
ARTYKUŁY

EUGENIUSZ KAROL CHYŁEK
*Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
w Warszawie*

OCENA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU DORADZTWA ROLNICZEGO W POLSCE

System doradztwa rolniczego został zreformowany w 1990 r. Podstawowym celem zapoczątkowanych zmian było uspołecznienie doradztwa i dostosowanie go do potrzeb rolnictwa w zmieniających się warunkach gospodarowania w Polsce.

Na podstawie zarządzeń wojewodów z tych działów wojewódzkich ośrodków postępu rolniczego, które zajmowały się upowszechnianiem nowoczesnej wiedzy rolniczej utworzono 49 ośrodków doradztwa rolniczego, będących jednostkami budżetowymi wojewody, bez osobowości prawnej. Z pozostałych działów zajmujących się produkcją rolniczą powstały samodzielne gospodarstwa produkcyjne.

Do podstawowych zadań ośrodków doradztwa rolniczego w I-szej fazie rozwoju tych organizacji należało:

- a) prowadzenie doradztwa w zakresie:
 - efektywnych technologii produkcji rolniczej,
 - zarządzania gospodarstwem rolnym,
 - obowiązujących regulacji prawnych dotyczących gospodarstwa rolnego,
 - wiejskiego gospodarstwa domowego,
 - problemów socjalno-bytowych rodzin wiejskich,
 - poszukiwania alternatywnych źródeł dochodu dla ludności wiejskiej,
- b) wdrażanie i upowszechnianie wyników badań naukowych do praktyki rolniczej,
- c) doskonalenie zawodowe ludności rolniczej,
- d) współpraca z młodzieżą wiejską.

Rozwijający się system doradztwa oraz proces transformacji rynkowej, a także restrukturyzacja wsi i jej otoczenia spowodowały rozszerzenie zakresu zadań i świadczonych usług przez ośrodki doradztwa rolniczego. Ich nowe zadania związane są z działalnością powstałych Agencji: Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która przejęła zadania i zobowiązania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Ponadto na wniosek Departamentu Nauki, Oświaty i Doradztwa Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, do zadań z zakresu doradztwa rolniczego, a tym samym zakresu świadczonych usług, wprowadzone zostały zagadnienia pozyskiwania alternatywnych źródeł dochodu poprzez, między innymi, rozwój przedsiębiorczości związanej z przechowywalnością, konfekcjonowaniem płodów rolnych oraz popularyzacją prostych i tanich metod przetwórstwa. W Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o dofinansowaniu zadań z zakresu doradztwa rolniczego (Dz.U. 1994 r., nr 83 poz. 383) znalazły się również między innymi zadania mające na celu pomoc w organizowaniu i upowszechnianiu inicjatyw mających na celu promocję wszelkich form organizacyjnych grupowego działania wśród społeczności wiejskiej.

W 1995 roku w 49 ośrodkach doradztwa rolniczego zatrudnionych było 4468 osób na stanowiskach doradców, z czego 2935 osób posiadało wykształcenie wyższe. Liczba gospodarstw przypadających na 1 doradcę była bardzo zróżnicowana w poszczególnych województwach i wynosiła od 213 w województwie koszalińskim do 884 w województwie bielskim, a więc była i nadal jest bardzo wysoka w stosunku do średnio około 100 gospodarstw obsługiwanych przez doradcę w krajach Unii Europejskiej. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w wyniku przebudowy systemu doradztwa zredukowano zatrudnienie w ośrodkach doradztwa rolniczego. Przy niskim uposażeniu redukcja zatrudnionej kadry spowodowała proces tzw. negatywnej selekcji, a w konsekwencji złą strukturę zatrudnienia, co uniemożliwia w wielu przypadkach pełną realizację zadań, wynikających z oczekiwań klientów doradztwa. Szczególnie dotkliwie odczuwa się brak wysoko wykształconych ekonomistów rolnych oraz specjalistów z zakresu przetwórstwa rolno-spożywczego.

Ośrodki doradztwa rolniczego są jednostkami budżetowymi wojewody i utrzymywane są ze środków będących w jego dyspozycji. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej jest inicjatorem i koordynatorem zmian systemu doradztwa oraz dotuje działalność ośrodków doradztwa rolniczego w zakresie zadań uznanych za priorytetowe dla rolnictwa w danym roku. Podstawą uzyskania dotacji jest opracowanie wniosku programu doradczego. Przynane środki przekazywane są w formie dodatkowych funduszy do budżetu wojewody. Najprostszym i najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby przekazywanie pieniędzy bezpośrednio do ośrodków doradztwa rolniczego, gdyż dokonywanie zmian

w budżecie wojewody w ciągu roku budżetowego musi być każdorazowo przedmiotem corocznych ustaleń z Ministerstwem Finansów, które widzi w tym procesie pewne utrudnienia dla pracy swojego urzędu. Te procedury administracyjne utrudniają właściwy przepływ środków finansowych, do ośrodków doradztwa rolniczego, kierowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na realizację określonych zadań, uniemożliwiając w konsekwencji niejednokrotnie ich terminową realizację, bądź wymuszając konieczność odstąpienia od ich wykonania. Obowiązujące reguły przydziału i przepływu środków finansowych stanowią duże zagrożenie dla dalszego rozwoju doradztwa. Sposób finansowania doradztwa jest podstawową kwestią dla zapewnienia dalszego jego rozwoju i właśnie dlatego konieczna jest między innymi prawna, ustawowa, regulacja systemu doradztwa rolniczego w Polsce. Jak już wspomnieliśmy przekazywanie pieniędzy poprzez budżet wojewody, wydłuża czas ich celowego i skutecznego wydatkowania przez ośrodki doradztwa rolniczego.

Wojewodowie w ramach swego budżetu są zobowiązani, zgodnie z zasadami prawa budżetowego, do zapewnienia pokrycia wydatków na pensje dla pracowników oraz kosztów podstawowej bieżącej działalności, w tym także częściowego utrzymania zaplecza technicznego. Przeprowadzona analiza wydatków na realizację działalności statutowej ośrodków doradztwa rolniczego oraz na zadania zlecone z zakresu doradztwa wykazała, że nie istnieje jednolite i odpowiednio silne, jak by na to wskazywał priorytet polityki państwa, zaangażowanie się wojewodów w realizację zadań statutowych ośrodków doradztwa rolniczego. Tę sytuację sygnalizują również rejonowe i wojewódzkie społeczne rady doradztwa rolniczego.

Równocześnie należy podkreślić, iż w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej doskonałe są zasady przyznawania kwot dotacji na zadania zlecone z zakresu doradztwa rolniczego. W 1994 i 1995 roku, oprócz przygotowania formularzy wniosków programów doradczych i wskazania dziedzin priorytetowych przesłano szczegółowe zasady opracowywania, kryteria oceny oraz kwalifikacji programów doradczych. Zgłoszone do realizacji tematy były w większości bardzo dobrze opracowane, lecz zbyt mała ilość środków finansowych uniemożliwiła ich pełną realizację.

Według opinii środowiska doradczego oraz pracowników nauki, a także pracowników administracji państwowej rozumiejącej rolę jaką doradztwo ma do spełnienia, istnieje potrzeba systematycznego unowocześniania bazy dydaktycznej ośrodków doradztwa rolniczego, a zwłaszcza wyposażenia w sprzęt audio-wizualny i komputerowy oraz w nowoczesne programy komputerowe. Jest to istotne ze względu na dodatkowe zadania, nałożone na ośrodki doradztwa rolniczego przez ustawę o Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa. Zapewnienie pieniędzy na realizację zadań, szkolenie kadry oraz wyposażenie

w środki umożliwiające unowocześnienie pracy doradcy jest również niezbędnym czynnikiem dalszego rozwoju doradztwa.

W ostatnich latach nastąpił znaczny proces uspołecznienia doradztwa. W każdym z 49 ośrodków doradztwa rolniczego działa Społeczna Rada Doradztwa Rolniczego, a na szczeblu krajowym Krajowa Rada Doradztwa Rolniczego jako organ doradczy i opiniodawczy Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, powołany jego zarządzeniem z 1992 r.

Udział społecznej rady w pracach bieżących ośrodków jest zróżnicowany w poszczególnych województwach. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej postawiło wymóg obowiązkowej akceptacji przez społeczną radę doradztwa rolniczego projektów zadań zleconych z zakresu doradztwa, finansowanych ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Działalność społecznych rad doradztwa rolniczego pozwala przede wszystkim na zaplanowanie pracy ośrodka doradztwa rolniczego zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami rolników na danym terenie oraz na określenie priorytetów szkoleniowych. Ten kierunek w doradztwie rolniczym powinien być dalej rozwijany.

Pracownicy ośrodków doradztwa rolniczego w ciągu ostatnich trzech lat mieli możliwość doskonalenia swojej wiedzy na kursach organizowanych zarówno przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej jak również przez inne organizacje, w tym również międzynarodowe. Na szczególne podkreślenie zasługuje działalność Polsko-Amerykańskiego Programu Doradztwa Rolniczego. Z analizy potrzeb szkoleniowych przeprowadzonej w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wynika, że najwięcej kursów związanych było z zagadnieniami ekonomiki i organizacji produkcji rolniczej w warunkach gospodarki rynkowej, marketingu, wykorzystania technik komputerowych w doradztwie rolniczym. Obecnie również zgłaszane są potrzeby szkoleń z tego zakresu. Zagadnieniem ważnym dla dalszego pozytywnego postrzegania doradców w środowisku wiejskim i prawidłowego funkcjonowania ośrodków doradztwa rolniczego jest konieczność doskonalenia w zakresie wiedzy o przedsiębiorczości, zwłaszcza w przetwórstwie rolno-spożywczym, funkcjonowaniu zespołowych form działalności gospodarczej, rozwijania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, w aspekcie wielofunkcyjnego rozwoju wsi oraz współpracy z młodzieżą. Systematycznie powinny być również prowadzone kursy z zakresu stosowania technologii produkcji rolniczej, prowadzącej do obniżania kosztów jednostkowych działalności produkcyjnej. Ważnym problemem z punktu widzenia podnoszenia kwalifikacji zawodowych doradców są również szkolenia z zakresu metodyki pracy doradczej.

Istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia na dużą skalę szkoleń zarówno doradców jak członków społecznych rad doradztwa rolniczego na temat zagadnień związanych z integracją Polski z Unią Europejską.

W ramach systemu doradztwa rolniczego Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej posiada wyspecjalizowaną jednostkę, mającą za podstawowe zadanie prowadzenie doskonalenia zawodowego kadry doradczej - Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie w Poznaniu. Jednak brak odpowiedniej kadry (zbyt mała ilość zatrudnionych osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych), a także niedostateczna ilość środków finansowych na działalność tej jednostki powodują, że nie ma ona możliwości prowadzenia szkoleń w skali odpowiadającej potrzebom.

System upowszechniania wiedzy w rolnictwie to nie tylko doradztwo rolnicze, lecz również oświata i nauka. Te trzy ogniwa według ekspertów Banku Światowego powinny stanowić całość i harmonijnie współpracować. Wytworzenie więzi pomiędzy nauką, oświatą i doradztwem jest przedmiotem dużej troski Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Zostało podjętych szereg przedsięwzięć w celu aktywnego włączenia w system doradztwa również instytucji resortowych, akademii rolniczych oraz szkół rolniczych. Jednak ze względu na brak ustawy o doradztwie oraz brak spójnego systemu organizacyjnego proces ten nie przebiega tak efektywnie jak należałoby oczekiwać.

Trwają zainicjowane i zlecone przez Ministra Rolnictwa prace nad stworzeniem systemu informacji łączącego w sieć, przy pomocy modemów, ośrodki doradztwa rolniczego, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie, a w przyszłości uczelnie rolnicze, a także sieć rynków hurtowych oraz giełd produktów rolnych i żywności pochodzenia rolniczego. Jest to kolejny etap związany z podniesieniem jakości usług doradczych oraz usprawnieniem przepływu informacji, która stanowi fundament rozwoju wsi i jej otoczenia.

Zmiany zapoczątkowane w 1990 r. przyczyniły się do przebudowy systemu doradztwa. Obecnie za kwestię najpilniejszą należy uznać prawną regulację systemu doradztwa w Polsce, jako warunek jego dalszego pomyślnego rozwoju. Akt prawny powinien uregulować zagadnienia związane z osobowością prawną ośrodków doradztwa rolniczego, sposobem ich finansowania, a także nadać wysoką rangę zawodowi doradcy, określić kompetencje i ramowe zasady działania społecznych rad doradztwa.

Ustawa o systemie doradztwa rolniczego byłaby gwarantem utrzymania, korzystnie postrzeganych przez rolników i środowisko wiejskie, przemian w systemie doradztwa oraz umożliwiałaby dalsze doskonalenie usług doradczych, odpowiadające oczekiwaniom klienteli doradztwa i przemianom, jakie zachodzą w gospodarce kraju. Opracowany akt prawny powinien określać w systemie doradztwa przede wszystkim rolę i miejsce, zwłaszcza Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, odpowiedzialnego za realizację polityki w rolnictwie i w gospodarce żywnościowej, jak również wojewodów.

Legislacyjne rozstrzygnięcie wszystkich wyżej wymienionych kwestii, zarówno organizacyjnych, prawnych, finansowych, szkoleniowych czy też statusu doradcy rolniczego, a zwłaszcza ekonomicznych możliwości naboru najlepszych kadr, do tej tak ważnej i odpowiedzialnej pracy, wydaje się być kluczem do działań związanych z realizacją celowego interwencjonizmu państwowego w procesach wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Doradztwo rolnicze w nowych uwarunkowaniach prawnych będzie stabilną instytucją działającą na obszarach wiejskich. Ten akt prawny definitywnie rozstrzygnie również kwestie dzisiaj nie rozumianą przez wiele osób, w tym zwłaszcza przez pewną grupę pracowników wojewódzkiej administracji państwowej, że doradztwo nie może i nie powinno pełnić żadnych funkcji administracji tzw. specjalnej.

W okresie przygotowań związanych z wejściem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej stoją przed doradztwem nowe zadania. Przyjęte do realizacji w „Strategii dla Polski” oraz w „Założeniach polityki społeczno-gospodarczej dla wsi i rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000” zadania określają miejsce i rolę doradztwa w procesach zapewniających wielofunkcyjny rozwój wsi i podniesienie poziomu rolnictwa. Pełnienie roli czynnika stymulującego dalszy rozwój wsi polskiej wymaga dużych nakładów finansowych i odpowiedniej strategii działania. Konieczne jest zatem zapewnienie właściwej bazy dla doradztwa i kontynuacja ustawicznego doskonalenia zawodowego kadry doradczej, a także zwiększenie liczby doradców, co powinno umożliwić realizację przewidywanych, zwiększonych zadań, stawianych przed doradztwem. Dobrze pracujące ośrodki doradztwa rolniczego oraz wysokie kwalifikacje doradców, stosujących skuteczne metody upowszechniania wiedzy wśród rolników oraz nierolniczej grupy mieszkańców wsi i jej najbliższego otoczenia, są gwarancją osiągnięcia ostatecznego celu, jakim jest dynamiczne ożywienie obszarów wiejskich.