

Michał Dudek

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
Zakład Polityki Społecznej i Regionalnej
e-mail: Michal.Dudek@ierigz.waw.pl

Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej a wzmocnienie kompetencji zawodowych osób pracujących w polskim rolnictwie

Kod JEL: J43

Słowa kluczowe: pracujący w rolnictwie, kompetencje zawodowe, Unia Europejska, Wspólna Polityka Rolna, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Streszczenie. Celem artykułu była charakterystyka oraz analiza efektów wsparcia kompetencji osób pracujących w rolnictwie realizowanego w ramach WPR UE w Polsce w latach 2007–2015. W szczególności opisano przesłanki, funkcjonowanie i rezultaty różnych interwencji polityki rozwoju obszarów wiejskich. Z przeprowadzonych badań wynika, że działaniami ukierunkowanymi na doskonalenie zawodowe objęto w rozpatrywanym okresie około 231 tys. zatrudnionych w sektorze rolnym. Przedstawione wnioski oparto na analizie danych i informacji publikowanych przez instytucje zaangażowane we wprowadzanie instrumentów WPR w Polsce.

Wprowadzenie

Nowoczesna polityka publiczna skoncentrowana jest na skutecznej realizacji mierzalnych celów społecznych. Ograniczeniem w procesie osiągania priorytetów może być ich szeroki zakres, niedoskonałość regulacji czy niewystarczająca ilość środków finansowych. Wielowymiarowe cele opatrzone szeregiem instrumentów

wdrażających i znaczącym budżetem stoją u podstaw Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR UE). Deklarowanym kierunkiem inicjatyw podejmowanych w ramach tej polityki jest zrównoważony środowiskowo i przestrzennie postęp ekonomiczny. Wyrażać się on ma przede wszystkim w poprawie konkurencyjności rolnictwa, która nie przynosi uszczerbku dla otoczenia przyrodniczego i klimatu, a jednocześnie umożliwi rozwój różnych funkcji obszarów wiejskich (Wilkin, 2009). Możliwość realizacji ogólnych założeń strategicznych warunkują zdolności i kwalifikacje różnych grup interesariuszy. Jedną z nich są pracujący w sektorze rolnym oraz mieszkańcy wsi. W ramach WPR podejmowane są przedsięwzięcia na rzecz zwiększenia wiedzy i umiejętności tych osób. Na kwestię zwiększenia aktywności edukacyjnej i doskonalenia zawodowego ludności związanej z rolnictwem od dawna zwraca się uwagę również w Polsce (Dudek, 2014; Worek, 2015). Polepszenie jakości kapitału ludzkiego w krajowym rolnictwie traktuje się nierzadko jako istotny warunek poprawy sytuacji materialnej osób tam zatrudnionych, a także uaktywnienia proefektywnościowych przemian gospodarczych (PROW 2007–2013).

Celem artykułu była analiza instrumentów WPR UE skoncentrowanych na wzmacnianiu kompetencji zawodowych rolniczych zasobów pracy w Polsce oraz wstępna ocena efektów ich wprowadzania. W szczególności w opracowaniu skupiono się na sposobach i skali wsparcia pracowników rolnictwa w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich¹ (PROW) realizowanych w latach 2007–2015, a zatem w okresie programowania 2007–2013. Z przeprowadzonych badań wynika, że działaniami ukierunkowanymi na doskonalenie zawodowe objęto w rozpatrywanym okresie około 231 tys. zatrudnionych w sektorze rolnym. Przedstawione wnioski oparto na analizie danych i informacji publikowanych przez instytucje zaangażowane w realizację instrumentów WPR w Polsce.

Material i metody

Informacje i dane dotyczące inicjatyw skierowanych do osób pracujących w rolnictwie, zorganizowanych w PROW 2007–2013, zaczerpnięto z opracowań publikowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – podmiotu dokonującego między innymi płatności na rzecz beneficjentów ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) – instytucję wdrażającą działanie *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie* (dalej: Szkolenia zawodowe).

¹ W dalszej części artykułu określenia *PROW 2007–2013* i *Program* używane są wymiennie.

Dodatkowo na potrzeby analiz wykorzystano dane pochodzące z baz Eurostatu oraz Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (The European Network for Rural Development; dalej: ENRD).

W badaniach posłużono się metodą analizy statystycznej oraz analizy treści dokumentów strategicznych, aktów prawnych, a także opracowań eksperckich i ewaluacyjnych. W artykule wzmocnienie kompetencji zawodowych pracowników sektora rolnego rozumiane było jako aktywność edukacyjna podejmowana w trybie pozaszkolnym i szkolnym, przede wszystkim w formie kursów i szkoleń, jak również jako korzystanie ze specjalistycznych porad zawodowych świadczonych przez publiczne i prywatne podmioty w zakresie doradztwa rolniczego.

Wyniki badań

Z dostępnych informacji dotyczących instrumentów WPR oraz sposobów ich wdrażania wynika, że w latach 2007–2015 w Polsce wsparcie kompetencji zawodowych osób pracujących w rolnictwie realizowane było w formie bezpośredniej i pośredniej. Pierwsza z metod dotyczyła świadczenia usług edukacyjnych głównie w postaci szkoleń i fachowych porad, których deklarowany cel w pierwszej kolejności wiązał się z kompetencjami rolniczych zasobów pracy² (tab. 1). Uczestnictwo w szkoleniach i korzystanie z usług doradczych miało się wprost przekładać na poziom wiedzy i praktyki stosowanych przez biorących udział w tych przedsięwzięciach. Druga forma doskonalenia zawodowego rozpatrywanej zbiorowości łączyła się z wdrażaniem narzędzi innego rodzaju, w szczególności dotacji inwestycyjnych oraz pomocy socjalnej, ich przyznanie było bowiem warunkowane różnymi kryteriami dodatkowymi, takimi jak poziom kierunkowego wykształcenia czy wiek. W przypadku instrumentów pośrednio służących zwiększaniu kompetencji osób pracujących w rolnictwie w pierwszej kolejności akcentowano inne cele. Poprawa fachowości w prowadzeniu działalności rolniczej miała się dokonywać w odniesieniu do części beneficjentów o niewystarczającym stopniu przygotowania zawodowego i była traktowana jako środek pomocniczy.

² Inne działania bezpośrednio nakierowane na kompetencje zawodowe pracujących w rolnictwie, dotyczące usług zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstwa, realizowano jedynie w kilku krajach i miały one relatywnie niewielkie znaczenie.

Tabela 1

Instrumenty służące zwiększaniu kompetencji zawodowych osób
pracujących w rolnictwie, dostępne we WPR w Polsce

| Bezpośrednie | Pośrednie |
|--|---|
| – szkolenia zawodowe | – dotacje inwestycyjne dla młodych rolników |
| – usługi doradcze | – wcześniejsze emerytury |
| – usługi zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstwa | – dotacje do modernizacji gospodarstw rolnych |

Źródło: opracowanie własne.

Zebrane dane wskazują, że w latach 2007–2015 w Polsce, podobnie jak i w większości pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, względnie większe znaczenie finansowe miały instrumenty pośrednio mogące zwiększać kompetencje zawodowe osób pracujących w rolnictwie. Na wdrażanie instrumentów w formie dotacji czy wcześniejszych emerytur przeznaczono w skali Unii ponad 27 mld euro. Służyły one powiększaniu i unowocześnianiu kapitału rzeczowego zaangażowanego w produkcję rolną oraz zmianom generacyjnym w gospodarstwach rolnych. Niezależnie od tego, że w ramach PROW w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej na realizację instrumentów ukierunkowanych bezpośrednio na wzmacnianie kompetencji zawodowych alokowano niewiele środków finansowych, należy zauważyć, iż objęły one większą liczbę osób pracujących w rolnictwie niż narzędzia pośrednie³. W latach 2007–2015 na wdrażanie szkoleń i usług doradczych zaplanowano zdecydowanie mniej środków EFRROW niż na inne działania PROW z osi pierwszej nastawionej na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa (rys. 1). Wielkość nakładów na przedsięwzięcia bezpośrednio wzmacniające kompetencje pracowników sektora rolnego w Polsce i w Unii Europejskiej była zróżnicowana i słabo powiązana ze skalą dotychczasowego uczestnictwa pozaszkolnych formach doskonalenia zawodowego (rys. 1).

Bezpośredniemu wsparciu w powiększaniu wiedzy i umiejętności pracowników sektora rolnego w Polsce służyły dwa instrumenty PROW 2007–2013. Były to działania Szkolenia zawodowe oraz *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów* (dalej: Korzystanie z usług). Oprócz przyczyn wskazanych w prawie Unii Europejskiej konieczność wdrażania tych narzędzi uzasadniano w kraju niskim poziomem wykształcenia ludności rolniczej, który postrzegano jako jedną z barier rozwoju sektora rolnego i leśnego, jak również potrzebą wsparcia

³ Do lutego 2014 r. w Unii Europejskiej z instrumentów bezpośrednich skorzystało ok. 700 tys. osób, a z pośrednich ok. 352 tys. beneficjentów (ENRD, 2017).

procesów zarządzania w gospodarstwach rolnych w celu dostosowania się do nowych regulacji WPR (w odniesieniu do zapewnienia przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, ochrony gleb i wód przed azotanami pochodzenia rolniczego) oraz poprawy osiągniętych wyników ekonomicznych (restrukturyzacja, wzrost konkurencyjności i dochodowości, wprowadzanie innowacji).



* Odsetek osób uczestniczących w szkoleniach zawodowych w ciągu ostatniego roku wśród ogółu rolników (dane dla 2010 r.).

** Udział środków finansowych przeznaczonych na realizację szkoleń i usług doradczych w ramach osi pierwszej Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego PROW 2007–2013.

Rysunek 1. Skala uczestnictwa w szkoleniach* (oś lewa) a znaczenie nakładów finansowych** na wzmocnienie kompetencji zawodowych osób pracujących w rolnictwie w PROW 2007–2013 w państwach członkowskich Unii Europejskiej (oś prawa; w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i ENRD.

Szkolenia zawodowe w ramach PROW 2007–2013 skierowane były do pracowników sektora rolnego i leśnego. Zakres tematyczny obejmował wiele kwestii, począwszy od wymogów wzajemnej zgodności⁴ i ochrony środowiska, poprzez techniki i technologie produkcji rolnej i leśnej, aż po ekonomikę i zarządzanie produkcją. Działanie objęło 123 projekty, w ramach których zorganizowano między 2010 a 2015 rokiem niespełna 15 tys. szkoleń. W szkoleniach wzięło udział

⁴ Od 2003 r. w Unii Europejskiej rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie zobowiązani są przestrzegać wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zdrowotność roślin, ochrona środowiska i dobrostan zwierząt) oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Mechanizmy zasady wzajemnej zgodności w UE-15 wprowadzono w latach 2007–2009. W Polsce i w UE-12 ich implementację rozłożono na okres 2009–2013 (Judzińska, Łopaciuk, 2013).

332 tys. uczestników. Najwyższą liczbę słuchaczy charakteryzowały się zajęcia z ochrony środowiska i krajobrazu oraz jakości produktów. Uczestniczyło w nich odpowiednio 121 tys. oraz 112 tys. osób. Z danych zgromadzonych przez MRiRW wynika, że w szkoleniach uczestniczyło 165,9 tys. unikalnych uczestników. Według opinii 97% uczestników przeprowadzone zajęcia były adekwatne do ich oczekiwań (*Sprawozdanie...*, 2015).

Usługi doradcze w PROW 2007–2013 adresowane były do rolników i posiadaczy lasów. Świadczyły je na rzecz beneficjentów publiczne i prywatne podmioty doradcze. Realizacja działania dotyczyła przede wszystkim dokonywania kompleksowych ocen spełniania przez gospodarstwa rolne norm bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zasady wzajemnej zgodności, jak również świadczenia pomocy w dostosowywaniu się do wymogów w tym zakresie. W relatywnie mniejszej skali zrealizowane usługi polegały na przekazywaniu porad w zakresie zdrowia publicznego ludzi, zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin oraz ochrony środowiska. Koszt realizacji usługi poniesiony i udokumentowany przez beneficjenta był w większości refundowany ze środków publicznych. W ramach działania Korzystanie z usług do końca 2015 roku zrealizowano 165,4 tys. usług na rzecz 43,8 tys. rolników.

Zwiększaniu kompetencji zawodowych pracujących w rolnictwie służyły trzy instrumenty PROW 2007–2013: *Ułatwianie startu młodym rolnikom* (dalej: Ułatwianie startu), *Modernizacja gospodarstw rolnych* (dalej: Modernizacja) oraz *Renty strukturalne* (dalej: Renty). W latach 2007–2015 z dotacji dla młodych rolników skorzystało niespełna 39 tys. beneficjentów. Otrzymana pomoc (jednorazowa premia w wysokości maksymalnie 100 tys. zł) miała zachęcić do przejmowania i prowadzenia gospodarstw przez osoby młode i dobrze wykształcone. Wydatkowano ją głównie na zakup maszyn, urządzeń i narzędzi rolniczych (*Sprawozdanie...*, 2015). Jednym warunków przyznania pomocy było dysponowanie odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi lub zobowiązanie się do ich uzupełnienia w ciągu trzech lat. Z dostępnych danych wynika, że uzupełnianie kwalifikacji dotyczyło 38% beneficjentów działania (tj. 14,6 tys. osób) (*Ocen wpływu...*, 2015, s. 160). Wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przewidziano także w działaniu Modernizacja, w ramach którego wspierano powiększanie i modernizację zaplecza produkcyjnego gospodarstw rolnych. Pomocy (maksymalna kwota wsparcia wynosiła 300 tys. zł) udzielono 57 tys. gospodarstw rolnych. (*Sprawozdanie...*, 2015). Warunek uzupełnienia kwalifikacji zawodowych dotyczył 12% beneficjentów tego działania (6,6 tys. osób) (*Ocen wpływu...*, 2015).

Inne działanie PROW 2007–2013, którego celem było pośrednie wzmocnienie kompetencji zawodowych osób pracujących w rolnictwie poprzez wspomaganie zmian generacyjnych, to jest renty strukturalne, przyczyniło się do przejścia

blisko 20 tys. gospodarstw rolnych przez osoby relatywnie młodsze (średni wiek przejmującego wynosił 32 lata). Należy założyć, iż w wielu przypadkach z racji młodsze go wieku nowi zarządzający mogli się charakteryzować wyższym poziomem kompetencji zawodowych.

Dyskusja

Rozpatrując skalę i znaczenie mechanizmów wspierających rozwój kompetencji zawodowych osób pracujących w rolnictwie za pośrednictwem WPR, należy zauważyć, iż mimo przypisywania dużej roli potencjałowi ludzkiemu w osiągnięciu celów tej polityki jego wsparcie miało daleko mniejsze znaczenie od wspomaganie rozbudowy oraz unowocześnienia rolniczego kapitału wytwórczego czy promowania zrównoważonego środowiskowo gospodarowania. Dotyczyło to zwłaszcza inicjatyw bezpośrednio nakierowanych na zwiększenie wiedzy i umiejętności ludności związanej z rolnictwem, czyli szkoleń oraz usług doradczych. Wspomniane inicjatywy miały przede wszystkim charakter wspomagający wobec pozostałych instrumentów WPR, takich jak płatności bezpośrednie, dotacje inwestycyjne czy środowiskowe. Ich względnie mniej akcentowanym, choć nie mniej ważnym celem od głównych priorytetów ekonomicznych i środowiskowych Unii Europejskiej było wspomaganie implementacji rozwiązań polityki rolnej, co miało się przyczynić do obniżenia kosztów transakcyjnych oraz zwiększenia skuteczności jej wdrażania (Swinnen, 2008).

Przedsięwzięcia bezpośrednio ukierunkowane na zwiększenie kompetencji zawodowych pracowników sektora rolnego miały jednocześnie charakter inicjatyw o charakterze podaźowym, których korzystne efekty gospodarcze i społeczne mogą się ujawniać w długim okresie (*Ocena wpływu...*, 2015). Jednak wadą przyjętych w PROW rozwiązań był akcent kładziony na ograniczone czasowo i merytorycznie formy wsparcia wiedzy i kompetencji zawodowych (jedno-, dwudniowe szkolenia, wyjazdy, doradztwo o charakterze prawnym). Należy sądzić, iż wybór rozwiązań prostych do realizacji w tym zakresie podyktowany był w dużej mierze naciskiem na skuteczność projektowanych operacji oraz orientacją na wydatkowanie przyznanych środków. Oceniając z kolei instrumenty pośrednio wzmocniające rolnicze kompetencje zawodowe, należy zauważyć ich pozytywne oddziaływanie w rozpatrywanym zakresie, choć o ograniczonym wpływie w skali makro (WYG PSDB, 2016). Niewielki efekt wynikał po części z konstrukcji rozwiązań przyznawania dotacji inwestycyjnych, która preferowała odbiorców relatywnie bardziej przedsiębiorczych, lepiej przygotowanych do prowadzenia działalności rolniczej i prowadzących rynkowo zorientowane gospodarstwa rolne.

Podsumowanie

W latach 2007–2015 w Polsce za pośrednictwem WPR UE implementowano szereg instrumentów służących zwiększaniu kompetencji zawodowych osób pracujących w rolnictwie. Inicjatywy te miały charakter bezpośredni, ukierunkowany na poszerzenie wiedzy i umiejętności, oraz pośredni, realizowany w związku ze wsparciem rozwoju zaplecza produkcyjnego gospodarstw rolnych. Uzasadnienie przeprowadzania tych operacji związane było przede wszystkim z promowaniem praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska oraz zwiększających konkurencyjność podmiotów gospodarki rolnej. Konieczność poszerzenia kwalifikacji rolniczych zasobów pracy ze względu na ich niski poziom akcentowano przy podejmowaniu interwencji w kraju. Można szacować, iż w wyniku podejmowania różnorodnych działań w ramach PROW 2007–2013 w Polsce swoje przygotowanie do prowadzenia działalności rolniczej i wykonywania pracy w sektorze rolnym poprawiło około 231 tys. osób. Większość z nich uczestniczyła w krótkookresowych działaniach szkoleniowych lub korzystała z usług doradczych. Stąd efekty rozpatrywanych interwencji były ograniczone. Poprawa wykształcenia formalnego wynikająca z realizowanych interwencji PROW dotyczyła niespełna 1/10 tej zbiorowości. Zwiększenie wiedzy i innowacyjności w rolnictwie i na obszarach wiejskich stanowi również jeden z priorytetów WPR UE na lata 2014–2020. Relatywnie silniejszy nacisk położono w niej na przekazywanie wiedzy i informacji adekwatnych do potrzeb odbiorców zarówno w formie, jak i w treści.

Bibliografia

- Dudek, M. (2014). Human capital in the structural transformation process of rural areas and agriculture. W: A. Kowalski, M. Wigier, B. Wieliczko, (red.), *The CAP and competitiveness of the Polish and European food sectors* (s. 248–259). Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- ENRD (2017) Pobrane z: <https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators> (10.10.2017).
- Judzińska, A., Łopaciuk, W. (2013). *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 na gospodarkę Polski. Raport końcowy* (2015). Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) (2016). Warszawa: MRiRW.

- Rozporządzenie Rady WE 1698/2005 z 20.09.2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (2005).
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2015). nr 9. Warszawa: MRiRW.
- Swinnen, J.F.M. (2008). *The perfect storm. The political economy of the fischler reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: The Centre for European Policy Studies.
- Wilkin, J. (2009). Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej. *Gospodarka Narodowa*, 1–2, 1–25.
- Worek, B. (2015). Uwarunkowania i konsekwencje dorosłych Polaków. W: J. Górniak (red.), *(Nie)wykorzystany potencjał. Szanse i bariery na polskim rynku pracy* (s. 77–102). Warszawa, Kraków: PARP.
- WYG PSDB (2016). *Ocena wpływu PROW 2007–2013 na rozwój gospodarczy Polski i konkurencyjność gospodarstw rolnych*. Warszawa: MRiRW.

Common Agricultural Policy of European Union Instruments and Enhancing Occupational Skills of Persons Working in Agriculture

Keywords: persons working in agriculture, occupational skills, European Union, Common Agricultural Policy, Rural Development Programme

Summary. Paper aims at characterising and analysing the effects of support of the competences of people working in agriculture implemented under the EU CAP in Poland in 2007–2015. In particular, the premises, functioning and results of various interventions of the rural development policy were described. The conducted research indicated that activities concerning the knowledge and skills covered about 231 thousand. persons employed in the agricultural sector. The presented results were based on the analysis of data and information published by public institutions implementing the CAP instruments in Poland.

Translated by Michał Dudek

Cytowanie

Dudek, M. (2018). Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej a wzmacnianie kompetencji zawodowych osób pracujących w polskim rolnictwie. *Marketing i Zarządzanie*, 1 (51), 41–49. DOI: 10.18276/miz.2018.51-04.