



KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Funkcje doradztwa rolniczego  
w europejskim partnerstwie innowacyjnym  
na rzecz wydajnego  
i zrównoważonego rolnictwa EPI-AGRI

OPINIE  
i  
EKSPERTYZY

**OE – 246**

LUTY 2016

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Funkcje doradztwa rolniczego  
w europejskim partnerstwie innowacyjnym  
na rzecz wydajnego  
i zrównoważonego rolnictwa EPI-AGRI**

---

**OPINIE**  
**EKSPERTYZY**

OE-246

---

Kancelaria Senatu  
Luty 2016

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biura Analiz i Dokumentacji.  
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.  
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu do-  
puszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy  
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)  
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.  
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2016

Biuro Analiz i Dokumentacji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,  
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl  
Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32  
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Artur Dragan  
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa  
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Dr hab. Beata Jeżyńska prof. nadzw.  
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami  
Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

## **Funkcje doradztwa rolniczego w europejskim partnerstwie innowacyjnym na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa EPI-AGRI**

### **I. Zagadnienia wprowadzające**

Partnerstwa na Rzecz Innowacji (EPI) są częścią Strategii Europa 2020<sup>1</sup> dla inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Partnerstwa reprezentują nowe podejście do badań naukowych i innowacji, koordynując współpracę między dobranymi odpowiednio dla konkretnej problematyki partnerami. Stały Komitet do Spraw Badań w Rolnictwie sformułował na konferencji w Budapeszcie w 2011 r. raport<sup>2</sup>, w którym za priorytety rolniczych innowacji przyjęto wsparcie badań interdyscyplinarnych uwzględniających złożoność systemów rolnictwa, wprowadzenie międzysektorowego podejścia w zakresie wiedzy rolniczej, jej transferu i wdrażania oraz skonstruowanie systemu e-umiejętności. Działaniami wspierającymi właściwą realizację programu powinny być rozwiązania tworzące tzw. trójkąt wiedzy, na który składają się: edukacja, badania i innowacje<sup>3</sup>. Zasadnicze znaczenie ma tu ukształtowanie procesu transferu wiedzy z nauki (badań, doświadczeń, prób, ekspertyz i innych) do praktyki oraz wskazanie tych działań, które powinny być podjęte przy wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich.

W lutym 2012 r. Komisja Europejska ogłosiła program Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego na Rzecz Zrównoważonego Rolnictwa EPI-AGRI<sup>4</sup>, a w lipcu 2013 r. przyjęty został Strategiczny Plan Wykonawczy<sup>5</sup>, który zakładał, że konieczne jest innowacyjne podejście w dostarczaniu dóbr publicznych, kształtowaniu zrównoważonej konsumpcji, zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz poprawy kondycji gleby. Rozwój innowacji stał się nadrzędnym celem koordynującym różne polityki, łączącym perspektywy średnio- i długoterminowe oraz umożliwiającym wykorzystanie różnych instrumentów organizacyjnych, finansowych i prawnych tak na poziomie Unii Europejskiej, jak i krajowym czy

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> EU SCAR (2012), *Agricultural knowledge and innovation systems in transition – a reflection paper*, Bruksela 2012.

<sup>3</sup> E. Chyłek: *Nauka i doradztwo rolnicze na rzecz innowacji w sektorze rolno-spożywczym*, „Wieś i Rolnictwo” 2003, nr 3, s. 92-112.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, COM (2012) 079. O problematyce kształtowania założeń EPI-AGRI szerzej zob.: *Europejskie Partnerstwo Innowacji. Możliwości dla innowacji w rolnictwie ekologicznym i agroekologii*, IFOAM EU Group, Agricultural & Rural Convention, TP Organics, Bruksela 2014.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/strategic-implementation-plan\\_en\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/strategic-implementation-plan_en_0.pdf) [dostęp 16 stycznia 2016 r.].

regionalnym. Tym samym pojęcie innowacji wykroczyło poza wymiar technologiczny i gospodarczy, uwzględniając szeroko rozumiane cele społeczne i środowiskowe.

## II. Innowacyjność w rolnictwie

1. W sferze rolnictwa działalność innowacyjna<sup>6</sup> ma na celu przede wszystkim poprawę konkurencyjności działalności wytwórczej, zmniejszenie wpływu na zmiany klimatyczne, racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi, w tym ochronę zasobów gruntów wykorzystywanych rolniczo, ochronę środowiska i bioróżnorodności oraz zapewnienie stabilnych dostaw żywności. Zakres działań realizowany powinien być w ramach Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczej (AKIS).

2. **Innowacyjność w rolnictwie** nie jest definiowana jednolicie. Wskazywane są liczne kryteria wyróżniające działania innowacyjne oraz różnorodne płaszczyzny oddziaływania innowacyjnego. Wspólne dla wszystkich ujęć, a zatem pozwalające na dokonanie pewnego uogólnienia, jest uznanie, że w pojęciu innowacji mieszczą się wszelkie zmiany jakościowe charakteryzujące się nowością i oryginalnością w skali świata, regionu, kraju, branży lub przedsiębiorstwa. Ekonomicznym rezultatem udanej innowacji jest poprawa efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa. **Innowacje najczęściej klasyfikowane są jako organizacyjne i produktowe, zaś w sferze rolnictwa wyróżnia się nadto innowacje ekologiczne, czyli eko innowacje.**

**Innowacje organizacyjne** w rolnictwie ukształtowane zostały przez mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich Wspólnej Polityki Rolnej. Określane są mianem klastrów lub sieci współpracy. Sprawne i efektywne działanie klastrów rolniczych (sieci współpracy) wymaga współpracy różnorodnych podmiotów gospodarki i administracji rolnej z aktywnym udziałem funkcjonujących gospodarstw<sup>7</sup>.

**Innowacje produktowe**, rozumiane są jako wprowadzenie nowego produktu lub usługi, albo znaczące ich ulepszenie w odniesieniu do cech lub przeznaczenia. Każda modyfikacja wyrobu, która zwiększa jego konkurencyjność i atrakcyjność dla nabywcy, jest traktowana jako nowy produkt. W pojęciu innowacji produktowej mieszczą się zarówno produkty prezentujące najwyższe parametry jakościowe i w możliwie najwyższym stopniu spełniające wymagania klienta, jak również produkty otrzymywane przy zastosowaniu najnowszych osiągnięć biotechnologicznych oraz medycznych o podwyższonych parametrach zdrowotnych. Produktami innowacyjnymi mogą więc być produkty wytwarzane metodami tradycyjnymi, zwłaszcza produkty ekologiczne, tradycyjne czy regionalne, jak i wytwarzane z wykorzystaniem genetycznych modyfikacji (GMO, GMM). Za innowacje produktowe uznawana jest także żywność o niskim stopniu przetworzenia, o obniżonej zawartości tłuszczów oraz żywność funkcjonalna, czyli produkty spożywcze o udokumentowanym korzystnym wpływie na zdrowie. Cechy innowacyjności mają także produkty etniczne tj. oryginalne, niezasymilowane w danym regionie.

---

<sup>6</sup> Pojęcia: Innowacyjności w rolnictwie, innowacji produktowej, organizacyjnej i eko innowacji zostały opracowane przez Autorkę niniejszego opracowania i stanowią hasła rzeczowe w Wielkiej Encyklopedii Prawa Tom VIII, Prawo Rolne i Żywnościowe, Warszawa 2015.

<sup>7</sup> E. Bojar, W. Bojar: *Klustry w rolnictwie [w:] Procesy formowania więzi organizacyjnych we współczesnej gospodarce. Integracja – kooperacja – klastering*, pod red. R. Borowiecki, T. Rojek, Kraków 2011. , B. Jeżyńska, J. Niczyporuk: *Legal for ecological products clusters [w:] Eco – managements for sustainable regional development*, pod red. E. Bojar, Toruń 2011, s. 255-282; teże: *Umowa ramowa jako podstawa organizacji klastra produktów rolnych [w:] Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, red. A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiolek, Warszawa 2012, s. 217-229.

**Ekoinnowacje**, mogą mieć charakter zarówno innowacji produktowej, jak i organizacyjnej. Na forum europejskim za ekoinnowacje uważane są wszelkie formy modyfikacji zmierzające do znacznego i widocznego postępu w postaci ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko lub osiągnięcia większej skuteczności i odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego, żywnościowego oraz zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, zwłaszcza energii i wody. Pojęcie ekologicznych innowacji ma charakter ewolucyjny, a zatem programy wspierające gospodarkę innowacyjną muszą uwzględniać możliwość uznania za innowacyjne działania w sferach dotychczas nie podejmowanych.

**3. Europejskie Partnerstwo Innowacyjne na Rzecz Wydajnego i Zrównoważonego Rolnictwa EPI-AGRI** stanowi element wsparcia rozwoju gospodarki rolnej. Implementacja EPI-AGRI dokonywana jest za pośrednictwem Programu Horyzont 2020 – Europejski Program Ramowy w zakresie Badań Naukowych i Innowacji<sup>8</sup> oraz krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz środków krajowych (publicznych i, w pewnym zakresie, prywatnych). W Programie Horyzont 2020, w działaniu Wyzwania Społeczne – Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, morskie i śródlądowe badania wody oraz bio-gospodarka, wskazane zostały dwa rodzaje projektów, jakie mogą być realizowane w ramach EPI-AGRI. Są to: projekty wielopodmiotowe i sieci tematyczne.

**Projekty wielopodmiotowe** zmierzają do rozwiązywania konkretnych problemów przez utworzenie w ramach grupy operacyjnej odpowiedniego konsorcjum podmiotów praktyki, organizacji i nauki. Natomiast **sieci tematyczne** zajmują się gromadzeniem i przetwarzaniem dostępnej w danej problematyce wiedzy i praktyki oraz jej upowszechnianiem, udostępnianiem i propagowaniem wśród zainteresowanych (*mapowanie wiedzy*).

Głównym instrumentem dla realizacji EPI-AGRI są **grupy operacyjne**, w ramach których konstruowane mają być reguły i mechanizmy współpracy i przepływu informacji między producentami rolnymi, społecznością wiejską, badaczami – naukowcami, przedstawicielami biznesu, organizacjami rządowymi, samorządowymi, pozarządowymi oraz doradztwem rolniczym. Grupy operacyjne są zatem podstawowym i najważniejszym forum współpracy; nie można traktować ich jako jednostek doradczych, dyskusyjnych czy opiniodawczych.

## II. Doradztwo rolnicze

### 1. Europejski System Wiedzy i Innowacji Rolniczej (AKIS)

Koncepcja systemu wiedzy rolniczej powstała w latach 60. XX wieku wskutek interwencyjnej polityki państw, które modernizowały rolnictwo i dążyły do przyspieszenia transferu wiedzy do praktyki rolniczej przez silną integrację nauki, edukacji i doradztwa. W latach 70. XX w. problematyka koncepcji systemu wiedzy i informacji rolniczej podjęta została przez organizacje OECD i FAO, która następnie ewoluowała w kierunku systemu wiedzy i innowacji rolniczych (AKIS), a obecnie przekształca się w kierunku koncepcji systemów innowacji rolniczych (AIS)<sup>9</sup>. Rolnicze systemy innowacji definiowane są jako „sieci organizacji, przedsiębiorstw i osób fizycznych nakierowane na wprowadzanie nowych produktów, nowych

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” - program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE, Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 104.

<sup>9</sup> Szerzej nt. koncepcji systemu wiedzy w rolnictwie zob. J. Kania: *System wiedzy i informacji rolniczej w rolnictwie polskim* [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Problemy Ekonomiczne i Społeczne. Agrobiznes 2014, nr 360, s. 55-62.

technologii i nowych form organizacyjnych do ekonomicznego wykorzystania, które razem z instytucjami publicznymi i polityką rolną wpływają na sposób, w jaki poszczególne osoby się komunikują, dzielą i wymieniają się wiedzą oraz ją wykorzystują<sup>10</sup>.

System wiedzy i innowacji rolniczej nie ma charakteru sformalizowanego. W jego skład wchodzi sieć instytutów badawczych, ośrodków doradztwa, szkół rolniczych oraz innych jednostek zaangażowanych w procesy unowocześniania i optymalizowania współczesnej działalności rolniczej. Europejski Stały Komitet do spraw Badań Naukowych w Rolnictwie (SCAR) powołał grupę roboczą składającą się z przedstawicieli Komisji Europejskiej i Państw Członkowskich, której powierzono zadania z zakresu monitorowania i koordynowania działań AKIS. System ten ulega dynamicznym zmianom odpowiednio do ujawniających się potrzeb. Zmiany są niejednorodne, zależą bowiem od krajowych rozwiązań prawno-organizacyjnych, możliwości ekonomicznych, społecznych i poziomu zaangażowania pomiotów uczestniczących w działaniach innowacyjnych. Analiza obowiązujących rozwiązań<sup>11</sup> wskazuje, że europejskie systemy AKIS charakteryzuje instytucjonalny pluralizm. Pojęcie rolniczych organizacji doradczych odnosi się do wszystkich organizacji, które umożliwiają rolnikom rozwiązywanie ich problemów na poziomie gospodarstwa, zwłaszcza przez tworzenie wzajemnych relacji usługowych, których celem jest tworzenie nowej wiedzy i wzmacnianie umiejętności. Kraje europejskie różnią się znacznie pod względem sposobu, w jaki organizują rolnicze usługi doradcze. W większości krajów UE dominującymi organizacjami doradczymi są: organizacja oparta na organizacji rolników (11 krajów) lub organizacja publiczna (8 krajów). Nie ogranicza to jednak udziału innych organizacji np. sektora prywatnego w świadczeniu usług doradczych. Szczególną pozycję mają też izby rolnicze, które jako element AKIS istnieją w większości krajów UE, aktywnie uczestnicząc w procesie transferu wiedzy i innowacji, a np. we Francji ich znaczenie dla doradztwa jest dominujące.

## 2. Doradztwo rolnicze jako element systemu AKIS

W krajach Unii Europejskiej nie ma jednolitego wzorca<sup>12</sup> doradztwa rolniczego jako elementu systemu AKIS. Omówienie wszystkich dających się wyróżnić modeli europejskiego doradztwa rolniczego nie jest w tym miejscu konieczne z uwagi na to, że zagadnienia te doczekały się już dość obszernych opracowań<sup>13</sup>, poprzedzonych badaniami i omówionych w ramach konferencji z udziałem przedstawicieli władz, jednostek doradztwa, samorządu gospodarczego i administracji lokalnej<sup>14</sup>. Jej celem było wypracowanie nowego, adekwatnego do współczesnych

---

<sup>10</sup> Zob. C. Leeuwis, A. van den Ban, *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*, Wiley-Blackwell 2004.

<sup>11</sup> Badania przeprowadzone zostały przez PROAKIS w ramach projektu badawczego. Wyniki opublikowane pt. *Perspektywy wspierania rolników, instytucje doradcze w Europejskim Systemie Wiedzy i Informacji Rolniczej – AKIS*, grudzień 2012 – maj 2015, [www.proakis.eu](http://www.proakis.eu) [data dostępu: 15 stycznia 2016 r.].

<sup>12</sup> Zob. m.in.: H. Rasz, D. Stankiewicz: *Systemy doradztwa rolniczego w krajach Unii Europejskiej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1049, maj 2004, s. 1.; J. Kania: *Doradztwo rolnicze w Polsce w świetle potrzeb i doświadczeń zagranicznych*, Rozprawy, Kraków 2007, s. 318.; C. Rudman: *Agricultural Knowledge Systems in Transition: Towards a More Effective and efficient Support of Learning and Innovation Networks for Sustainable Agriculture (SOLINSA)*, project description, 2010.

<sup>13</sup> M.A. Król: *Modele doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa, grudzień 2013, FAPA-SAEPR, s. 1-30 oraz powołana tam literatura.

<sup>14</sup> Taki charakter miała Ogólnopolska konferencja pt.: *Jaki system doradztwa rolniczego w Polsce po 2013 roku*, organizatorzy: Komisje Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu i Senatu RP, Warszawa, 6 listopada 2012 r.; Materiały opublikowane przez BAS w 2012 r.



wyzwań, modelu doradztwa rolniczego w Polsce<sup>15</sup>. Mimo podjętych prób, jak dotąd, nie można uznać, by model taki został opracowany w założeniach koncepcyjnych, ani tym bardziej wdrożony w praktyce.

Zagadnienia zasad organizacji i funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego w regulacjach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 ujęte zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, WE nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i WE 485/2008<sup>16</sup>. Tytuł III rozporządzenia 1306/2013 „System Doradztwa Rolniczego” (*Farm Advisory System – FAS*) ustala zasady organizacji i funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego w krajach członkowskich UE.

Kluczowym czynnikiem pomyślnego rozwoju innowacji w rolnictwie oraz przepływu informacji są ściśle i dobrze funkcjonujące powiązania między badaniami i praktyką, czyli między głównym źródłem wiedzy a korzystającymi z niej producentami. Możliwości bezpośredniego łączenia badań i praktyki w Europie mogą zapewnić nowe technologie (w tym technologie związane z przesyłaniem informacji, tzw. ICT), nowe jednostki organizacyjne i doradcze (brokerzy wiedzy, pośrednicy) oraz nowe polityki publiczne. EPI-AGRI stosuje podejście systemowe do innowacji, traktując je jako wynik procesu interaktywnego uczenia się przez wielu uczestników tworzonych sieci wiedzy. Sieci te mają zróżnicowane konfiguracje i dynamikę, z uwagi na różnice problemów, do których się odnoszą. Czynnikiem determinującym są odmienne sposoby organizacji krajowych systemów AKIS, w których są osadzone, jak również zróżnicowane warunki społeczno-gospodarcze i kulturowe. Zjawiska te wpływają na koncepcję i modele doradztwa rolniczego, w których jednak wspólnym pozostaje to, że sieci AKIS funkcjonują jako platformy praktyki i nauki ułatwiające społeczną interakcję i wymianę wiedzy między rolnikami i pozostałymi organizacjami<sup>17</sup>.

### 3. Krajowe doradztwo w EPI-AGRI

Zadania wynikające z realizacji EPI-AGRI zawarte zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>18</sup> oraz w art. 12 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW<sup>19</sup>. Natomiast w prawie krajowym zagadnienia EPI-AGRI zawarte zostały w ustawie 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<sup>20</sup> oraz aktach wykonawczych tj. rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 r. w sprawie funkcjonowania krajowej sieci

<sup>15</sup> Z nowszej literatury zob. m.in.: B. Jeżyńska: *Wizja systemu doradztwa rolniczego w kontekście propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej*, Warszawa 2012, BAS – 2405/12A, oraz M.A. Król: *Modele doradztwa...*, s. 28–30; A. Wiatrak: *Doradztwo rolnicze w literaturze – stan badań krajowych i europejskich [w:] Publiczne doradztwo rolnicze wobec wyzwań przyszłości i oczekiwań mieszkańców wsi*, pr. zb. pod red. J. Kani, L. Leśniaka, Kraków 2013.

<sup>16</sup> Dz.U. UE L 2013.347.549.

<sup>17</sup> Wszystkie przytoczone wyniki badań zostały sformułowane w powoływanym już opracowaniu programu badawczego PROAKIS.

<sup>18</sup> Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487.

<sup>19</sup> Dz.U. UE L 227 z 31.07.2014 r., s. 18.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 349 z późn. zm.



obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>21</sup> i rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie upoważnienia Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA do pełnienia funkcji jednostki centralnej krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>22</sup>. Nadal nie zostały przyjęte: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz zarządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie powołania Grupy Roboczej do spraw Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Tym samym nie można jeszcze dokonać oceny kompletności i skuteczności podstaw prawnych kształtujących reguły realizacji EPI-AGRI. Z założeń normatywnych wynika jednak, że działania EPI-AGRI realizowane będą w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW), za pośrednictwem Fundacji FAPA oraz doradztwa rolniczego. Postanowienia art. 54 rozporządzenia 1305/2013 wskazują, że KSOW na lata 2014-2020 będzie wspierała finansowo tworzenie struktur potrzebnych do prowadzenia sieci na rzecz innowacji oraz przygotowanie i wdrożenie planu działania (w tym planu komunikacyjnego). Za główne cele wsparcia finansowego uznano:

- zwiększenie udziału zainteresowanych stron we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich;
- podniesienie jakości wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich;
- informowanie społeczeństwa i potencjalnych beneficjentów o polityce rozwoju obszarów wiejskich i o możliwościach finansowania;
- wspieranie innowacji w rolnictwie, produkcji żywności, leśnictwie i na obszarach wiejskich.

W katalogu szczegółowych zadań doradztwa, obok dotychczasowych, zawarte zostały także zadania związane z upowszechnianiem innowacyjności w rolnictwie w ramach EPI-AGRI. Gospodarstwa rolne dla potrzeb tego systemu mają być traktowane jako stała część dynamicznego systemu związanego ze społecznością, edukacją, marketingiem, polityką rządu oraz innymi czynnikami rozwojowymi. Natomiast udział pozostałych jednostek jest zależny od charakteru podjętych działań innowacyjnych. Tym niemniej zostały przyjęte reguły organizacji wspólne dla wszystkich działań.

W pewnym uproszczeniu kształtują się one następująco.

Działania zmierzają do utworzenia **Sieci na rzecz Innowacji w Rolnictwie (SIR)**. Podmioty zrzeszone w ramach SIR tworzą organizację, której zadaniem jest współpraca w celu osiągnięcia określonej innowacji. **Sieciovanie**, w ujęciu ekonomicznym, to działanie umożliwiające nawiązywanie kontaktów, wymianę poglądów, dostęp do informacji, współpracę i współdziałanie ułatwiające dochodzenie do oczekiwanych rezultatów. Warunki funkcjonowania sieci to wspólne cele, jasno określony problem, suwerenność członków sieci, dobrovolność uczestnictwa, aktywność członków, podział odpowiedzialności oraz jasno określone zasady funkcjonowania.

Według krajowej koncepcji<sup>23</sup> zakłada się, że Sieć Innowacji w Rolnictwie zgodnie z postanowieniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020)

---

<sup>21</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1552.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1104.

<sup>23</sup> Konferencja *Sieć na rzecz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich sposobem na zapewnienie zrównoważonego i inteligentnego rozwoju polskiej wsi*, 3-4 listopada 2015 r., Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, [http://www.cdr.gov.pl/pol/SIR/SIR\\_/2015\\_11\\_03\\_konferencja/broszura.pdf](http://www.cdr.gov.pl/pol/SIR/SIR_/2015_11_03_konferencja/broszura.pdf) [dostęp 20 stycznia 2016 r.], s. 17-22.

oparta będzie na strukturze publicznych jednostek doradztwa rolniczego, instytutach i jednostkach badawczych oraz uczelniach wyższych związanych z rolnictwem. W ramach prowadzenia i obsługi sieci w Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (CDR) wyodrębniona zostanie komórka organizacyjna ds. innowacji w rolnictwie (dział) i jej odpowiedniki (zespoły) na poziomie Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego (WODR). Łącznikiem (interdyscyplinarnym) będą „brokerzy wiedzy” usytuowani w CDR oraz WODR. Uczestnicy SIR mają być jednocześnie członkami Grup Operacyjnych, realizującymi konkretne działania.

Zadania CDR mają koncentrować się wokół identyfikacji partnerów krajowych i zagranicznych oraz nawiązaniu współpracy, identyfikacji potrzeb i problemów zgłaszanych przez współuczestników SIR oraz przekazywaniu ich do Sekretariatu Centralnego (SC) KSOW, opracowaniu we współpracy z jednostką centralną zasad i kryteriów oceny projektów związanych z SIR, stosowanych przy wyborze projektów zgłaszanych do realizacji w ramach dwuletnich planów operacyjnych; udziału w Grupie Roboczej KSOW, Grupie Tematycznej oraz Grupach Zadaniowych; ułatwianiu tworzenia sieci kontaktów SIR oraz upowszechnianiu wiedzy tematycznej i analitycznej pomiędzy interesariuszami uczestniczącymi w sieci.

Grupa Tematyczna ds. Innowacji w Rolnictwie jest jednostką, w skład której wchodzi przedstawiciele jednostek badawczo-rozwojowych, administracji rządowej (Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego), Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, doradztwa rolniczego oraz przedstawiciele organizacji branżowych (zainteresowani członkowie grupy roboczej KSOW). Zadania Grupy ujęte zostały jako:

- określenie obszarów działania Grupy Tematycznej;
- identyfikacja priorytetów strategicznych i głównych obszarów działania Sieci Innowacji w Rolnictwie (SIR) na poziomie krajowym;
- przygotowanie propozycji dla Grupy Roboczej KSOW;
- opiniowanie propozycji do planu działania SIR, propozycji zmian do planu oraz dwuletnich planów operacyjnych i ich zmian, na poziomie krajowym;
- wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie innowacji w rolnictwie.

Grupy Zadaniowe (*Focus Groups*) stanowią stały element SIR. W skład grup zadaniowych wchodzi jako koordynatorzy pracownicy merytoryczni CDR oraz, stosownie do obszaru tematycznego, przedstawiciele jednostek badawczo-rozwojowych, doradztwa i przedstawiciele organizacji branżowych (maksymalnie 25 osób). Zadania Grupy określone zostały jako:

- ustalenie zakresu działań w ramach Grupy Zadaniowej;
- identyfikacja priorytetów strategicznych w ramach Grup Zadaniowych i głównych obszarów działania w ramach Innowacji w Rolnictwie;
- przygotowanie propozycji dla grupy Tematycznej ds. Innowacji w Rolnictwie;
- wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie innowacji w rolnictwie w ramach Grupy Zadaniowej.

Grupy mają być tworzone w obszarach tematycznych obejmujących produkcję roślinną (w tym integrowaną ochronę roślin – IPM); produkcję zwierzęcą (w tym dobrostan zwierząt); rolnictwo ekologiczne, ochronę środowiska oraz agrobiznes (w tym małe przetwórstwo).

Przedstawiona, nawet w tak daleko idącym uproszczeniu, koncepcja SIR w Polsce, ujawnia jej złożoność formalną i organizacyjną. Koncepcja SIR zakłada rozdzielenie kompetencji między Partnerów w zakresie przyjętych do realizacji zadań, ustala wieloszczeblowe reguły współpracy wymagające udziału we wszystkich utworzonych Grupach (tematycznych, roboczych, zadaniowych). Zasadnicze funkcje koordynujące, zarządzające i wykonawcze powierzone zostały właściwym jednostkom doradztwa rolniczego – CDR i WODR. Na tych jednostkach – przy zachowaniu nadzorczych i koordynujących funkcji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz FAPA – spoczywa obowiązek utworzenia i wdrożenia planów operacyjnych, wdrożenie

programów pilotażowych, gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych, konstruowanie reguł współpracy między partnerami, współpraca z brokerami, współpraca z europejską siecią innowacyjną, upowszechnianie wiedzy, zadania sprawozdawcze, działania promocyjne, aktywizujące i inne, które mają zmierzać do wypracowania innowacyjnych rozwiązań.

Rozległość zadań, ich nowość, brak wcześniejszych doświadczeń i standardów takiej formy współdziałania, każe postawić pytanie, czy – wobec utrzymania niezmienionej formy organizacyjno-prawnej doradztwa rolniczego – realizacja EPI-AGRI ma realne szanse powodzenia? Pytanie jest zasadne wobec toczącej się dyskusji nad modelem doradztwa rolniczego właściwym dla potrzeb nowoczesnego i wciąż zmieniającego się rolnictwa. Zmiany dotyczą zaś niemal wszystkich komponentów ustroju rolnego (struktury agrarnej, systemu własności ziemi, organizacji produkcji, organizacji rynków rolnych), złożoności procesów wytwórczych, oczekiwań środowiskowych, konsumenckich i globalnych wynikających z koncepcji zrównoważonego rozwoju.

### III. Konkluzje

W kontekście podniesionych uwag można sformułować następujące konkluzje:

1. Mimo podejmowanych prób zwiększenia poziomu innowacyjności sektor rolny odbiega znacznie w tej mierze od innych sektorów gospodarki. Zasadnicze bariery hamujące rozwój innowacyjności wynikają z:

- braku lub niedostatecznych zasobów środków finansowych, które mogą zostać zainwestowane przez producentów rolnych w nowatorskie działania oraz dłuższy czas zwrotu inwestycji, co ogranicza zainteresowanie ewentualnych inwestorów;
- niższego stopnia wykształcenia i poziomu wiedzy, który utrudnia obiektywną ocenę dokonywanych zmian;
- stale wzrastającej średniej wieku producentów rolnych i związanych z tym obaw o dalsze losy gospodarstwa, a co za tym idzie – pytań o celowość podejmowania jakichkolwiek zmian;
- szczególną barierą jest też daleko idący rozdźwięk między wynikami badań a zastosowaniem innowacyjnych rozwiązań w praktyce rolnej. Społeczność naukowa jest w niewystarczającym stopniu informowana o potrzebach praktyki, zaś opracowane nowatorskie rozwiązania – zbyt wolno wdrażane. Diametralnie inna jest też perspektywa profesjonalna środowisk naukowych, które skupiają się na jakości bazy naukowej, badaniach pionierskich, przyszłych technologiach, w odniesieniu do środowisk przedsiębiorców, zwłaszcza producentów rolnych i grup producentów, którzy poszukują sposobów takiego wykorzystania wyników badań, które przyniosą szybkie i wymierne korzyści materialne lub rozwiążą ujawniające się problemy społeczne.

Poprawa w zakresie innowacyjności rolnictwa będzie wymagała pokonania wszystkich wskazanych barier.

2. Procesy innowacyjne w polskim rolnictwie zachodzą w wolnym tempie i pozostają w znacznej mierze niedostępne dla małych oraz słabszych ekonomicznie średnich gospodarstw rolnych. Innowacyjne cele polityki rolnej mogą zostać osiągnięte tylko wówczas, gdy dostępność współpracy dotyczyć będzie wszystkich gospodarstw, a pomoc obejmie szeroką grupę beneficjentów, od małych podmiotów po duże, wskutek czego stanie się możliwe przezwyciężanie trudności wynikających z rozdrobnienia i niekorzystnej struktury agrarnej, różnic w sposobach organizacji produkcji i wprowadzania do obrotu produktów rolnych oraz zróżnicowania potencjałów gospodarczych.

3. Koncepcja systemu wiedzy rolniczej i informacji ma utworzyć powiązany wewnętrznie zbiór organizacji rolniczych (lub osób), które biorą udział w procesach takich jak wytwarzanie, transformacja, integracja, wykorzystanie wiedzy i informacji w celu podejmowania decyzji, rozwiązywania problemów i wprowadzania nowości. Taki system doradztwa zmierza do integracji rolników, badaczy naukowych, wykładowców i doradców w procesie wykorzystania wiedzy i informacji z różnych źródeł w celu usprawnienia produkcji rolniczej i poprawy warunków życia mieszkańców wsi. Rozwój i specjalizacja rolnictwa i leśnictwa oraz szczególne wyzwania, przed którymi stoją mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich, wymagają odpowiedniego poziomu szkolenia technicznego i gospodarczego, a także większej zdolności do korzystania z wiedzy i informacji oraz ich wymiany. Transfer wiedzy i działania informacyjne powinny odbywać się zarówno w tradycyjnych formach szkoleniowo-doradczych, ale także w nowych jak warsztaty, coaching, pokazy itp. Doradztwo docelowo powinno objąć, poza sferą dotychczasową, także problematykę norm bezpieczeństwa pracy, efektywności ekonomicznej, rolnej i środowiskowej gospodarstw rolnych oraz zarządzania gospodarstwem.

4. System AKIS może składać się z dowolnej liczby organów, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W większości krajów sektor publiczny funkcjonuje jako jednostka dostarczająca informacji, porad i środków finansowych. Jednostki badawcze i edukacyjne (zarówno prywatne, jak i publiczne) inspirować innowacje, zapewniają dostęp do informacji i – w wielu krajach – również doradztwo. Sektor prywatny jest szeroko reprezentowany przez konsultantów działających niezależnie (np. Włochy), lub jako część dużej organizacji doradczej (np. Szwecja), która może działać w oparciu o organizacje rolników (np. Finlandia). W aktualnych badaniach podkreśla się bardzo mocny trend decentralizacji i fragmentacji (pionowej i poziomej) instytucji doradczych (np. Grecja, Portugalia, Włochy, Hiszpania) w wyniku poszerzenia zakresu przedmiotowego doradztwa oraz komercjalizacji i prywatyzacji publicznych usług doradczych<sup>24</sup>. Krajowy system doradztwa jako elementu AKIS wyraźnie odbiega od istniejących w krajach UE. Wobec obowiązującego w Polsce modelu doradztwa, artykułowane są różne zastrzeżenia<sup>25</sup>. Najpoważniejsze z nich koncentrują się na nieskuteczności świadczonych usług, trudnym dostępie do doradców, braku odpowiedzialności za świadczone usługi, ograniczonego stosowania nowoczesnych form doradztwa, biurokratyzowanego trybu postępowania, zbyt opieszałego identyfikowania potrzeb rolników, monopolizacji niektórych sfer działań doradczych, a nawet upolitycznienia istniejących struktur. Stanowią też podstawę do postulowania zmian w obowiązującym systemie doradztwa, polegających przede wszystkim na poszerzeniu i zróżnicowaniu jednostek doradczych<sup>26</sup>. Poza systemem doradztwa państwowego (publicznego) krajowe przepisy przyznają różnorakie uprawnienia doradcze także innym instytucjom i organizacjom. Są to przede wszystkim agencje rolne (ANR, ARiMR, ARR), KRUS, banki spółdzielcze, regionalne zarządy gospodarki wodnej, placówki oświatowe, naukowe i jednostki naukowo-badawcze, związki zawodowe, organizacje krajowe i zagraniczne wspomagające rozwój obszarów wiejskich oraz izby rolnicze i Krajowa Rada Izb Rolniczych. Wskazane jednostki realizują zadania z zakresu doradztwa rolnego, choć w różnym zakresie i z różnym zaangażowaniem. Ich udział w EPI-AGRI jest w pełni uzasadniony jako elementów

<sup>24</sup> Zob. badania PROAKIS, op. cit.

<sup>25</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: *Działalność jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze)*, KRR-4101-03-00/2013, nr ewid. 32/2014/P/13/120/KRR.

<sup>26</sup> Takie wnioski sformułowane zostały m.in. na konferencji w Warszawie, która odbyła się 7 grudnia 2010 r. Zob. Sprawozdanie E. Matuszaka: *Polskie doradztwo rolnicze wobec nowych wyzwań w ramach UE*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego z 2011 r., Nr 1, s. 97–104.

systemu AKIS. Szczególna w tym względzie wydaje się pozycja izb rolniczych, konsekwentnie pomijana w krajowych założeniach sieci SIR.

**5.** Z opracowanej koncepcji realizacji działań EPI-AGRI wyraźnie wynika dominująca, by nie powiedzieć wręcz monopolistyczna, pozycja doradztwa rolniczego. Wobec braku zmian w obowiązującym modelu, przyjęta koncepcja musi budzić niepokój.

Projekty realizowane w ramach EPI-AGRI, aby przyniosły oczekiwany skutek, muszą angażować wszystkie zainteresowane podmioty: naukowców, producentów rolnych, doradców, przedsiębiorców, organizacje samorządowe, rządowe, pozarządowe, samorządy gospodarcze, jednostki certyfikujące i inne mające wpływ na dostępność wiedzy, poziom jej rzetelności, szybkość przekazu i możliwość wdrożenia przez podmioty o różnym stopniu adaptacyjnym, zwłaszcza zaś przez gospodarstwa rodzinne.

