

## DORADZTWO ROLNICZE W KONTEKŚCIE NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM TEORII DÓBR PUBLICZNYCH

*Anna J. Parzonko*

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania  
i Doradztwa Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Kierownik Katedry: prof. dr hab. Krystyna Krzyżanowska

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój wsi, dobra publiczne, doradztwo rolnicze, instytucja, nowa ekonomia instytucjonalna

*Keywords: sustainable development of rural areas, public goods, agricultural advisory services, institution, new institutional economics*

JELcode: H4, O18

**S y n o p s i s.** W opracowaniu podjęto próbę umiejscowienia problematyki systemu doradztwa rolniczego w świetle ekonomii instytucjonalnej i dóbr publicznych. Przedstawiono główne założenia teorii dóbr publicznych w nawiązaniu do dóbr publicznych generowanych na obszarach wiejskich. Przedstawiono system doradztwa rolniczego w Polsce na kilku poziomach agregacji, a następnie scharakteryzowano działalność ośrodków doradztwa rolniczego jako ogniwa pełniącego w tym systemie wiodącą rolę.

### WSTĘP

Do przeszłości dzisiaj już należy utożsamianie wsi z rolnictwem. I chociaż w dalszym ciągu rolnictwo jest dominującym kierunkiem działalności na terenach wiejskich, to coraz wyraźniej zaznacza się ich wielofunkcyjny charakter. Obok rolnictwa zaczynają rozwijać się inne pozarolnicze rodzaje działalności, podejmowane bądź to przez rolników lub też innych mieszkańców wsi niezwiązanych z rolnictwem, bądź osoby spoza wsi lokujące kapitał w rozwój firm o charakterze produkcyjnym, usługowym, handlowym, oświatowo-kulturalnym na terenach wiejskich. Marek Kłodziński jako główny cel wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich i zarazem cel w polityce wiejskiej wskazał poprawę warunków życia i pracy rodzin żyjących na wsi i wyrównanie ich poziomu w stosunku do standardu życia ludności miejskiej. Zwiększenie zatrudnienia pozarolniczego, większa możliwość wyboru pracy, a także jej różnorodność przyczyni się do polepszenia sytuacji dochodowej ludności wiejskiej oraz spowoduje wzrost atrakcyjności wsi jako miejsca życia i pracy, w konsekwencji prowadząc do jej rozwoju społeczno-gospodarczego [Kłodziński 1999]. Wielofunkcyjny rozwój wsi jest jednym

z czynników rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich rozumianego jako osiągnięcie równoczesnego postępu na trzech płaszczyznach, tj. ekonomicznej (trwały rozwój gospodarczy przekładający się m.in. na realne podnoszenie stopy życiowej społeczeństwa), społecznej (zapewnienie równych szans dostępu do korzystania ze środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa czy jednakowych szans rozwoju) i ekologicznej (trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, zachowanie zasobów nieodnawialnych, poprawa obecnej jakości środowiska) [Adamowicz, Zwolińska-Ligaj 2009]. Obszary wiejskie i rolnictwo rozwijające się według zasad zrównoważonego rozwoju stają się dostawcami dóbr publicznych.

Można wskazać wiele czynników determinujących realizację idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich począwszy od endogennych zasobów istniejących na danym terenie po realizowane wsparcie instytucjonalne. Ośrodki doradztwa rolniczego stanowią istotny element otoczenia instytucjonalnego wspierającego rozwój obszarów wiejskich. Są jedyną instytucją, w której przyjęte struktury organizacyjne stwarzają możliwość łatwego kontaktu z jak najszerszą grupą poradobiorców. W strukturze organizacyjnej ośrodka doradztwa rolniczego wyróżnia się szczebel gminny (w większości gmin funkcjonują gminne punkty doradcze), powiatowy (w każdym powiecie funkcjonują PZDR – Powiatowe Zespoły Doradców Rolniczych) i szczebel wojewódzki. Jednostki te świadczą usługi doradcze w bardzo szerokim zakresie, zaś działania doradcze są ukierunkowane na rozwój rolnictwa i rynków rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, wielofunkcyjnego zagospodarowania potencjału wsi, rozwój różnych form przedsiębiorczości, w tym tworzenie alternatywnych źródeł zarobkowania dla ludności rolniczej, itp.

## CEL I METODYKA

Celem opracowania jest zaprezentowanie najistotniejszych wątków w dyskusji na temat miejsca doradztwa rolniczego w wybranych nurtach ekonomicznych. Sformułowano następującą hipotezę badawczą: doradztwo rolnicze rozumiane jako zorganizowana, celowa działalność instytucji doradczych mająca na celu pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkańców obszarów wiejskich, wynikających z ich społeczno-gospodarczego funkcjonowania, znajduje umocowanie teoretyczne w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej w teorii dóbr publicznych. Opracowanie ma charakter w znacznej części teoretyczny, dlatego też podstawową metodą badawczą umożliwiającą osiągnięcie założonego celu był przegląd literatury przedmiotu. Dodatkowo dokonano oceny dokumentów udostępnionych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) dotyczących działalności jednostek doradztwa rolniczego w roku 2017 oraz sprawozdań z działalności Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie za lata 2005-2017.

## OBSZARY WIEJSKIE JAKO ŹRÓDŁO DÓBR PUBLICZNYCH

W kontekście założeń teoretycznych nowej ekonomii instytucjonalnej można zauważyć, że instytucje państwa odgrywają w nich znaczącą rolę, przejmując niejako prerogatywy mechanizmów wolnorynkowych, a jednocześnie wpisują się one poprzez społeczną

odpowiedzialność i ochronę przyrody oraz paradygmat produkcji dóbr nieżywnościowych i dbałość o krajobraz i kulturę, w koncepcję teorii dóbr publicznych [Maciejczak 2009]. W nowej ekonomii instytucjonalnej zakłada się konieczność produkowania, dostarczania dóbr publicznych przez państwo lub co najmniej pokrywania kosztów finansowania oraz dystrybucji dóbr publicznych.

Terminy „dobro prywatne” i „dobro publiczne” wprowadził Paul Samuelson w pierwszej połowie lat 50. XX wieku w dwóch artykułach. Zdefiniował on dobra publiczne na zasadzie przeciwstawienia do dóbr prywatnych oraz wykazał niemożność zapewnienia przez mechanizm rynkowy optymalnego poziomu ich produkcji i wyznaczył warunek optymalizacji jako zrównanie marginalnego kosztu społecznego wytworzenia dobra z sumą krańcowych stóp substytucji wszystkich konsumentów tego dobra [Daniłowska 2014]. W teorii ekonomii pojawia się wiele definicji dobra publicznego o węższym lub szerszym zakresie pojęciowym. Joseph E. Stiglitz czyste dobro publiczne definiuje jako taki rodzaj dobra publicznego, w przypadku którego koszt krańcowy udostępnienia go dodatkowej osobie jest zawsze równy zeru (konsumpcja jest całkowicie nierywalizacyjna) oraz niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z jego konsumpcji [Stiglitz 2004]. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że jeśli ktoś korzysta z dobra publicznego, to korzysta z niego każdy. Bez względu na to, czy z jego konsumpcji można kogokolwiek wykluczyć, czy też nie, dobro publiczne, o które nie trzeba rywalizować, ma tę właściwość, że dodatkowe osoby mogą z niego korzystać przy zerowym (lub bardzo małym) koszcie krańcowym [Samuelson, Marks 2009].

Specyficznym rodzajem dobra publicznego jest dobro społeczne. To dobro, które mogłoby być dobrem prywatnym, ale z różnych powodów, zazwyczaj ze względu na skutek prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej, jest dostępne dla każdego obywatela i finansowane ze środków publicznych [Kargol-Wasiluk 2008]. Według Iwony Kowalskiej przesłanką tworzenia dóbr społecznych jest umożliwienie ich konsumpcji obywatelom, których dochody indywidualne mogłyby uniemożliwić (bariera dochodowa) lub ograniczać ich nabycie, gdyby dobra te były alokowane na zasadach rynkowych (komercyjnych) [Kowalska 2009].

Pojęcie dobra publicznego swym znaczeniem obejmuje szereg dóbr, usług i innych rzeczy służących interesowi społecznemu, które nie są generowane przez rynek. Wiele dostarczanych przez państwo dóbr publicznych nie mieści się w kategorii czystych dóbr publicznych, ale mogą one w pewnym stopniu wykazywać jedną z ich dwóch właściwości: konsumpcja danego dobra nie jest przedmiotem rywalizacji bądź też nikogo nie da się z niej wykluczyć. Szeroka definicja dóbr publicznych powoduje, że głównym kryterium kwalifikującym dobra do grupy dóbr publicznych jest zawodność rynku w zakresie zaspokajania niektórych potrzeb społecznych oraz oczekiwania społeczne przekładające się na finansowanie niektórych dóbr z budżetu państwa, pomimo tego, że mają one niekiedy nawet cechy dóbr prywatnych, co w konsekwencji powoduje zwiększenie zakresu sektora publicznego [Polcyn 2017].

W literaturze przedmiotu szerokie zainteresowanie wywołują dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo jako efekty zewnętrzne działalności rolniczej. Takie podejście ogranicza jednak możliwość rozważania wpływu na wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wielu czynników zewnętrznych, do których zaliczyć należy działalność doradczą. Znakomita część dóbr publicznych powstaje i rozwija się dzięki celowej działalności ukierunkowanej na ich wytworzenie.

Na obszarach wiejskich są generowane (przy dużym udziale rolnictwa) liczne dobra publiczne, do których należy zaliczyć:

- 1) środowiskowe dobra publiczne, wśród których są: różnorodność biologiczna obszarów wiejskich, jakość wód powierzchniowych i podziemnych, funkcjonalność gleby, stabilność klimatu – zwiększanie składowania dwutlenku węgla oraz redukcja emisji gazów cieplarnianych, itp.;
- 2) społeczne dobra publiczne, takie jak:
  - zachowanie charakterystycznych dla regionu krajobrazów rolniczych,
  - zachowanie żywotności obszarów wiejskich, która wiąże się zarówno z miejscami pracy, minimalnym poziomem usług i infrastruktury oraz potencjałem ludzkim, jak również z dobrymi sieciami społecznościowymi, które służą utrzymaniu i promowaniu tych wartości w celu zapewnienia długoterminowej efektywności i atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsca do życia, pracy i odwiedzania,
  - zabezpieczenie podaży żywności w długiej perspektywie czasowej na poziomie europejskim i globalnym. Zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia tego celu ma utrzymanie zdolności do zrównoważonej produkcji żywności w przyszłości poprzez odpowiednie gospodarowanie.

Aby osiągnąć odpowiedni poziom podaży dóbr publicznych, potrzebna jest pewna forma interwencji programowej, aby stworzyć rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich ekonomiczne zachęty do gospodarowania gruntami i innymi zasobami w sposób generujący dobra publiczne. Jednakże, jak zauważył Jerzy Wilkin w rozważaniach na temat wielofunkcyjności rolnictwa i powiązania tego zjawiska z polityką rolną, czy szerzej ujmując z różnymi rodzajami polityki państwa czy Unii Europejskiej, ważniejsze od takiej czy innej klasyfikacji dóbr jest określenie merytorycznie uzasadnionych podstaw utrzymania określonych rodzajów aktywności rolniczej (funkcji rolnictwa) i skonstruowanie skutecznych i efektywnych sposobów publicznego wsparcia owych funkcji [Wilkin 2010].

Dobra publiczne o charakterze kulturowym, historycznym, ludzkim czy środowiskowym są istotnym elementem trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich. Tymczasem zaobserwowane procesy demograficzne powodują wyludnianie się obszarów wiejskich, starzenie się społeczeństwa i zanik tradycyjnych umiejętności i praktyk. Zachowanie funkcji rolniczych oraz tworzenie pozarolniczych miejsc pracy pomaga zatrzymać kapitał społeczny na wsi. Dobrze realizowana polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna być motorem do rozwoju przedsiębiorczości oraz ulepszania infrastruktury społecznej i kulturalnej opartej na wykorzystywaniu lokalnych dóbr publicznych. Dostępne są środki w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, które mogą służyć budowaniu ich potencjału. Należą do nich m.in. środki związane z doradztwem i szkoleniami. Usługi w zakresie szeroko definiowanego doradztwa rolniczego są jednym z częściej wymienianych obszarów interwencjonizmu państwa.

## DORADZTWO ROLNICZE W PARADYGMACIE NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Zainteresowanie ekonomistów instytucjami wynikało między innymi z uświadomienia i docenienia tego, że w procesie gospodarowania dokonuje się nie tylko wyboru w zakresie celów i sposobów wykorzystania ograniczonych zasobów produkcyjnych, co

było tradycyjnym obszarem zainteresowań ekonomii, ale też wyboru dotyczącego ram instytucjonalnych, w jakich przebiega gospodarowanie. Współczesny, gospodarujący człowiek działa w środowisku społecznym „nasyconym” wieloma instytucjami, które tworzą skomplikowaną matrycę. Wybór ram instytucjonalnych ma duże znaczenie dla skuteczności i efektywności gospodarowania, co nie jest już chyba przez nikogo kwestionowane [Wilkin 2016]. Leszek Balcerowicz wyróżnił trzy kategorie instytucji. Pierwszą kategorię instytucji stanowi ogólny porządek prawny wyznaczony przez konstytucję, prawo własności i zobowiązań, prawo o przedsiębiorstwach itp., drugą – szeroko rozumiane organizacje, do których zalicza m. in. państwo, przedsiębiorstwa i ich związki, zrzeszenia, itp. Natomiast trzecią kategorią instytucji są mechanizmy społeczne regulujące funkcjonowanie podmiotu w otoczeniu społeczno-gospodarczym [Balcerowicz 1997]. Jest to zbieżne z koncepcją instytucji przedstawioną w raporcie „Building Institutions for Markets. World Development Report”, według której instytucje to wszelkie reguły, narzucone mechanizmy czy organizacje wspierające transakcje rynkowe. Pomagają one przekazywać informacje, narzucają prawa własności i umów, administrują konkurencją na rynkach. Wszystkie instytucje wspierające rynek spełniają przynajmniej jedną z tych ról – czyniąc to, dają ludziom możliwość i bodziec do zaangażowania się w korzystną działalność gospodarczą [World Bank 2012]. Jak podkreślił Jerzy Wilkin efektywność organizacji zależy od zdolności przedsiębiorców do wychwytywania tworzących się okazji na rynku czy w sferze techniki. Przywołał on tym samym tezę, którą już w 1945 roku wysunął Friedrich von Hayek, że zasadniczym problemem ekonomicznym nie jest problem równowagi, lecz kwestia szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków, miejsca i czasu [Wilkin 2016]. W koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej coraz większą uwagę zwraca się na rolę instytucji w rozwoju gospodarczym i kształtowaniu zachowań ludzkich. Na potrzeby i wynikającą z nich działalność realizacyjną człowieka w dużym stopniu wpływa zarówno środowisko społeczne, jak i instytucjonalne. Dlatego też ważną rolę w regulowaniu zachowań człowieka odgrywają instytucje mające w zakresie działalności m.in. działalność doradczą [Parzonko, Sieczko 2017]. Instytucjami, których podstawowym celem jest doradztwo w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, są ośrodki doradztwa rolniczego.

Badania naukowe w dziedzinie doradztwa rolniczego prowadzi się na kilku poziomach agregacji. Najbardziej ogólny poziom stanowi organizacja skutecznego systemu doradztwa rolniczego. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej ewolucja systemu doradztwa rolniczego miała indywidualny przebieg, co spowodowało ukształtowanie różnych form systemu doradztwa – od państwowego, przez półpaństwowy, aż do prywatnego. Zmiany te z jednej strony były odpowiedzią na potrzeby rolników, z drugiej zaś wynikały ze specyfiki i możliwości budżetowych danego kraju [Firlej, Rydz 2012]. Jak podkreślił Andrzej P. Wiatrak w przypadku doradztwa rolniczego mamy do czynienia z systemem złożonym, składającym się z różnych organizacji (instytucji), które bezpośrednio zajmują się świadczeniem usług doradczych lub też ułatwiają funkcjonowanie organizacji doradczych poprzez tworzenie odpowiednich warunków [Wiatrak 2013]. Doradztwo nie może funkcjonować w oderwaniu od pozostałych instytucji i organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Współdziałanie z nimi jest niezbędne, by mogło ono w pełni wykorzystać swoje możliwości. Nie można doskonalić samego doradztwa bez doskonalenia systemu badań naukowych i mechanizmu łączącego je z doradztwem, jak również nie można doskonalić zarządzania doradztwem bez możliwości wpływania

rolników na jego program i ocenę uzyskiwanych efektów [Kania i in. 2011]. System doradztwa rolniczego w Polsce (ang. *Farming Advisory System, FAS*) tworzą państwowe jednostki doradztwa rolniczego (Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie i wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego), izby rolnicze oraz prywatne podmioty doradcze, mające akredytację MRiRW.

Wiele prac naukowych dotyczących doradztwa rolniczego dotyczy oceny funkcjonowania różnych typów organizacji doradczych oraz realizowanych przez nie zadań. Typologie podmiotów świadczących usługi w zakresie doradztwa rolniczego podlegają ewolucji. Pojawiają się na rynku tych usług nowe podmioty, takie jak prywatne firmy doradcze, stowarzyszenia branżowe świadczące doradztwo dla swoich członków, instytucje rządowe i pozarządowe itp.

Jednostki doradztwa rolniczego (JDR), pełniące wiodącą rolę w polskim systemie doradztwa rolniczego, są jednymi z ważniejszych instytucji otoczenia rolnictwa. Odegrały one istotną rolę w okresie modernizacji sektora rolnego i przemian w środowisku wiejskim poprzez działania o charakterze doradczym, edukacyjnym, informacyjnym i upowszechnieniowym. Rozważania na temat doradztwa najczęściej są prowadzone w dwóch wymiarach: instytucjonalnym i funkcjonalnym. Instytucjonalny poziom oceny przebiega dwupłaszczyznowo. Pierwszą płaszczyznę stanowi ocena funkcjonowania instytucji i organizacji świadczących usługi doradcze w różnym zakresie, a w szczególności ich formalno-prawnych podstaw funkcjonowania i zakres podejmowanej przez nie współpracy. Drugą płaszczyznę stanowi organizacja oddziaływań doradczych na poziomie doradztwa indywidualnego, grupowego, środowiskowego czy masowego przy wykorzystaniu nowoczesnych mass mediów, w tym także Internetu. Natomiast wymiar funkcjonalny dotyczy rozważań związanych z przedmiotem działalności doradczej. Tym samym dokonuje się określenia problemów i wynikającego z nich zapotrzebowania na usługi doradcze, takie jak na przykład doradztwo w zakresie technologii produkcji roślinnej lub zwierzęcej, doradztwo w zakresie odnawialnych źródeł energii, doradztwo podatkowe, finansowe, turystyczne, w zakresie wiejskiego gospodarstwa domowego itp. Istotą dobrej zorganizowanego systemu doradztwa rolniczego jest wspieranie mieszkańców obszarów wiejskich w dostosowywaniu do zmieniającego się otoczenia. Dlatego też zarówno organizacja systemu doradztwa rolniczego, jak i zakres świadczonych usług podlegają przeobrażeniom w zależności od sytuacji polityczno-gospodarczej państwa, koniunktury rynkowej czy zgłaszanych potrzeb ze strony odbiorców porad.

Podstawowym zasobem decydującym o sprawności i skuteczności działania każdej organizacji są ludzie. Ważny jest przede wszystkim poziom zatrudnienia i kwalifikacje doradców, ich wyposażenie techniczne, dostęp do baz danych oraz finansowanie doradztwa. W tabeli 1. przedstawiono stan zatrudnienia w jednostkach doradztwa rolniczego w roku 2017 z podziałem na województwa.

W ostatnich latach liczba osób pracujących w doradztwie rolniczym ulegała stopniowemu zmniejszaniu. W latach 2003-2015 zatrudnienie specjalistów i doradców zmniejszyło się o 1056 osób (26%) i w roku 2015 wynosiło 2984 osoby. Bardzo ważną grupą pracowników ze względu na bezpośredni kontakt z rolnikami i innymi klientami są pracownicy zatrudnieni w PZDR [Sass 2017]. Jak wynika z danych zestawionych w tabeli 1. w 2017 roku w PZDR pracowało 2323 doradców. Średnio na jednego doradcę w Polsce przypadało 607 gospodarstw. Jest to jeden z ważniejszych problemów wpływających negatywnie na funkcjonowanie doradztwa rolniczego w Polsce. Zbyt

Tabela 1. Wybrane dane dotyczące funkcjonowania ośrodków doradztwa rolniczego w 2017 roku

| Województwo         | Liczba osób zatrudnionych | Liczba osób na stanowiskach doradczych (doradcy terenowi) | Liczba gospodarstw przypadająca na 1 doradcę terenowego | Dotacja celowa dla ODR [tys. zł] | Wielkość dotacji [zł] na 1 gospodarstwo | Liczba zrealizowanych szkoleń |
|---------------------|---------------------------|---|---|----------------------------------|---|-------------------------------|
| dolnośląskie        | 239                       | 189 (163)   | 343   | 12 331                           | 220                                     | 1326                          |
| kujawsko-pomorskie  | 259                       | 186 (121)   | 527   | 10 791                           | 169                                     | 1199                          |
| lubelskie           | 327                       | 289 (231)   | 779   | 14 337                           | 80                                      | 1200                          |
| lubuskie            | 131                       | 79 (56)   | 361   | 6 167                            | 305                                     | 326                           |
| łódzkie             | 257                       | 208 (156)   | 795   | 12 939                           | 104                                     | 1459                          |
| małopolskie         | 199                       | 174 (145)   | 964   | 9 171                            | 66                                      | 711                           |
| mazowieckie         | 542                       | 316 (291)   | 731   | 20 960                           | 98                                      | 1854                          |
| opolskie            | 108                       | 83 (54)   | 490   | 5 926                            | 220                                     | 387                           |
| podkarpackie        | 302                       | 247 (199)   | 667   | 12 618                           | 95                                      | 1463                          |
| podlaskie           | 213                       | 180 (145)   | 560   | 8 100                            | 100                                     | 874                           |
| pomorskie           | 208                       | 174 (98)  | 398   | 11 442                           | 293                                     | 515                           |
| śląskie             | 181                       | 133 (97)  | 562   | 9 390                            | 172                                     | 900                           |
| świętokrzyskie      | 193                       | 139 (93)  | 917   | 9 168                            | 107                                     | 973                           |
| warmińsko-mazurskie | 179                       | 147 (112)   | 385   | 7 863                            | 182                                     | 776                           |
| wielkopolskie       | 359                       | 316 (262)   | 462   | 17 116                           | 141                                     | 3303                          |
| zachodniopomorskie  | 181                       | 145 (100)   | 296   | 9 197                            | 310                                     | 1237                          |
| Razem/średnio       | 3878                      | 3005 (2323)   | 607   | 192 056                          | 136                                     | 18503                         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MIRiRW i GUS.

duża liczba gospodarstw przypadających na jednego doradcę terenowego ogranicza bezpośredni i częsty kontakt rolnika z doradcą. Także finansowanie działalności doradczej jest niewystarczające, przy założeniu, że znakomita większość usług doradczych ma być dla klienta świadczona bezpłatnie. Średnio z budżetu państwa na jedno gospodarstwo przeznaczana jest kwota w wysokości 136 zł. Dotacje budżetowe są przeznaczane przede wszystkim na wynagrodzenia pracowników, a pozostałe środki są pozyskiwane z programów unijnych lub ze świadczonych odpłatnie usług. Podstawową formą świadczenia usług jest forma szkoleniowa, która ma wiele zalet, m.in. takich jak: elastyczność – szkolenia mogą być realizowane na dowolny temat z dowolnym wymiarem godzinowym w dowolnym miejscu w zależności od zapotrzebowania dla dowolnej liczby osób, łatwość w zorganizowaniu, niskie koszty. Z danych w tabeli 1. wynika, że w sumie w 2017 roku zorganizowano 18503 szkolenia, czyli średnio pracownik zatrudniony na stanowisku doradcy terenowego bądź specjalisty zorganizował w roku 6 szkoleń dla mieszkańców obszarów wiejskich.

Działalność doradcza w głównej mierze jest ukierunkowana na poprawę konkurencyjności polskiego sektora rolnego, poprawę warunków pracy i życia na polskiej wsi oraz podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich. Oferta ośrodków doradztwa rolniczego w 2017 r. skierowana do rolników i mieszkańców obszarów wiejskich miała na celu upowszechnianie wiedzy w zakresie rolnictwa i innych form gospodarowania oraz wspieranie gospodarstw rolnych. W ramach działalności informacyjnej, doradczej i upowszechnieniowej realizowano zadania stawiane przed doradztwem przez wspólną politykę rolną (WPR) oraz finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020). Możliwości dofinansowania polskiego rolnictwa z funduszy unijnych WPR oraz PROW 2014-2020 były jednym z wiodących priorytetów doradztwa. W tabeli 2. przedstawiono priorytetowe działania realizowane w 2017 roku przez ośrodki doradztwa rolniczego zlecone przez MRiRW z uwzględnieniem wybranych form doradczych, takich jak szkolenia stacjonarne i wyjazdowe oraz doradztwo indywidualne realizowane w formie porady lub informacji, które są najchętniej i najczęściej wykorzystywane w pracy przez doradców.

Największym zainteresowaniem w 2017 roku cieszyły się szkolenia z zakresu działań prośrodowiskowych i przeciwdziałających zmianom klimatycznym (prawie 43 tys. osób) i PROW 2014-2020 (ponad 40 tys. osób). Podkreślić należy znaczenie doradztwa realizowanego w formie porady czy udzielonej informacji. Forma doradztwa indywidualnego jest oceniana najwyżej pod względem skuteczności i mimo, że wymaga od doradcy poświęcenia zarówno uwagi jak i czasu dla jednej osoby to, jak wynika z danych w tabeli 2., była bardzo często stosowana. Średnio jedna osoba zatrudniona na stanowisku doradcy lub specjalisty w 2017 roku zrealizowała 275 takich spotkań w zakresie zadań priorytetowych.

Dużą rolę edukacyjnego wsparcia w zarządzaniu gospodarstwem/przedsiębiorstwem rolnym potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych w latach 2014-2015, których celem było określenie znaczenia wiedzy na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem jej roli w podnoszeniu konkurencyjności produkcji rolniczej (produkcji rolnej) lub świadczonych usług dla mieszkańców obszarów wiejskich (doradcy rolniczy). Najwyżej ocenianym źródłem wiedzy, na podstawie której respondenci podejmowali decyzje związane z ich działalnością gospodarczą był Internet oraz kursy i szkolenia organizowane głównie przez ośrodki doradztwa rolniczego, które pozwalają pozyskać wie-



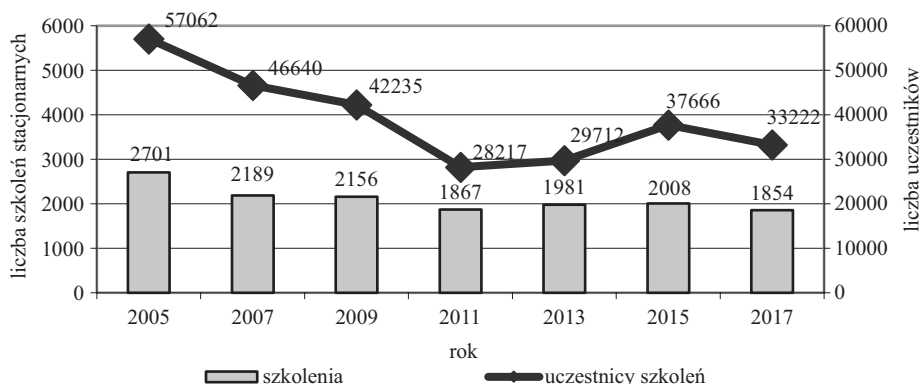
Tabela 2. Wybrane dane dotyczące realizowanych działań priorytetowych przez ośrodki doradztwa rolniczego w Polsce w 2017 roku

| Nazwa działania  | Szkolenia      |             | Szkolenia wyjazdowe |             | Porada/<br>/Informacja |
|--|----------------|-------------|---------------------|-------------|------------------------|
|  | Liczba szkoleń | Liczba osób | Liczba szkoleń      | Liczba osób |                        |
| Upowszechnianie wiedzy i informacji na temat zapobiegania i zwalczania ASF, z uwzględnieniem bioasekuracji                           | 1062           | 16673       | 25                  | 285         | 49270                  |
| Doradztwo i upowszechnianie wiedzy na temat systemów wsparcia bezpośredniego na lata 2015-2020, w tym zmian wprowadzonych od 2017 r. | 22299          | 34787       | -                   | -           | 185797                 |
| Wsparcie wdrażania PROW 2014-2020  | 2931           | 40050       | 46                  | 819         | 263280                 |
| Promowanie działań prośrodowiskowych i przeciwdziałających zmianom klimatycznym  | 2608           | 42732       | 111                 | 2581        | 153214                 |
| Działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i pozarolniczych funkcji wsi   | 1332           | 21554       | 162                 | 4032        | 105842                 |
| Działania na rzecz bezpieczeństwa żywności   | 363            | 5558        | 4                   | 67          | 8221                   |
| Upowszechnianie innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich  | 894            | 15419       | 523                 | 10187       | 101904                 |
| Propagowanie zagadnienia zarządzania gospodarstwem rolnym*   | 35             | 529         | -                   | -           | 9555                   |
| Upowszechnianie tematyki pszczoły miodnej i dzikich zapylaczy*   | 18             | 524         | 4                   | 329         | 237                    |

\*Działania realizowane tylko przez Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

dzę ekspercką, a dodatkowo wymienić doświadczenia z innymi uczestnikami szkolenia [Nowakowska-Grunt i in. 2016]. Na rysunku 1. przedstawiono zestawienie liczby szkoleń przeprowadzonych przez Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie i liczbę osób w nich uczestniczących w latach 2005-2017. Największa liczba szkoleń została zrealizowana w roku 2005, po czym stopniowo malała. Poza problematyką związaną z technologią produkcji rolniczej, na szkoleniach dominowała problematyka w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Sektorowego Programu Operacyjnego, propagowanie ogólnościowych standardów jakościowych żywności (w szczególności HACCP, GAP, GMP), wspieranie i wdrażanie programów rolnośrodowiskowych, upowszechnianie problematyki ekologii i ochrony środowiska przyrodniczego zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, wykorzystywania środków finansowych z PROW 2007-2013, a w kolejnych latach PROW 2014-2020, upowszechnianie problematyki dotyczącej wdrażania zasady wzajemnej zgodności (ang. *crosscompliance*), upowszechnienie problematyki przedsiębiorczości wiejskiej (w tym pozarolniczych źródeł dochodów) oraz rachunkowości i zarządzania gospodarstwem rolnym. Średnio w 2017 roku doradca zatrudniony w MODR w Warszawie zorganizował 6 szkoleń i przeszkolił około 110 osób.



Rysunek 1. Liczba szkoleń stacjonarnych i wyjazdowych realizowanych przez MODR w Warszawie w latach 2005-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności MODR w Warszawie za lata 2005-2017.

Spółeczność zamieszkująca obszary wiejskie, będąca głównym adresatem oddziaływań doradczych, jest zróżnicowana pod wieloma względami, na przykład pod względem stopnia profesjonalizacji zawodu czy specjalizacji produkcji w gospodarstwach rolnych. Ważne jest również zróżnicowanie społeczno-zawodowe występujące na dzisiejszej wsi. Dla wielu gospodarstw domowych korzystających z usług instytucji doradczych, bądź mogących być potencjalnymi ich klientami, ważniejsze są pozarolnicze źródła utrzymania. Przedsiębiorczość pozarolnicza może być związana bezpośrednio z rolnictwem lub też z nim niezwiązana, jak np. usługi gastronomiczne i agroturystyczne, handel detaliczny artykułami spożywczymi i inne. Dlatego też współczesne doradztwo realizowane przez ośrodki doradztwa rolniczego raczej kierowane jest do wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich, a nie tylko rolników. Taki wniosek można wysnuć na podstawie informacji przedstawionych w tabeli 2. Wsparcie doradcze realizowane jest w bardzo szerokim zakresie. Wyróżnić można następujące grupy beneficjentów usług doradczych: 1/ podstawową grupę stanowią właściciele gospodarstw rolniczych (dużych o potencjale rozwojowym oczekujących głównie doradztwa technologicznego, finansowego, prawnego, itp. i mniejszych, dla których istotniejsze jest wsparcie w zakresie poszukiwania nowych/dodatkových możliwości rozwoju np. przetwórstwo i sprzedaż bezpośrednia, agroturystyka, gospodarstwa opiekuńcze itp.); 2/ coraz więcej usług doradczych skierowanych jest do sektora małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonujących na obszarach wiejskich; 3/ także pozostali mieszkańcy wsi stanowią ważną grupę adresatów działań doradczych.

## PODSUMOWANIE

Na obszarach wiejskich generowanych jest wiele dóbr publicznych zarówno środowiskowych (powstających przy dużym udziale rolnictwa), jak i społecznych. Sprawne doradztwo i aktualne informacje są warunkiem skuteczności procesu dostarczania tego typu dóbr publicznych. Usługi doradcze świadczone przez państwowe jednostki doradztwa

rolniczego są jednym z częściej wymienianych obszarów interwencjonizmu państwa. Potrzeba rozwijania nowych funkcji rolnictwa, wynikających z wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa, stanowi jeden z ważniejszych obszarów działania instytucji doradczych. Ośrodki doradztwa rolniczego, mając wielki potencjał organizacyjny i równie cenny kapitał ludzki, odgrywają istotną rolę w inicjowaniu, bądź wspieraniu wszelkich działań podejmowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Stanowią ważny element otoczenia instytucjonalnego rolnictwa. Rolnicy oczekują od rządu doradztwa sprawnego organizacyjnie, wydolnego finansowo, gdzie zatrudnieni są dobrzy fachowcy, którzy mogą podnosić swoje kwalifikacje i są wyposażeni w adekwatny warsztat pracy.

## LITERATURA

- Adamowicz Mieczysław, Zwolińska-Ligaj Magdalena 2009: *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing”, nr 51, s. 21.
- Balcerowicz Leszek 1997: *Socjalizm, kapitalizm, transformacji. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13.
- Daniłowska Alina 2014: *Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo*, [w] *Agrobiznes 2014. Problemy ekonomiczne i społeczne*. Research Papers of Wrocław University of Economics, nr 360, s. 245.
- Firlej Krzysztof, Rydz Agnieszka 2012: *Ewolucja systemu doradztwa rolniczego Unii Europejskiej ostatniej dekady*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 89, s. 104.
- Kania Józef, Drygas Mirosław, Kutkowska Barbara, Kalinowski Julian 2011: *System transferu wiedzy dla sektora rolno – spożywczego – oczekiwane kierunki rozwoju*, „Polish Journal of Agronomy”, nr 7, s. 27.
- Kargol-Wasiluk Aneta 2008: *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” Nr 3(5), s. 92.
- Kłodziński Marek 1999: *Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich*, PAN-IRWiR, Centrum Naukowo Wdrożeniowe SGGW, Warszawa, s.10-11.
- Kowalska Iwona 2009: *Finansowanie edukacji w paradygmacie ekonomii politycznej*. „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G”, T. 96, z. 4, s. 101.
- Maciejczak Mariusz 2009: *Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury*. „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Nr 75, s.121-134.
- Nowakowska-Grunt Joanna, Parzonko Anna J., Kielbasa Barbara 2016: *Determinants of Managing Networks of Organizations in Rural Areas*, Publishing Office of Faculty of Management Czestochowa University of Technology, Czestochowa, s. 109-120.
- Parzonko Anna J., Sieczko Anna 2017: *Tourism Advisory Services in the Context of New Institutional Economics*. „European Journal of Service Management”, Vol. 24, 4/2017, s. 45-50.
- Polecyn Jan 2017: *Edukacja jako dobro publiczne – próba kwantyfikacji*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Piile, Piła, s. 15.
- Samuelson William F., Marks Stephen G. 2009: *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa, s. 638.
- Sass Roman 2017: *Doradztwo rolnicze – doświadczenia transformacji i nowe wyzwania*, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom XIX, z. 2, s. 216.
- Stiglitz Joseph E. 2001: *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 156-157.
- Wiatrak Andrzej P. 2013: *Doradztwo rolnicze w literaturze – stan badań krajowych i europejskich nad doradztwem rolniczym* [w] *Publiczne doradztwo rolnicze wobec wyzwań przyszłości i oczekiwań mieszkańców wsi*, Józef Kania, Leszek Leśniak (red.), CDR w Brwinowie Oddział w Krakowie, Kraków, s. 23.
- Wilkin Jerzy 2010: *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, [w] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Jerzy Wilkin (red.), IRWiR, Warszawa, s. 47.
- Wilkin Jerzy 2016: *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 46.
- World Bank 2002: *Building Institutions for Markets. World Development Report*, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C., s. 6.

*Anna J. Parzonko*

*AGRICULTURAL ADVISORY SERVICES IN THE CONTEXT OF NEW  
INSTITUTIONAL ECONOMICS WITH A SPECIAL ATTENTION TO THE  
THEORY OF PUBLIC GOODS*

*Summary*

*The paper attempts to place the issue of the agricultural advisory system in the light of New Institutional Economics with a special focus on the theory of public goods. The paper presents the main assumptions of the theory of public goods in reference to public goods generated in rural areas. Agricultural advisory services have been analysed on several levels of aggregation. The paper describes the agricultural advisory system in Poland and characterises the operations of agricultural advisory centres which play a key role in this system.*

Adres do korespondencji:  
dr Anna J. Parzonko (orcid 0000-0002-2370-8154)  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa  
tel. (22) 5934202, 5932733  
e-mail: anna\_parzonko@sggw.pl