
ARTYKUŁY

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

MIEJSCE SYSTEMU DORADZTWA ROLNICZEGO W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ WPR 2021-2027

Nadesłany: 30.12.2019 Zaakceptowany do druku: 02.04.2020

1. Wstęp

Wprowadzona w 1958 r. polityka rolna, funkcjonująca od 1962 r. pod nazwą Wspólna Polityka Rolna (Common Agricultural Policy, CAP) zorganizowana została w celu włączenia produkcji rolnej do swobodnego przepływu towarów i usług między krajami członkowskimi oraz do zwiększenia wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego i technologicznego, jak również do optymalnego wykorzystania czynników produkcji. Na przestrzeni ostatnich lat WPR była wielokrotnie reformowana w celu poprawienia konkurencyjności sektora rolnego, wspierania rozwoju obszarów wiejskich, sprostania nowym wyzwaniom oraz lepszego reagowania na potrzeby społeczne. Obok podstawowych celów WPR, pojawiały się dodatkowe zadania zmierzające do wspierania zrównoważonego rozwoju, zapobiegania zmianom klimatu, ochrony środowiska, zwiększenia zatrudnienia czy utrzymania dobrostanu zwierząt. W procesie zmian pomagały funkcjonujące stowarzyszenia, związki i organizacje rolnicze, które pomagały rolnikom restrukturyzować i modernizować gospodarstwa rolne. Dzięki usługom doradczym rolnicy zyskali świadomość związku między zarządzaniem gospodarstwem a gospodarowaniem gruntami, a także występującego związku między normami, wymogami i standardami a środowiskiem i klimatem.

W momencie pojawienia się Wieloletnich Ram Finansowych (1988) nadano unijnym priorytetom politycznym wymiar finansowy, zaś polityka rolna zaczęła

przyjmować coraz bardziej ambitne cele i była realizowana za pomocą bardziej złożonych instrumentów. Przejście do siedmioletniej perspektywy finansowej pozwoliło na planowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w dłuższym przedziale czasowym, rolnicy zaś mieli świadomość, że przyjęte cele i działania nie ulegną w tym czasie zmianie. Utrzymano strukturę WPR opartą na dwóch filarach, w ramach których środki dotyczące płatności obszarowej wdrażane były w rytmie rocznym w ramach I filara (krajowa koperta finansowa), z kolei instrumenty wspierające rozwój obszarów wiejskich w ramach programów wieloletnich II filara WPR.

2. Cel i zakres badań

Usługi doradztwa rolniczego są istotnym elementem niematerialnych dóbr, które oprócz tradycyjnej funkcji dostarczania wiedzy i upowszechniania postępu, spełniają szereg nowych funkcji, takich jak promowanie gospodarki zrównoważonej, podejmowanie produkcji ekologicznej, łączenie rolników z rynkami, promowanie nowej techniki rolniczej i nośników teleinformatycznych. Wspieranie i dzielenie się wiedzą było częścią przekrojowego celu WPR, polegającego na modernizacji i restrukturyzacji sektora rolnego.

Badania oparto na wniosku Rozporządzenia PE i Rady z 2018 r., w którym przyjęto rodzaj interwencji w postaci usług doradczych dla rolników i który powinien być realizowany zgodnie z krajowym planem strategicznym WPR. Nadanie wysokiej rangi usługom doradczym świadczy, że wiedza i innowacje są niezbędne dla inteligentnego, odpornego i zrównoważonego rozwoju sektora rolnego. W nowej perspektywie finansowej czyni się usługi doradcze odpowiedzialne za zapewnienie rolnictwu interaktywnego modelu innowacji, budowanemu dzięki tworzeniu ścisłych więzi między wiedzą a działalnością rolniczą. Omawiana wersja wniosku Rozporządzenia będzie podlegać dalszej procedurze legislacyjnej przez nowo wybrany Parlament Europejski, Komisję Europejską i Radę UE [Projekt Rozporządzenia 2018].

W związku z faktem, że rolnictwo ma być zmodernizowane i unowocześniane, za właściwe uznano, aby analizować rolę i zadania związane z usługami doradczymi, które będą podlegać ewolucji i przyjmować nowy kształt organizacyjny. Podstawowym celem opracowania było ukazanie kierunków zmian jakie zachodzą będą w Systemie Doradztwa Rolniczego (FAS), a szerzej biorąc w Systemie Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS), po przyjęciu nowego budżetu na lata 2021-2027. W opracowaniu bazowano głównie na regulacjach prawnych UE, określających intencje ustawodawcy w kształtowaniu nowego oblicza polityki rolnej.

3. Przegląd regulacji prawnych w odniesieniu do doradztwa rolniczego

Mocą Rozporządzenia Rady (WE) z 2003 r. zapowiedziano ustanowienie systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem prowadzonym przez jedną lub kilka wyznaczonych instytucji lub przez organizacje prywatne. System doradztwa obejmuje co najmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC). System Doradztwa Rolniczego (FAS) wprowadzono równocześnie z wymogami wzajemnej zgodności, które miały zachęcać rolników do przestrzegania wysokich standardów UE dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt. Zasada wzajemnej zgodności miała istotne znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego charakteru rolnictwa europejskiego. Ustawodawstwo z 2003 r. powstało zgodnie z przepisami horyzontalnymi dotyczącymi płatności bezpośrednich w ramach I filaru WPR. Stwierdzono, że system ma być dobrowolny i otwarty, poprzez który każdy rolnik będzie miał dostęp do porady w zakresie podstawowych danych produkcyjnych i praktyk rolniczych. Wprowadzono wyraźne rozróżnienie między doradztwem będącym produktem systemu doradztwa rolniczego, a zwykłym przekazywaniem rolnikom informacji. Usługi doradcze zaliczono do tego rodzaju pomocy, w ramach której należy dokonać oceny konkretnej sytuacji rolnika, usprawnić zarządzanie i gospodarowanie gruntami, a nie tylko ograniczać się do przedstawienia ogólnej informacji. Doradca nie może pełnić również funkcji kontrolnych, które należą do certyfikowanych jednostek rządowych. Ponadto wskazano, że doradcy nie wolno ujawniać żadnych danych osobowych ani informacji prywatnych, które uzyskał w trakcie prowadzenia działalności doradczej. Mimo występującej nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, to fakt ten nie pozwolił urzeczywistnić idei jednolitych struktur doradztwa rolniczego w ramach UE. Na przeszkodzie stało zjawisko występowania zbyt wielu modeli wdrażania i upowszechniania postępu rolniczego [Rozporządzenie 2003].

W kolejnej perspektywie finansowej (2007-2013) system doradztwa został urzeczywistniony poprzez przystąpienie do realizowanych zasad wzajemnej zgodności. Ustalono jako zasadę, że cele FAS określone w ramach pierwszego filaru WPR, będą finansowane w ramach drugiego filaru WPR. W PROW zostało uruchomione działanie korzystania z usług doradczych, mające na celu kompleksową ocenę gospodarstwa rolnego. Wsparcie polegało na pokrywaniu do 80% kosztów kwalifikowanych, natomiast 20% zobowiązany był pokrywać rolnik w postaci podatku od towarów i usług (VAT). Wysokość płatności została ustalona na poziomie 1500 euro [Rozporządzenie 2005].

Komisja Europejska została zobowiązana do przedłożenia sprawozdania dotyczącego stosowania systemu doradztwa rolniczego wraz z odpowiednimi wnioskami. Przegląd FAS przeprowadzony w 2009 r. w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego wykazał, że w wielu państwach członkowskich, w szczególności nowych (NUE-12), system został stworzony głównie po to, aby informować rolników o ich obowiązkach wynikających z zasad wzajemnej zgodności. W kilku państwach członkowskich rolnicy postrzegali FAS jako instrument egzekwowania przepisów, a nie instrument ułatwiający ich stosowanie. W przeglądzie wskazano na potrzebę wprowadzenia rozróżnienia między terminami: system doradztwa rolniczego i usługi doradcze. Stwierdzono, że system doradztwa rolniczego obejmuje ogólną organizację oraz różne podmioty publiczne lub prywatne, które poprawiają przepływ wiedzy i wzmacniają powiązania między badaniami a praktyką. Usługi doradcze natomiast oznaczają intencjonalne świadczenie pomocy rolnikowi, dokonane w oparciu o finansowe wsparcie doradców ze strony UE. Usługi doradcze można zdefiniować jako niematerialną pomoc, która zaspokaja potrzebę rolnika w zakresie usprawnienia funkcjonowania gospodarstwa, w tym odnośnie do zarządzania, rachunkowości, gospodarowania ziemią, konwersji na metody ekologiczne, itp.

Istnienie krajowego FAS miało zapewniać, aby każdy rolnik mógł ubiegać się o poradę i uzyskać podstawowe wsparcie. Aby doradztwo było skuteczne, ważne okazało się zdobycie zaufania rolnika, zaś doradca powinien wykazywać zrozumienie i wrażliwość na pytania i wątpliwości rolników. Ten brak zaufania do doradców wynikał z niepewności, czy ich rola nie jest jednocześnie sposobem egzekwowania zasad wzajemnej zgodności, czy tylko wizytą gospodarczą. We wnioskach wskazano, że FAS może nie być optymalnym instrumentem wsparcia doradczego oferowanego małym i niskotowarowym gospodarstwom rolnym. Oceniono, że skuteczność FAS była wciąż ograniczona z uwagi na fakt, że niewielu rolników ubiegało się o usługi doradcze i czekało na inicjatywę doradcy. Średnio udzielono około 5% porad indywidualnych rolnikom otrzymującym płatności bezpośrednie [Sprawozdanie Komisji 2010].

Trzecie Rozporządzenie PE i Rady z 2013 r. w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020 potwierdziło i rozszerzyło główne tezy związane z systemem doradztwa rolniczego. Do rozszerzonych usług doradczych mających wpływ na pojawienie się nowych zadań należy zaliczyć promowanie przekształcania gospodarstw i dywersyfikacji ich działalności gospodarczej, zarządzanie ryzykiem i wprowadzanie odpowiednich działań prewencyjnych przeciwdziałających negatywnym skutkom w rolnictwie. Kolejne regulacje prawne zmierzały do udzielenia pomocy rolnikom w spełnianiu standardów nowoczesnego rolnictwa. System doradztwa rolniczego miał pomóc rolnikom w kształtowaniu świadomości na

temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Państwa członkowskie powinny zgodnie z obiektywnymi kryteriami określić kategorie rolników, którzy będą mieli dostęp na zasadach pierwszeństwa do systemu doradztwa rolniczego. Wskazano, że należy dążyć do ustanowienia przepisów dotyczących jednolitego wdrażania systemu doradztwa rolniczego, aby zapewnić pełną operacyjność tego systemu w UE.

W perspektywie finansowej 2014-2020 nastąpiło dalsze rozszerzenie zakresu FAS, gdzie poza usługami doradczymi, wprowadzono dodatkowo usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw w gospodarstwie. Kwota wsparcia za poradę w jednym gospodarstwie pozostała na poziomie 1500 euro. Odstąpiono od płacenia przez rolników udziału własnego i VAT za usługi doradcze [Rozporządzenie 2013].

4. Usługi doradcze w procesie kształtowania WPR (2021-2027) jako polityki zmodernizowanej i uproszczonej

Z myślą o perspektywie finansowej na lata 2021-2027, Komisja Europejska przedstawiła w 2018 r. wniosek rozporządzenia, obejmujący w jednym dokumencie zarówno płatności bezpośrednie i interwencje rynkowe (I filar WPR), jak i rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR). Istotą tego dokumentu jest bardziej spójne spojrzenie na Wspólną Politykę Rolną i dążenie w kierunku wypracowania nowego modelu realizacji polityki, która powinna być zmodernizowana i uproszczona. W nowym modelu WPR zamierza się odejść od szczegółowych wymogów określonych na poziomie UE i przekazać więcej uprawnień państwom członkowskim w ramach podziału kompetencji według zasady pomocniczości. W ten sposób kraje członkowskie będą mogły lepiej uwzględniać lokalne warunki i potrzeby na tle określonych planów strategicznych WPR, które będą zobowiązane samodzielnie rozwiązywać w oparciu o cele i zasady określone w rozporządzeniu. Wsparcie dla rolników będzie urzeczywistniane przez rodzaje interwencji, w tym usługi doradcze dla rolników.

Nowy model WPR ma na celu lepsze osiągnięcie celów UE w oparciu o planowanie strategiczne, szeroko zakrojone interwencje i wspólne wskaźniki realizacji celów. W ten sposób zamierza się osiągnąć większą spójność między celami przyszłej WPR, a innymi celami UE. W nowym modelu realizacji planów nacisk przesunięto z zapewniania zgodności z przyjętymi założeniami, na zwiększony zakres elastyczności, ograniczenie biurokracji oraz zorientowanie polityki na wyniki.

Myślą przewodnią nowej WPR jest, aby polityka stała się bardziej postępową, innowacyjną, nowoczesną i progresywną, której zasadniczym celem będzie

poprawa wyników gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Oznacza to wspieranie inteligentnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Wskazano, że rolnictwo nie może być izolowane od szybko postępującego rozwoju technologicznego, cyfryzacji i sztucznej inteligencji (AI), które w nadchodzących czasach odegrają zasadniczą rolę. Już dzisiaj pomocą w ocenie stanu gruntów rolnych i upraw stanowią przykładowo systemy kontroli satelitarnej i wykorzystanie dronów do oceny zasiewów. W perspektywie rolnictwa pojawią się również pojazdy autonomiczne, inteligentne systemy zarządzania gospodarstwem i programy komputerowe pozwalające na zdalne sterowanie procesami produkcyjnymi (np. Smart Village).

5. Charakterystyka systemu doradztwa rolniczego we wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 2018 roku

System doradztwa rolniczego nabiera zupełnie nowego znaczenia z uwagi na fakt uznania FAS jako odrębnego rodzaju interwencji i wyodrębnienia jako samodzielnego podmiotu spośród innych rodzajów interwencji. Ponadto system doradztwa rolniczego staje się integralną częścią większego układu w postaci struktury organizacyjnej europejskiego Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS). System doradztwa rolniczego został umieszczony w rozdziale rozporządzenia „Wspólne wymogi i rodzaje interwencji” omawiającym obowiązki państw członkowskich w odniesieniu do dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W przepisie (artykule) obejmującym usługi doradcze dla rolników wymieniono cztery następujące pozycje:

1. Państwa członkowskie włączają do swoich planów strategicznych WPR system świadczenia usług doradczych dla rolników i innych beneficjentów wsparcia w ramach WPR w zakresie gospodarowania gruntami oraz zarządzania gospodarstwem („usługi doradcze dla rolników”).
2. Usługi doradcze dla rolników obejmują wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny oraz dostarczają aktualnych informacji technologicznych i naukowych, opracowanych w drodze badań naukowych i innowacji. Muszą one być włączone do wzajemnie powiązanych usług świadczonych przez podmioty udzielające doradztwa dla rolników, przez naukowców, organizacje rolników i inne odnośne zainteresowane podmioty tworzące systemy wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS).
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby udzielane rolnikom doradztwo było bezstronne oraz aby podmioty udzielające tego doradztwa nie znajdowały się w sytuacji konfliktu interesów.

4. Usługi doradcze dla rolników obejmujące wymogi w dziedzinie zarządzania, w tym zarządzanie ryzykiem, dyrektywy wodnej i ptasiej, wsparcie EPI oraz rozwój w rolnictwie, a na obszarach wiejskich technologii cyfrowych.

W stosunku do pierwszych regulacji FAS z 2003 r. proponowany system doradztwa rolniczego został co do zasady utrzymany w niezmienionym kształcie, lecz niektóre cele i zadania ulegały poszerzeniu i uszczegółowieniu. Głównym postulatem obecnego FAS jest dążenie, aby WPR była bardziej zrównoważona, przy czym system musi uwzględniać w większym zakresie badania naukowe i innowacje, wspierające wielofunkcyjność unijnych systemów rolnictwa i produkcji żywności. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez inwestowanie w rozwój technologiczny i cyfryzację, a także usprawnianie dostępu do bezstronnej, rzetelnej i nowej wiedzy. Cele te uzupełnia przekrojowy cel modernizacji i uproszczenia sektora rolnego, przez sprzyjanie dzieleniu się wiedzą, wprowadzania innowacji a także zachęcanie do wykorzystywania narzędzi informatycznych. Uznano, że rolnicy potrzebują nowych instrumentów niezbędnych do prowadzenia rolnictwa precyzyjnego, które z kolei przyczynią się do łagodzenia skutków zmian klimatu. Wskazano na potrzebę uruchomienia środków pozwalających na szybsze przechodzenie na tory rolnictwa ekologicznego, które będą wspierać rolników w procesie przekształcania (konwersji) produkcji [Wniosek Rozporządzenie 2018].

6. System doradztwa rolniczego skierowany na płatności bezpośrednie

W nowej perspektywie finansowej płatności bezpośrednie pozostaną nadal istotnym i podstawowym elementem służącym wsparciu dochodów rolników. Dopłaty obszarowe mają charakter powszechny, są adresowane do wszystkich gospodarstw rolnych powyżej 1 ha, ważą na dochodach tych jednostek i spełniają funkcje regulacyjne, wynikające z konieczności przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności. W świetle przyjętych wspólnych zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego za konieczne uznano, aby rolnicy byli zainteresowani dalszym inwestowaniem w restrukturyzację gospodarstw, ich modernizację, dywersyfikację i absorpcję nowych technologii. Uprawnienia do płatności przyznaje się wyłącznie osobom faktycznie prowadzącym działalność rolniczą. Dopłaty bezpośrednie przyjmują postać dwóch rodzajów form płatności, a mianowicie płatności bezpośrednich niezwiązanych, jak i płatności związanych z wielkością produkcji [Wniosek Rozporządzenie 2018].

W krajowych planach strategicznych WPR płatności bezpośrednie stanowią wyodrębniony rodzaj interwencji, który wymaga pomocy formalnej ze strony administracji centralnej oraz pomocy merytorycznej ze strony nie tylko doradców, ale szerzej biorąc całego systemu wiedzy i innowacji rolniczych. Uczestnicy

działań (beneficjenci) mogą oczekiwać wsparcia w interesujących ich kwestiach, odnośnie tego jak produkować, ale także jak zachować przy tym standardy środowiskowe oraz zapewnić właściwe warunki pracy i dochody rolnikom. Podstawą zmian jest konieczność wprowadzania innowacji, które będą kluczowe dla rozstrzygnięcia potencjału rolnictwa i związanych z tym nowoczesnych technologii.

Podstawowym celem doradztwa rolniczego jest dokonywanie oceny spełniania przez rolników wymogów wzajemnej zgodności, które warunkują dostęp do płatności obszarowej. Droga do tego celu prowadzić może poprzez doradztwo indywidualne, doradztwo zespołowe (grupowe), szkolenia, pokazy, demonstracje, praktyki i inne poczynanie wdrożeniowe. Ważną rolę spełniać będzie przekazywanie informacji, wprowadzenie szkoleń związanych z upowszechnianiem wiedzy rolniczej, a ponadto skuteczniejsze przekazywanie zakończonych wyników badań naukowych. Za szczególnie potrzebne uznano doradztwo indywidualne, jako że jest ono bardziej spersonalizowanym i usystematyzowanym sposobem doradzania.

W krajowym planie strategicznym WPR doradztwo, jako cel przekrojowy UE, powiązane zostało z restrukturyzacją i modernizacją gospodarstw, w oparciu o rozwój wiedzy oraz skuteczny sposób wdrażania praktyk rolniczych. Zgodnie z systemem warunkowości, beneficjenci którzy otrzymują płatności bezpośrednie muszą spełniać wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC).

Wymogi podstawowe zawarte we wniosku rozporządzenia odnoszą się do następujących obszarów:

1. klimat i środowisko,
2. zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin,
3. dobrostan zwierząt.

W sumie podstawy zarządzania (SMR) obejmują 13 szczegółowych pozycji dotyczących przykładowo wody, gleby, różnorodności biologicznej, środowiska, krajobrazu, bezpieczeństwa żywności czy dobrostanu zwierząt i opierają się na już obowiązujących dyrektywach Rady i rozporządzeniach UE. Natomiast GAEC opiera się na 10 szczegółowych pozycjach, które dotyczą między innymi: łagodzenia zmian klimatu i przystosowywania się do nich, ochrony i jakości gleby, zrównoważonej gospodarki składnikami pokarmowymi oraz dostosowania do warunków danego miejsca, gospodarowania gruntami w celu ograniczenia erozji, poprawy gleby, środowiska, itp. [Wniosek Rozporządzenie 2018].

Realizacja celów zawartych w planach strategicznych oceniana będzie na podstawie trzech wspólnych wskaźników dotyczących produktu, rezultatu i oddziaływania. Wskaźniki produktu odnoszone będą do produktów wytworzonych w ramach wspieranych interwencji. Natomiast przy ocenie FAS stosowane będą wskaźniki rezultatu, które odnoszą się do celów szczegółowych zawartych

w krajowych planach strategicznych WPR. Ustalone wskaźniki rezultatu będą zmierzać do zwiększenia efektywności wiedzy i innowacji, zaś określane będą przez odsetek rolników otrzymujących wsparcie w zakresie doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy, praktyk lub uczestnictwa w grupach operacyjnych. Pod uwagę będzie brana ocena sposobu łączenia systemów doradztwa i wiedzy oraz liczba doradców włączonych do AKIS (w porównaniu z całkowitą liczbą rolników). Z kolei trzecim kryterium będzie cyfryzacja rolnictwa, czyli odsetek rolników korzystających w ramach WPR ze wsparcia technologii. Wskaźniki oddziaływania obrazować będą natomiast, jaka część budżetu WPR przeznaczona będzie na dzielenie się wiedzą i innowacjami [Wniosek Rozporządzenie 2018].

7. System doradztwa rolniczego w procesie rozwoju obszarów wiejskich

Motywnym przewodnim nowej, zmodernizowanej i uproszczonej WPR jest, aby rolnictwo stało się bardziej inteligentne, nowoczesne i zrównoważone. W tym celu należy w procesie modernizacji w większym zakresie uwzględniać badania naukowe i innowacje, poprzez inwestowanie w wiedzę, w rozwój postępu technicznego, rozwój technologiczny i cyfryzację obszarów wiejskich (sieci 5G). W obecnej dobie szczególnie duży nacisk kładzie się na kwestie związane z klimatem i środowiskiem, które są adresowane do wszystkich uczestników funkcjonujących na obszarach wiejskich. Ważność obszarów wiejskich wynika z faktu, że zajmują one około 80% terytorium Wspólnoty. Stąd wynika rozmiar odpowiedzialności, jaki spoczywa na rodzajach interwencji zawartych w strategii WPR. Dotychczas kryteria zrównoważonego rozwoju spełniają gospodarstwa ekologiczne, jednak rozmiar ich występowania na poziomie około 7,0% użytków rolnych, należy ocenić jako niewystarczający. Znaczenie rolnictwa ekologicznego wynika z faktu, że stanowią metodę rolniczą, której celem jest produkcja żywności przy użyciu naturalnych substancji i procesów. W perspektywie dalszej ekologizacji rolnictwa pojawiają się nowe wyzwania związane zwłaszcza z produkcją czystej energii, biogospodarką (OZE), gospodarką o obiegu zamkniętym i ekoturystyką.

Czynnikami sprzyjającymi rozwojowi obszarów wiejskich było uruchomienie krajowej sieci obszarów wiejskich (KSOW) oraz sieci innowacji rolniczych (SIR). Powstające sieci zmierzały do wzmocnienia infrastruktury społecznej, ułatwienia powstawania kontaktów sektorowych, budowania zaufania między partnerami i zapewnienia przepływu informacji między uczestnikami sieci. Do zadań KSOW można zaliczyć przygotowanie programów szkoleń dla lokalnych grup działania i zapewnienie wymiany doświadczeń między grupami działania [Wniosek Rozporządzenie 2018].

W opracowaniu „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” określono dzielenie się wiedzą i skoncentrowanie się na innowacjach jako przekrojowy cel nowej WPR. W jej ramach należy dalej wspierać interaktywny model innowacji, dzięki któremu podmioty prowadzą ściślejszą współpracę, aby jak najlepiej wykorzystać uzupełniające się rodzaje wiedzy w celu rozpowszechniania praktycznych rozwiązań. Wskazano jako niezbędne, usprawnienie usług doradczych dla rolników w ramach systemu wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa. W planie strategicznym WPR powinny znaleźć się informacje na temat metod współpracy służb doradczych, sieci na rzecz badań naukowych i sieci obszarów wiejskich. Każde państwo członkowskie lub w odpowiednich przypadkach region, może finansować szereg działań mających na celu wymianę wiedzy i innowacji, stosując rodzaje interwencji przedstawione w rozporządzeniu [Komunikat 2017].

We wniosku Rozporządzenia PE i Rady (2018) przyjęto osiem rodzajów interwencji związanych z rozwojem obszarów wiejskich, w tym:

1. Zobowiązania środowiskowe, klimatyczne i inne zobowiązania w dziedzinie zarządzania,
2. Ograniczenia naturalne lub inne ograniczenia specyficzne dla obszaru,
3. Niekorzystne warunki specyficzne dla obszaru wynikające z określonych obowiązkowych wymogów,
4. Inwestycje,
5. Rozpoczęcie działalności przez młodych rolników i zakładanie przedsiębiorstw wiejskich,
6. Narzędzia zarządzania ryzykiem,
7. Współpraca,
8. Wymiana wiedzy i informowanie.

Rodzaje interwencji związane z rozwojem obszarów wiejskich obejmują w głównej mierze płatności z tytułu zobowiązań środowiskowych, klimatycznych i zobowiązań w dziedzinie zarządzania. Zasadniczym celem rodzajów interwencji w ramach obszarów wiejskich jest skoncentrowanie się na innowacjach jako przekrojowym celu nowej WPR, uczynienia w ten sposób z terenów wiejskich obszaru wydajnego i zrównoważonego rolnictwa.

Należy zwrócić uwagę, że wśród ośmiu rodzajów interwencji związanych z rozwojem obszarów wiejskich, aż dwa są bezpośrednio skierowane do służb doradczych. Pozostałe rodzaje interwencji wymagają od doradców dużego zaangażowania przy realizacji przyjętych celów i zadań. Wśród rodzajów interwencji skierowanych do FAS wymienić należy 1. Współpracę oraz 2. Wymianę wiedzy i informowanie [Wniosek Rozporządzenie 2018].

8. Charakterystyka rodzaju interwencji „Współpraca”

Wieś i obszary wiejskie stanowią środowisko sprzyjające kontaktom interpersonalnym na różnych płaszczyznach działania. Poziomą współpracę jest zróżnicowany regionalnie, uzależniony od wielu czynników, w tym od tradycyjnych form współdziałania, zakresu zdobytych doświadczeń, liczby uczestników i cech charakterologicznych rolników. Koncepcja nadania ram organizacyjnych strategii współpracy zapoczątkowana została w 2012 r. przez europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP-AGRI). Działanie miało przyczynić się do realizacji strategii UE „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego. EIP-AGRI koncentrował się na tworzeniu partnerstwa i łączeniu osób z różnych środowisk zawodowych za pośrednictwem grup operacyjnych i grup fokusowych. W realizacji współpracy uczestniczyli rolnicy, doradcy, badacze, przedsiębiorstwa rolne, organizacje pozarządowe i inne zainteresowane strony [Komunikat 2012].

Podjęmowane interwencje w ramach współpracy będą polegać na zwiększeniu inwestycji w wiedzę i innowacje oraz zwiększonym dostępie do nich rolników. Głównym instrumentem wspierania innowacji w ramach nowej WPR pozostaje nadal europejskie partnerstwo innowacyjne (EPI-AGRI), zmierzające do realizacji oddolnych projektów innowacji realizowanych przez grupy operacyjne. Podejście innowacyjne europejskiego partnerstwa innowacyjnego skupiać się będzie na dzieleniu się wiedzą w formach interaktywnych, które angażują wszystkich uczestników.

Wsparcie uzyskają konkretne projekty badawcze i innowacyjne w zakresie żywności, rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i gospodarki ekologicznej. Oczekuje się uzyskać synergię między programami ponadnarodowymi, a projektami na szczeblu regionalnym lub lokalnym a krajowymi sieciami obszarów wiejskich. Współpraca ma zmierzać do przyspieszenia procesu przyswajania innowacyjnych rozwiązań i najlepszych praktyk wśród wszystkich podmiotów występujących na obszarach wiejskich.

Nowy rodzaj interwencji w postaci współpracy będzie realizowany poprzez wsparcie, jakie państwa członkowskie będą przyznawać grupom operacyjnym europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa. Ponadto w tym rodzaju interwencji będą znajdować się programy mające na celu promowanie systemów jakości, organizacji producentów oraz grup producentów. Wsparcie będzie przyznawane, jeśli w tę współpracę będą zaangażowane co najmniej dwa podmioty. Wśród szczegółowych przepisów mówi się o kryteriach udzielania wsparcia finansowego, w tym pokrywaniu kosztów zrealizowanych projektów i operacji. W przypadku współpracy w kontekście dziedzi-

czenia i spadkobrania gospodarstw rolnych, państwa członkowskie mogą wspomóc ten proces i przyznawać wsparcie rolnikom, którzy osiągnęli wiek emerytalny, określony w prawie krajowym [Wniosek Rozporządzenie 2018].

9. Charakterystyka rodzaju interwencji „Wymiana wiedzy i informowanie”

W nowym planie strategicznym określono, że państwa członkowskie mogą przyznawać wsparcie na wymianę wiedzy i informowanie w dziedzinie rolnictwa. Wymiana wiedzy i informowanie znajduje pełne odzwierciedlenie w Systemie Wiedzy i Innowacji Rolniczej (AKIS), w ramach którego funkcjonuje przykładowo Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich.

Koncepcja AKIS wypracowana została przez Strategiczną Grupę Roboczą Stałego Komitetu Badań Rolniczych (SWG SCAR), w oparciu o postulaty OECD i FAO. Początkowo AKIS uważany był za projekt teoretyczny, który ewaluował pod wpływem szerszego podejścia do wiedzy, badań, wdrażania i upowszechniania. Z czasem zaczął przybierać bardziej praktyczny charakter. W trakcie badań stwierdzono, że istniejący model badań zawodzi, ponieważ innowacje postrzegane były jako proces liniowy, biegnący od podstawowych badań, poprzez wdrażanie i rozwój, kończąc na aplikacjach komercyjnych. Liniowy system transferu wiedzy nie był skuteczny i wystarczająco dostosowany do rozwiązywania bardziej złożonych zadań. W to miejsce zaproponowano interaktywny model innowacji oparty na wielu podmiotach, który koncentruje się na tworzeniu partnerstwa, z wykorzystaniem podejścia oddolnego, łączącego rolników, doradców, badaczy, przedsiębiorstw i innych podmiotów w grupach operacyjnych. Poprzez udział wielu podmiotów oczekuje się, że ta wymiana wiedzy wygeneruje nowe projekty i pomysły oraz przekształci istniejącą wiedzę w ukierunkowane rozwiązania [Preparing for future AKIS 2019].

Istotą i główną przesłanką propozycji dokumentów Komisji Europejskiej jest, aby FAS nabrał zupełnie nowego znaczenia, nie jako wyodrębniony i niezależny system, lecz aby stał się ogniwem szerszego układu jakim jest AKIS. W związku z tym AKIS powinien skupiać w sobie wszystkie podmioty i wspierać interaktywny model innowacji, dzięki któremu jednostki prowadzą między sobą ścisłą współpracę, zaś celem jest najlepsze wykorzystanie uzupełniających się rodzajów wiedzy i przystosowaniu ich do praktycznych rozwiązań.

Plany strategiczne WPR opracowują państwa członkowskie i dlatego na nich spocznie ciężar przygotowania koncepcji AKIS. System Wiedzy i Innowacji Rolniczych ma stać się strukturą organizacyjną, która będzie funkcjonowała jako pomost wymiany praktyk organizacyjnych i wiedzy między osobami, organizacjami

i instytucjami. Po drugie, kraje członkowskie będą musiały ustalić w jaki sposób usługi doradcze, sieci badawcze i sieci obszarów wiejskich będą uzupełniać się w ramach AKIS oraz w jaki sposób świadczone będą usługi doradcze i usługi wsparcia innowacji. Po trzecie będą musiały ustalić strategię rozwoju technologii cyfrowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz strategię stosowania efektywnych interwencji w ramach planu strategicznego WPR.

Cechą charakterystyczną AKIS będzie uczestniczenie w nim wielu powiązanych ze sobą ogniw, w tym FAS, EIP, KSOW-SIR, jednostek naukowo-badawczych, placówek edukacyjnych, organizacji i grup producentów, jednostek usługowych, rolników, sieci innowacji rolniczych, mediów, organizacji pozarządowych (NGO) i innych podmiotów, które występują w roli partnerów innowacji w rolnictwie. Podstawowe cele AKIS obejmować będą zatem tworzenie, dzielenie się i wdrażanie nowej wiedzy, nowych technologii, nowych produktów i nowych sposobów organizacji oraz sposobów współpracy [Wniosek Rozporządzenie 2018].

10. Uwagi końcowe

System Doradztwa Rolniczego w oparciu o regulacje z 2003 r. był realizowany przez okres 14 lat, w ramach dwóch kolejnych perspektyw finansowych. Doradcy udowodnili swoją wartość w pobudzaniu sektora rolnego do innowacji i edukacji producentów rolnych. Rolnicy byli nie tylko biernymi odbiorcami porad, ale współtworzyli system, uczestnicząc aktywnie w procesie wdrażania innowacji. W minionym okresie pojawiło się wiele nowych rozwiązań w rolnictwie, które usprawniały kierowanie jednostkami gospodarczymi w oparciu o nowe rozwiązania naukowe i technologiczne. Wartość innowacji przejawiała się w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, do ochrony klimatu, do przechodzenia na tory gospodarki ekologicznej. Tempo zmian było uzależnione od poziomu finansowania struktury doradztwa rolniczego, określonego w programach rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach.

Założenia Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021-2027 zmierzają, aby rolnictwo było bardziej zmodernizowane, uproszczone, inteligentne, nowoczesne i zrównoważone. W planach strategicznych WPR szczególnie duży nacisk kładzie się na ochronę środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatu, na integrację środowiska i współdziałanie producentów. Zaproponowano nowy model realizacji WPR, w którym nacisk przesunięto z realizacji celów na uzyskane wyniki, na proces zwiększenia pomocniczości, mając przy tym na uwadze zwiększenie spójności celów przyszłej WPR z ogólnymi celami UE.

Na przyszłą perspektywę finansową należy spojrzeć poprzez pryzmat polityki innowacji, która dominuje we wszystkich aspektach rodzajów interwencji prze-

widzianych w krajowych planach strategicznych WPR. Systemu Doradztwa Rolniczego nie należy traktować jako wyodrębnionego podmiotu doradczego, lecz jako jedno z ogniw szerszego układu innowacyjnego w postaci Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS). W tym kontekście rośnie rola doradców rolniczych jako centralnej postaci w AKIS, ponieważ stanowią oni jedno z głównych źródeł informacji dla kształtowania decyzji rolników. Mimo, że doradcy charakteryzują się na ogół wyższym wykształceniem, to powinni uzyskiwać lepszy dostęp do najnowszej wiedzy i praktyk. Muszą regularnie podnosić swoje umiejętności technologiczne, dotyczące zarządzania gospodarstwem, umiejętności interaktywne i cyfrowe. Powinni uczestniczyć w seminariach tematycznych regionalnych, krajowych oraz międzynarodowych, w celu permanentnej aktualizacji wiedzy. W ramach rodzaju interwencji „Współpraca” doradcy powinni systematycznie uczestniczyć w wymianie zagranicznej, jako korzystnym sposobie uzyskania szerszej perspektywy spojrzenia na realizację polityki rolnej i stosowane praktyki. Potrzebny jest nowy system dzielenia się wiedzą i narzędzia oddziaływania na rolników oraz podjęcie szkoleń dla doradców w całej UE. Takie postulaty wydaje się spełniając ideę pełnego urzeczywistnienia Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS) w przyszłej perspektywie finansowej.

LITERATURA

1. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, Bruksela, 2012.
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, Bruksela, 2017.
3. Preparing for future AKIS in Europe Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), 2019, 4th Report of the Strategic Working Group on Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS), DG AGRI, Brussels, 2019.
4. Przyszłość produkcji żywności i rolnictwa – Komunikat w sprawie wspólnej polityki rolnej po 2020 r., Bruksela, 2017.
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE)nr 2529/2001.
6. 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).

7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.
8. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009, Bruksela 2010.
9. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013.

BOGDAN M. WAWRZYŃIAK

**MIEJSCE SYSTEMU DORADZTWA ROLNICZEGO W NOWEJ PERSPEKTYWIE
FINANSOWEJ WPR 2021-2027**

Słowa kluczowe: *System Doradztwa Rolniczego, innowacje, plan strategiczny WPR, rodzaj interwencji, System Wiedzy i Innowacji Rolniczych*

STRESZCZENIE

Celem opracowania było przedstawienie sytuacji Systemu Doradztwa Rolniczego po wejściu w życie nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027. Doradztwo wyodrębniono jako odrębny rodzaj interwencji w ramach planu strategicznego WPR. Dla realizacji zadań przeznaczono dwa rodzaje interwencji związane ze współpracą oraz wymianą wiedzy i informowaniem. Jako niewystarczający uznano liniowy system transferu wiedzy. Zamiast tego zaproponowano, by realizować interaktywny model innowacji oparty na wielu podmiotach. Kierunkowym działaniem jest zorganizowanie w każdym kraju Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczych.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

PLACE OF THE AGRICULTURAL ADVISORY SYSTEM IN THE NEW FINANCIAL
PERSPECTIVE OF CAP 2021-2027

Keywords: *Agricultural Advisory System, innovations, CAP strategic plan, type of intervention, Agricultural Knowledge and Innovation System*

SUMMARY

The purpose of the study was to present the situation of the Agricultural Advisory System after the entry into force of the new financial perspective for 2021-2027. Consultancy was distinguished as a separate type of intervention under the CAP strategic plan. Two types of interventions related to cooperation as well as exchange of knowledge and information were intended for the implementation of tasks. The linear knowledge transfer system was considered insufficient. Instead, it was proposed to implement an interactive innovation model based on many entities. Organization of the Agricultural Knowledge and Innovation System is organized in each country.

e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl