

**Elżbieta Jachimowicz**

Katedra Nauk Humanistycznych SGGW

## **Tendencje zmian w systemie doradztwa rolniczego w Polsce**

### **System doradztwa rolniczego do 1991 r.**

Historia rozwoju doradztwa rolniczego w Polsce wskazuje na jego istotną rolę w procesie rozwoju wsi i rolnictwa. Jeśli sięgnąć do jego bardziej ukształtowanej organizacyjno-programowej koncepcji, tj. do okresu międzywojennego, to już wówczas jego miejsce w tym procesie było znaczące. Wśród wielu działań odradzającego się państwa odnoszących się do rolnictwa doradztwo rolnicze miało realizować wiele ważnych zadań: poprzez działania edukacyjne czy konkretną pomoc w rozwiązywaniu problemów związanych z prowadzeniem gospodarstw aż po inicjowanie działań służących tworzeniu społeczno-zawodowych organizacji na wsi. Doradztwo faktycznie pełniło wówczas rolę ważnego czynnika postępu na wsi.

Mimo trudnych warunków rozwojowych (m.in. niekorzystna struktura agrarna, niski poziom wykształcenia ludności rolniczej, zróżnicowany regionalnie poziom kultury rolnej), wkład doradztwa rolniczego w modernizację rolnictwa w tym okresie był znaczący. Bez wątpienia miało na to wpływ państwo poprzez dostrzeganie znaczenia doradztwa i tworzenie warunków jego rozwoju. Dowodem na to były działania na rzecz ilościowej rozbudowy służb doradczych, stworzenia specjalnego systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego doradców nie tylko na poziomie średnim, ale i wyższym. W nurt działań doradczych włączyły się w tym okresie placówki naukowe. Pracownicy naukowcy, nawiązując kontakty z praktyką rolniczą i producentami, zdobywali wiedzę o potrzebach praktyki, co miało wpływ na programy badawcze.

Doradcy rolni wypracowali wiele interesujących form i metod pracy (niektóre z nich przetrwały do dziś), wśród których na podkreślenie zasługują metody grupowe i środowiskowe. Cały ten ruch zawodowy był wspierany w tym okresie przez pozazawodowe działania oświatowe, a także upowszechnianie kultury w środowisku wiejskim. Było wyrazem rozumienia wpływu tych szerszych przeobrażeń cywilizacyjnych na wsi na tempo i zakres zmian w sferze zawodowej na wsi.

Druga wojna światowa przerwała te cenne i skuteczne działania. Po wojnie doradztwo rolnicze przechodziło różne etapy w swoim rozwoju. Charakterystyczne dla tych etapów było powiązanie organizacji i zadań służb doradczych z celami polityki społeczno-gospodarczej kraju. O ile tuż po wojnie (w latach 1945–1949) nawiązywano do doświadczeń międzywojennych, to stosunkowo szybko z nich zrezygnowano. I tak w latach 1950–1956 powołano instruktorów podporządkowanych zarządom rolnictwa i leśnictwa, a co ważniejsze – ich działalność miała charakter polityczno-propagandowy, związany z politycznymi koncepcjami zmian w rolnictwie.

Kolejny okres to zmiany organizacyjne wynikające z potrzeb fachowego wzmocnienia kółek rolniczych i ułatwienia realizacji zadań, jakie miały one do spełnienia. Okres ten (lata 1958–1968) służył również współuczestnictwu służb rolnych w realizacji zadań administracji państwowej związanych z rozwojem rolnictwa. W okresie tym miały miejsce, obok zadań związanych z organizacją produkcji rolnej, udane próby angażowania służb w upowszechnianie wiedzy i postępu na wsi.

Dalsza ewolucja służb nastąpiła po 1968 r., kiedy to wprowadzono nową sytuację prawną i organizacyjną służby rolnej (charakterystyczne jest to, że tak tę grupę zawodową nazywano) – przeniesiono te służby z kółek rolniczych do rad narodowych. W tym okresie do jej podstawowych obowiązków tej służby należało organizowanie produkcji w gromadzie i udzielanie rolnikom porad wynikających z treści gromadzkich planów rozwoju rolnictwa. Do zadań organizacyjnych w tym okresie należały m.in.: organizowanie racjonalnej gospodarki nawozowej, sporządzanie planów nasiennych, ochrony roślin, realizowanie zadań związanych z kontraktacją, rozwojem produkcji zwierzęcej z wykorzystaniem pasz przemysłowych. Zadaniom organizacyjnym podporządkowane były zadania oświatowe i doradcze. Nie ulega wątpliwości, że te pierwsze absorbowwały służby o wiele bardziej, co wpływało niekorzystnie na przebieg i wyniki pracy oświatowo-doradczej.

Wprowadzenie w 1973 r. nowego podziału administracyjnego i powołanie gminnej służby rolnej wzmocniło jej rolę w realizacji zadań oświatowo-doradczych. Nie oznacza to, iż została ona uwolniona z obowiązków związanych z organizowaniem produkcji. Dostrzeżono jednak znaczenie funkcji doradczej w osiąganiu celów gospodarczych. Chodziło tu m.in. o upowszechnienie idei specjalizacji produkcji, co wiązało się z koniecznością udzielania nie tylko wsparcia organizacyjnego, ale i oświatowo-doradczego.

Te dwa ostatnie okresy wiążą się również z ważnym dla przyszłości faktem powołania służby doradztwa specjalistycznego w rolniczych rejonowych zakładach doświadczalnych. Była to instytucja, której zadaniem było tworzenie warunków do wspierania praktyki rolniczej osiągnięciami nauk rolniczych i czu-

wanie nad wdrażaniem jej osiągnięć. Instytucja ta, która dała początek utworzonym w 1975 r. ośrodkom doradztwa rolniczego, odegrała istotną rolę we wzmocnieniu działań związanych z upowszechnianiem wiedzy i postępu w rolnictwie i sferze życia rodzinno-domowego (istniał odrębny dział i specjaliści zajmujący się wiejskim gospodarstwem domowym). RRZD, a następnie ODR wypracowały i upowszechniły wiele form, metod i treści związanych bezpośrednio z ideą postępu na wsi.

Od 1975 r. powołane ośrodki doradztwa rolniczego przejmując służbę rolną nadały nowy bieg rozwojowi doradztwa w Polsce. Działania programowe i metodyczne w sposób bardziej wyraźny lokują te służby w procesach oświatowo-doradczych. Podporządkowanie ODR administracji państwowej nie zwalnia jednak tej instytucji z odpowiedzialności za realizowanie zadań wynikających z planów rozwoju rolnictwa. Nie ulega jednak wątpliwości, iż przyjęta wówczas koncepcja pracy wiązała jej działalność z potrzebami rolników. Pojawiające się problemy rozwoju rolnictwa, ograniczenia w dostępie do środków produkcji rodziły jednak wiele trudności.

Powyższe rozważania wskazują na fakt, iż w organizacji i zadaniach doradztwa rolniczego obserwuje się wiele zmian. Niezależnie jednak od oceny poszczególnych okresów, działalność ta odegrała pewną rolę w urzeczywistnieniu idei postępu w rolnictwie.

Ograniczenia w spełnianiu właściwych dla doradztwa funkcji wynikały m.in. z:

- niestabilnej koncepcji rozwoju rolnictwa. Częste zmiany w polityce rolnej i zbyt wygórowane plany wzrostu produkcji w krótkich okresach powodowały angażowanie doradców do uczestnictwa w ich realizacji kosztem systematycznej pracy oświatowo-doradczej,
- często zmieniające się plany i programy doradcze nie pozwalały na osiągnięcie trwałych i pożądanych zmian w sferze wiedzy i osobowości rolników,
- programy doradcze nie uwzględniały zróżnicowanych warunków i możliwości urzeczywistniania zawartych w nich zadań (dotyczyło to zarówno uwarunkowań obiektywnych, jak i subiektywnych),
- złożoność i czas realizacji zadań powodowały, iż doradcy kierowali je przede wszystkim do tych rolników, którzy mieli lepsze możliwości ich urzeczywistnienia. Doradztwo nie było więc systemem pomocy o charakterze powszechnym, co nie służyło budowaniu wysokiej rangi tej działalności w środowisku rolniczym. Problem ten zaostrzał się przy wyraźnej tendencji do zmniejszania ilości etatów w ośrodkach doradztwa.

Te i inne ograniczenia spowodowały, iż wobec zaistniałych zmian ustrojowych konieczność budowania bardziej sprawnego systemu doradztwa stała się niezbędna.

## Kierunki rozwoju systemu doradztwa rolniczego po 1991 r.

Główne przyczyny doskonalenia systemu doradztwa wynikały z transformacji ustrojowej i nowej koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Uznano, że w procesach przeobrażeń wsi i rolnictwa doradztwo ma do spełnienia ważną rolę, ale konieczne jest dokonanie poważnej reorganizacji strukturalnej i programowej tej instytucji.

Głównym założeniem kreowania nowoczesnego systemu doradztwa było takie kształtowanie potrzeb rolników, aby to oni stawali się aktywną stroną w nawiązywaniu kontaktów z instytucją doradczą.

Przeprowadzona diagnoza dotycząca warunków urzeczywistnienia tego założenia wskazała na konieczność innego niż do tej pory rozłożenia akcentów w celach systemu doradztwa z przedmiotowych (maksymalizacja produkcji) na podmiotowe (potrzeby rolników). Chodziło tu m.in. o:

- uspołecznienie doradztwa, co stwarzałoby szansę na większy wpływ rolników na treść programów oświatowo-doradczych czy, szerzej, na zarządzanie doradztwem,
- zmianę treści pomocy i koncentrowanie się na problematyce ekonomicznej, jakości produkcji, zagadnieniach marketingu, alternatywnych źródłach dochodu, organizowaniu działań zespołowych, ochrony środowiska, problemów społecznych rodzin rolniczych,
- wzbogacenie form, metod i środków zapewniających dostępność pomocy wszystkim rolnikom,
- podwyższenie poziomu kwalifikacji zawodowych doradców dzięki kreowaniu nowoczesnego systemu doskonalenia przygotowującego kadry doradcze do nowych zadań,
- budowanie silnych związków z ośrodkami nauki,
- stymulowanie zachowań przedsiębiorczych i innowacyjnych producentów.

Tworzenie podstaw nowoczesnego systemu doradztwa, zdolnego do reagowania na dokonujące się zmiany w sytuacji rolników i ich rodzin, napotykało na wiele trudności spowalniających proces jego doskonalenia. W początkach lat dziewięćdziesiątych do trudności tych zaliczyć można:

- zróżnicowane poglądy co do kierunków zmian, wśród których pojawiły się nawet tak skrajne opinie, jak te o zlikwidowaniu systemu doradztwa,
- brak akceptacji przez same ośrodki doradztwa kierunków zmian zaproponowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,

- trudności finansowe w budżecie państwa, co przyniosło poważne zmniejszenie nakładów na doradztwo (zmniejszanie stanu zatrudnienia, brak środków na działalność merytoryczną).

Te i inne trudności zbiegały się ze wzrastającym zainteresowaniem rolników pomocą doradczą.

Początek lat dziewięćdziesiątych i lata następne to okres intensywnej pomocy ze strony organizacji międzynarodowych (głównie Banku Światowego i FAO), mającej na celu wypracowanie koncepcji zmian w doradztwie rolniczym w Polsce.

Chodzi tu o przygotowany przez Bank Światowy raport dotyczący strategii rozwoju rolnictwa w części odnoszącej się do doradztwa<sup>1</sup>. Autorzy raportu dostrzegając rolę doradztwa w procesie transformacji polskiego rolnictwa postulowali wiele działań, poczynając od zmian strukturalnych zarządzania systemem, doskonalenia doradców, aż po usprawnienie koncepcji metodycznych. Propozycje te dotyczyły m.in. konieczności koncentrowania zadań instytucji doradczej na autentycznej pracy doradczej bez angażowania jej w prace administracyjne i polityczne, określały podstawowe obszary tej działalności (gospodarstwo rolne i wiejskie gospodarstwo domowe, szkolenie, doradztwo analityczne i diagnostyczne), konieczność doskonalenia przepływu informacji, współpracy z nauką, różnicowania programów doradczych w zależności od sytuacji gospodarstw i potrzeb ich właścicieli, atestacji stanowisk personelu doradczego i wypracowanie koncepcji doskonalenia. Propozycje te w szczególowym ujęciu przewidziano do wdrażania w różnych okresach. Ostatni okres to m.in. komercjalizacja i prywatyzacja doradztwa.

Drugim dokumentem był tzw. Plan bazowy, opracowany przez starszego doradcę z Ministerstwa Rolnictwa Stanów Zjednoczonych, w którym wskazano również na konieczność budowania efektywnego systemu doradztwa jako instytucji współuczestniczącej w procesie restrukturyzacji rolnictwa. W dokumencie tym zdefiniowano bardziej szczegółowo główne grupy klientów systemu doradztwa: rolnicy produkujący na rynek, liderzy społeczności lokalnych, kobiety wiejskie, zwolnieni z pracy i powracający na wieś chłopci-robotnicy, kadra kierownicza agrobiznesu, zubożali rolnicy z jednym źródłem dochodów<sup>2</sup>.

Oba te dokumenty stały się podstawą przygotowanej przez resort rolnictwa reformy systemu doradztwa.

Pierwszy rok reformy przyniósł wiele istotnych zmian jakościowych, wśród których można choćby wskazać, iż w statutach nadanych ODR przez

<sup>1</sup>M. Drygas: *Rola programów pomocowych w procesach dostosowawczych doradztwa rolniczego w Polsce do wyzwań gospodarki rynkowej i członkostwa w UE*. [w:] Kierunki rozwoju doradztwa rolniczego w Polsce na tle tendencji światowych. PAN, IRWiR, Warszawa 2001, s. 47.

<sup>2</sup>Op. cit., s. 51.

organ założycielski znalazły się jedynie zadania związane z działalnością doradcą. Przystąpiono do intensywniejszych działań związanych z doskonaleniem kadry doradczej. Programy doskonalenia obejmowały problematykę dotyczącą aktualnych dla tego okresu zagadnień (np. zarządzanie gospodarstwem, ekonomika rolnictwa, marketing, formy przedsiębiorczości, ochrona środowiska). Kolejnym ważnym wydarzeniem było powołanie w większości województw społecznych rad doradztwa rolniczego. Rok 1991 i lata następne to okres, w którym wykorzystywano pomoc zagraniczną i wiele przedsięwzięć służących doskonaleniu systemu doradztwa w Polsce. Poznawanie nowoczesnych rozwiązań instytucji doradczych, szkolenie doradców, wyposażanie ośrodków doradztwa w nowoczesny sprzęt (komputerowy i poligraficzny) to główne formy tej pomocy. Szczególną rolę odegrał tzw. Polsko-Amerykański Program Doradztwa Rolniczego.

Drugim programem był PHARE, który miał pełnić istotną rolę w tworzeniu podstaw i określaniu kierunków doskonalenia systemu.

Pomyślnym zjawiskom w procesie rozwoju zaczęły jednak towarzyszyć zjawiska negatywne, osłabiające tempo przebiegu procesu kreowania nowoczesnego systemu doradztwa.

Najważniejsze bariery rozwojowe dotyczyły braku koncepcji dalszego rozwoju instytucji doradczej i braku uregulowań prawnych. Reforma samorządowa w 1999 r. przeniosła wiele dyskusji nad usytuowaniem ODR w samorządzie wojewódzkim, a przedstawiciele izb rolniczych optowali za ich powiązaniem ze strukturami samorządu zawodowego. Ostatecznie ODR-y i ich struktury pozostały w gestii Ministerstwa Rolnictwa.

Z ważniejszych zmian należy odnotować powołanie w 1999 r. i nadzorowanego przez Ministra Rolnictwa Krajowego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (na bazie dotychczas działających Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie, Krajowego Centrum Oświaty Rolniczej i sześciu ODR-ów). Krajowe Centrum koncentruje swoje zadania na zagadnieniach integracji rolnictwa z UE, informacji na rzecz wsi i rolnictwa, doskonalenia kadr doradczych, upowszechniania wyników badań, działalności wydawniczej.

Wzmocnieniu roli Centrum z punktu widzenia koordynacji i wspomagania lokalnych ogniw systemu doradztwa towarzyszy jednak niekorzystne zjawisko, a mianowicie zmniejszenie liczby doradców pracujących w terenie. Ponadto, występują nie do końca rozwiązane problemy kompetencyjne – regionalne oddziały Centrum w dalszym ciągu pełnią w swoim terenie funkcje wojewódzkich ośrodków doradztwa.

W 16 województwach funkcjonują ośrodki doradztwa rolniczego podległe wojewodom.

Oceniając dokonane w ostatnich latach zmiany można stwierdzić, iż nakładane na ośrodki doradcze zadania i oczekiwania wynikające z przeobrażeń gospodarczych wsi i rolnictwa, integracji z UE i warunków ich urzeczywistnienia (poziom przygotowania ogólnego i zawodowego rolników, gotowość do zachowań przedsiębiorczych i innowacyjnych) nie gwarantują osiągnięcia wysokiej skuteczności działań. Jeśli spojrzeć z punktu widzenia rolników, to ich uczestnictwo w zadaniach wynikających przykładowo z takich programów, jak program rolno-środowiskowy, rachunkowości, rozwoju przedsiębiorczości i związanych z nimi programów pomocowych UE nastęrczać będzie wiele nowych i złożonych problemów. W ich rozwiązywaniu konieczna będzie pomoc ze strony służb doradczych.

Wymagać to będzie dokonywania dalszych istotnych i celowo wprowadzanych zmian w systemie doradztwa rolniczego.

Wyniki projektów PHARE, w których podejmowane zadania dotyczą problemów doradztwa rolniczego, dostarczą bez wątpienia ważnych wskazań co do kierunków zmian.

Nadanie odpowiedzialnej rangi działalności doradczej wymaga uruchomienia instrumentów prawnych określających precyzyjnie miejsce i rolę doradztwa w procesie rozwoju wsi i rolnictwa. Konieczne jest tu wykorzystanie doświadczeń innych krajów, w których doradztwo pełni rolę szeroko rozumianego intelektualnego systemu wsparcia procesów rozwojowych. Idea ta wiąże doradztwo z szeroko pojętym systemem wiedzy rolniczej, którego składnikami są takie elementy, jak polityka dotycząca kierunków badań, tworzenia i adaptacji wiedzy. Rola doradztwa w tym systemie to upowszechnianie wiedzy i pomoc w jej wykorzystaniu w praktyce.

Konieczne staje się porządkowanie struktury organizacyjnej systemu, zwłaszcza wobec pojawiającego się problemu czytelności kompetencji jego ogniów.

Biorąc pod uwagę fakt niskiej dochodowości gospodarstw rolnych w Polsce, w najbliższych latach głównym źródłem finansowania systemu doradztwa powinien być budżet państwa. Zmianom sytuacji ekonomicznej gospodarstw może towarzyszyć w dalszej perspektywie komercjalizacja, prywatyzacja usług doradczych.

Budowanie wysokiej rangi doradztwa w świadomości klientów-rolników to wysoki poziom kompetencji pracowników-doradców, co wiąże się z koniecznością funkcjonowania sprawnego systemu doskonalenia zawodowego. Doskonalenie programów, metod i środków realizacji zadań z niego wynikających musi uwzględniać różnicowane czasowo i przestrzennie oczekiwania i potrzeby rolników. Diagnozowanie tych potrzeb to droga do wzrostu zainteresowania rolników współpracą z doradcami.

Powyższe uwagi wskazują na konieczność wprowadzania wielu jeszcze istotnych zmian mających służyć kreowaniu nowoczesnego systemu doradztwa rolniczego w Polsce.

Konieczność doskonalenia systemu doradztwa jest zjawiskiem naturalnym. Wynika to z jego dynamicznego charakteru, tj. dopasowania jego struktur organizacyjnych, programów, metod i środków do zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarstw i towarzyszących im zmian oczekiwań i potrzeb życiowych rodzin rolniczych.

## Literatura

- K. DUCZKOWSKA-MALYSZ: *Zadania systemu wiedzy rolniczej w procesach przeobrażeń wsi i rolnictwa*. [w:] Doradztwo rolnicze jako ogniwo systemu wiedzy rolniczej w procesach modernizacji wsi i rolnictwa oraz integracji z UE, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, SGGW, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Poświętne 1996.
- M. DRYGAS: *Strategia i wdrażanie reformy państwowego doradztwa rolniczego w latach dziewięćdziesiątych*. [w:] Kierunki rozwoju doradztwa rolniczego w Polsce na tle tendencji światowych. PAN IRWiR, Warszawa 2001.
- M. DRYGAS: *Rola programów pomocowych w procesach dostosowawczych doradztwa rolniczego w Polsce do wyzwań gospodarki rynkowej i członkostwa w UE*. [w:] Kierunki rozwoju doradztwa rolniczego w Polsce na tle tendencji światowych. PAN, IRWiR, Warszawa 2001.
- C. MAZIARZ: *Agronomia społeczna*, PWN, Warszawa 1974.

## Tendencies of Changes in Agricultural Extension in Poland

### Abstract

The history of the agricultural extension development in Poland is accompanied by a lot of achievements connected with resolving problems both of the country and agriculture. The present assessments of the agricultural extension system reveal that there are needed considerable efforts to create a modern system in this area. The experiences of agricultural extension in other states as well as valuable Polish experiences should be useful to accelerate the process of changes.