

KRZYSZTOF FIRLEJ, AGNIESZKA RYDZ

SYSTEM DORADZTWA ROLNICZEGO W POLSCE ORAZ JEGO WYKORZYSTANIE W RAMACH DZIAŁANIA 114 PROW 2007–2013

Streszczenie: W niniejszym artykule zaprezentowano system doradztwa rolniczego (FAS – Farm Advisory System) w Polsce, jego finansowanie oraz wykorzystanie przez rolników i posiadaczy lasów w ramach działania 114 PROW. Poszczególne części opracowania opisują istotę i znaczenie usług doradczych, powiązanie systemu doradztwa rolniczego z zasadami wzajemnej zgodności, analizę efektywności narzędzia 114 PROW oraz charakterystykę działań wybranej instytucji akredytowanej do świadczenia usług doradczych w ramach FAS. Na podstawie zebranych danych można wysunąć wniosek, że FAS jest ważnym instrumentem WPR wspierającym rolników w spełnianiu wymogów wzajemnej zgodności oraz kreowaniu nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa, jednak wymaga zmian organizacyjno – prawnych, które pozwolą lepiej wykorzystać środki publiczne przeznaczone na finansowanie usług doradczych.

Słowa kluczowe: system doradztwa rolniczego, usługi doradcze, zasady wzajemnej zgodności,

1. WSTĘP

Zmiany, jakie nastąpiły w Polsce w dwóch ostatnich dekadach sprawiły, że gospodarka znalazła się w zupełnie nowej sytuacji. Przeobrażenia nie ominęły rolnictwa i sprawiły, że ta ważna dziedzina gospodarki musiała sprostać nowym, nieznanym dotąd problemom. Gospodarka rynkowa zaczęła dyktować rolnikom i przedsiębiorstwom sektora rolno-spożywczego nowe reguły działania, przez co kluczowego znaczenia nabrały takie kategorie ekonomiczne jak: konkurencja, efektywność i zysk. Sektor rolniczy znalazł się w wyjątkowo trudnej sytuacji z uwagi na duże rozdrobnienie gospodarstw oraz zacofanie technologiczne. Dużą szansą dla rolników była perspektywa przystąpienia do Unii Europejskiej. Prawodawstwo oraz fundusze europejskie sprawiły, że polski sektor rolniczy przeszedł prawdziwą ewolucję, a zapoczątkowane przemiany zmierzają w kierunku

poprawy konkurencyjności naszych produktów na rynkach międzynarodowych. Pozytywnym aspektem jest to, że polskie produkty rolno-spożywcze są wysoko cenione na całym świecie ze względu na ich jakość, ekologiczne pochodzenie oraz walory smakowe.

Wspólna polityka rolna wprowadzona w państwach członkowskich Unii Europejskiej początkowo kreowała model rolnictwa produktywnego, zintegrowanego poziomo i pionowo z łańcuchem żywnościowym, a dochodowo wspieranego przez jej instrumenty. Implozja rolnictwa spowodowała coraz większą jego koncentrację i intensyfikację produkcji, co wymagało stosowania technologii wysokoproduktywnych i energochłonnych¹. Z kolei reforma wspólnej polityki rolnej w latach 2003 i 2004 za priorytetowe uznała kwestie związane z ochroną środowiska, ekologicznością produkcji i kultywowaniem tradycji regionalnych. W związku z licznymi zmianami w prawodawstwie unijnym oraz wynikających z nich wymogów, rolnicy stają w obliczu wyzwań, które wymagają twórczego myślenia i kreatywnego działania prowadzącego do sprawnego rozwiązywania problemów. Efektywność ich działania zależy od upowszechniania wiedzy oraz ciągłego udoskonalania technologicznego i organizacyjnego, a wsparciem dla rolników jest system doradztwa rolniczego (z ang. *FAS – Farm Advisory System*). Stworzenie stabilnych i organizacyjnie sprawnych w działaniu służb doradczych stało się zadaniem priorytetowym dla rządów krajów członkowskich. Obecnie w Polsce w służbie doradztwa rolniczego działają zarówno instytucje o charakterze państwowym, jak i prywatne firmy konsultingowe.

2. CEL I METODYKA BADAŃ

Celem artykułu jest przedstawienie funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego w Polsce – *Farm Advisory System (FAS)* utworzonego w oparciu o prawodawstwo unijne oraz analiza efektywności narzędzia 114 PROW wspierającego beneficjentów płatności obszarowych w finansowaniu profesjonalnego doradztwa. Dotychczasowe badania mogą być podstawą do sformułowania następującej tezy: „system doradztwa rolniczego (FAS) jest ważnym narzędziem wsparcia dla rolników w zakresie spełniania przez nich wymogów wzajemnej zgodności, lecz wymaga zmian organizacyjno – legislacyjnych, które pomogą usprawnić sposób jego wykorzystywania”. Analiza i ocena funkcjonowania FAS w Polsce wykonana została w oparciu o studia literaturowe oraz raporty ilościowe instytucji związanych z systemem doradztwa rolniczego (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Małopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego).

¹ S. Sokołowska (red.), A. Bisaga (red.), *Wież i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowoczesnym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010, s. 7.

3. ISTOTA I ZNACZENIE DORADZTWA ROLNICZEGO

Doradztwo rolnicze jest pojęciem interdyscyplinarnym z uwagi na to, że korzysta z dorobku różnych dziedzin nauki. W literaturze polskiej doradztwo rolnicze traktowane jest jako dziedzina nauk andragogicznych, która posiada wyodrębniony przedmiot badań, własne podstawowe pojęcia, narzędzia badawcze, zaplecze, kadre pracowników naukowych oraz wykorzystuje w praktyce metody badań naukowych. Przedmiotem zainteresowań doradztwa rolniczego, jako dyscypliny naukowej są funkcje zawodowe doradców rolniczych, typologia rolników będących partnerami doradcy w procesie doradczym oraz podstawowe składniki tego procesu, jak: cele, treści, formy, metody i środki². Do tej pory w literaturze polskiej zagadnienia z zakresu doradztwa rolniczego podejmowali: W. Kujawiński, J. Kania, B. M. Wawrzyniak, S. Zawisza, E. K. Chyłek, Z. Brodziński, M. Drygas, A. P. Wiatrak, C. Maziarz, a w literaturze zagranicznej: A. W. van den Ban, H. S. Hawskins, N. Röling, P. Engel, B. E. Swanson, G. Payr i wielu innych. W. Kujawiński definiując doradztwo rolnicze mocno podkreśla jego edukacyjną rolę, polegającą na automotywowaniu i intencjonalnym współdziałaniu partnerskim rolnika z doradcą rolniczym, zmierzającym do rozwiązania jego problemów³. M. Wawrzyniak proponuje definiować doradztwo, jako wyodrębnioną działalność konsultingową, której istota sprowadza się do pomocy rolnikom w rozwiązywaniu ich problemów gospodarczych, powstających w wyniku działalności na rynku rolnym⁴. Rozumie ją jako formę udzielania pomocy w doskonaleniu procesów wytwórczych, a także dążenie do zmiany struktur i funkcji, w których doradca odgrywa rolę pomostową między układem lokalnym, a pozalokalnym⁵. Profesjonalne doradztwo pomaga w zarządzaniu gospodarstwem rolnym i jest ważnym ogniwem w przepływie informacji rynkowych i naukowych. Doradztwo rolnicze tworzy podaż różnego typu usług niematerialnych, określanych jako specjalistyczne i świadczonych przez wysoko wykwalifikowanych doradców specjalizujących się w danej dziedzinie, na rzecz rolników, rolnictwa oraz podmiotów gospodarczych sektora rolniczego.

W praktyce doradztwo rolnicze, często utożsamiane jest z intelektualną, zorganizowaną pomocą instytucji doradczej pozwalającą umotywwać i przystosować klienta-rolnika (znajdującego lub mogącego znaleźć się w określonej sytuacji problemowej) do działań sprzyjających skutecznemu zapobieganiu niepowodzeniom i rozwiązywaniu problemów. Takie ujęcie osadza praktykę doradztwa rolniczego

² W. Kujawiński, *Metodyka doradztwa rolniczego*, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Poznań 2009, s. 12–13.

³ W. Kujawiński, *Doradztwo rolnicze w zarysie*, Centrum Doradztwa i Edukacji w Poznaniu, Poznań 1997, s. 24.

⁴ K. Firlej, A. Rydz, *Ewolucja systemu doradztwa rolniczego Unii Europejskiej ostatniej dekady*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012.

⁵ B. M. Wawrzyniak, *Doradztwo w agrobiznesie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno – Ekonomicznej we Włocławku, Włocławek 2000, s. 13.

w sferze działań autorytatywnych⁶. Zakłada się tym samym, że doradztwo jest działaniem zorganizowanym, a więc termin ten przysługuje działalności prowadzonej wyłącznie w powołanych do tego celu instytucjach⁷.

W toku badań dotyczących doradztwa rolniczego w literaturze zagranicznej podkreśla się edukacyjną rolę doradztwa, jego zadanie w sprawnym i szybkim przepływie informacji między poszczególnymi uczestnikami rynku, a tym samym kreowanie oraz wspomaganie polityki rozwoju wsi i obszarów wiejskich. A. W. van den Ban i H. S. Hawkins znaczenie terminu doradztwo rolnicze wiąże ze świadomym wykorzystaniem przekazywania informacji, aby pomóc ludziom ukształtować poprawne opinie i podejmować właściwe decyzje⁸. G. Payr i R. Sülzer doradztwo rolnicze określają jako proces, w którym doradca usiłuje poprzez pomoc intelektualną umotywić i przystosować swojego partnera rolnika do takiego postępowania, które sprzyja skutecznemu rozwiązywaniu palących problemów zawodowych i społecznych⁹. Dzięki różnym formom profesjonalnego doradztwa rolnicy są bardziej zmotywowani do działania, posiadają więcej informacji, przez co mogą podejmować racjonalne decyzje i lepiej zdiagnozować problemy, a tym samym wybierać odpowiednie warianty ich rozwiązywania. Z kolei w terminologii anglojęzycznej, szczególnie w Unii Europejskiej doradztwo określane jest jako *advisory*, z kolei w amerykańskiej – *extension*. W tej ostatniej edukacyjna rola doradztwa nie jest już tak mocno podkreślana, a samo doradztwo utożsamia się ze stymulowaniem rolników do wykorzystywania nowoczesnych i naukowych technologii produkcji, opracowanych w wyniku badań naukowych oraz uświadamianie ich, że przy tej pomocy można osiągnąć wyższą produkcję i dochody, stanowiące główny cel polityki rolnej¹⁰. Fenomenem XX wieku stała się profesjonalna forma rozprzestrzeniania rozwiązań innowacyjnych za pośrednictwem instytucji doradczych¹¹. To dzięki nim wyniki badań w postaci innowacyjnych rozwiązań trafiają do odbiorcy docelowego, czyli podmiotów sektora rolniczego. Wiedza i informacje oraz ich sprawny przepływ między poszczególnymi ogniwami odgrywają nadrzędną rolę i są podstawą funkcjonowania sprawnego systemu doradztwa rolniczego.

Z ekonomicznego punktu widzenia doradztwo pośrednio przyczynia się do zmiany pewnych struktur o charakterze mikroekonomicznym (gospodarstwo rolne) makroekonomicznym (rolnictwo, gospodarka narodowa) w efektywne systemy gospodarowania. Opierając się na tak sformułowanych zadaniach doradztwa rolniczego, można wyróżnić trzy jego funkcje:

⁶ W. Kujawiński, *Nowy słownik metodyczny doradcy rolniczego*, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Poznań 2011, s. 33.

⁷ A. Kargulowa, *O teorii i praktyce poradnictwa*, PWN, Warszawa 2010, s. 50.

⁸ A. W. van den Ban, H. S. Hawkins, *Doradztwo rolnicze*, Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego (wyd. polskie), Kraków 1997, s. 9.

⁹ G. Payr, R. Sülzer, *Landwirtschaftliche Beratung*, t.1, Eschborn 1981, s. 30–36.

¹⁰ A. W. van den Ban, H. S. Hawkins, dz. cyt., s. 8.

¹¹ S. Zawisza, *Procesy komunikacji w doradztwie. Teoria i badania empiryczne*, Wyd. Uczelnie Akademii Techniczno – Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2003, s. 9.

- edukacyjną, czyli organizowanie programów doradczych w formie spotkań, kursów, seminariów, wykładów, wyjazdów, doradztwa indywidualnego i grupowego, dystrybucji wydawnictw,
- wdrożeniowo – upowszechnieniową, czyli promowanie i zachęcanie rolników do stosowania nowych rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i ekonomicznych,
- informacyjną, dotyczącą zbierania, przetwarzania i popularyzowania wśród rolników informacji (głównie rynkowych)¹².

Dotychczasowe badania pozwoliły ukazać jeszcze jedną istotną funkcję doradztwa rolniczego utożsamianą głównie z komercyjnymi firmami konsultingowymi, a mianowicie – pomnażanie dochodów rolników. Implikuje to wniosek, że obecnie na rynku usług doradczych funkcjonują zarówno instytucje publiczne, jak i prywatne firmy, więc sektor publiczny nie ma już monopolu na świadczenie tego typu działalności. W krajach Unii popularne są samorządowe oraz spółdzielcze formy doradztwa i podobne tendencje kształtują się także w Polsce.

4. SYSTEM DORADZTWA ROZLICZNEGO – FAS W PRAWODAWSTWIE UNIJNYM

Integralną częścią prawa unijnego jest wspólna polityka rolna (WPR), ustanowiona już w Traktacie Rzymskim z 25 marca 1957 r. Z kolei w 2003 r. została przeprowadzona istotna reforma WPR, której kluczowym założeniem było utworzenie we wszystkich państwach członkowskich systemu doradztwa rolniczego (FAS – *Farm Advisory System*). Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782 z 2003 r.¹³, każdy kraj członkowski został zobligowany do utworzenia do dnia 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa rolniczego w zakresie zarządzania (SMR – *Statutory Management Requirements*) i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC – *Good Agricultural and Environmental Conditions*)¹⁴. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 73 z 2009 r.¹⁵ doprecyzowano, że przepisy wspólnotowe w zakresie zarządzania (SMR) obejmują zdrowie publiczne, środowisko i dobrostan zwierząt (załącznik II). Natomiast wymogi dobrej kultury

¹² Z. Brodnicki, E. K. Chyłek, *Doradztwo w agrobiznesie*, Wyd. ART, Olsztyn 1999, s. 21.

¹³ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782 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.*

¹⁴ K. Firliej, A. Rydz, *Ewolucja systemu...*, dz. cyt.

¹⁵ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 73 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.*

rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) znalazły pełne odzwierciedlenie w załączniku III ww. rozporządzenia¹⁶.

Utworzenie systemu doradztwa rolniczego FAS ściśle związane było z wprowadzeniem do prawa wspólnotowego zasad (wymogów) wzajemnej zgodności (*cross – compliance*) dla beneficjentów wspólnej polityki rolnej, czyli uzależnienie możliwości otrzymania płatności bezpośredniej od obowiązku spełnienia określonych standardów i wymogów przez dane gospodarstwo. Minimalne wymagania dotyczą:

- ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami wynikającymi z prowadzonej w gospodarstwie działalności,
- wytwarzania produktów rolniczych w sposób nie zagrażający zdrowiu ludzi i zwierząt oraz zdrowotności roślin,
- zapewnienia warunków dobrostanu zwierząt,
- użytkowania gruntów w sposób nie pogarszający ich jakości¹⁷.

Za nieprzestrzeganie tych wymogów producent rolny ponosi konsekwencje finansowe, których wysokość jest zróżnicowana i uzależniona od charakteru oraz skutków uchybienia. FAS został stworzony, aby ułatwić gospodarstwom i producentom rolnym zrozumienie, a tym samym dostosowanie się do nowych regulacji prawnych. Z tego względu głównym celem systemu doradztwa rolniczego (FAS) jest pomoc rolnikom w przestrzeganiu zasad wzajemnej zgodności, tak aby byli bardziej świadomi odnośnie przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostanem zwierząt bez wpływania w jakikolwiek sposób na ich obowiązki i odpowiedzialność za przestrzeganie tych norm¹⁸.

Kolejnym istotnym dla FAS aktem prawnym jest Rozporządzenie (WE) 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW¹⁹, które określa sposób dofinansowywania usług doradczych w ramach PROW 2007–2013. Wsparcie, o którym mowa, udzielane jest, aby pomóc rolnikom i posiadaczom lasów ponieść koszty wynikające z korzystania z usług doradczych nakierowanych na poprawę ogólnych wyników ich gospodarstwa²⁰. Wsparcie jest ograniczone do 80% kwalifikujących się kosztów na usługę doradczą oraz do maksymalnej kwoty 1,5 tys. euro przypadającej na gospodarstwo rocznie. Organy i instytucje wybrane do świadczenia usług doradczych muszą mieć odpowiednie

¹⁶ A. Mickiewicz, B. M. Wawrzyniak, *Prawodawstwo Unijne w zakresie kształtowania systemów doradztwa rolniczego*, „Zagadnienia doradztwa rolniczego, Centrum Doradztwa Rolniczego Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, nr 2, s. 90.

¹⁷ S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 63 i 137.

¹⁸ *Rozporządzenie (WE) nr 73/2009*.

¹⁹ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*.

²⁰ Tamże, art. 24. ust 1.

zasoby (w tym wykwalifikowany personel, instrumenty administracyjne i techniczne, doświadczenie i wiarygodność) w odniesieniu do wymogów wzajemnej zgodności oraz norm dotyczących bezpieczeństwa pracy²¹. Funkcjonowanie FAS oraz jego wpływ zarówno na działalność indywidualnych gospodarstw, jak również osiąganie celów globalnych założonych w WPR przedstawiono na rys. 1.

Z omawianych rozporządzeń, będących podstawą powołania FAS wynikają liczne zadania o charakterze obowiązkowym i nieobowiązkowym. Najważniejszym i obligatoryjnym działaniem dla państw członkowskich jest utworzenie krajowego systemu doradztwa rolniczego przynajmniej w zakresie zasad wzajemnej zgodności, koordynowanego przez organ rządowy i/lub jednostki prywatne. Rolnicy mogą korzystać z tego systemu na zasadzie dobrowolności, jednak warunkiem otrzymania dopłat bezpośrednich jest spełnienie wymogów *cross – compliance*. Pierwszeństwo skorzystania z pomocy tych służb powinni mieć rolnicy, którzy otrzymują rocznie ponad 15 tys. euro w postaci płatności bezpośrednich²². Obecnie rozważana jest koncepcja uczynienia systemu doradztwa (FAS) obowiązkowym dla tej grupy rolników i producentów rolnych. Nieobowiązkowym działaniem wspieranym przez EFRROW jest organizowanie szkoleń zawodowych i informacyjnych przyczyniających się do rozpowszechniania wiedzy naukowej i praktyk innowacyjnych w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym oraz podnoszenie potencjału ludzkiego poprzez kształcenie zawodowe.

FAS w poszczególnych państwach członkowskich nie musi ograniczać się jedynie do wymogów wzajemnej zgodności (*cross – compliance*), gdyż rządy mogą same zdecydować o włączeniu do systemu innych istotnych kwestii. Elastyczność krajów należących do Unii w tej dziedzinie jest duża, pod warunkiem, że przestrzegają przepisów wspólnotowych. Podjęcie działań związanych z FAS prowadzi do uzyskania odpowiednich rezultatów zarówno w odniesieniu do poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i całej gospodarki oraz środowiska naturalnego, w tym szczególnie²³:

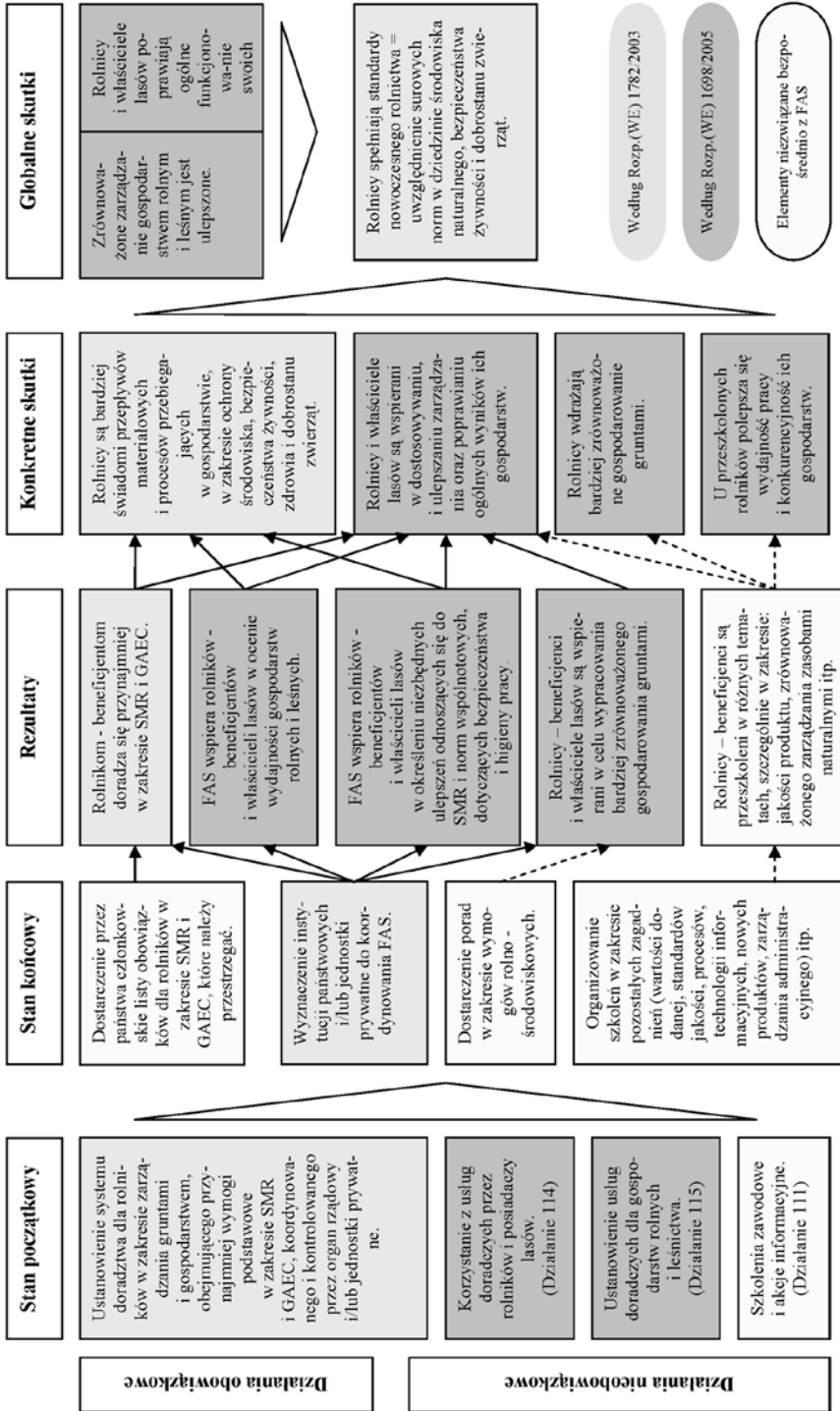
- wpływa na podniesienie świadomości rolników/beneficjentów w zakresie wpływu praktyk gospodarki rolnej na środowisko, bezpieczeństwo żywności oraz zdrowie/dobrostan zwierząt i roślin,
- zwiększa wśród rolników zrozumienie podstawowych wymogów w zakresie SMR i GAEC, a przez to wpływa na poziom ich akceptacji,
- ulepsza praktykę gospodarki rolnej mającej pośredni wpływ na dochody rolników poprzez bardziej racjonalne wykorzystanie nakładów i zarządzanie składnikami pokarmowymi (ograniczenie strat i odpadów) oraz wyższą wydajność,

²¹ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, Brussels November 2010, s. 5.

²² J. T. Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wyd. SGGW, Warszawa 2009, s. 63.

²³ *Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System*, Final Report, Evaluation Part, December 2009, Summary, s. 5.

Rys. 1. Model systemu doradztwa rolniczego FAS – podstawy prawne, rezultaty, skutki



Źródło: Evaluation of the Farm Advisory System, Final Report, Evaluation Part, December 2009, s. 10.

- wpływa na polepszenie ogólnej higieny w gospodarstwie,
- zmniejsza ryzyko kar nakładanych w wyniku kontroli (*cross – compliance*).

Z kolei w skali globalnej FAS pozytywnie wpływa na zrównoważony rozwój i gospodarowanie zasobami naturalnymi, z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska, co w efekcie prowadzi do kształtowania się nowoczesnego rolnictwa, spełniającego normy wysokiej jakości, konkurencyjnego oraz dostosowanego do potrzeb i założeń Unii Europejskiej. Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że FAS wpływa pozytywnie w osiąganiu skutków zarówno w skali mikro – podniesienie wiedzy i świadomości rolników, jak i skali makro – poprawa wydajności sektora rolniczego w państwach członkowskich i całym rynku unijnym.

5. WYMOGI WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI (CROSS – COMPLIANCE) A SYSTEM DORADZTWA ROLNICZEGO (FAS) W POLSCE

Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej Polska od 2007 r. rozpoczęła tworzenie systemu doradztwa rolniczego (FAS), którego organizacja i założenia ściśle określone zostały na podstawie prawodawstwa wspólnotowego. FAS w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach członkowskich miał pomóc rolnikom i przedsiębiorcom sektora rolniczego otrzymać dopłaty bezpośrednie oraz uniknąć kar za nieprzebranie minimalnych wymogów wzajemnej zgodności. Związane to było z reformą wspólnej polityki rolnej z 2003 r., która zasadniczo zmieniła sposób wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. płatność jednolitą (SPS), która zastąpiła większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej. Płatność jednolita oddzielona od struktury i wielkości produkcji daje rolnikowi wolny wybór w produkowaniu tego, czego potrzebuje rynek, a jednocześnie zapewnia mu niezbędny poziom dochodów. Otrzymanie tej płatności nie jest już związane z prowadzeniem określonej produkcji, ale zostało uzależnione od przestrzegania przez rolników szeregu wymagań określanych jako *cross – compliance* – zasady wzajemnej zgodności²⁴. Zasady te wdrażane są w Polsce stopniowo począwszy od 2005 r., gdy zaczęły obowiązywać normy z zakresu utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Wymogi dotyczące zarządzania podzielone zostały natomiast na trzy obszary:

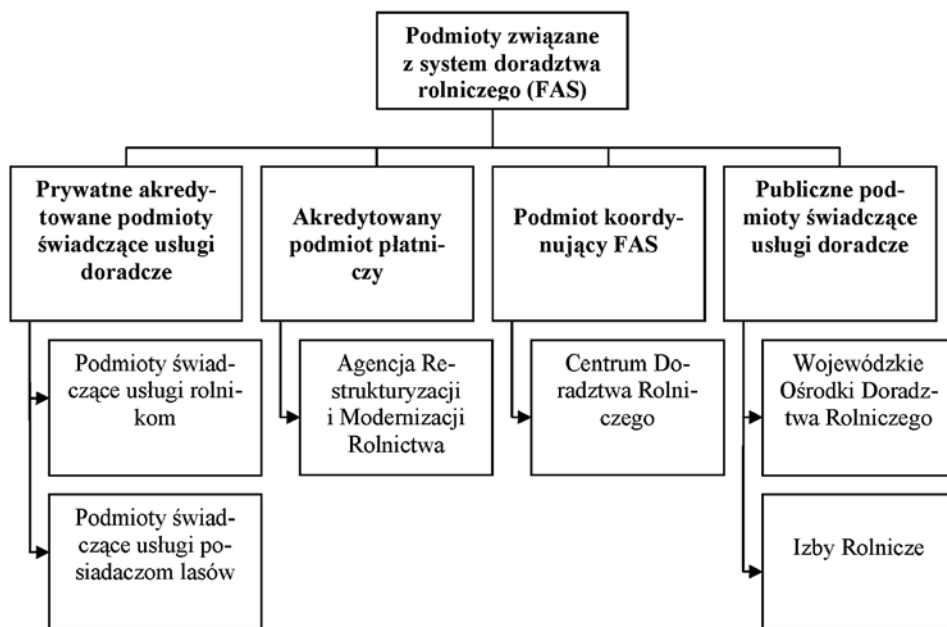
- obszar A obejmujący: identyfikację i rejestrację zwierząt, zagadnienia ochrony środowiska naturalnego,
- obszar B dotyczący: zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zgłaszania niektórych chorób, zdrowotności roślin,
- obszar C zawierający: dobrostan zwierząt²⁵.

²⁴ Zasada Wzajemnej Zgodności (*cross – compliance*): *minimalne normy, Obszar A i Obszar B obowiązujący od 2011 r.*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Wyd. ARiMR, Warszawa 2010, s. 4.

²⁵ Tamże, s. 5.

Wymogi z pierwszego obszaru uprawomocniły się z dniem 1 stycznia 2009 r., z obszaru B od stycznia 2011, natomiast obszar C zostanie wdrożony w 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na mocy ustawy z dnia 7 marca 2007 r. wyznaczył podmioty odpowiedzialne za świadczenie usług doradczych z tego zakresu, a są nimi: Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (WODR), Izby Rolnicze i podmioty prywatne, które uzyskały akredytację ministra właściwego do spraw rozwoju wsi²⁶. Na rys. 2. przedstawiono podmioty związane z systemem doradztwa rolniczego (FAS) w Polsce.

Rys. 2. System doradztwa rolniczego (FAS) w Polsce – podmioty wdrażające



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRR oraz informacji CRD w Brwinowie.

Usługi doradcze w ramach FAS mogą świadczyć zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, jednak wszyscy doradcy muszą posiadać odpowiednie kompetencje uzyskane dzięki obowiązkowym szkoleniom. Za obligatoryjne szkolenia przygotowujące do świadczenia usług w zakresie udzielania rolnikom pomocy w dostosowywaniu gospodarstw do wymagań wzajemnej zgodności, odpowiedzialne jest Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR). Jednostka ta prowadzi listę doradców rolniczych posiadających uprawnienia do świadczenia tego typu usług, przygotowuje metodykę ich wykonywania oraz posiada na swojej stronie internetowej zakładkę „cross compliance” zawierającą aktualne informacje i materiały

²⁶ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRR), art. 36.

szkoleniowe w zakresie dostosowania gospodarstw do wymogów wzajemnej zgodności²⁷. Z kolei podmioty prywatne, aby móc świadczyć usługi w ramach FAS muszą posiadać akredytację Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a CDR jest upoważnione do kontrolowania jakości świadczonych usług, lecz samo nie ma uprawnień do ich wykonywania.

Akredytację agencji płatniczej w zakresie uruchamiania funduszy pochodzących ze środków publicznych, w tym z EFRROW uzyskała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Podmiot ten odpowiada za przeprowadzanie kontroli w gospodarstwach w zakresie norm dobrej kultury rolnej oraz wymogów z obszarów: środowisko, zdrowie publiczne, produkcja żywności pochodzenia roślinnego i zdrowie roślin, natomiast za kontrolę w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt odpowiada Inspekcja Weterynaryjna.

6. FINANSOWANIE USŁUG DORADCZYCH W RAMACH DZIAŁANIA 114 PROW 2007–2013 ORAZ JEGO EFEKTYWNOŚĆ

Obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej przeznaczona za pośrednictwem EFRROW na politykę rozwoju obszarów wiejskich we wszystkich państwach członkowskich kwotę 91,122 mld euro. Środki transferowane są do państw członkowskich poprzez krajowe lub regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, polska dysponuje największą ich częścią pochodzącą z tego funduszu²⁸. Mechanizmy wsparcia finansowego (działania) w ramach programu realizują cztery priorytety, odzwierciedlone jako osie tematyczne:

- oś 1: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś 2: poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- oś 3: jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,
- oś 4: Leader²⁹.

Dla finansowania FAS najistotniejszym jest działanie 114 – „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” będące elementem osi 1 PROW 2007–2013, ukierunkowanej na kapitał ludzki i fizyczny w sektorze rolnym i leśnym, transfer wiedzy i innowacji oraz wysokiej jakości produkcję. Działanie 114 to narzędzie, które umożliwia rolnikom i posiadaczom lasów otrzymanie wsparcia w finansowaniu usług doradczych dotyczących: dostosowania gospodarstwa do zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), zwiększenia

²⁷ E. Matuszak, *System Doradztwa Rolniczego – dotychczasowe doświadczenia i propozycje zmian*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, Centrum Doradztwa Rolniczego Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, nr 2, s. 108–109.

²⁸ A. Czyżewski, W. Poczta, *Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2011, s. 43.

²⁹ Tamże.

ich konkurencyjności i dochodowości, wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach rolnych i leśnych, ochrony środowiska naturalnego oraz poprawy bezpieczeństwa pracy³⁰. Pomoc finansowa ma postać refundacji części kosztów wykonanych usług doradczych, a jej wysokość wynosi 80% poniesionych i udokumentowanych kosztów kwalifikowalnych. Maksymalna kwota pomocy na jednego wnioskodawcę wynosi 1500 euro (czyli ok. 6000 zł). W ramach tego limitu wnioskodawca może ubiegać się o pomoc doradczą w ramach katalogu usług wielokrotnie, ale tylko raz może otrzymać wsparcie na dany rodzaj usługi. Z kolei sam beneficjent zobowiązany jest pokryć 20% kosztów kwalifikowalnych usług doradczych, na które ubiega się o pomoc oraz pozostałe koszty niezaliczane do kwalifikowalnych, w tym podatek VAT³¹. Oznacza to, że koszt usług doradczych, jaki musi pokryć sam beneficjent wzrasta o 23% podatek VAT, co podnosi całkowitą wysokość opłaty ponoszonej przez wnioskodawcę do 43%. Rodzaje usług doradczych oraz stawki opłat zawarte są w załączniku 1 i 2, Rozporządzenia MRiRW z dnia 17 kwietnia 2008 r.³², jak również w Rozporządzeniu MRiRW z dnia 1 kwietnia 2010 r.³³, zmieniającego wcześniej wymieniony akt prawny. Ważną zmianą w nowym rozporządzeniu było włączenie do katalogu usług doradczych, pakietu usług dodatkowych, np. „ocena poprawności zabiegów ochrony roślin”, przygotowanie biznesplanu w ramach działań: „modernizacja gospodarstwa rolnego” i „różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, czy też „opracowanie planu działalności rolno-środowiskowej”. Koszt usług doradczych zawiera się w granicach 150 – 4900 zł, w zależności od rodzaju i charakteru usługi, a do każdej ceny doliczyć należy także podatek VAT.

Podstawowym warunkiem otrzymania refundacji usługi doradczej jest zawarcie umowy z upoważnionym do tego podmiotem oraz złożenie odpowiedniego wniosku w powiatowym biurze ARiMR. Samo uzyskanie wsparcia przebiega dwuetapowo. Najpierw wymagane jest złożenie *wniosku o pomoc* i jeżeli wnioskodawca otrzyma decyzję pozytywną, wówczas dopiero powinien w tym samym powiatowym biurze ARiMR złożyć *wniosek o płatność* w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym decyzja o przyznaniu pomocy stała się ostateczna³⁴. *Wniosek*

³⁰ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa lipiec 2007, s. 187.

³¹ *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, s. 5.

³² *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*.

³³ *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 1 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*.

³⁴ ARiMR, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007–2013/korzystanie-z-uslug-doradczych-przez-rolnikow-i-posiadaczy-lasow.html>, [data pobrania: 20.03.2012].

o *płatność* beneficjent składa po zrealizowaniu przynajmniej obligatoryjnych usług doradczych. W Polsce w odróżnieniu od innych państw członkowskich realizujących FAS nie wprowadzono zastrzeżenia, że pierwszeństwo w dostępie do działania mają rolnicy, którzy otrzymują 15 tys. euro dopłat bezpośrednich. Według szacunków MRiRW łączna liczba beneficjentów uprawnionych do uzyskania wsparcia finansowego to 1,5 mln, natomiast przewidywana liczba ogółem korzystających z działania w latach 2007–2013 szacowana jest na 600 tys. (tj. ok. 40%). Na początku okresu programowania koszt całkowity przeznaczony na działanie określony został na poziomie 437,5 mln euro, w tym 350 mln euro (80%) to wydatki publiczne pochodzące z EFRROW oraz budżetu państwa, pozostałe 20% to wydatki prywatne, czyli 87,5 mln euro³⁵.

Tabela 1. przedstawia informacje na temat ilości *wnioseków o pomoc* składanych przez rolników i posiadaczy lasów do ARiMR oraz liczbę i kwotę wydanych decyzji, jak również kwotę zrealizowanych płatności w ramach wszystkich kampanii w latach 2009–2012. Od uprawomocnienia działania 114 w 2009 r. i w kolejnych latach zorganizowano trzy zakończone nabory. W 2012 roku rozpoczął się IV nabór wniosków, który podobnie, jak w poprzednich latach będzie trwał do końca roku lub do wyczerpania limitu środków przeznaczonych na jego realizację.

W związku z tym, że dofinansowanie usług doradczych w ramach działania 114 przebiega w dwóch etapach, kwota wydanych decyzji zamieszczona w tabeli 1 nawiązuje do składanych *wnioseków o pomoc*. Suma ta jest zarezerwowana na pokrycie przyszłych płatności, wynikających ze składanych w następnej kolejności *wnioseków o płatność*, natomiast kwota realizowanych płatności odnosi się do faktycznej refundacji wykonanych usług doradczych. Kwota refundacji została wypłacona, beneficjentom, po tym, jak udokumentowali zawarcie umowy z odpowiednim podmiotem doradczym i pokryli wymagane koszty kwalifikowalne oraz niekwalifikowalne. Najwięcej pozytywnych decyzji w ramach zakończonych kampanii wydano w 2011 r. (10 292 zaakceptowanych wniosków), a tym samym wypłacono rolnikom i posiadaczom lasów kwotę 48 056 000,00 zł na dofinansowanie zadeklarowanych przez nich usług doradczych. Ilość składanych i przyjętych wniosków w kolejnych kampaniach sukcesywnie wzrasta, co postrzegać można jako pozytywne zjawisko. Dla lepszego zobrazowania zakresu wykorzystania dofinansowania usług doradczych przez gospodarstwa rolne i leśne możemy porównać te liczby z ilością pozytywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie płatności obszarowych w ramach zakończonych kampanii w latach 2009–2011 (tab. 2), gdyż beneficjenci tychże płatności to podmioty uprawnione do skorzystania z działania 114 PROW.

³⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi..., dz. cyt., s. 189.

Tabela 1. Działanie ARiMR, dotyczące naboru wniosków w latach 2009–2012 w ramach działania 114

Województwo	Kampania 2009		Kampania 2010		Kampania 2011		Kampania 2012 (*)		Kwota zrealizowanych płatności w ramach wszystkich kampanii [PLN]
	Złożone wnioski/ Wydane decyzje	Kwota wydanych decyzji [PLN]	Złożone wnioski/ Wydane decyzje	Kwota wydanych decyzji [PLN]	Złożone wnioski/ Wydane decyzje	Kwota wydanych decyzji [PLN]	Złożone wnioski/ Wydane decyzje	Kwota wydanych decyzji [PLN]	
Dolnośląskie	58/49	79 400,00	240/209	799 250,00	443/409	1 725 550,00	28/15	47 850,00	499 696,75
Kujawsko-Pomorskie	1290/1059	2 708 400,00	754/649	2 700 700,00	927/862	3 460 200,00	91/62	269 950,00	2 982 467,61
Lubelskie	185/165	585 100,00	244/213	734 700,00	240/220	824 850,00	6/0	0,00	845 149,42
Lubuskie	15/13	29 350,00	78/68	354 800,00	124/117	580 200,00	7/3	18 150,00	51 211,45
Łódzkie	254/220	833 200,00	193/171	615 050,00	522/489	1 978 400,00	44/4	14 250,00	977 867,46
Mazowieckie	208/168	525 050,00	343/299	1 253 750,00	467/438	1 581 900,00	79/19	81 650,00	1 011 767,21
Mazowieckie	630/485	1 718 450,00	1929/814	4 412 100,00	2 095/1955	10 917 750,00	131/26	133 400,00	5 285 720,00
Opolskie	577/465	1 202 700,00	251/216	883 700,00	364/345	939 400,00	23/7	15 200,00	939 560,00
Podkarpackie	734/566	1 222 000,00	448/405	1 323 650,00	298/282	1 027 150,00	12/8	16 300,00	1 728 918,48
Podlaskie	176/162	582 300,00	1308/1116	5 582 950,00	1 165/1127	4 971 750,00	143/64	341 250,00	3 067 453,09
Pomorskie	447/215	810 950,00	403/326	1 586 750,00	462/442	2 111 400,00	16/10	48 650,00	752 495,67
Śląskie	207/178	380 750,00	157/146	550 650,00	203/193	738 000,00	9/2	7 650,00	487 155,48
Świętokrzyskie	52/17	83 800,00	465/346	1 823 950,00	188/164	747 950,00	4/2	13 050,00	696 897,29
Warmińsko-Mazurskie	1288/1022	5 108 950,00	567/507	2 159 350,00	901/850	3 369 950,00	63/43	229 900,00	3 236 130,28
Wielkopolskie	725/536	2 816 900,00	2 077/1470	8 433 900,00	2 748/2346	12 906 850,00	282/151	767 350,00	4 800 687,26
Zachodniopomorskie	1292/111	337 250,00	142/107	398 950,00	63/53	174 700,00	9/8	24 400,00	148 552,22
Razem „Działanie 114”	8138/5431	19 024 550,00	9 599/7 062	33 614 200,00	11210/10292	48 056 000,00	947/424	2 029 000,00	27 511 729,67

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

(*) Dane na dzień 31.01.2012.

Tabela 2. Liczba wydanych decyzji o przyznaniu płatności obszarowych w latach 2009–2011

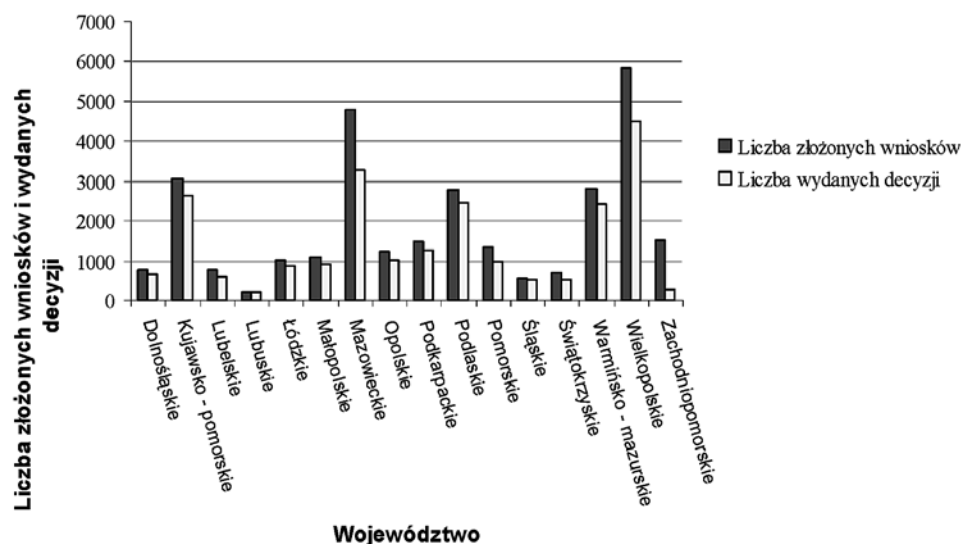
Województwo	Liczba wydanych decyzji w kampanii 2009	Liczba wydanych decyzji w kampanii 2010	Liczba wydanych decyzji w kampanii 2011
Dolnośląskie	57 565	57 185	56 403
Kujawsko-Pomorskie	66 092	66 137	65 768
Lubelskie	174 967	175 418	176 869
Lubuskie	20 093	19 912	19 777
Łódzkie	126 417	125 036	123 157
Małopolskie	126 650	123 446	121 419
Mazowieckie	209 057	207 857	206 042
Opolskie	27 424	27 688	27 595
Podkarpackie	119 775	117 517	116 016
Podlaskie	81 722	81 255	80 696
Pomorskie	37 273	37 974	38 021
Śląskie	49 533	48 509	47 646
Świętokrzyskie	87 989	86 912	85 526
Warmińsko-Mazurskie	42 623	42 758	42 759
Wielkopolskie	120 546	120 686	120 490
Zachodniopomorskie	27 967	27 898	27 945
Razem	1 375 693	1 366 185	1 356 129

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.
Dane na dzień 31.10.2012

Na podstawie zabranych danych (tabela 1 i 2) dotyczących ilości pozytywnie rozpatrzonych wniosków oszacowano, że w 2009 r. dofinansowanie usług doradczych w ramach działania 114 przyznano 0,39% beneficjentów płatności obszarowych, w 2010 r. było to – 0,52% gospodarstw, a w 2011 r. 0,76% uprawionych rolników i posiadaczy lasów. Z kolei rys. 1. pozwala zobrazować różnice między liczbą składanych do ARiMR *wniosków o pomoc* oraz liczbą wydanych pozytywnych decyzji. W sumie we wszystkich naborach rolnicy i posiadacze lasów złożyli 29 984 *wniosków o pomoc*, natomiast ARiMR wydała 23 209 pozytywnych decyzji. Ogólna liczba odrzuconych decyzji waha się obecnie na poziomie 22%. Główną przyczyną odrzucania *wniosków o przyznanie pomocy* było nieotrzymanie przez wnioskodawcę ostatecznej decyzji o przyznaniu płatności bezpośredniej, wypłaty płatności bezpośredniej (na podstawie przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego albo przepisów o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i płatności cukrowej), nieotrzymanie ostatecznej decyzji o przyznaniu jednolitej płatności obszarowej lub jej wypłata w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia *wniosku*

o przyznanie pomocy (na podstawie przepisów o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru)³⁶.

Rys. 3. Liczba złożonych wniosków i wydanych decyzji w ramach działania 114 w przeprowadzonych naborach w latach 2009–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR (dane na dzień 31.01.2012).

Najwięcej wniosków w ramach wszystkich kampanii złożonych zostało w województwie wielkopolskim (5832, tj. 19,45%) i mazowieckim (4785 – 15,96%), a najmniej w lubuskim (224 – 0,75%). Analizując liczbę wydanych pozytywnych decyzji przez ARiMR, sytuacja wygląda bardzo podobnie. Najwięcej z nich wydano w województwie wielkopolskim (4503 – tj. 19,40% wydanych pozytywnych decyzji) i mazowieckim (3280 – 14,13%), a najmniej w lubuskim (201 – 0,87%) i zachodniopomorskim (279 – 1,20%). Porównując te same dane z ilością beneficjentów płatności obszarowych (tab. 2) sytuacja prezentuje się następująco: najwięcej beneficjentów przypada na województwo mazowieckie, następnie lubelskie, małopolskie, łódzkie i wielkopolskie. Najmniej wniosków o płatności obszarowe jest w lubuskim, opolskim i zachodniopomorskim. Dowodzi to, że w województwach gdzie liczba wniosków o dofinansowanie usług doradczych jest największa, najwięcej jest także beneficjentów płatności obszarowych.

Mimo 80% dofinansowania usług doradczych, ich cena dla rolnika i posiadacza lasów nadal jest wysoka, dlatego też od początku zakładano, że nie wszystkie środki wsparcia finansowego przewidziane na to działanie będą w pełni wykorzystane,

³⁶ Załącznik do Uchwały nr 61 Komitetu Monitorującego PROW na lata 2007–2013 z dnia 27 czerwca 2011, Sprawozdanie za 2010 r. z realizacji działań PROW na lata 2007–2013, nr 4/2010 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 37.

co znalazło potwierdzenie w nowelizacji PROW, jaką Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiło w Komisji Europejskiej w 2009 r³⁷. W wyniku tego w kolejnych latach budżet na realizację działania został kilkakrotnie zmieniany. Przy akceptacji Komisji Europejskiej dokonywano częściowej realokacji środków na inne ważne działania PROW. Obecnie całkowity koszt działania wynosi 97,5 mln euro, w tym wydatki publiczne pochodzące z EFRROW oraz budżetu państwa to 78 mln euro, ale istnieją przesłanki do dalszego jego obniżania. Na podstawie analizy wykorzystania środków PROW w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” przeprowadzonej przez Komitet Monitorujący Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wynika, że zainteresowanie beneficjentów ww. działaniem jest bardzo niskie, dlatego planowana jest dalsza realokacja środków w wysokości 40 mln euro na działanie „modernizacja gospodarstw rolnych”³⁸.

Tabela nr 3. przedstawia szacunkowe wykorzystanie przez beneficjentów środków publicznych przeznaczonych na działanie 114 w ramach wszystkich przeprowadzonych kampanii.

Tabela 3. Wykorzystanie środków przeznaczonych na działanie „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”

Koszt całkowity działania	97 500 000 euro 402 382 500 zł (*)
Wydatki publiczne (80% kosztu całkowitego) w tym: wydatki unijne z EFRROW	78 000 000 euro 58 500 000 euro
Wydatki prywatne (20 % kosztu całkowitego)	19 500 000 euro
Liczba wydanych pozytywnych decyzji w ramach wszystkich kampanii	2 3209
Kwota wydanych decyzji w ramach wszystkich kampanii	102 723 750 zł
Limit przeznaczony na realizację działania	25,54%
Kwota zrealizowanych płatności w ramach wszystkich kampanii	27 511 729,67 zł
Wykorzystany limit na realizację działania	6,84%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR oraz MRiRW na dzień 31.01.2012.

(*) Szacunkowy limit finansowy przeliczony według średniego kursu 4,127 z dnia 2012-03-19.

Dotychczas zgromadzone dane potwierdzają, że wykorzystanie środków przeznaczonych na działanie przez rolników i posiadaczy lasów jest bardzo niewielkie. Dotychczas ARiMR wypłaciła beneficjentom 27 511 729,67 zł, co stanowi zaledwie 6,84% obecnego limitu środków przeznaczonych na ten cel. Biorąc

³⁷ A. Mickiewicz, *Przebieg i realizacja działań w ramach I i II filara Wspólnej Polityki Rolnej (analiza)*, Wyd. Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego, Szczecin 2011, s. 191.

³⁸ Załącznik do Uchwały nr 69 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w sprawie zatwierdzenia zmiany do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 polegającej na realokacji środków do działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

pod uwagę, że okres programowania wyznaczonych na lata 2007–2013 zbliża się ku końcowi, zatem w chwili obecnej zasadnym wydaje się dalsza realokacja środków z działania 114 na inne, bardziej popularne wśród rolników. Na obecny stan rzeczy wpływa wiele czynników, wśród najważniejszych wymienia się:

- wysokie koszty, jakie musi ponieść sam beneficjent na usługi doradcze, w ramach 20% wkładu własnego, z uwagi na to, że rolnicy w Polsce byli przyzwyczajeni, że poradnictwo dotyczące prowadzenia działalności w gospodarstwie rolnym w dużej mierze było bezpłatne,
- brak możliwości finansowania podatku VAT ze środków publicznych,
- usługi doradcze finansowane w ramach działania 114 ukierunkowane są na przekazywanie wiedzy lub chronią rolnika przed wykluczeniem z płatności jednolitych, więc nie mają charakteru inwestycyjnego,
- stosunkowo późne (po 1,5 roku od rozpoczęcia wdrażania PROW) wprowadzenie odpowiednich krajowych podstaw prawnych, zaś pierwszy nabór wniosków zorganizowano jeszcze później, bowiem po prawie 2,5 roku³⁹.

Wśród innych warto wymienić także:

- słaby przepływ informacji między beneficjentami, a podmiotami FAS oraz zbyt niskie nakłady na promocję działania 114,
- niski limit finansowania usług na jedno gospodarstwo (1500 euro) w porównaniu do potrzeb rolników i cen usług doradczych,
- z usług w ramach FAS korzystają najczęściej producenci rolni posiadający gospodarstwa wielkopowierzchniowe i wysokoproduktywne, natomiast właściciele małych gospodarstw, często muszą z nich rezygnować, gdyż ich prowadzenie jest nieopłacalne,
- zbyt wąski zakres usług doradczych finansowanych w ramach omawianego działania, w stosunku do potrzeb rolników i posiadaczy lasów.

Stwierdzono również, że za skuteczność działań w ramach FAS odpowiada także sam rolnik (beneficjent dopłat bezpośrednich), który powinien podjąć współpracę z odpowiednią jedenastką i aktywnie uczestniczyć w procesie zmian prowadzących do spełnienia przez jego gospodarstwo wymogów określonych w jednolitym prawie wspólnotowym. W ramach poprawy istniejącej sytuacji Centrum Doradztwa Rolniczego proponuje zmiany w systemie, tak aby beneficjentami wsparcia usług doradczych były podmioty doradcze, a nie jak do tej pory rolnicy i posiadacze lasów oraz rozszerzenie katalogu usług dostępnych dla rolnika na wszystkie działania PROW lub pełną ofertę usług dostępną w ODR⁴⁰. Ponadto warto w tej kwestii skorzystać z doświadczeń tych krajów członkowskich, gdzie system doradztwa rolniczego działa sprawnie i w istotny sposób wpływa na efektywność sektora rolniczego.

³⁹ Por. A. Mickiewicz, *Przebieg i realizacja działań...*, dz. cyt., s. 191–193.

⁴⁰ Centrum Doradztwa Rolniczego, www.cdr.gov.pl, [data pobrania: 20.03.2012].

7. DZIAŁALNOŚĆ DORADCZA MAŁOPOLSKIEGO OŚRODKA DORADZTWA ROLNICZEGO W RAMACH FAS

Ośrodki doradztwa rolniczego, to jedne z wielu podmiotów biorących udział we wdrażaniu FAS w Polsce. Są to instytucje o charakterze samorządowym prowadzące szeroki zakres usług doradczych dla rolników, przedsiębiorców rolnych i posiadaczy lasów. W Polsce działa 16 ODR podlegających Wojewódzkim Sejmikom Samorządowym, które definiują ich cele i zadania oraz zatwierdzają strukturę organizacyjną, jak również gospodarkę finansową. Jednostki o charakterze publicznym, np. ODR-y, nadal odgrywają w Polsce kluczową rolę w świadczeniu usług doradczych na rzecz rolników i przedsiębiorców sektora rolno – spożywczego, gdyż ich działalność ukierunkowana jest na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, transfer wiedzy i innowacji, wspieranie konkurencyjności gospodarstw rolnych i wysokiej jakości produkcji, pomnażanie dochodów oraz podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi. Dodatkowo podmioty te posiadają duży potencjał kadrowy w postaci kilku tysięcy wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Prywatne firmy konsultingowe, nadal w tym sektorze odgrywają w Polsce drugorzędną rolę.

Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Karniowicach w swojej ofercie posiada szeroki zakres usług doradczych zarówno płatnych, jak i bezpłatnych. Przy opracowaniu programu działalności uwzględnia potrzeby rolników, założenia wspólnej polityki rolnej, cele i priorytety zawarte w strategii rozwoju województwa małopolskiego, zalecenia Urzędu Marszałkowskiego, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak również opinie ARiMR i innych instytucji o podobnym profilu działalności. Wśród wielu priorytetów jednostka ta będąc podmiotem FAS, świadczy szereg usług z zakresu popularyzacji wymogów wzajemnej zgodności (*cross – compliance*). Rodzaj i zakres usług związanych *cross – compliance* oraz ilość osób z nich korzystających przedstawia tabela 4. MODR od momentu wprowadzenia FAS w Polsce w programie swojej działalności uwzględnia tematykę obejmującą upowszechnianie wiedzy i umiejętności rolników w zakresie zarządzania gospodarstwem zgodnym z zasadami dobrej kultury rolnej i ochroną środowiska, jak również higieny pracy, zdrowia i dobrostanu roślin i zwierząt, czyli unijne wymagania w zakresie SMR i GAEC. W związku z tym organizowane są różne formy udzielania porad rolnikom, szczególnie doradztwo indywidualne oraz różne formy doradztwa grupowego, np. seminaria, kursy, pokazy i wystawy. Jednostka, aby dotrzeć do szerokiego grona odbiorców wydaje specjalistyczne publikacje oraz wykorzystuje nowoczesne formy komunikowania, np. środki masowego przekazu i Internet.

Jak wskazują dane z lat 2009–2010 zebrane w tabeli, doradztwo indywidualne było jedną z najbardziej popularnych form udzielania porad, z kolei w 2011 r. zostało zastąpione przez różnego rodzaju doradztwo grupowe.

Tabela 4. Działalność doradcza MODR związana z zasadami wzajemnej zgodności (*cross – compliance*) w latach 2009–2011

	Tematyka	Sposób realizacji	Ilość/ liczba osób	Ilość/ liczba osób	Ilość/ liczba osób
			2009	2010	2011
Działanie związane z zasadami wzajemnej zgodności (<i>cross – compliance</i>)	Upowszechnianie informacji nt. wymogów dotyczących utrzymania zwierząt, dobrostanu zwierząt, profilaktyki chorób zakaźnych, systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt, bezpieczeństwa pasz.	Doradztwo indywidualne.	7385	8034	–
		Pozostałe formy doradztwa: szkolenia, seminaria, pokazy.	96/1548	116/1895	90/1637
	Upowszechnienie nowoczesnych technologii produkcji zwierzęcej z uwzględnieniem postępu biologicznego, poprawa jakości i higieny produkcji.	Doradztwo indywidualne.	2220	2122	–
		Pozostałe formy doradztwa: szkolenia, seminaria, kursy.	20/348	11/177	15/312
	Kwotowanie produkcji mleka. Przestrzeganie wymogów określonych w ustawodawstwie UE – standardy higieny.	Doradztwo indywidualne (w tym rozliczanie kwot mlecznych).	4064	2890	14
		Pozostałe formy doradztwa: szkolenia, pokazy.	14/150	5/55	4/56
	Dostosowanie budynków inwentarskich i budowli przy obiektowych do standardów UE.	Doradztwo indywidualne.	3080	2894	–
		Pozostałe formy doradztwa: szkolenia, pokazy.	13/216	13/173	16/224
	Upowszechnienie wiedzy na temat nowoczesnych technologii upraw, postępu biologicznego oraz standardów umiynych w produkcji roślinnej, ogrodniczej i sadowniczej.	Doradztwo indywidualne (w tym wypełnianie wniosków do materiału siewnego).	2988	3159	139
		Pozostałe formy doradztwa: seminaria, szkolenia, pokazy, konferencje.	35/645	35/524	29/475
	Upowszechnienie nowoczesnych rozwiązań z zakresu mechanizacji produkcji rolnej.	Doradztwo indywidualne.	942	913	–
		Pozostałe formy doradztwa: seminaria, szkolenia, pokazy, kursy.	18/338	20/373	19/250
	Upowszechnienie zasad uprawy zgodnych z zasadami ochrony środowiska, szczególnie w zakresie nawożenia.	Doradztwo indywidualne.	2087	1766	–
		Pozostałe formy doradztwa: szkolenia.	21/256	7/68	12/188
	Poprawa efektywności i bezpieczeństwa stosowania środków ochrony roślin.	Doradztwo indywidualne.	2191	2281	–
		Pozostałe formy doradztwa: szkolenia, pokazy, kursy.	129/3822	67/1846	83/2340
Upowszechnienie norm dotyczących bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych.	Doradztwo indywidualne.	1605	2119	–	
	Pozostałe formy doradztwa: seminaria, szkolenia, olimpiady.	28/530	49/770	32/459	
Działanie 114 „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”			–	112	31

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MODR w Karniowicach z realizacji programu działalności doradczej.

Wśród efektów, jakie MODR uzyskał w 2011 r. w ramach działalności z zakresu *cross – compliance* wymienia się⁴¹:

- zwiększenie poziomu wiedzy na temat wpływu konstrukcji i wyposażenia budynków inwentarskich na dobrostan i wydajność zwierząt,
- umożliwienie rolnikom rozliczenia kwot mlecznych,
- pozyskanie przez rolników wiedzy na temat kwotowania produkcji mleka,
- podniesienie kwalifikacji i uświadomienie rolnikom wagi zachowania wysokich standardów w produkcji zwierzęcej (wpływ na wydajność, ekonomikę i środowisko),
- zrealizowanie 31 umów dotyczących świadczenia usług doradczych,
- podniesienie poziomu wiedzy z zakresu technologii uprawy roślin rolniczych, warzywniczych i sadowniczych,
- uzyskanie przez 91 rolników uprawnień do obsługi i eksploatacji kombajnów zbożowych,
- uzyskanie uprawnień przez 2326 rolników do wykonywania zabiegów środkami ochrony roślin,
- nabycie przez 8 osób uprawnień do diagnozowania opryskiwaczy,
- przebadanie 306 opryskiwaczy i wydanie świadectw potwierdzających ich sprawność techniczną.

Należy podkreślić, że MODR jest jednym z kilku podmiotów wyznaczonych do świadczenia usług doradczych w ramach działania 114 PROW. Od momentu wdrożenia narzędzia z MODR umowę podpisało 143 beneficjentów płatności obszarowych. Ta niewielka ilość podmiotów korzystających z działania po raz kolejny potwierdza tezę, podobnie, jak dotychczas zgromadzone dane, że wykorzystanie tego mechanizmu wsparcia przez rolników i posiadaczy lasów jest bardzo małe.

8. PODSUMOWANIE

Doradztwo rolnicze od lat postrzegane jest jako ważne narzędzie pomagające rolnikom dostosować się do zmiennych warunków otoczenia. Szczególnie w czasach współczesnych, w dobie globalizacji i integracji rolnicy stają przed nowymi wyzwaniami, którym trudno byłoby sprostać bez sprawnego systemu doradztwa rolniczego. Wyjątkowo ważna dla Polski i innych krajów członkowskich jest WPR, której rozwój w dużej mierze zależy od sprawnego systemu doradztwa rolniczego. Zebrane dane oraz przeprowadzona analiza dotycząca Systemu Doradztwa Rolniczego (FAS) w Polsce pozwoliły na zrealizowanie celu założonego w niniejszym opracowaniu oraz wysunięcie następujących wniosków:

- FAS – *Farm Advisory System* został powołany, aby wspomagać kreowanie WPR, a tym samym wpływać na kształtowanie świadomości rolników w za-

⁴¹ Załącznik nr 1 do uchwały nr XVIII/291/12 z dnia 27 lutego 2012 r. Sejmiku Województwa Małopolskiego, Sprawozdanie za 2011 r. z programu działalności Małopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Karniowicach. Informacje dodatkowe, s. 9–10.

kresie tworzenia nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa, zorientowanego na zrównoważony rozwój, ochronę środowiska oraz zasoby naturalne.

- Dotychczas zgromadzone dane, pozwalają na stwierdzenie, że FAS jest ważnym narzędziem, które pomaga rolnikom dostosować się do wymogów wzajemnej zgodności, ale jego zakres jest zbyt wąski, aby mógł być w pełni skuteczny. Świadczy o tym to, że mniej niż 1% beneficjentów płatności obszarowych kolejnych kampanii w latach 2009–2011 skorzystała z dofinansowania usług doradczych oferowanych w ramach działania 114 PROW.
- Za najbardziej efektywną formę doradztwa można uznać doradztwo indywidualne przeprowadzane w gospodarstwie beneficjenta, ale ze względu na wysokie koszty tej metody i mały zasięg informacyjny często stosuje się różnego rodzaju formy doradztwa grupowego.
- Rezultaty analizy wykorzystania środków przeznaczonych na wsparcie usług doradczych jednoznacznie wskazują na konieczność wprowadzenia zmian organizacyjno – prawnych ułatwiających beneficjentom możliwość ich uzyskania. Aby poprawić skuteczność tego narzędzia zasadnym wydaje się przeprowadzenie kampanii informacyjnych kształtujących odpowiednie postawy rolników, wobec konieczności ponoszenia niezbędnych kosztów profesjonalnego doradztwa, które wiąże się z poprawą efektywności gospodarstwa oraz aktywnego ich uczestniczenia we wszystkich etapach realizacji usług doradczych.
- System Doradztwa Rolniczego (FAS) w dalszej perspektywie powinien uwzględniać nowe wyzwania takie jak: bezpieczeństwo żywnościowe, zmiany klimatu, opłacalność produkcji, zrównoważony rozwój terytorialny, wzmocnienie spójności terytorialnej i społecznej, a jednocześnie dalsze upraszczanie procedur i zmniejszanie obciążeń administracyjnych oraz pogłębianie partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie poradnictwa.

BIBLIOGRAFIA

- ARiMR, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/korzystanie-z-uslug-doradczych-przez-rolnikow-i-posiadaczy-lasow.html>.
- Ban A. W. van den, Hawkins H. S., *Doradztwo rolnicze*, Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego (wyd. polskie), Kraków 1997.
- Brodnicki Z., Chyłek E. K., *Doradztwo w agrobiznesie*, Wyd. ART, Olsztyn 1999.
- Centrum Doradztwa Rolniczego, www.cdr.gov.pl
- Czyżewski A., Pocza W., *Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2011.
- *Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System*, Final Report, Evaluation Part, December 2009.
- Firliej K., Rydz A., *Ewolucja systemu doradztwa rolniczego Unii Europejskiej ostatniej dekady*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012.
- Kargulowi A., *O teorii i praktyce poradnictwa*, PWN, Warszawa 2010.

- *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011.
- Krzyżanowski J. T., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wyd. SGGW, Warszawa 2009.
- Kujawiński W., *Doradztwo rolnicze w zarysie*, Centrum Doradztwa i Edukacji w Poznaniu, Poznań 1997.
- Kujawiński W., *Metodyka doradztwa rolniczego*, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Poznań 2009.
- Kujawiński W., *Nowy słownik metodyczny doradcy rolniczego*, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Poznań 2011.
- Matuszak E., *System Doradztwa Rolniczego – dotychczasowe doświadczenia i propozycje zmian*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, Centrum Doradztwa Rolniczego Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, nr 2.
- Mickiewicz A., Wawrzyniak B. M., *Prawodawstwo Unijne w zakresie kształtowania systemów doradztwa rolniczego*, „Zagadnienia doradztwa rolniczego, Doradztwa Rolniczego Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, nr 2.
- Mickiewicz A., *Przebieg i realizacja działań w ramach I i II filara Wspólnej Polityki Rolnej (analiza)*, Wyd. Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego, Szczecin 2011.
- Payr G., Sülzer R., *Landwirtschaftliche Beratung*, t.1, Eschborn 1981.
- *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2007.
- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, Brussels November 2010.
- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782 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.*
- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).*
- *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.*
- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 73 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.*
- *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 1 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.*
- Sokołowska S. (red.), Bisaga a. (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowoczesnym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.

- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), art. 36. 1.
- Wawrzyniak B. M., *Doradztwo w agrobiznesie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, Włocławek 2000.
- Załącznik do Uchwały nr 61 Komitetu Monitorującego PROW na lata 2007–2013 z dnia 27 czerwca 2011, Sprawozdanie za 2010 r. z realizacji działań PROW na lata 2007–2013, nr 4/2010 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Załącznik do Uchwały nr 69 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w sprawie zatwierdzenia zmiany do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 polegającej na realokacji środków do działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.
- Załącznik nr 1 do uchwały nr XVIII/291/12 z dnia 27 lutego 2012 r. Sejmiku Województwa Małopolskiego, Sprawozdanie za 2011 r. z programu działalności Małopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Karniowicach.
- Zasada Wzajemnej Zgodności (cross – compliance): minimalne normy, Obszar A i Obszar B obowiązujący od 2011 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Wyd. ARiMR, Warszawa 2010.
- Zawisza S., *Procesy komunikacji w doradztwie. Teoria i badania empiryczne*, Wyd. Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2003.

EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF THE FARM ADVISORY SYSTEM (FAS) BASED ON THE FUNCTIONING OF 114 RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMES BETWEEN 2007 AND 2013

Summary: The article presents farm advisory system (FAS) in Poland established to support farmers seeking to meet the European Union cross-compliance requirements. Particular sections of the study describe the essence and importance of advisory services, the link between the farm advisory system and cross-compliance rules, financing of advisory services within 114 Rural Development Programmes 2007–2013 and the evaluation of effectiveness of this tool. The analysis of the collected data shows that FAS is an important instrument of the common agricultural policy which supports farmers in meeting cross-compliance requirements and creating modern and competitive agriculture, however, it requires organizational and legal changes which will allow better use of public funds intended to finance advisory services.

Key words: farm advisory system, advisory services, cross-compliance rules

Prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Firlej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Strategii Zarządzania i Rozwoju Organizacji
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
krzysztof.firlej@uek.krakow.pl;
Mgr Agnieszka Rydz

Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie
agnieszka_rydz@wp.pl