolę doradców FAS względem innych podmiotów zajmujących się zasadą wzajemnej zgodności, zalecając wyraźny rozdział między doradztwem a kontrolami gospodarstw;
- Należy promować FAS poprzez wprowadzenie elastyczności w zakresie zawartości i częstotliwości stosowania środków doradczych oraz poprzez zobowiązanie państw członkowskich do przekazywania rolnikom wykazu doradców FAS;
- Należy poprawiać zarządzanie FAS poprzez stosowanie wymogu, aby doradcy byli odpowiednio wykwalifikowani i regularnie szkoleni w ramach sesji szkoleniowych organizowanych przez organy koordynujące FAS.

Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem, zwanego dalej systemem doradztwa rolniczego (FAS). FAS jest jednym z głównych elementów przeprowadzonej w 2003 r. reformy wspólnej polityki rolnej (WPR), a system ten miał być wprowadzony do 2007 roku<sup>14</sup>.

Każdy krajowy system doradztwa rolniczego (FAS) może być prowadzony przez jeden lub większą liczbę wyznaczonych organów lub przez podmioty prywatne. Od przeprowadzonej w 2008 r. oceny funkcjonowania reformy WPR każde państwo członkowskie może swobodnie decydować (na podstawie obiektywnych kryteriów), które kategorie rolników będą miały priorytetowy dostęp do FAS, bez określania jakichkolwiek dalszych kryteriów na poziomie UE. FAS był i nadal jest przedmiotem szeroko zakrojonych rozmów z państwami członkowskimi. Rozmowy te dotyczyły zawartości, struktur, metod i narzędzi krajowych usług doradczych. Doradztwo w ramach FAS nie ogranicza się do norm wzajemnej zgodności. Państwa członkowskie mogą podejmować decyzje o włączeniu innych kwestii.

Celem FAS jest pomaganie rolnikom w kształtowaniu świadomości na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. FAS wprowadzono równocześnie z systemem wzajemnej zgodności, w ramach którego wsparcie WPR jest w całości wypłacane jedynie w przypadku, gdy rolnicy spełniają pewne wymogi związane z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem zwierząt i dobrostanem zwierząt. Istnieją dwa środki polityki rozwoju obszarów wiejskich, które mają pomagać państwom członkow-

<sup>14</sup> Art. 13-16 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

skim w tworzeniu usług doradczych dla gospodarstw rolnych, a rolnikom w korzystaniu z tych usług. FAS musi obejmować przynajmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) i „zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” (GAEC), o których mowa w art. 4-6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. W istocie FAS jest przede wszystkim instrumentem pomocy rolnikom w zakresie wypełniania wspomnianych wymogów i tym samym unikania kar finansowych z tytułu nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności.

Rolnicy korzystają z FAS na zasadzie dobrowolności i pozostają odpowiedzialni za działania prowadzone w oparciu o otrzymane porady. W tym względzie FAS w żaden sposób nie wpływa na obowiązki i odpowiedzialność rolników w zakresie przestrzegania wymogów prawnych. Jednakże ramy prawne UE uznają fakt, że rolnicy, którzy zwracają się o poradę, lepiej orientują się, jak wypełniać wymogi prawne. Dlatego też, wybierając gospodarstwa rolne do kontroli, państwa członkowskie mogą uznawać, że tacy rolnicy są obarczeni mniejszym ryzykiem.

Zwiększanie wiedzy rolników o wymogach prawnych UE jest głównym celem FAS. Dlatego też porady muszą być w wyraźny sposób odróżniane od kontroli prowadzonych w zakresie zasady wzajemnej zgodności lub w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem sektorowym. W związku z tym państwa członkowskie muszą zagwarantować, aby podmioty obsługujące FAS nie ujawniały danych osobowych ani prywatnych, ani danych, które uzyskują w trakcie prowadzenia działalności doradczej, osobom innym niż rolnik zarządzający danym gospodarstwem. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy podmioty obsługujące FAS wykryją nieprawidłowości lub naruszenia, które podlegają obowiązkowi zgłoszenia organom publicznym na mocy prawa wspólnotowego lub krajowego, w szczególności chodzi tu o przestępstwa.

## 8. Podsumowanie

Wymienione powyżej cechy doradztwa rolniczego działającego w warunkach systemu FAS powinny zapewnić skuteczne wsparcie dla beneficjentów usług doradczych oraz poprawę konkurencyjności polskich rolników na arenie międzynarodowej. W Polsce mimo znacznych osiągnięć doradztwa rolniczego nie można przejść obojętnie nad inicjatywami zmierzającymi do jego usprawnienia. W dalszym ciągu jednostki doradztwa rolniczego działają w warunkach rozproszenia nadzoru nad ich funkcjonowaniem (nadzór terytorialnej-wojewódzkiej administracji samorządowej), może to prowadzić do braku spójności z działaniami Ministra odpowiedzialnego za realizację polityki rolnej, zbyt dużego upolitycznienia, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania kadry kierowniczej jednostek doradztwa rolniczego, a także niepewności zabezpieczenia finansowego działalności statutowej ODR, których budżet kształtowany jest w strukturach urzędów wojewodów.

Obecnie obowiązujące przepisy, lokujące ośrodki doradztwa rolniczego w strukturach samorządu terytorialnego funkcjonują zaledwie od 3 lat, jednak nowelizacja ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego stała się koniecznością. Potrzeba zmian wynika przede wszystkim z faktu, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy w pewnych obszarach są niespójne (przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w nowelizacji ustawy z 2012 roku o jednostkach doradztwa rolniczego tę sytuację zmieni na korzyść).

Aktualny stan prawny nie ułatwia realizacji zadań oczekiwanych zarówno przez rolników, pracowników jednostek doradztwa rolniczego jak i administrację odpowiedzialną za realizację polityki rolnej w ramach WPR. Potrzeba zmian wynika także z faktu, że obowiązujące regulacje unijne, w tym zwłaszcza dotyczące funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego (Farm Advisory System - FAS) jak i spodziewane rozwiązania we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2014-2020 nakładają na administrację państw członkowskich wymóg zapewniania rolnikom właściwego dostępu do doradztwa rolniczego.

## 9. Wnioski

Uwzględniając powyższe, system doradztwa rolniczego w Polsce powinien być przygotowany tak, by był on sprawny i spełniał oczekiwania zarówno rolników jak i administracji odpowiedzialnej za realizację wymagań WPR. Konieczne więc są następujące kluczowe rozwiązania i działania:

1. Nadzór i finansowanie działań w ramach FAS powinno być prowadzone z jednego ośrodka centralnego, bezpośrednio uczestniczącego i odpowiedzialnego za realizację zadań w ramach WPR po roku 2013;
2. Należy rozszerzyć zakres usług doradczych objętych wsparciem ze środków publicznych, aby instytucje doradcze mogły włączyć się w nowe zadania, wynikające z reformy WPR oraz nowych wyzwań – takich, jak: zmiany klimatu, konieczność poszukiwania nowych źródeł energii i ochrony środowiska naturalnego;
3. Należy rozważyć możliwość finansowania działalności podmiotów doradczych ze środków UE, przy zachowaniu dobrowolności korzystania z usług doradztwa rolniczego przez rolników, gdyż zwiększyłoby to dostęp do usług doradczych i przyczyniło się do podniesienia efektywności ich wdrażania;
4. Profesjonalny i sprawnie działający system doradztwa rolniczego w Polsce stanowi jedno z warunkowań ex-ante dla przyszłego PROW 2014-2020, dla którego pakiet legislacyjny jest obecnie w fazie przygotowywania;
5. Aby zachęcić rolników do korzystania z pomocy doradczej w szczególnie ważnych obszarach (spełnienia wymagań cross-compliance, programy rol-

- nośrodkowe), objętych dofinansowaniem ze środków UE, należy wprowadzić zasadę większego zaufania do gospodarstw korzystających z pomocy doradczej;
6. Prawidłowe wdrażanie kompleksowych działań PROW z udziałem doradztwa rolniczego zarówno przy realizacji PROW 2007 – 2013 jak i PROW 2014 – 2020 uwarunkowane jest sprawnie działającym system doradztwa rolniczego, w szczególności przy realizacji projektów skierowanych do rolnictwa, jak i na tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich;
  7. Dobrze ukształtowany system doradztwa rolniczego będzie wspierał także inicjowanie przedsiębiorczości wśród populacji zamieszkującej tereny wiejskie, w tym zwłaszcza rolników;
  8. Przy planowanym „zazielenieniu gospodarki” oraz realizacji nowych zadań, w tym np. z zakresu integrowanej ochrony roślin, należy liczyć się ze zwiększeniem zakresu działalności doradztwa na rzecz rolników, konsekwencją tych rozwiązań będzie konieczność zwiększenia kompetencji i wymagań wobec kadry doradczej, a także skali finansowania usług doradczych.

EUGENIUSZ KAROL CHYŁEK

#### KIERUNKI ROZWOJU DORADZTWA ROLNICZEGO W POLSCE

**Słowa kluczowe:** doradztwo rolnicze, Wspólna Polityka Rolna, system doradztwa rolniczego

#### STRESZCZENIE

Zmiany w sposobie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, spowodowały konieczność rozwoju struktur i zakresu działań służb doradczych, co nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej określone zadania. Ich podstawowy zakres został określony w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009. Celem artykułu jest zaprezentowanie istniejących uwarunkowań rozwoju systemu doradztwa rolniczego w Polsce. W artykule wskazano jakie rozwiązania są uzasadnione do realizacji w Polsce, by system doradztwa rolniczego mógł spełnić swoje funkcje wobec rolników.

---

EUGENIUSZ KAROL CHYŁEK

THE DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL ADVISORY SYSTEM  
IN POLAND

**Key words:** *Farm Advisory, Common Agricultural Policy, Farm Advisory System*

SUMMARY

Changes in the way the implementation of the Common Agricultural Policy, necessitated the development of structures and scope of advisory services, which imposes on the Member States of the European Union of certain tasks. Their primary range has been specified in the Council Regulation (EC) No 73/2009. The purpose of the article is to present conditions the development of the farm advisory system within the Poland. The article indicated that solutions are warranted until the implementation of the farm advisory system in Poland to be able to fulfill its functions to the farmers.

e-mail: [eugeniusz.chylek@minrol.gov.pl](mailto:eugeniusz.chylek@minrol.gov.pl)