
INFORMACJE

EUGENIUSZ. K. CHYŁEK* **,

MARCIN MIKOŁAJCZYK**, TOMASZ NIEPYTALSKI***¹

* przedstawiciel RP w Stałym Komitecie ds. Badań w Rolnictwie i w Radzie Zarządzającej FACCE JPI przy Dyrektoriacie Generalnym Badań i Innowacji Komisji Europejskiej - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa

** Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

*** Akademia Leona Koźmińskiego Warszawa

ROLA POLITYKI RZĄDU W ODNIESIENIU DO USŁUG DORADCZYCH

Nadesłany: 27.07.2016 Zaakceptowany do druku: 28.12.2016

1. Wstęp

W celu osiągnięcia założeń Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego (*ang. European Innovation Partnership – EIP*) w ramach Systemu Innowacji i Wiedzy Rolniczej (*ang. Agricultural Knowledge and Innovation Systems – AKIS*) muszą być rozwinięte synergie między funduszami wspierającymi interaktywny model innowacji. Model ten ma decydujące znaczenie w procesie tworzenia i rozprzestrzeniania innowacji i tworzy warunki do interakcji zachodzących pomiędzy nauką, potencjalnymi odbiorcami innowacji oraz innymi zainteresowanym podmiotami na wszystkich etapach tego procesu. Założenia Wspólnych Ram Strategicznych Komisji Europejskiej na lata 2014–2020 wskazują, że istnieje możliwość zwiększenia efektów synergii, poprzez ściślejszą koordynację funduszy UE, a także funduszy krajowych i regionalnych, które mogą być skierowane dla wspierania i wdrożenia interaktywnego modelu innowacji. Znaczącą rolę w procesie transferu innowacji do praktyki w sektorze rolno-żywnościowym powinien spełniać system doradztwa rolniczego (*ang. Farm Advisory System – FAS*), którego efektywność

¹ Wkład pracy: Eugeniusz. K. Chyłek – 40%, Marcin Mikołajczyk – 30%, Tomasz Niepytalski 30%.

działania uzależniona jest od przyjętych przez ustawodawcę zasad oraz sposobu ich realizacji w polityce rządu i strukturach jednostek doradztwa rolniczego.

2. Działania w ramach Stałego Komitetu ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) w zakresie usług doradczych²

Przyspieszenie rozwoju innowacyjności zostało określone jako ważne wyzwanie, przed którym stoi europejskie rolnictwo. Dlatego Komisja Europejska i Stały Komitet ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) uznały potrzebę zgromadzenia wiedzy na temat działania Systemów Wiedzy i Innowacji Rolniczej (AKIS), w tym sieci instytutów badawczych, ośrodków doradztwa, szkół rolniczych i pozostałych podmiotów zaangażowanych w pomoc rolnikom w podnoszeniu innowacyjności ich gospodarstw i rozwiązywaniu nowych wyzwań. Europejski Stały Komitet ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) powołał grupę roboczą składającą się z ekspertów, przedstawicieli Komisji Europejskiej i państw członkowskich w celu podjęcia tematyki działalności takich systemów – CWG AKIS. Prace w ramach pierwszego mandatu CWG AKIS rozpoczęły się wiosną 2010 r. W styczniu 2012 r. zakończyły się przygotowaniem raportu z działalności grupy pt. „Europejski System Wiedzy i Innowacji Rolniczej w Trakcie Zmian – dokument analityczny”, który został zatwierdzony i przedstawiony na spotkaniu plenarnym Stałego Komitetu ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) w marcu 2012 r. Prace w ramach drugiego mandatu CWG AKIS rozpoczęły się latem 2012 r. Zakończyły się w grudniu 2013 r. przygotowaniem raportu z działalności grupy pt. „Europejski System Wiedzy i Innowacji Rolniczej zmierzając do 2020 – dokument analityczny poświęcony innowacjom i badaniom”, który został zatwierdzony i przedstawiony Stałemu Komitetowi ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) w grudniu 2013 r. Kluczowe kwestie i rekomendacje dotyczące usług doradczych zostały przedstawione w trzecim raporcie SWG AKIS opublikowanym na początku 2016r.

Raport SWG AKIS „*Systemy Wiedzy i Innowacji Rolniczej Ku Przyszłości – Dokument „foresight”*” zwraca uwagę, na toczący się w Europie, a także w krajach poza Unią Europejską, od ponad 30 lat proces prywatyzacji i komercjalizacji systemów doradztwa rolniczego. Według zwolenników tych procesów stawiane jest pytanie, czy sektor publiczny powinien nadal odgrywać kluczową rolę w takich systemach? Zdaniem tej grupy oczekiwane korzyści z prywatyzacji, to większa efektywność świadczenia usług, poprawa rozliczalności dostawców usług, kierowany popytem

² Raport CWG AKIS - SWG/CWG AKIS (Strategic (Collaborative) Working Group “Agricultural Knowledge and Innovation Systems”) - Strategiczna (na początku Współpracująca) grupa robocza ds. Systemów Wiedzy i Innowacji Rolniczej w ramach Stałego Komitetu ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) mająca na celu przedyskutowanie przez przedstawicieli państw członkowskich spraw dotyczących funkcjonowania Systemów Wiedzy i Innowacji Rolniczej.

zakres tematyczny oraz nacisk na korzyści i wyniki. Zakłada się, że konkurencja zapewniła stałą poprawę jakości i dywersyfikację oferty (Klerkx i współ., 2006).

Niezależnie od wymienionych wyżej konsekwencji zdaniem ekspertów OECD istnieją niezagospodarowane obszary wiedzy, na przykład w odniesieniu do usług doradczych dla praktyki rolnictwa ekologicznego (OECD, 2015). Istnieje również wiele grup rolników, które nie zostały objęte zakresem usług doradczych. Do tej grupy zaliczyć można rolników prowadzących działalność na małą skalę, nie mających uregulowanych kontaktów z rynkiem. Labarthe i Laurent (2013) wskazują, że osłabienie funkcjonowania organów koordynujących powoduje, że gospodarstwa te są mniej dostrzegane jako klient docelowy i słabsza efektywność współpracy z doradcami sprawia, że trudniejsze staje się wypracowanie wiedzy, która jest odpowiednia do potrzeb małych gospodarstw.

Zaobserwowanymi konsekwencjami prywatyzacji lub komercjalizacji usług doradczych są:

- tendencja do zmniejszenia powiązań zarówno pomiędzy organizacjami, jak i pomiędzy rolnikami w zakresie wymiany rolniczych i innych istotnych informacji;
- tendencja do zwiększenia się udziału świadczenia doradztwa dla dużych gospodarstw i osłabienia współpracy z gospodarstwami mniejszymi i mającymi mniejszy kontakt z rynkiem;-
- rozwój wiedzy jako chodliwego towaru sprawia, że jest ona podatna na własne interesy doradców (Rivera i Cary, 1997)
- zmniejszanie nacisku na informacje związane z dobrem publicznym, dotyczące na przykład ochrony środowiska, głównie zajmowanie się raczej krótkoterminową perspektywą (Labarthe, 2009; Klerkx i współ., 2006).

W praktyce różnorodność doradztwa jest faktem, różni dostawcy usług są potrzebni różnym klientom, włącznie z publicznymi dostawcami i finansowaniem, skupiającym się bardziej na mniejszych i mniej komercyjnych gospodarstwach. Przeprowadzone analizy procesów zmian w systemach doradztwa wyraźnie wskazują, że rząd powinien kontynuować finansowanie świadczenia części usług doradczych i upowszechniania wiedzy. Powinien również odgrywać kluczową rolę w zarządzaniu i koordynacji AKIS oraz zintegrowanymi usługami doradczymi, ponieważ istnieją znaczne niedostatki w rynkowym funkcjonowaniu podaży i popytu na doradztwo oraz informacje (Garforth i współ., 2003; Rivera i Cary, 1997).

Siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego sfinansował projekt badawczy PRO-AKIS (www.proakis.eu), mający na celu dostarczenie analizy sytuacyjnej doradztwa rolniczego oraz udzielenie odpowiedzi na pytania: Jak i z jakich źródeł mogą rolnicy uzyskać wiarygodną i odpowiednią wiedzę, informacje i wsparcie, aby stale się rozwijać, skutecznie rozwiązywać pro-

blemy oraz w porę reagować na zewnętrzne oczekiwania i wykorzystywać nadarzające się możliwości rozwoju? Wyniki tego projektu badawczego pozwoliły na sformułowanie w trzecim raporcie SWG AKIS propozycji zaleceń dotyczących roli polityki rządu w zakresie usług doradczych oraz wsparcia dla wielopodmiotowych sieci na rzecz innowacji.

3. Znaczenie infrastruktury i finansowania w realizacji usług doradczych

Zapewnienie niezbędnej infrastruktury i narzędzi do realizacji usług doradczych jest warunkiem koniecznym, by doradztwo rolnicze spełniło swoją misję. Władze administracji publicznej powinny zapewnić infrastrukturę usług doradczych lub wsparcie prywatnych niezależnych usług doradczych, w szczególności w zakresie realizacji prac związanych z dobrem publicznym oraz strategicznych dla realizowanej polityki rolnej.

Drugim niezbędnym warunkiem realizacji usług doradczych są środki finansowe. Istnieje wiele opcji publicznego finansowania usług doradczych, zaczynając od tradycyjnych usług doradczych świadczonych przez podmioty publiczne, po zapewnianie finansowej pomocy dla rolników na korzystanie z usług prywatnych doradców (system voucherów, programy zachęcające do korzystania z doradztwa).

W raporcie SWG AKIS obejmującym wyniki pracy Feder i współ., (2011), wskazuje się na potrzebę przeglądu działalności prywatnych organizacji doradczych, w szczególności w przypadku, gdy zaangażowane są finanse publiczne. Zasadność takiego przeglądu potwierdza sytuacja jaka wystąpiła w Polsce podczas realizacji zadania o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³. Uwzględniając treść stosownych przepisów Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie⁴, w którym określone zostały warunki, jakie muszą spełniać organy i jednostki wybrane w celu świadczenia na rzecz rolników usług z zakresu doradztwa rolniczego i upowszechniania wiedzy rolniczej. Jednostki te winny mieć do dyspozycji odpowiednie zasoby wykwalifikowanego personelu, admi-

³ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, ze zm.) zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. dotyczącym szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U.U.E.L.2006. 368).

⁴ Rozporządzenie MRiRW z 7 maja 2008 roku w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 89, poz. 546, ze zm.).

nistracji, bazy technicznej oraz posiadać doświadczenie w zakresie świadczenia usług i wiarygodność w odniesieniu do usług, jakie mają świadczyć.

Mimo ustalenia wyżej wymienionych warunków dla akredytacji podmiotów prywatnych do świadczenia usług dla rolników i posiadaczy lasów, wystąpiły w niektórych podmiotach rażące naruszenia obowiązujących procedur. Stwierdzono, że kontrolowane podmioty nie realizowały powyższych warunków w następującym zakresie:

1. Nie przestrzegano określonego w umowie terminu realizacji usług doradczych;
2. Występowały nieścisłości w zakresie umowy (m.in. zmiana kwoty umowy bez podpisu Zamawiającego, brak załącznika, niezachowania kolejności numeracji załączników) oraz Wniosku o przyznanie pomocy;
3. Występowały braki w części dokumentacji *Poświadczenia wykonywania usługi doradczej*;
4. Korzystano z upoważnień rolników sporządzanych w sposób ogólnikowy, bez określenia terminu ich obowiązywania;
5. Stosowano formularz *Klauzuli*..... o treści niezgodnej z zatwierdzoną *Metodyką doradzania*;
6. Występowały braki na przechowywanych egzemplarzach wniosku o płatność potwierdzenia ARiMR, że tak wypełniony wniosek został złożony w Agencji;
7. Występowała niewystarczająca liczba wizyt poświadczonych przez rolników w *Karcie usług doradczych*, przeznaczonych na ocenę dostosowania gospodarstw prowadzących produkcję zwierzęcą;
8. Występowały braki w precyzyjnym charakteryzowaniu gospodarstw (min. kwestia położenia na obszarach Natura 2000, realizowania Programu rolno-środowiskowego);
9. Stwierdzono braki w planowaniu dostosowania bez udokumentowanej akceptacji rolnika, co do potrzeby wykonania tego *Planu*;
10. Występowały braki dokumentu potwierdzającego aktualną kalibrację sprzętu diagnostycznego.

Przeprowadzone kontrole potwierdziły potrzebę systematycznej oceny i monitoringu systemu usług doradczych przez organy administracji w celu analizy pod kątem możliwych do przyjęcia rozwiązań związanych ze świadczeniem usług doradztwa. Ten obowiązek staje się szczególnie ważny w związku z coraz większą uwagą poświęcaną systemowi doradztwa i innowacyjnym aktywnościom w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Monitoring usług doradczych powinien obejmować zarówno stronę podażową, jak i popytową rynku usług doradczych. Informacja zebrana przez władze publiczne powinna obejmować infor-

macje jakie podmioty są na rynku, jakie tematy są objęte świadczonymi usługami, które tematy nie są obsługiwane przez istniejące na rynku podmioty doradcze. Zebrane dane powinny również dać podstawę do określenia efektywności instrumentów polityki związanych z usługami doradczymi.

Raport SWG AKIS sugeruje, iż fundusze strukturalne przeznaczone na regularne działania monitorujące działalność publiczną w zakresie usług doradczych wzmocniłyby monitoring i ocenę w niektórych regionach i poprawiłyby dostępność danych. W raporcie tym rekomendowane jest również wzmocnienie przejrzystości w odniesieniu do jakości usług doradczych oraz wsparcie szkoleń i innych procesów kształcenia. Różnorodność publicznych i prywatnych usług doradczych oraz możliwości finansowania usług doradczych w ramach działań PROW rozwinęło w Europie procedury zasad akredytacji dla doradców.

Występuje wiele różnych sposobów certyfikacji lub wyboru doradców do świadczenia usług finansowanych ze środków publicznych, jednak brak jest badania porównawczego i oceny istniejących rozwiązań. Władze publiczne powinny zainwestować w monitoring, ocenę i badanie porównawcze dotyczące procedur wyboru i zasad certyfikacji w celu uzyskania transparentnych kryteriów w zakresie stopnia konkurencyjności rynku usług doradczych. Instrumentem zapewniającym określoną jakość usług jest certyfikacja. Zaletą tego narzędzia jest możliwość uzyskania porównywalnych standardów świadczonych usług, przez to tworzona jest pewna transparentność rynku i rolnicy mają łatwiejszą jego ocenę. Również doradcy wykorzystując taki certyfikat mogą oczekiwać stosunkowo wyższej zapłaty za ich usługi.

Uwzględniając przedstawione w raporcie SWG AKIS uwarunkowania powiązane z realizacją usług doradczych stwierdzić należy, że administracja powinna poszukiwać transparentności i wprowadzać do stosowanych procedur zasadę uzyskiwania potwierdzeń certyfikacji przy jednoznacznym określeniu standardów usług doradczych.

4. Rola doradztwa w ramach wielopodmiotowych struktur innowacyjnych

Mając na celu zwiększanie zdolności innowacyjnych w usługach doradztwa zasadnym jest ich realizacja z wykorzystaniem wielopodmiotowych struktur sieciowych. Interaktywne projekty proinnowacyjne, w szczególności „Grupy Operacyjne”, są podstawą polityki Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego na Rzecz Wydajnego i Zrównoważonego Rolnictwa (EIP-AGRI). Praktyka pokazuje, że sieci innowacji mogą mieć bardzo różny charakter i łączyć różnych interesariuszy. W ramach projektu PRO-AKIS zostało zbadanych 5 sieci innowacji pod wzglę-

dem finansowania, rodzaju uczestników oraz zakresu działania. Ustalono, jakie cechy sieci najlepiej wspierają zdolności rolników do współpracy i podejmowania wspólnych działań proinnowacyjnych. Badania te pokazały jednocześnie, że wielopodmiotowe sieci innowacji w rolnictwie są skutecznym narzędziem doradztwa. Sieci są w stanie dostarczyć usługę doradczą w innowacyjnych formach, które pokonują niektóre ograniczenia konwencjonalnego systemu doradztwa. Umożliwiają one wielotematyczne doradztwo, wzmacniają rolę rolników jako wytwórców, współtwórców lub konwerterów wiedzy oraz skracają dystanse (geograficzne i poznawcze) pomiędzy rolnikami i pozostałymi uczestnikami procesu, takimi jak naukowcy i eksperci [Madureira i współ., 2015].

Z wyżej wspomnianych względów wielopodmiotowe sieci na rzecz innowacji w rolnictwie powinny być pojmowane, jako komplementarne do klasycznych usług doradczych. Są one w stanie zwiększyć interakcje pomiędzy poszczególnymi ogniwami AKIS. Publiczne wspieranie wielopodmiotowych sieci innowacji w rolnictwie i obszarach wiejskich powinno być otwarte na różnorodność podmiotów udostępniających wiedzę oraz interesariuszy w regionie. Zróżnicowanie dostawców wiedzy powinno być postrzegane jako możliwość uczestnictwa wszelkich podmiotów (niezależnie czy są to podmioty publiczne, prywatne, czy niepubliczne organizacje). Wielopodmiotowość nie powinna być ograniczana tylko do osób z rolniczym doświadczeniem lub naukowców, ale powinna umożliwiać zaangażowanie wszystkich, którzy są zainteresowani określonym tematem. Tematy powinny wynikać z problemów, wyzwań oraz szans postrzeganych przez rolników. Dla dobrej współpracy pomiędzy różnymi członkami „Grupy Operacyjnej”, znalezienie wspólnego języka, w szczególności między naukowcami i rolnikami, pytania i tematy w ramach sieci powinny być określane wspólnie już w początkowej fazie jej formułowania.

Jednym z kluczowych aspektów działania „Grupy Operacyjnej” jest społeczny aspekt sieci, który wnosi zwiększenie poziomu uczestnictwa, pokonuje barierę izolacji rolników, jak również buduje nowe i wzmacnia istniejące związki pomiędzy rolnikami, zarówno w sferze prywatnej, jak i biznesowej [Creaney i współ., 2014].

Bardzo ważnym podmiotem „Grupy Operacyjnej” jest tzw. broker innowacji. Kluczowym zadaniem dla brokera jest wypełnienie funkcji ułatwiającej pozyskiwanie innowacji tworzonej na zapotrzebowanie jej potencjalnych odbiorców i innych interesariuszy współtworzących grupy operacyjne lub z inicjatywy twórcy - ale uwzględniającej potrzeby tych podmiotów. Broker innowacji powinien pomagać w trakcie fazy przygotowawczej w łączeniu odpowiednich podmiotów w celu inicjacji projektu proinnowacyjnego, wypełniając trzy podstawowe funkcje brokerów innowacji:

- inicjacji procesu,

- tworzenia sieci
- oraz
- wspierania procesu innowacji.

Raport SWG AKIS w kwestii organizacji usług doradztwa zwraca uwagę, iż mimo postępującego w UE zwiększania się zasięgu niepublicznych usług doradczych, władze publiczne mają szereg obowiązków i możliwości działań dotyczących tworzenia transparentności usług doradczych, nakierowania publicznego wsparcia zgodnie z publicznym interesem i w celu zapewnienia jakości świadczonych usług oraz zarządzania AKIS.

5. Rola polityki rządu w działalności doradztwa rolniczego w Polsce

Funkcje wykonawcze realizowanej polityki rządu spełnia administracja koordynując działaniami w zakresie i sposobie świadczenia usług doradczych, poprzez:

1. Ułatwienia prawne, organizacyjne i finansowe w funkcjonowaniu systemu doradztwa;
2. Koordynację pomiędzy różnorodnymi strukturami dostawców usług doradczych;
3. Ostateczne rozstrzygnięcia w przypadku rozbieżności;
4. Obsługę określonej grupy odbiorców, nie obsługiwaną przez sektor prywatny;
5. Zapewnienie odpowiedzialności ze strony zarówno prywatnego (akredytowanego), jak i państwowego doradztwa.

Sposób realizacji polityki wobec doradztwa rolniczego w Polsce uwarunkowany był różnym postrzeganiem tych organizacji, a także ich roli, w działaniach prowadzonych przez formacje polityczne zmieniających się rządów. Wpływ takiego postępowania nie przyniósł pozytywnych skutków. Jednostki doradztwa rolniczego, zwłaszcza działające w terenie nie były w stanie spełnić wszystkich oczekiwań potencjalnych beneficjentów. Brak ustawowych rozstrzygnięć przyczyniał się do wyhamowywania budowy systemu doradztwa rolniczego, zapewniającego realizację jednego z podstawowych przepisów rozporządzenia Rady Europejskiej (WE) nr 1782/2003 zalecającego państwom członkowskim zapewnienie rolnikom dostępu do doradztwa rolniczego.

W roku 2015 wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego łącznie zatrudniały 4199 osób, a Centrum Doradztwa Rolniczego – 198 osób. Liczba zatrudnionych w ODR-ach w ostatnich latach systematycznie zmniejszała się, co jest procesem niekorzystnym, biorąc pod uwagę znaczenie doradztwa rolniczego przy realizacji zadań związanych ze wsparciem jakie oczekiwane jest zarówno po stronie administracji odpowiedzialnej za realizację polityki rolnej jak i beneficjentów usług doradczych.

W związku z realizacją Programu Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi do roku 2020, prace nad zmianami w zakresie doradztwa rolniczego obejmowały zmiany o charakterze legislacyjnym oraz inne działania niewymagające zmian legislacyjnych.

Podstawę prac nad zmianami w doradztwie rolniczym o charakterze legislacyjnym stanowiły nowelizacje dwóch ustaw:

- ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego oraz
- ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Zmiany legislacyjne miały w szczególności na celu:

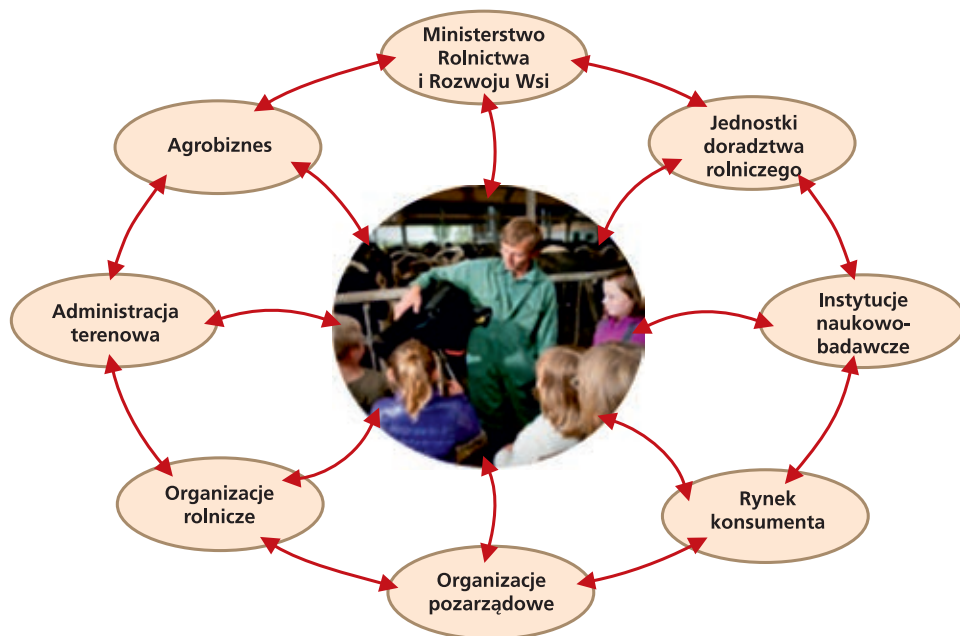
- weryfikację zadań (bezpłatnych i płatnych) jednostek doradztwa rolniczego,
- weryfikację kompetencji CDR,
- wprowadzenie akredytacji prywatnych podmiotów doradczych,
- weryfikację systemu szkoleń doradców rolniczych,
- weryfikację specjalności i związanych z nimi kryteriów dla doradców rolniczych.

MRiRW wykorzystowało szerokie grono ekspertów w celu wypracowania propozycji nowych przepisów. Projekty zmian poddawano szerokim konsultacjom w celu wypracowania optymalnych rozwiązań. MRiRW zaplanowało również przeprowadzenie różnego rodzaju analiz na potrzeby opracowania ostatecznego zakresu i kształtu zmian w przepisach wcześniej wymienionych aktów prawnych.

Wśród pozostałych działań należy wymienić prace, mające na celu wzmocnienie systemu informacyjnego „nauka-praktyka rolnicza”, wzmocnienie systemu doskonalenia zawodowego doradców oraz zapewnienie środków na realizację zadań. Wyniki planowanych analiz oraz przebieg konsultacji w procesie legislacyjnym projektowanych zmian ustaw, mogą również wywołać potrzebę podjęcia innych działań na rzecz zmian z doradztwie rolniczym. Współczesny system doradztwa rolniczego powinien bazować na realizacji usług świadczonych przez profesjonalnie przygotowanych do swojej misji doradców. Ich działania powinny wynikać z trwale aktualizowanej wiedzy i współpracy z instytucjami naukowymi, administracją i organizacjami działającymi na rzecz sektora rolno-spożywczego, obszarów wiejskich i ochrony środowiska, a także z reprezentantami agrobiznesu i konsumentów.

Rysunek 1

Powiązania kluczowych uczestników wspierających działania doradcy rolniczego i systemu informacyjnego „nauka-praktyka rolnicza”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Learning AgriCultures – Knowledge for small-scale farming Published: 2011 – ILEIA, Amersfoort, the Netherlands.

Przy wzmocnieniu systemu informacyjnego „nauka-praktyka rolnicza” wykorzystana będzie przede wszystkim Sieć na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (SIR). Sieć, utworzona w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) ma na celu przede wszystkim ułatwianie wymiany wiedzy fachowej oraz dobrych praktyk w zakresie innowacji oraz wspieranie wdrażania innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich. SIR tworzą: Centrum Doradztwa Rolniczego (jako instytucja koordynująca zadania Sieci w całym kraju) oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. W ramach SIR zaplanowano na lata 2016-2017 szereg przedsięwzięć, które polepszą przepływ informacji pomiędzy nauką a praktyką (oraz zapewnią sprzężenie zwrotne, czyli dopływ do nauki informacji o potrzebach odbiorców), jak również zapewnią zainteresowanym dostęp do informacji o innowacyjnych rozwiązaniach, zarówno poprzez bazy danych, strony internetowe, spotkania, szkolenia etc., jak i indywidualne konsultacje. SIR będzie również wspierać dalszy rozwój współpracy pomiędzy doradcami a jednostkami badawczymi, poprzez realizację projektów, jak i pracę brokerów na

rzecz grup operacyjnych EPI (*European Innovation Partnership*). Mając na uwadze, że realizacja zadań SIR w dłuższym okresie przyczyni się do utrwalenia roli doradztwa w procesie wdrażania innowacji, podjęte zostaną działania w kierunku zapewnienia odpowiednich środków na realizację zadań Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie na obszarach wiejskich (SIR), tak by możliwe było zarówno pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem SIR, jak i realizacją operacji.

W celu podniesienia efektywności usług oferowanych w doradztwie rolniczym, zaplanowano opracowanie analizy potrzeb szkoleniowych doradców oraz opracowanie jednolitych standardów świadczenia usług doradczych, bazujące na przygotowywanych obecnie przez CDR metodykach świadczenia usług doradczych. Metodyki te służą w szczególności potrzebom PROW 2014-2020, ale mogą mieć też zastosowanie przy świadczeniu innych usług niezależnych od działań PROW.

W zakresie wsparcia działalności jednostek doradztwa rolniczego ze środków dotacji celowej przekazywanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, planowane jest przeprowadzenie analizy wysokości otrzymywanej dotacji w stosunku do potrzeb i zadań realizowanych przez ODR, z uwzględnieniem planowanych zmian. Na tej podstawie mogą zostać podjęte działania mające na celu dostosowanie wysokości środków przekazywanych ośrodkom do realizowanych przez nie zadań.

6. Działania rządu na rzecz utworzenia systemu doradztwa rolniczego w Polsce

Uwzględniając zakres analiz i przedstawionych sugestii Stałemu Komitetowi ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) w trzecim raporcie SWG AKIS stwierdzić należy, że działania podejmowane w Polsce na rzecz unormowania zasad świadczenia usług doradczych zmierzają we właściwym kierunku.

W czerwcu 2016 roku w Parlamencie RP zakończone zostały prace nad zmianą aktualnie obowiązujących rozstrzygnięć podległości wojewódzkich jednostek doradztwa rolniczego. Ustawę, w której wszystkie jednostki doradztwa rolniczego (Centrum Doradztwa Rolniczego i Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego) zostały wprowadzone pod nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w lipcu 2016 roku podpisał Prezydent RP.

Zgodnie z Programem Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015 -2019, podstawową przesłanką do zmiany podległości WODR było usprawnienie realizacji zadań związanych z zapewnieniem doradztwa rolniczego rolnikom, w celu poprawy konkurencyjności i rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Obowiązek zapewnienia doradztwa dla rolników wynika również z przepisów UE,

określonych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Planowana nowelizacja ustawy z 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 50) i przeniesienie nadzoru nad WODR ma na celu zwiększenie spójności realizowanych zadań z zakresu rolnictwa z priorytetami Ministerstwa oraz jednolitości sposobów działania WODR w poszczególnych województwach. Należy zauważyć, że brak jednolitości działania WODR w zakresie przygotowania programów działalności i sprawozdawczości z ich realizacji został również zauważony w ramach kontroli działalności WODR przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Ponadto, od 2014 r. na realizację zadań ustawowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazuje WODR środki dotacji z budżetu państwa, zaś począwszy od 2015 r. również środki na realizację inwestycji. W latach 2014 - 2015 Minister udzielił WODR dotacji na kwotę 316 284 tys. zł. Jednocześnie w ramach poprzednio obowiązującej regulacji ustawowej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi miał ograniczony wpływ na planowanie zadań przez WODR, gdyż nie zatwierdzał ich programów działań. Mimo, iż zgodnie z art. 11 ust. 3a ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, WODR mogą otrzymywać dotacje podmiotowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, to w roku 2015 WODR otrzymały łącznie tylko ok. 3 mln zł z tego źródła, przy zapewnieniu kwoty 162 142 tys. zł, przekazanej przez MRiRW.

W ramach nowelizowanej ustawy zaplanowane zostały mechanizmy zapewniające współpracę WODR z samorządem wojewódzkim poprzez udział przedstawicieli struktur administracji terenowej - samorządu województwa w pracach Rad Społecznych Doradztwa Rolniczego działających przy wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego. WODR w realizacji swoich zadań będą uwzględniały również kierunki rozwoju wyznaczone w regionalnych i lokalnych programach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Na podstawie przepisów znówelizowanej ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, WODR nadal będą mogły otrzymywać dotacje podmiotowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego. Ponadto, w ramach prowadzonej działalności, WODR nadal będą mogły wykonywać odpłatnie usługi, w szczególności w zakresie organizacji targów, wystaw, pokazów, konferencji i innych przedsięwzięć upowszechniających wiedzę rolniczą i nowe technologie produkcji oraz promujących produkty i wyroby przetwórstwa rolno-spożywczego.

Ten kierunek rozstrzygnięć ujęty w noweli ustawy o *jednostkach doradztwa rolniczego* świadczy o próbie:

- zapewnienia właściwej regulacji w zakresie standardów świadczonych usług doradczych,
- unormowania zasad współlistnienia występujących struktur dostawców usług doradczych,

- ustanowienia funkcji arbitra w przypadkach rozbieżności dotyczących sposobu i warunków realizacji usług doradczych
- oraz
- ujednoczenia form nadzoru nad publicznymi jednostkami doradztwa rolniczego i przyszłej współpracy administracji ze strukturami doradztwa rolniczego.

7. Podsumowanie

Reasumując uznać należy, że przyjęty przez rząd kierunek prac na rzecz wsparcia doradztwa rolniczego oraz świadczenia usług doradczych spełnia realizację warunków wynikających z art. 12 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dn. 19.01.2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników. Aktywność administracji rządowej w sprawach zasad i warunków świadczenia usług doradczych wskazuje, że beneficjenci usług doradczych będą mieli szansę na otrzymanie pomocy wg określonych standardów jakościowych. Jednak warunkiem koniecznym by te działania zostały w pełni wdrożone, jest zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych, których doradztwu rolniczemu od wielu lat brakuje.

LITERATURA

1. Creaney, R.; McKee, A.; Prager, K. (2014): Designing, implementing and maintaining (rural) innovation networks to enhance farmers' ability to innovate in cooperation with other rural actors. Monitor Farms in Scotland, UK. Report for AKIS on the ground: focusing knowledge flow systems (WP4) of the PRO AKIS project. November 2014. Online resource: www.proakis.eu/publicationsandevents/pubs
2. Feder, G., Birner R., Anderson J. R. (2011): The private sector's role in agricultural extension systems: potential and limitations. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies* 1(1): 31-54.
3. Klerkx, L., de Grip K., Leeuwis C. (2006): Hands off but Strings Attached: The Contradictions of Policy-induced Demand-driven Agricultural Extension. *Agriculture and Human Values* 23(2): 189-204.
4. Labarthe, P. (2009): Extension services and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch contexts and approaches. *Journal of Environmental Management* 90, Supplement 2(0): S193-S202.
5. Labarthe, P., Laurent C. (2013): Privatization of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms? *Food Policy* 38(0): 240-252.

6. Madureira, L., Koehnen, T., Ferreira, D., Pires, M., Cristovão, A., Baptista R., (2015): Designing, implementing and maintaining agricultural/rural networks to enhance farmers' ability to innovate in cooperation with other rural actors. Final Synthesis Report for AKIS on the ground: focusing knowledge flow systems (WP4) of the PRO AKIS. May 2015. Online resource: www.proakis.eu/publicationsandevents/pubs
7. Rivera, W., Cary J. (1997): Chapter 22: Privatizing Agricultural Extension. Improving Agricultural Extension - A reference manual. B. E. Swanson, R. P. Bentz and A. J. Sofranko. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
8. OECD (2015): Fostering Green Growth in Agriculture: The role of Training, Advisory Services and Extension Initiatives. OECD Green Growth Studies. OECD Publishing. Paris.
9. Raport SCAR (2016) SWG AKIS „Agricultural Knowledge and Innovation Systems Towards The Future - a Foresight Paper”
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników.
11. <https://ec.europa.eu/.../eip-raw-materials/.../european-innovation-p>
12. ec.europa.eu/research/bioeconomy/pdf/ki3211999enc_002.pdf
13. cap2020.ieep.eu/.../farm-advisory-system-and-the-leader-approac

EUGENIUSZ. K. CHYŁEK, MARCIN MIKOŁAJCZYK, TOMASZ NIEPYTALSKI

ROLA POLITYKI RZĄDU W ODNIESIENIU DO USŁUG DORADCZYCH

Słowa kluczowe: *System Innowacji i Wiedzy Rolniczej, polityka, Stały Komitet ds. Badań w Rolnictwie, Europejskie Partnerstwo Innowacyjne, doradztwo rolnicze*

STRESZCZENIE

W opracowaniu zaprezentowano rolę rządu w kreowaniu polityki wobec doradztwa rolniczego, ze szczególnym uwzględnieniem jej znaczenia dla warunków realizacji usług doradczych. Na podstawie dokumentów podsumowujących działania grupy roboczej Systemu Innowacji i Wiedzy Rolniczej (CWG AKIS) w ramach Stałego Komitetu ds. Badań w Rolnictwie (SCAR), w tym raportu SWG AKIS „Systemy Wiedzy i Innowacji Rolniczej Ku Przyszłości – Dokument „foresight”, w odniesieniu do obszaru usług doradczych przedstawiono sposób podejścia do realizacji usług doradczych. Zwrócono także uwagę na synergie między celami realizowanych usług doradczych, a polityką rządu wobec doradztwa rolniczego oraz funduszami wspierającymi interaktywny model innowacji w doradztwie rolniczym. Przedstawione propozycje powinny przyczynić się do budowy efektywnego systemu doradztwa rolniczego, skutecznie wspierającego rozwój sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich.

EUGENIUSZ. K. CHYŁEK, MARCIN MIKOŁAJCZYK, TOMASZ NIEPYTALSKI

THE ROLE OF GOVERNMENT POLICY IN RELATION TO CONSULTANCY SERVICES

Keywords: *Agricultural Knowledge and Innovation Systems, policy, Standing Committee on Agricultural Research, European Innovation Partnership, agricultural advisory*

SUMMARY

The study presents the role of the Government in the creation of farm advisory policy, with particular emphasis on its importance to the conditions for the implementation of advisory services. On the basis of the documents that summarize the activities of the Working Group of the Agricultural Knowledge and Innovation Systems (CWG AKIS) within the framework of the Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), including SWG report AKIS "Knowledge and Innovation Systems of farming to the future – the foresight", in relation to the consultancy services shows you how to approach implementation consulting services. Attention was also on the synergies between the objectives pursued and the Government policy advisory services with the funds and advisory support interactive model of innovation in agriculture. The proposals should contribute to the construction of efficient farm advisory system, effectively supporting the development of the agro-food sector and rural areas.

e-mail: eugeniusz.chylek@minrol.gov.pl