

Alina Walenia

e-mail: alinawalenia@poczta.onet.pl

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-3389-9465

SAMORZĄD ROLNICZY W PROCESIE TRANSFERU WIEDZY I DORADZTWA NA RZECZ ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

DOI: 10.15611/pn.2022.1.09

JEL Classification: P3, Q13, Q14

© 2022 Alina Walenia

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Cytuj jako: Walenia, A. (2022). Samorząd rolniczy w procesie transferu wiedzy i doradztwa na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 66(1).

Streszczenie: System Wiedzy i Innowacji Rolniczych Unii Europejskiej (AKIS) można zdefiniować jako sieć instytucji badawczych, ośrodków doradztwa, szkół rolniczych i pozostałych organizacji pozarządowych, zaangażowanych w pomoc rolnikom w podnoszeniu innowacyjności ich gospodarstw i rozwiązywaniu nowych problemów gospodarczych. Wśród wielu bardzo istotnych zadań izb rolniczych należy wymienić zadania o charakterze doradczym i informacyjnym w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego i uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów. Zadania o charakterze informacyjnym dotyczą gromadzenia i przetwarzania informacji gospodarczej, która ma służyć producentom i innym podmiotom gospodarczym. Celem artykułu jest ocena działalności izb rolniczych na rzecz transferu wiedzy i doradztwa dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Analizie poddana została działalność izb rolniczych dotycząca wsparcia w zakresie pozyskiwania przez beneficjentów z poszczególnych regionów środków UE wdrażanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Zastosowane metody badawcze to analiza aktów prawnych, przegląd literatury oraz wnioskowanie. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że istnieje powiązanie pomiędzy zakresem działalności izby rolniczej a wskaźnikiem absorpcji środków UE w poszczególnych regionach.

Słowa kluczowe: izby rolnicze, system wiedzy, innowacje.

1. Wstęp

Izby rolnicze wraz z jednostkami doradztwa rolniczego tworzą system publicznego doradztwa rolniczego w Polsce. Będąc formą samorządu rolniczego, obligatoryjnie zrzeszają swoich członków wymienionych w przepisach prawa. Cechą charakterystyczną samorządu rolniczego w Polsce jest obligatoryjny charakter zrzeszania wszystkich rolników. Unia Europejska (UE) nałożyła obowiązek zapewnienia systemu doradztwa rolniczego na kraje członkowskie już w 2007 r., aktualnie zaś sposób jego funkcjonowania określają przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i jej monitorowania (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549, ze zm.). Zadania w zakresie wdrażania innowacji w sektorze rolnictwa zapewnia System Wiedzy i Innowacji w Rolnictwie – AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation System*), zorganizowany w poszczególnych państwach członkowskich na odmiennych zasadach. AKIS opiera się na trzech podstawowych filarach, w tym na: 1) badaniach (*research*), 2) kształceniu (*education*) i 3) upowszechnianiu (*extension*). Działalność samorządu rolniczego w Polsce określa ustawa o izbach rolniczych, która weszła w życie 4 kwietnia 1996 r. Jej przepisy wskazują zadania samorządu rolniczego, wykaz podmiotów będących członkami izb rolniczych oraz zasady organizacji i finansowania izb rolniczych. Ustawa o izbach wskazuje, że zadaniem samorządu rolniczego jest podejmowanie działań na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim członków. Przepisy tej ustawy określają także działalność Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej KRIR) jako reprezentacji krajowej izb rolniczych. Zakres zadań izb rolniczych jest bardzo obszerny i wymieniony został w art. 5 ust. 1 cyt. ustawy. W grupie 19 zadań ustawowych izb rolniczych dominują zadania o charakterze opiniodawczym w stosunku do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Zakres ustawowych zadań izb rolniczych obejmuje wydawanie opinii i sporządzanie analiz i wniosków związanych z reprezentowaniem interesów rolników i producentów rolnych dotyczących opłacalności produkcji rolnej, funkcjonowania rynków rolnych i przedstawiania ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Istotnym ustawowym zadaniem izb rolniczych jest przedstawianie projektów aktów prawnych w zakresie rolnictwa, a także opiniowanie aktów prawa miejscowego stanowiących przez właściwych wojewodów, a dotyczących rolnictwa. Do zadań ustawowych izb rolniczych należą także działania o charakterze doradczym i informacyjnym w zakresie opłacalności produkcji rolnej, alternatywnych źródeł dochodów gospodarstw rolnych i działalności wiejskiego gospodarstwa domowego. Zadania w zakresie doradztwa rolniczego izby wykonują wspólnie z wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego. Minimalny zakres przedmiotowy doradztwa rolniczego określony został w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 i obejmuje doradztwo w zakresie wymogów dobrej kultury rolnej, praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska, ochrony bioróżnorodności i przeciw-

działania zmianom klimatycznym, a także zrównoważonego rozwoju działalności małych gospodarstw rolnych i innej działalności prowadzonej na obszarach wiejskich, zwłaszcza działalności innowacyjnej. Zadaniem izb rolniczych w zakresie doradztwa jest także podejmowanie działań w ramach przyjętych przez państwo członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich.

W związku z realizacją zadania doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskania przez rolników dodatkowych dochodów, wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o izbach, izby współdziałają z jednostkami doradztwa rolniczego w zakresie organizacji szkoleń, konferencji i spotkań.

Inna kategoria zadań ustawowych to działania izb rolniczych na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy jego funkcjonowania. W związku z tym obszarem zadań izby rolnicze powinny przeprowadzać analizy kosztów i opłacalności produkcji rolnej. Jednak zadania w zakresie sporządzania analiz nie były w pełni realizowane przez izby w związku z niewielką obsadą kadrową izb i jej przygotowaniem. Izby w tym zakresie wykorzystują sporządzane analizy opłacalności przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego. Izby wspierają rolników w zakresie powoływania zrzeszeń producentów rolnych oraz ich stowarzyszeń.

Celem niniejszego artykułu jest ocena działalności izb rolniczych jako partnerów wspierających nowoczesne rolnictwo w zakresie transferu wiedzy, doradztwa i innowacji. W związku z powyższym analizie poddane zostały zadania izb rolniczych dotyczące doradztwa w zakresie wsparcia beneficjentów w pozyskiwaniu środków UE w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW). Ocena funkcjonowania systemu doradztwa izb rolniczych w wybranych obszarach dokonana została na podstawie danych publikowanych przez poszczególne izby¹, a także uzupełniająco wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w grupie rolników będących członkami izb rolniczych w wybranych regionach Polski².

Wyniki analizy wskazywały, że izby rolnicze w istotny sposób oddziaływały na rzecz transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie. Niemniej jednak w większym zakresie powinno być widoczne partnerstwo izb rolniczych z pozostałymi instytucjami działającymi na rzecz rolnictwa. Działalność izb rolniczych wywierała istotny wpływ na wskaźnik absorpcji środków UE w ramach PROW w poszczególnych regionach.

Opracowanie zrealizowane zostało przy wykorzystaniu kilku metod badawczych, wśród których wymienić można analizę (porównawczo-opisową) krajowych

¹ Stosownie do ustawy o izbach rolniczych zarząd izby sporządza roczne sprawozdania z działalności ustawowej i zamieszcza je na swoich stronach internetowych.

² Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2019 r. w związku z kontrolą NIK P/19/098. Działalność ośrodków doradztwa rolniczego. Ankiety przeprowadzono w wybranej grupie 300 respondentów będących rolnikami korzystającymi z usług wykonywanych przez izby rolnicze działające w poszczególnych regionach.

aktów prawnych oraz literatury przedmiotu, a także metodę syntezy i dedukcji. Podstawową metodą badawczą była analiza materiału empirycznego, przegląd literatury oraz wnioskowanie. Pomocniczo w ocenie działalności izb rolniczych wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych.

2. Zadania samorządu rolniczego w ramach Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS)

System Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS) to zbiór jednostek, instytucji i organizacji, których zadaniem jest generowanie, przekształcanie, wdrażanie, rozpowszechnianie oraz wykorzystanie wiedzy w rolnictwie (Agricultural Knowledge, 2014). W państwach członkowskich UE wykształciły się różne modele samorządu rolniczego. Izby rolnicze tworzą samorząd rolniczy. Izby rolnicze wraz z ośrodkami doradztwa rolniczego i innymi podmiotami wchodzi w skład systemu AKIS i podejmują działania ukierunkowane na wprowadzanie nowych produktów i technologii oraz form organizacyjnych do gospodarczego wykorzystania w rolnictwie. Wypełnianie zadań przez izby rolnicze w ramach AKIS wymaga sprawnie działającego samorządu, wpływającego na kształtowanie polityki rolnej w poszczególnych państwach członkowskich. Partnerstwo izb rolniczych w kontekście wyzwań stojących przed rolnictwem, zwłaszcza w sferze działań innowacyjnych, wymaga kompetencji pracowników izby, a także współdziałania z doradztwem rolniczym. W ramach systemu AKIS szczególna rola izb rolniczych dotyczy działalności o charakterze informacyjnym i doradczym w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji gospodarczej niezbędnych rolnikom i producentom żywności. Rola izb rolniczych powinna sprowadzać się do aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu krajowej polityki rolnej.

Analizując zadania własne izb rolniczych w państwach członkowskich UE i izb działających w Polsce, zauważa się, że polskie izby rolnicze nie realizują istotnych zadań dotyczących transferu wiedzy na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich, które to zadania w większości wykonywały izby w państwach członkowskich UE. Izby działające w UE mają większe uprawnienia, a tym samym mogą bardziej oddziaływać na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Szeroki zakres uprawnień izb rolniczych związany jest także z możliwością gromadzenia większych zasobów finansowych. Izby rolnicze działające w Polsce w związku z ograniczonymi uprawnieniami nie posiadają odpowiednich zasobów finansowych, które mogłyby być przeznaczone na realizację w większym zakresie ich zadań. Przepisy ustawy o izbach rolniczych uniemożliwiają prowadzenie działalności gospodarczej, z której mogłyby uzyskiwać dochody. W państwach UE, np. we Francji czy też w Niemczech, działalność gospodarcza stanowi dla izb rolniczych istotne źródło dochodów. Podstawowym źródłem dochodów izb rolniczych w Polsce są wpływy z tytułu 2-procentowego udziału w podatku rolnym pobieranym na obszarze działania izby.

W niewielkim zakresie dochody izb rolniczych wspierane są środkami pochodzącymi z budżetu państwa (dotacje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) czy też środkami z budżetu UE. Izby rolnicze w Polsce w niewielkim zakresie realizowały projekty współfinansowane ze środków UE. Kilka z nich wykorzystywało środki UE w związku z realizacją projektów dofinansowanych z budżetu PROW 2014-2020 w ramach KSOW. Środki te zostały przeznaczone na sfinansowanie zagranicznych wyjazdów studyjnych oraz organizację konferencji.

Działalność izb rolniczych prowadzona jest na podstawie statutu i ustawy o izbach. Wymogi dotyczące treści statutu określone zostały w art. 8 ust. 2 ustawy o izbach, według którego statut izby określa: nazwę i siedzibę, a także teren działalności izby, prawa i obowiązki członków, zadania izby oraz sposoby ich realizacji, strukturę organizacyjną, tryb wyboru i odwoływania organów izby, zasady gospodarki finansowej, w tym zasady gospodarowania majątkiem oraz zaciągania zobowiązań. Stosownie do ustawy o izbach gospodarkę finansową izb rolniczych powinno się prowadzić, opierając się na postanowieniach statutu i uchwał walnego zgromadzenia, będącego organem izby o najwyższej decyzyjności. Środkami finansowymi izb rolniczych dysponują ich zarządy na zasadach i na cele określone przez walne zgromadzenia w formie uchwalonych budżetów.

Zgodnie z ustawą o izbach samorząd rolniczy reprezentuje interesy prawne rolników będących podatnikami podatku rolnego oraz podatników podatku dochodowego z działów specjalnych, a także członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Zgodnie z art. 1 ustawy o izbach podstawowym celem działalności samorządu rolniczego jest rozwiązywanie problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych podmiotów. Działalność izb ukierunkowana jest głównie na reprezentowanie przed organami władzy publicznej i samorządu terytorialnego interesów rolników indywidualnych, w znacznej części posiadających średnie gospodarstwa rolne. Ocena skuteczności działania izb rolniczych w Polsce w porównaniu z działalnością izb w innych państwach członkowskich UE wskazuje, że pozycja samorządu rolniczego w Polsce jest słaba w oddziaływaniu na procesy rozwojowe w rolnictwie. Do podstawowych słabości działających w Polsce izb rolniczych zalicza się: (1) niewystarczające instrumenty prawne, materialne i finansowe działania izb, (2) niedocenienie roli, jaką ma odgrywać samorząd rolniczy w kontekście członkostwa Polski w UE, (3) brak czytelnych relacji pomiędzy samorządem rolniczym a organami administracji rządowej i samorządowej, (4) niską świadomość samorządową rolników, wyrażaną m.in. frekwencją wyborczą, jak również postrzeganie izb rolniczych jako kolejnej – obok związków zawodowych i kółek rolniczych – organizacji o charakterze roszczeniowym, (5) niezadowalający poziom edukacji samorządowej i brak zainteresowania samorządem rolniczym ze strony organów administracji rządowej i samorządowej.

Członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są: 1) osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego; 2) osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej; 3) członkowie

rolniczych spółdzielni produkcyjnych, posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe. Zadaniem samorządu rolniczego jest działalność na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim podmiotów. Ustawa o izbach zawiera otwarty katalog 19 zadań o charakterze opiniodawczo-doradczym, działań na rzecz kształtowania i poprawy funkcjonowania rynku rolnego oraz w zakresie oświaty rolniczej. Ustawa o izbach w art. 5 ust. 1 wskazuje wykaz zadań izb rolniczych, w większości o charakterze opiniodawczo-doradczym, a także katalog działań na rzecz kształtowania i poprawy rynku rolnego. Zadania izb wyszczególnione w art. 5 ust. 1 określone zostały jako: podejmowanie działań na rzecz, współdziałanie, inicjowanie, kształtowanie, promowanie, rozwijanie współpracy w zakresie rolnictwa. Izby rolnicze mogą występować z inicjatywą w zakresie propozycji regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz opiniują projekty tych przepisów, podejmują działania na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej, prowadzą listy rzeczoznawców, a także przyznają tytuły kwalifikacyjne w zakresie rolnictwa, współpracują w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego. W opinii izb rolniczych realizowane zadania mają charakter organizacyjny i pomocniczy, co powoduje, że ich pozycja w systemie podmiotów działających w otoczeniu rolnictwa jest relatywnie słaba i nie mają dostatecznych kompetencji do kształtowania rozwoju rolnictwa i rynków rolnych. Izby jako podmioty funkcjonujące w sferze obsługującej rolnictwo podejmują działania na rzecz opłacalności produkcji, są inicjatorami działań zmierzających do powoływania zrzeszeń producentów rolnych, ich stowarzyszeń, a także udzielają wsparcia działającym. Zadaniem izb rolniczych – jako instytucji otoczenia rolnictwa – jest także promowanie eksportu produktów rolnych oraz nawiązywanie i rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami skupiającymi producentów rolnych. Izby realizują także zadania mające na celu poprawę infrastruktury rolnictwa oraz warunków produkcji rolnej (Walenia, 2019, s. 167-168).

Kompetencje izb rolniczych wynikają także z ustaw szczególnych, które ustalają zakres współpracy z organami samorządu terytorialnego i innymi organizacjami samorządowymi, rządowymi, podmiotami gospodarczymi i wyspecjalizowanymi w sprawach rolnych agendami. Są to głównie kompetencje doradcze i opiniodawcze. Jednostki doradztwa rolniczego przy realizacji swoich zadań współpracują z izbami rolniczymi oraz KRIR. Badania wykazały, że zróżnicowany areal gospodarstw rolnych i związany z tym kierunek produkcji rolniczej w poszczególnych województwach nie przekładał się na odmienny zakres działalności izb rolniczych (Miś, 2011, s. 35-36).

Artykuł 5 ust. 2 i 3 ustawy o izbach przewiduje możliwość wykonywania przez izby także zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przekazanych ustawami lub porozumieniami, oraz zadań własnych samorządu terytorialnego przekazanych w drodze porozumień. W praktyce przepisy te nie były stosowane ze względu na brak innych uregulowań prawnych. Izby nie wykonywały żadnych

zadań zleconych ani powierzonych im przez administrację rządową lub samorząd terytorialny. Ustawy: o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, o samorządzie powiatowym, o samorządzie gminnym oraz o samorządzie województwa nie przewidują możliwości powierzania izbom rolniczym żadnych zadań przez organy rządowe lub samorządowe. Brak przepisów wykonawczych uniemożliwiało współdziałanie izb rolniczych z organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie rozwiązywania problemów rolnictwa. Wymienione uwarunkowania prawne spowodowały, że izby rolnicze nie były partnerami organów władz lokalnych i regionalnych, wręcz widoczny był proces ich marginalizacji. Organy administracji rządowej w województwie mają obowiązek zasięgania opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych.

W literaturze prezentowany jest pogląd, że ustawowe zadania samorządu rolniczego nie są dostosowane do współczesnych problemów rolnictwa (Król i Jeżyńska, 2021, s. 67-68). Katalog zadań wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o izbach był jedynie w niewielkim stopniu aktualizowany od 1995 r., mimo zmian w organizacji i funkcjonowaniu polskiego rolnictwa, rynków rolnych oraz obszarów wiejskich. W okresie tym wprowadzone zostały mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej i nastąpiła związana z tym zmiana świadomości producentów rolnych, ich oczekiwań i potrzeb oraz możliwości podejmowania nowych inicjatyw w rolnictwie. Przepisy ustawy o izbach nie określają zadań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej w zakresie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie w związku z funkcjonowaniem Europejskiego Systemu Wiedzy i Innowacji w Rolnictwie ani zadań związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej.

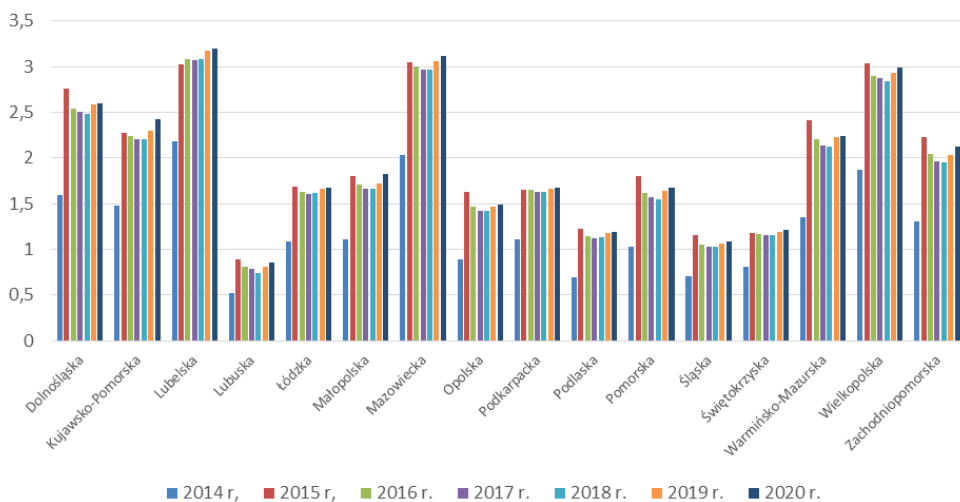
W samorządzie rolniczym występował problem związany z ewidencją członków. Izby nie dysponowały danymi dotyczącymi swoich członków ani ich ogólnej liczby, pomimo że członkostwo w samorządzie rolniczym ma charakter obligatoryjny dla wymienionych w ustawie o izbach: podatników podatku rolnego, podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (Wyrzykowska, 2007, s. 34-35).

Izby i KRIR w 2020 r. w zakresie wykonywanych zadań ustawowych uwzględniły sytuację, w jakiej znalazło się rolnictwo w związku pandemią COVID-19, wykazując w tym okresie aktywność na rzecz rolników. Izby podejmowały działania zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek rolników. W okresie tym izby kontynuowały współpracę m.in. z KRIR, z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (KOWR) oraz z ARiMR, w szczególności w zakresie poradnictwa prawnego.

Odmienne niż w państwach członkowskich UE izby rolnicze w Polsce nie mają możliwości prowadzenia działalności gospodarczej ukierunkowanej na osiągnięcie zysku. W związku z wykonywaniem zadań ustawowych w celu poszerzenia ich działalności izby mogą być współnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcjonariuszem spółki akcyjnej, tworzyć fundację, być członkiem wspierają-

cym stowarzyszenia oraz założycielem lub członkiem związku stowarzyszeń, które prowadzą działalność w zakresie zgodnym z ustawowymi i statutowymi zadaniami izby. Uzyskiwane dochody z tytułu posiadania udziałów lub akcji w spółkach mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację przez izby zadań ustawowych. Izby przestrzegały zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. W większości izby rolnicze utworzyły spółki prawa handlowego, obejmując 100% kapitału zakładowego. Główny przedmiot działalności spółek utworzonych przez izby to: usługi wydawnicze, transportowe, doradztwo rolnicze, a także sprzedaż artykułów rolniczych wykorzystywanych w gospodarstwach rolnych. Zakres działalności tych spółek wynikał z umów o ich utworzeniu i był zgodny z działalnością ustawową izb.

Zgodnie z treścią art. 35 ustawy o izbach podstawowym źródłem dochodów izb rolniczych jest odpis w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby. Pozostałe dochody izby pochodziły: 1) ze środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową; 2) z udziałów lub akcji spółek; 3) z innego majątku izby; 4) z darowizn, zapisów, dotacji i innych wpłat; 5) ze składek członkowskich; 6) z opłat z tytułu usług świadczonych przez izbę; 7) z wpływów z oprocentowania rachunków bankowych oraz lokat.



Rys. 1. Dochody izb rolniczych w Polsce z tytułu 2% odpisu z tytułu podatku rolnego w latach 2014-2020

Źródło: dane GUS.

Analiza danych³ dotyczących dochodów izb rolniczych wykazała, że wystąpiło niekorzystne zjawisko zróżnicowania izb pod względem uzyskiwanych dochodów wpływających na zakres wykonywanych zadań ustawowych. Dochody izb uzależnione są głównie od wpływów z tytułu podatku rolnego na obszarze województwa, tj. klasy bonitacji użytków rolnych, struktury użytków rolnych, a także liczby i wielkości gospodarstw rolnych. Podstawowe źródło dochodów izb rolniczych stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o izbach stanowiły środki pochodzące z 2% odpisu od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze ich działania. Dochody izb z tytułu udziałów w podatku rolnym stanowiły od 60 do 90% w strukturze dochodów ogółem⁴. Największym budżetem (dochody, wydatki) dysponowały trzy izby, tj. mazowiecka, wielkopolska i lubelska. W ich przypadku wpływy z tytułu 2% odpisu z dochodów podatkowych gmin wynosiły ponad 3 mln zł. Do grupy izb rolniczych z najniższymi dochodami (ok. 1 mln zł) należy wskazać: śląską, lubuską, świętokrzyską (rys. 1).

Analizując zakres zadań realizowanych przez izby rolnicze w Polsce i państwach członkowskich UE, zauważa się, że polskie izby pozbawione są wykonywania bardzo wielu ważnych zadań, które na terenie UE wykonują izby tam działające. Zadania, których polskie izby nie realizują, a powinny, to: zakładanie i prowadzenie szkół rolniczych, prowadzenie szeroko rozumianego doradztwa agrotechnicznego, doradztwa na rzecz przemysłu rolno-spożywczego czy też prowadzenie badań o charakterze ekonomicznym i prognostycznym. W związku z ograniczonym zakresem kompetencji izby działające w Polsce w niewielkim stopniu uczestniczą w kształtowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego. Izby działające na terenie Francji czy Niemiec to zdecentralizowane instytucje zawodowe o charakterze korporacji publicznoprawnych, wyposażone we wpływy w instytucjach, w których podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące wsi, rolnictwa i jego otoczenia. To one są w tych państwach inicjatorami nowych rozwiązań z zakresu technologii produkcji, rynku rolnego, podnoszenia kwalifikacji producentów rolnych. Wyposażone w odpowiednie kompetencje stanowią kluczowy czynnik rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Polskie izby rolnicze nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na realizację swoich działań, nie mogą też prowadzić działalności gospodarczej, z której czerpałyby dochody, co we Francji czy Niemczech przynosi izbom znaczne źródło dochodów.

Izby rolnicze w Polsce w zdecydowanej większości realizowały ustawowe zadania samorządu rolniczego określone w art. 5 ust. 1 ustawy o izbach. W mniejszym zakresie zadania ustawowe wykonywały izby działające na obszarach, gdzie rolnictwo nie zajmuje istotnej pozycji w gospodarce regionu.

³ Dane publikowane przez izby rolnicze w zakresie wykonania sprawozdania finansowego z dochodów izby rolniczej za lata 2018-2020.

⁴ Sprawozdania rzeczowo-finansowe z działalności izb rolniczych za lata 2018-2020 zamieszczone na stronach podmiotowych tych izb.

Reasumując, należy stwierdzić, że miejsce izb rolniczych w ramach Systemu Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS) wymaga budowy mocnego samorządu, który miałby silny wpływ na politykę rolną. Pomimo prawnego uregulowania, obecnie funkcjonujące w Polsce izby rolnicze nie odgrywają większej roli w rozwoju wsi i rolnictwa. Działające izby rolnicze mają na celu rozwiązywanie problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim podmiotów. Widoczne jest marginalizowanie izb rolniczych przez organy administracji, zwłaszcza rządowej. Partnerstwo izb rolniczych w kontekście najnowszych wyzwań stojących przed rolnictwem, zwłaszcza w sferze działań innowacyjnych, wymaga kompetencji pracowników izby, a także współdziałania z doradztwem rolniczym. Szczególna rola izb rolniczych dotyczy działalności o charakterze informacyjnym w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji gospodarczej, która ma służyć producentom i innym podmiotom gospodarczym. Interes producentów rolnych, a w konsekwencji polskiego rolnictwa wymaga, aby izby rolnicze aktywnie uczestniczyły w kształtowaniu krajowej polityki rolnej. Obowiązujące uregulowania prawne⁵ jednoznacznie wskazują, że uprawnienia izb rolniczych ujęte zostały bardzo wąsko i ograniczają się do czynności opiniodawczo-doradczych. Umocnienie pozycji izb rolniczych w ramach AKIS wymaga zmiany w regulacji prawnej, tj. ustawy o izbach rolniczych.

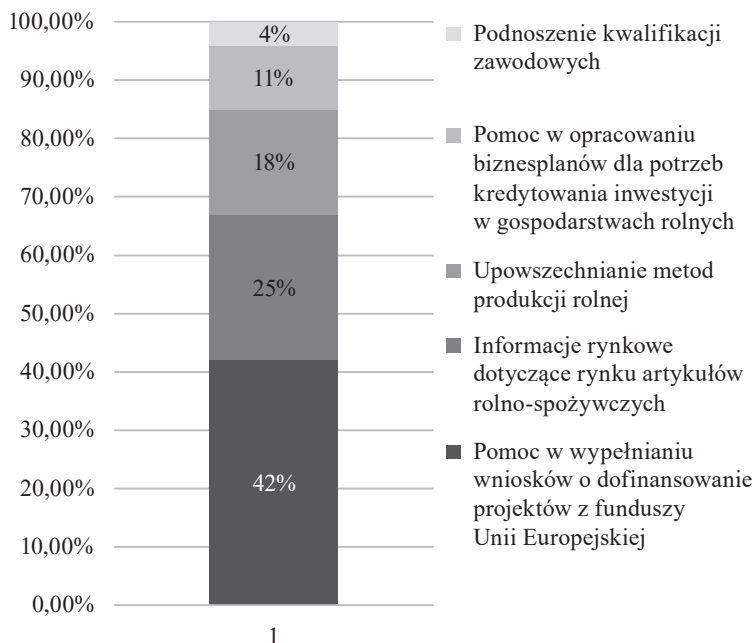
3. Udział izb rolniczych w doradztwie wspierającym realizację projektów podnoszących konkurencyjność rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach PROW 2014-2020

W powszechnie artykułowanych opiniach działania systemu doradztwa rolniczego nie w pełni zaspokajają oczekiwania i potrzeby współczesnego rolnictwa. Krytyczne uwagi dotyczą głównie doradztwa rolniczego świadczonego przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego. W przypadku izb rolniczych wskazuje się odmienny charakter doradztwa, dominuje głównie doradztwo prawne. Uwagi dotyczące usług doradczych koncentrują się głównie na nieskuteczności świadczonych usług, trudnym dostępie do doradców, braku odpowiedzialności za świadczone usługi, ograniczonym stosowaniu nowoczesnych form doradztwa oraz zbiurokratyzowanym trybie postępowania. Zadania izb rolniczych w zakresie świadczenia usług doradczych wynikają bezpośrednio z art. 5 ust. 1 ustawy o izbach. Podejmowanie wzajemnej współpracy izb rolniczych i jednostek doradztwa rolniczego w zakresie usług doradczych określone zostało w art. 5 ust. 2 pkt 6 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego. Przepisy tej ustawy wskazują, że realizacja zadań doradczych jest prowadzona we współpracy z izbami rolniczymi. W związku z powyższym izby rolnicze i jednostki doradztwa rolniczego zawierały stosowne porozumienia o wzajemnej współpracy, gdyż zadania z zakresu doradztwa obu jednostek dotyczą tych samych obszarów. W praktyce taki sam zakres zadań i kompetencji tych ważnych

⁵ Ustawa o izbach rolniczych z 14 grudnia 1995 r.

podmiotów wchodzących w skład AKIS przełożył się na szeroką współpracę, wymianę doświadczeń czy też prowadzenie wspólnych skorelowanych działań. Widać jest wzajemne współdziałanie izb rolniczych i jednostek doradztwa rolniczego. Założenia Wspólnej Polityki Rolnej formują wielkie oczekiwania wobec instytucji doradczych, zalecają tworzenie nowych form współpracy, np. Europejskie Partnerstwo na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Wiejskich, przeznaczając na ten cel znaczne środki finansowe. Znaczenie systemu doradztwa rolniczego we WPR na lata 2014-2020 wynika z cytowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013. Zamieszczenie podstaw prawnych doradztwa w rozporządzeniu horyzontalnym stanowi podkreślenie wagi i znaczenia regulacji, a także wskazuje, że zakres zadań został poszerzony i wykracza poza dotychczasowe wymagania. W nowej koncepcji wieloelementowe – wielopodmiotowe doradztwo rolnicze dotyczy wszystkich instrumentów wdrażanych w ramach wspólnej polityki rolnej, a jego skuteczność stanowi przedmiot stałego monitorowania i oceny. System doradztwa składa się z dowolnej liczby organów, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W polskim systemie doradztwa dominuje sektor jednostek publicznych, których działalność finansowana jest ze środków pochodzących z budżetu państwa. Minimalny zakres przedmiotowy obejmuje doradztwo w zakresie wymogów dobrej kultury rolnej, praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska, ochrony bioróżnorodności i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, zrównoważonego rozwoju działalności małych gospodarstw rolnych, innej działalności prowadzonej na obszarach wiejskich, zwłaszcza działalności innowacyjnej. Zadaniem izb rolniczych realizujących zadania w zakresie doradztwa jest także podejmowanie działań w ramach przyjętych przez państwo członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich. Korzystanie z usług doradczych jest dobrowolne, powszechnie dostępne. Doradcy muszą mieć odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Wyniki badań ankietowych (rys. 2) wykazały, że izby rolnicze najczęściej świadczyły usługi doradcze w zakresie pomocy w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie projektów z funduszy UE (42% wskazań). Działyły w tym zakresie wspólnie z jednostkami doradztwa rolniczego na podstawie zawartych umów o współpracy. W najmniejszym zakresie doradztwo izb rolniczych dotyczyło działań w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników i pracowników zatrudnionych w instytucjach obsługujących rolnictwo (4% wskazań).

Doradztwo izb rolniczych ma także na celu wsparcie rolników w zakresie wykorzystania środków PROW 2014-2021, głównie z przeznaczeniem na podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych. Zadania z zakresu doradztwa rolniczego ujęte zostały w art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) ustalającym katalog priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W katalogu szczegółowych zadań doradztwa zawarte zostały także zadania związane z upowszechnianiem innowacyjności w rolnictwie w ramach Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego stanowiącego

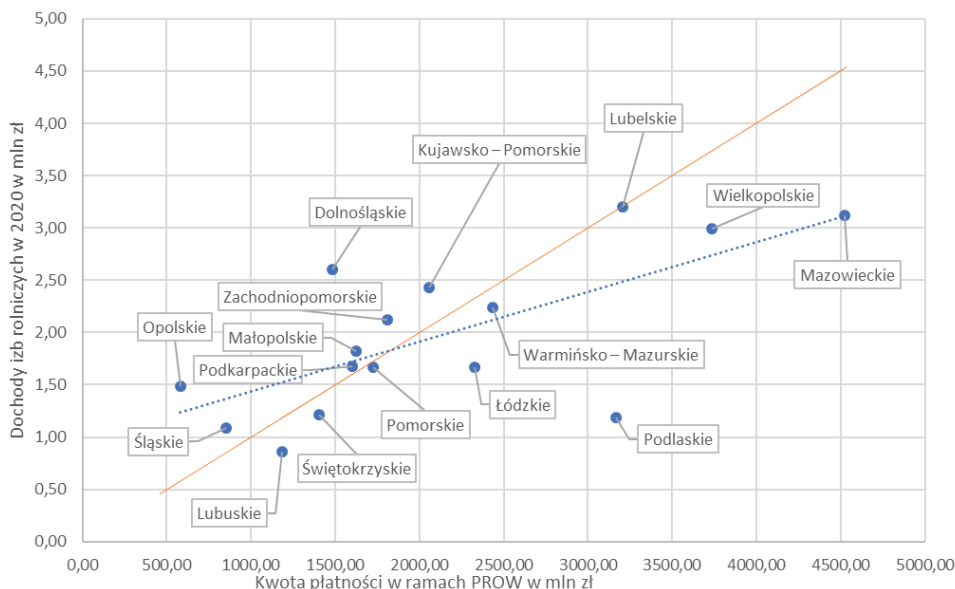


Rys. 2. Rodzaj doradztwa rolniczego świadczonego przez izby rolnicze dla rolników

Źródło: opracowanie własne – wyniki badań ankietowych.

element wsparcia rozwoju gospodarki rolnej. Dla potrzeb działań innowacyjnych na podstawie cytowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 utworzony został pomost pomiędzy najnowszymi badaniami i technologiami a rolnikami, przedsiębiorcami i usługami doradczymi w ramach sieci europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI-Agri). Sieć EPI-Agri tworzą grupy operacyjne, służby doradcze, organizacje samorządu rolniczego, terytorialnego i organizacje badawcze. Grupy operacyjne EPI tworzone są przez zainteresowane podmioty, takie jak producenci rolni, doradcy, naukowcy czy przedsiębiorcy ze sfery rolno-spożywczej. W sferze rolnictwa działalność innowacyjna określana jako EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa ma na celu poprawę konkurencyjności, bezpieczeństwa żywności, zmniejszenie wpływu na zmiany klimatyczne oraz racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi. W związku z powyższym zakres zadań izb rolniczych w ramach sieci EPI, określonych w cytowanym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013, powinien być także uwzględniony w ustawie o izbach rolniczych. Zadania ujęte w przepisach tej ustawy były aktualne w chwili jej uchwalenia, tj. w 1995 r., po 25 latach zatem zdecydowanie powinny być zaktualizowane. Ustawowe zadania izb rolniczych powinny uwzględniać zmiany, jakie wystąpiły w tym okresie w organizacji i funkcjonowaniu polskiego rolnictwa i mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej.

Analiza porównawcza dochodów izb rolniczych ze zrealizowanymi kwotami płatności w ramach PROW 2014-2020 w poszczególnych województwach wykazała występowanie istotnych zależności pomiędzy tymi zmiennymi. Dochody izb rolniczych determinują zakres wykonanych ustawowych zadań przez izby, który w istotny sposób wpływa na wskaźnik absorpcji środków UE w ramach PROW 2014-2020. W grupie 16 województw Polski wyszczególnione zostały śląskie, lubuskie, świętokrzyskie, podkarpackie, opolskie, w których wykorzystanie środków PROW 2014-2020 oraz dochody uzyskane przez izby rolnicze były najniższe (rys. 3).



Rys. 3. Relacje dochodów izb rolniczych w poszczególnych regionach do wykorzystania środków PROW 2014-2020 (według stanu na koniec 2020 r.)

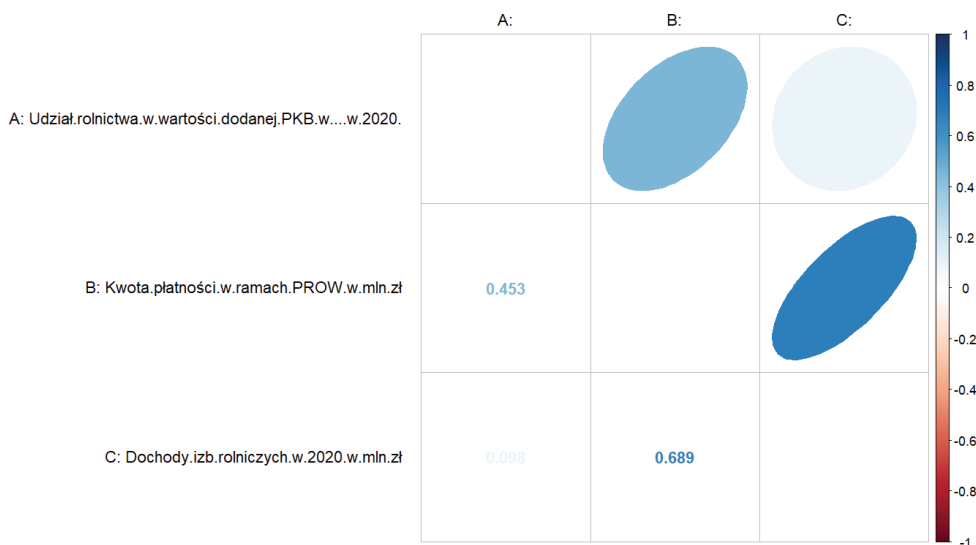
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Korelogram⁶ stanowi jedną z kartograficznych metod prezentacji, jest sposobem przedstawiania średniej wartości dowolnego zjawiska w określonych jednostkach przestrzennych (administracyjnych lub geometrycznych), zwanych polami podstawowymi lub jednostkami odniesienia. Wskaźnik określający dochody izb rolniczych jest wysoko skorelowany⁷ z kwotami płatności ze środków PROW na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. Najbardziej adekwatną zmienną jest kwota

⁶ Kolor czcionki zależy od siły korelacji – im jaśniejszy, tym korelacja mocniejsza.

⁷ Jako podstawową metodę oceniającą zależność pomiędzy badanymi zjawiskami (kwotą dochodów izb rolniczych, kwotą płatności PROW i udziałem rolnictwa w PKB) przyjęto analizę korelacji liniowej. Metoda ta określa współzależność pomiędzy zmiennymi ilościowymi. Współczynnik korelacji liniowej przyjmuje wartości z przedziału [-1;1]. Określa on siłę oraz kierunek związku;

płatności, która odzwierciedla realne środki z budżetu UE przekazane dla rolnictwa i obszarów wiejskich, co w następstwie wpływa na tworzenie PKB. Niski wskaźnik korelacji dotyczył zależności pomiędzy dochodami izb rolniczych a udziałem rolnictwa w PKB (rys. 4).



Rys. 4. Korelogram zależności pomiędzy kwotą płatności w ramach PROW 2014-2020 a dochodami izb rolniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podsumowując, należy stwierdzić, że izby rolnicze mogą, a nawet powinny podejmować systematyczne działania w zakresie doradztwa na rzecz innowacyjności gospodarstw, zarządzania jakością, zasobami ludzkimi, potencjałem ekonomicznym czy udziałem gospodarstw w projektach naukowo-badawczych. Doradztwo w większym zakresie powinno dotyczyć możliwości korzystania ze środków UE w ramach PROW. W zakresie usług objętych kompetencjami izb powinny się znaleźć także warunki bezpieczeństwa żywności, współpracy z ośrodkami badawczymi i naukowymi oraz z przedsiębiorcami przemysłu rolno-spożywczego, organizacjami ochrony środowiska, przedsiębiorcami działającymi w otoczeniu rolnictwa oraz organizacjami administracji rolnej i samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Izby rolnicze powinny świadczyć usługi odpłatne. W obecnie obowiązującym systemie prawa regulującym działalność izb rolniczych wykonywanie takich czynności przez izby nie jest możliwe. Ustawa o izbach rolniczych nie określa rodzaju usług ani też zasad ich świadczenia. Izby rolnicze wskazywały, że usługi odpłatne

im jego wartość jest bliższa „0”, tym współzależność między zmiennymi jest słabsza, natomiast im bliższa „1” lub „-1”, tym silniejsza.

mogłyby dotyczyć np.: warunków bezpieczeństwa żywności, udziału gospodarstw w projektach naukowo-badawczych, aplikacji o środki UE, zarządzania jakością lub zarządzania zasobami ludzkimi. Dochody uzyskane ze świadczenia takich usług poprawiłyby sytuację finansową izb.

4. Zakończenie

Konstatując, należy stwierdzić, że niezbędna jest konieczność współpracy i aktywnego partnerstwa izb rolniczych w zakresie transferu wiedzy i innowacji z instytucjami działającymi na rzecz rolnictwa. Interes producentów rolnych, a w konsekwencji polskiego rolnictwa wymaga, aby izby rolnicze aktywnie uczestniczyły w kształtowaniu krajowej polityki rolnej. Izby rolnicze w większym zakresie powinny podejmować działania mające na celu zapewnienie stabilności dochodów rolniczych, przepływu informacji, a także reprezentować interesy wszystkich członków. W związku z powyższym, aby izby mogły skutecznie reprezentować interesy zrzeszonych członków, konieczne są zmiany w regulacji prawnej dotyczącej izb rolniczych. Nowoczesny samorząd rolniczy odpowiadający na problemy współczesnego rolnictwa wymaga zmiany ustawy o izbach rolniczych. Obowiązujące przepisy jednoznacznie wskazują, że uprawnienia izb rolniczych zostały ujęte zbyt wąsko i ograniczają się do uprawnień opiniodawczo-doradczych. Przepisy tej ustawy w zakresie wykazu zadań izb były zasadne w okresie jej uchwalenia, czyli w 1995 r., jednak po ponad 25 latach wymagają aktualizacji. Zakres aktualnie obowiązujących zadań izb rolniczych nie uwzględnia doświadczeń, zmian w organizacji i funkcjonowaniu polskiego rolnictwa, rynków rolnych, obszarów wiejskich, innej świadomości producentów rolnych, lepszej znajomości mechanizmów wspólnej polityki rolnej ani oczekiwań i potrzeb producentów rolnych. W aktualnie obowiązującej ustawie o izbach rolniczych nie zostały określone zadania w zakresie transferu wiedzy i innowacji. Zadania doradztwa rolniczego w ramach AKIS w WPR na lata 2014-2020 wynikają z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

Szczególna pozycja samorządu rolniczego określona została ustawą o izbach rolniczych jako organie samorządu zawodowego rolników, którego celem jest m.in. reprezentowanie interesów rolników i rozwiązywanie problemów rolnictwa. Poprzez niespójność lub brak przepisów prawa widoczne jest marginalizowanie pozycji izb rolniczych przez organy administracji, zwłaszcza rządowej. Potrzebna jest zmiana ustawy o izbach rolniczych uwzględniająca wzmocnienie pozycji izb w procesach podejmowania decyzji politycznych i strategicznych dla rolnictwa. Rolnicy upatrują w nowej legislacji poprawę pozycji samorządu rolniczego w Polsce w strukturze instytucji obsługujących rolnictwo, a także wpływu samorządu na możliwość reprezentowania interesów rolników i producentów rolnych.

Literatura

- Agricultural Knowledge and Innovation Systems towards 2020 – an orientation paper on linking innovation and research. (2014). Brussels.
- Agricultural Knowledge and Innovation Systems towards the future A Foresight Paper, Standing Committee on Agricultural Research (SCAR). (2016). Strategic Working Group AKIS. Brussels.
- Agricultural Knowledge and Innovation Systems in Transition – a reflection paper, Standing Committee on Agricultural Research (SCAR) Collaborative Working Group AKIS. (2012a). Brussels.
- Agricultural Knowledge and Innovation Systems in Transition – a reflection paper, EU SCAR. (2012b). Brussels.
- Borkowska, M. i Kruszyński, M. (2019). Doradztwo rolnicze i samorząd rolniczy województwa łódzkiego w opinii producentów rolnych. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (29).
- Kania, J. i Żmija, J. (2016). Changes in agricultural knowledge and information systems: Case study of Poland. *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development*, (1).
- Król, M. A. i Jeżyńska, B. (2021). *Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Miś, T. (2011). Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej. *Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 12*. Rzeszów: Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Nosecka, B. (2018). Wsparcie innowacyjności w polskim rolnictwie. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 20(4).
- Paul, C. (2014). *AKIS and advisory services in Germany Report for the AKIS inventory (WP3) of the PRO AKIS Project*. Brussels.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 549, ze zm.).
- Sikora, K. (2012). Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce. *Studia Iuridica Lublinensia*, (17).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1027 ze zm.).
- Walenia, A. (2019). Zmiany w administracji rolnej i ich wpływ na wdrażanie instrumentów wsparcia rolnictwa w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63(11).
- Wiatrak, A. P. (2020). *Wiedza w systemie doradztwa rolniczego (7)*. Wydawca: Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Poznaniu.
- Wawrzyniak, B. M. (2019). Przegląd Systemów Doradztwa Rolniczego (FAS) i Systemów Wiedzy i Innowacji Rolniczych (AKIS) w krajach członkowskich UE. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 2(96).
- Wawrzyniak, B. M. (2020). Instrumenty wsparcia Wspólnej polityki rolnej w perspektywie finansowej 2021-2027. *Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Poznaniu*, (3).
- Wawrzyniak, B. (2020). Miejsce Systemu Doradztwa Rolniczego w nowej perspektywie finansowej WPR 2021-2027. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, (1).
- Walkowiak, K. (2004). *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. Poznań: Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Wyrzykowska, B. (2007). Organizacja i zadania izb rolniczych w Polsce. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, (9.2).

AGRICULTURAL SELF-GOVERNMENT IN THE PROCESS OF TRANSFERRING KNOWLEDGE AND ADVICE FOR AGRICULTURE AND RURAL AREAS

Summary: The Agricultural Knowledge and Innovation System of the European Union (AKIS) can be defined as a network of research institutes, advisory centres, agricultural schools and other non-governmental organisations, engaged in helping farmers to increase the innovativeness of their farms and solve new economic problems. Among many very important responsibilities of the chambers of agriculture, there are those of an advisory and informative nature in terms of agricultural activity, rural households and earning additional income by farmers. The responsibilities of an informative nature relate to collection and processing of economic information intended to help the producers and other economic operators. The aim of the paper is to assess the activities of the chambers of agriculture for the transfer of knowledge and advice for agriculture and rural areas. The activities of the chambers of agriculture regarding the support in acquiring EU funds implemented under the Rural Development Programme for 2014-2020 by the beneficiaries from particular regions have been analysed. The research methods applied include the analysis of legal acts, literature review and inference. As a result of research carried out, it has been concluded that there is a correlation between the scope of activities of a chamber of agriculture and the rate of absorption of EU funds by particular regions.

Keywords: chambers of agriculture, knowledge system, innovations.