

POROČILO O SPROTNEM VREDNOTENJU PROGRAMA RAZVOJA PODEŽELJA 2007–2013 v letu 2013

**Izvajanje PRP 2007–2013 v odvisnosti od kakovosti
storitev javne službe kmetijskega svetovanja
Dopolnjeno končno poročilo**

Republika Slovenija
Ministrstvo RS za kmetijstvo in okolje
Dunajska 22
1000 Ljubljana

Poročilo o sprotnem vrednotenju Programa razvoja podeželja 2007–2013 v letu 2013

Izvajanje PRP 2007–2013 v odvisnosti od kakovosti storitev javne službe kmetijskega svetovanja

Dopolnjeno končno poročilo

Naročnik	Republika Slovenija Ministrstvo za kmetijstvo in okolje Dunajska 22 1000 Ljubljana <i>Kontaktna oseba naročnika:</i> Samo Verbič
Izdelovalec	OIKOS, svetovanje za razvoj, d. o. o. Glavni trg 19 1240 Kamnik PRAC Partnership Co. Im Hopfengarten 19b D-65812 Bad Soden Nemčija <i>Vodja projekta:</i> <ul style="list-style-type: none">• Rolf Bergs, dr.phd. Political science, economics and sociology <i>Namestnica vodje projekta:</i> <ul style="list-style-type: none">• Mojca Hrabar, univ. dipl. biol., MSc Environmental Change and Management <i>Sodelujoči:</i> <ul style="list-style-type: none">• Jurij Kobal, dipl. upr. org.• Simona Knežević Vernon, univ. dipl. pol.• Petra Karo, univ. dipl. inž. živil. teh.• Tone Vertačnik, dipl. inž. les.• Manca Magjar, univ. dipl. ekol.
Datum priprave:	Avgust 2013
Ključne besede:	Sprotno vrednotenje, Program razvoja podeželja, PRP 2007–2013, usposabljanje, informiranje, večšine, javna služba, služba kmetijskega svetovanja, Kmetijsko gozdarska zbornica.
Opombe:	Poročilo o sprotnem vrednotenju PRP 2007–2013 v letu 2013 je bilo opravljeno na podlagi podatkov o izvajanju programa do konca leta 2012 in posamičnih podatkov o izvajanju v letu 2013.

Povzetek

Vrednotenje kakovosti storitev svetovanja in informiranja javne službe kmetijskega svetovanja (v nadaljevanju JSKS) za ukrepe za razvoj podeželja, je bilo opravljeno v okviru sprotnega vrednotenja Programa razvoja podeželja 2007-2013 (PRP 2007-2013) za leto 2013 z namenom, da bi ocenili, kako je JSKS prispevala k izvajanju programa ter ali bi se lahko podpora še izboljšala, saj javna služba kmetijskega svetovanja z usposabljanji lahko vpliva na osveščenost kmetov, njihovo znanje in veščine. Posebno pozornost smo posvetili tudi razlogom za stopnjo napake, ki se pojavlja ob izvajanju PRP 2007–2013, predvsem pri kmetijsko-okoljskih plačilih, saj naj bi bil eden od razlogov za visoko stopnjo napake v Sloveniji slaba izobraženost oz. osveščenost kmetov o obveznostih kmetijsko okoljskih plačil (KOP). Pregledali smo dejavnosti izobraževanj, usposabljanj, svetovanja, informiranja JSKS, ki prispevajo k izvajanju PRP 2007-2013, storitve več Kmetijsko gozdarskih zavodov, se o njih pogovorili tudi s predstavniki Kmetijsko gozdarske zbornice in predstavniki nekaterih Kmetijsko gozdarskih zavodov ter izvedli spletni anketi med kmeti in kmetijskimi svetovalci, da bi tako izkušnje, potrebe in želje kmetov primerjali z izkušnjami kmetijskih svetovalcev.

Naloge JSKS so določene z Zakonom o kmetijstvu (ZKme-1, Ur.l. RS, št. 45/2008, Ur.l. RS, št. 57/2012) in jih po pooblastilu izvaja Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (v nadaljevanju KGZS) oziroma Kmetijsko gozdarski zavodi, ki delujejo v njenem okviru. Kmetijsko gozdarski zavodi (KGZ) upravljajo z večjim številom poskusnih centrov, ki so med kmeti dobro poznani in veljajo za zanesljiv vir informacij in genskega materiala. V prihodnje lahko centri okrepijo svojo sedanjo vlogo in dolgoročno zagotovijo svoje delovanje tako, da služijo kot demonstracijska središča in kot genske banke za redke in stare sorte rastlin ter pasme živali.

Izvajanje svetovanja JSKS kmetom za izvajanje ukrepov Skupne kmetijske politike je polno financirano s strani države in predstavlja največ 60 % delovnega časa posameznega kmetijskega svetovalca. Ostali delovni čas kmetijski svetovalci (v nadaljevanju: svetovalci) opravljajo storitve svetovanja kot tržno dejavnost (npr. priprava poslovnih načrtov). Zakon o kmetijstvu določa, da se za dejavnosti JSKS podeli koncesija. Praksa v drugih evropskih državah je zelo različna, saj storitve javne službe kmetijskega svetovanja ponekod opravljajo državne organizacije, ponekod jih v celoti opravljajo zasebniki ali zasebna podjetja, nekatere države pa imajo mešan sistem, kjer državna organizacija skrbi za usposabljanja in osveščanje, zasebna podjetja pa opravljajo osebno svetovanje posameznim kmetijam. Ponudnikov svetovalnih storitev je v Sloveniji kar nekaj, tako da bi lahko podelili koncesijo tudi večim ponudnikom, ki bi se dopolnjevali, a je treba pri tem paziti, da je koncesijski akt oblikovan tako, da je jasno izražen in zavarovan javni interes in da so obveznosti javne službe ter cene storitev jasno definirane.

Rezultati ankete med kmeti in intervjuji s predstavniki Kmetijsko gozdarskih zavodov so pokazali zaskrbljenost glede usposobljenosti kmetijskih svetovalcev ter velikega razkoraka med generacijami svetovalcev. Verjetno bodo posledice bodo vidne srednjeročno, saj bo kmetijskih svetovalcev zaradi upokojevanja manj, preostali pa bodo zaradi menjave generacij in krčenja sredstev manj usposobljeni. Pri tem je menjava generacij verjetno bolj kritična, saj so za dobro svetovanje potrebne večletne izkušnje in kakovosten prenos znanja. Majhna možnost napredovanja v JSKS tako kot drugod v javni upravi zmanjšuje motivacijo zaposlenih.

Med anketiranci in intervjuvanci velja prepričanje, da današnji študijski programi in raziskovalna dejavnost na področju kmetijstva v Sloveniji ne dajejo kakovostnega in dovolj sodobnega znanja, kar se odraža na usposobljenosti mladih kmetov, ki zaključijo študij, in usposobljenosti mladih kmetijskih svetovalcev. Problem predstavlja tudi nizka stopnja sodelovanja med JSKS, kmetijsko gozdarskimi zavodi, kmeti in šibek prenos rezultatov raziskav v prakso. Glede slednjega je vprašljiva tudi splošna uporabnost raziskav. V prihodnje lahko pride do zahtev po zavarovanju odgovornosti iz dejavnosti za kmetijske svetovalce, saj kmetje razmišljajo o odškodninah oziroma nadomestilih v primeru napačnega nasveta, zaradi katerega bi jim izpadel dohodek. Na podlagi anket lahko sklepamo, da so pričakovanja kmetov glede kakovosti storitev visoka in da so kakovostne storitve tudi pripravljeni plačati, viden pa je

razkorak med mnenjem kmetov in mnenjem kmetijskih svetovalcev glede pomembnosti vsebin usposabljanj za kmete, kakšne so njihove potrebe in kolikšna je možnost za upoštevanje njihovih predlogov. JSKS potrebe kmetov spremlja skozi redno delo, nima pa vzpostavljenega sistematičnega spremljanja učinkov usposabljanj.

Po mnenju kmetijskih svetovalcev je velika večina vseh kmetov, ki so kandidirali za sredstva PRP 2007-2013, poiskala pomoč pri JSKS – tako za subvencionirani kot za tržni del dejavnosti. Kmetijski svetovalci svojo vlogo vidijo veliko bolj spodbujevalno kot kmetje. Ankete med kmeti kažejo na vedno pogostejše prepričanje, da so kmetijski svetovalci uradniki, ki se izogibajo terenskemu delu, kar kmetom daje občutek, da večino stvari opravijo sami, s čimer JSKS izgublja funkcijo med svojimi uporabniki in v njihovih očeh postaja administrator. S krčenjem lokacij izvajanja usposabljanj in večjo vezanostjo na pisarne pa se lahko zmanjša dostopnost storitev za ranljive skupine kmetov. Dejavnost JSKS je v sedanjih obliki financiranja težavna zaradi deleža delovnega časa, ki ga morajo kmetijski svetovalci »pokriti« s tržnimi dejavnostmi Kmetijsko gozdarskih zavodov. Manjša se namreč številu kmetov, ki bi poiskali pomoč pri Kmetijsko gozdarskih zavodih, poleg tega pa omejevanje financiranja JSKS vpliva tudi na možnost zagotavljanja tržnega dela za pokrivanje stroškov dela preostalega delovnega časa kmetijskih svetovalcev in s tem slabi položaj JSKS med njenimi uporabniki.

Visoka stopnja napake (gre za zmanjšanja ali vračila izplačil zaradi kršitev zahtev ukrepov) pri izvajanju PRP 2007-2013 je posledica tako administrativnih kot izvedbenih kršitev obveznosti ukrepov in je zlasti visoka pri kmetijsko-okoljskih plačilih. Razlogov je več, od nepoznavanja zahtev ukrepov, pozabljivosti, do pomanjkanja načrtovanja dela, znanja, nizke funkcionalne pismenosti, preobremenjenosti, izogibanja stroškom, želje po večjem donosu in neugodnih vremenskih razmer¹. JSKS lahko v povezavi z Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja pomaga zmanjšati stopnjo napake z nadgradnjo sedanjih informacijskih aktivnosti, npr. opomnikov in ciljnega obveščanja o obveznostih in neformalnega preverjanja stanja na terenu. Poleg tega se je treba posvetiti funkcionalni pismenosti in osveščanju o možnostih uporabe IKT na javno dostopnih točkah ter izvajati sistematični trening vodenja evidenc in izpolnjevanja obrazcev. Okrepjen pretok povratnih informacij (tudi z lokalne ravni) med JSKS in Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, bi pomagal izboljševati in nadgrajevati njihovo delovanje.

Kmete naj se spodbudi k usmerjenemu, načrtovanemu sodelovanju z JSKS, kar bo tako kmetom kot svetovalcem olajšalo delo. Podoba JSKS v očeh kmetov je zelo raznolika in so do službe precej kritični zaradi različne kakovosti storitev in odnosa med različnimi svetovalci. Kmetijsko gozdarska zbornica in Kmetijsko gozdarski zavodi kot sedanjí izvajalci JSKS bi morali zato zgraditi notranje standarde in sistem spodbujanja proaktivnosti svojih svetovalcev ter razmisliti o reorganizaciji in razdelitvi na administrativni del in administrativno osebje, ki bi kmetom predvsem pomagalo pri tehničnih zahtevah ukrepov PRP tako v okviru JSKS (kampanja in priprava zbirnih vlog, ki so podlaga za KOP) ter v okviru tržne dejavnosti (evidence, poročila, priprava vlog) ter terenske svetovalce, ki bi se ukvarjali predvsem s strokovnimi novostmi, usposabljanjem, izobraževanjem in informiranjem ter z osebnim svetovanjem na terenu. Tako bi tudi lažje vpeljali sodobne komunikacijske tehnologije, spletna orodja in uporabo drugih tehničnih novosti, ki olajšajo komunikacijo, vodenje evidenc in poročanje.

Smiselno bi bilo, da JSKS vpelje enostaven sistem spremljanja učinkov usposabljanj in svetovanja, tako da je podatke mogoče hitro zbrati ob običajnem terenskem delu. Ob tem naj se zagotovi objavlanje in promocija rezultatov analize tako zbranih podatkov, ter spodbudi kmete k odzivu in lastnim predlogom za izboljšanje spremljanja učinkov. Ministrstvo RS za kmetijstvo in okolje kot nosilec politike razvoja podeželja naj pri tem pomaga z jasnimi in smiselnimi usmeritvami in obveznostmi, na kakšen način naj se javna služba kmetijskega svetovanja izvaja, da bodo učinki čim večji in uporabniki čim bolj zadovoljni.

¹ JSKS lahko pri tem pomaga z obveščanjem o možnosti uveljavljanja višje sile.

Executive Summary

Evaluation of the quality of advice and information services of the public agricultural advisory service (hereinafter AAS) for rural development measures has been carried out within the framework of the ongoing evaluation of the Rural Development Programme 2007-2013 (RDP 2007-2013) in 2013 in order to assess how AAS contributes to the implementation of the program and whether it can further improve its support as AAS may influence the awareness of farmers, their knowledge and skills through various trainings. Particular attention was paid to the reason for the error rate of the implementation of the RDP 2007-2013, particularly in agri-environment payments, since poor awareness of the farmers on their obligations for agri-environment payments was supposed to be one of the reasons for the high error rate in Slovenia. We reviewed the AAS activities of several Agriculture and Forestry Institutes such as education, trainings, advising, information dissemination that contribute to the implementation of the RDP 2007-2013. We have discussed them with the representatives of the Agriculture and Forestry Chamber and representatives of some Agriculture and Forestry Institutes and conducted an online survey among farmers and agricultural advisors in order to compare the experience, needs and wishes of farmers with the ones of agricultural advisors.

The tasks of AAS are defined by the Law on Agriculture (KME-1, Official Gazette of RS, no. 45/2008, 57/2012) and carried out under the authority of Chamber of Agriculture and Forestry of Slovenia (hereinafter referred to CAFS) and Agriculture and Forestry Institutes that are acting within its framework. Agriculture and Forestry Institutes (AFI) operate a large number of experimental centers, which are well known among farmers and are considered a reliable source of information and genetic material. In the future the centers could increase their current role and ensure their operation on long term as demonstration centers and as gene banks for rare and old varieties of plants and breeds of animals.

Provision of advisory services of AAS to farmers for the implementation of the Common Agricultural Policy is fully financed by the state and represents maximum 60 % of the working time of each agricultural advisor. For the rest of the time, the farm advisors (hereinafter advisors) are engaged in consultancy services and commercial activities (e.g. preparation of business plans). Agriculture Act defines that a concession can be granted for AAS activities. The practice in other European countries varies, because in some of the countries the public AAS is carried out by public bodies, in some of the countries AAS is performed entirely by private individuals or private companies while some countries have a mixed system where the public body is responsible for training and awareness-raising while private companies are engaged in personal advice to individual farms. There are several providers of advisory services in Slovenia, thus concession could be awarded to multiple providers that would complement each other, but care should be taken that the concession act is designed so that the public interest is clearly expressed and protected and that the obligations of the public service and utilities the prices are clearly defined.

Results of the survey among farmers and interviews with representatives of Agriculture and Forestry Institutes have shown concern about the competence of agricultural advisors and a large gap between the generations of advisors. It is likely that the effects will be felt in the medium term, as the agricultural advisors will decrease in number due to retirement and the remaining advisors will be less skilled due to change of generations and budget cuts. Generation change is likely to be more critical as years of experience and high-quality knowledge transfer are needed for good advising. Small chance of promotion in AAS, just like in other parts of public administration, reduces the motivation of employees.

Survey respondents and interviewees showed their belief that current study programs and research in the field of agriculture in Slovenia do not provide enough high-quality and contemporary knowledge, which is then reflected in the skills of young farmers when they finish their studies and in the qualifications of young agricultural advisors. An additional problem is low level of cooperation between AAS, Agriculture and Forestry Institutes farmers and

researchers as well as weak transfer of research results into practice. Regarding the latter, usefulness of research is questionable in general. In the future, requests might be made for professional liability insurance for agricultural advisors because farmers are contemplating compensation in case of wrong advice that affected their income. Based on the survey we can conclude that the farmers' expectations of quality of service are high and that they are willing to pay for high quality services. However, there is a visible gap between the opinion of farmers and the opinion of agricultural advisors on the importance of content of the farmers' trainings, farmers' needs and the potential for consideration of farmers' proposals. AAS monitors the needs of farmers through its regular work, but it does not have established systematic monitoring of the effects of training.

According to agricultural advisors the vast majority of farmers who have applied for funding from RDP 2007-2013 have sought assistance from AAS - both for the subsidized public service and for the commercial activities. Agricultural advisors see their role as much more stimulating than the farmers. Surveys among farmers indicate the increasing belief that the agricultural advisors are public officials that tend to avoid fieldwork, therefore the farmers have an impression that they are on their own; in such a way the AAS is losing its function among its users and is in the users' eyes becoming just an administrative service. The cuts in the number of locations for trainings and increased share of office work may result in reduced access to services for vulnerable groups of farmers. The present form of financing the services of AAS is problematic due to the proportion of working time which the advisors need to spend (and fund) by the commercial activities of Agriculture and Forestry Institutes. First, the number of farmers that seek assistance at Agriculture and Forestry Institutes is decreasing. Second, the restricted funding of AAS also affects the possibility of providing the commercial activities to cover the labour costs of the remaining working time of agricultural advisors and thereby weakens the position of JSKS among its users.

The high error rate (a reduction or return of payments due to infringements of rules of individual measures) in the implementation of the RDP 2007-2013 is the result of both administrative and implementation infringements of obligations under different measures and is particularly high in agri-environment measure. There are several reasons such as lack of knowledge about the requirements of the measures, forgetfulness, lack of planning, lack of knowledge, low functional literacy, work overload, avoidance of costs, the desire for increased output and adverse weather conditions². In cooperation with the Agency for Agricultural Markets and Rural Development the AAS can help to reduce the error rate by upgrading the current information dissemination activities, for example the reminders and targeted information on the obligations and informal checks of the situation in the field. In addition, more care should be given to functional literacy and awareness raising about the possibilities of using ICT at public access points, as well as to implementation of systematic trainings on record keeping and filling out the forms. Enhanced feedback of information (also from local level) between AAS and the Agency for Agricultural Markets and Rural Development would help to improve and expand their activities.

Farmers should be encouraged to targeted, planned cooperation with AAS to facilitate work of both farmers and advisors. The image of AAS is very diverse in the eyes of farmers and they are quite critical to the AAS due to the varying quality of service and advisors' attitude. The current providers of AAS, i.e. Agriculture and Forestry Chamber and Agriculture and Forestry Institutes should therefore build internal standards and system of promoting proactive approach of their advisors. In addition, they should consider reorganization and split to the administrative part and administrative staff which would help farmers particularly with the technical requirements of the RDP measures both within AAS (the informational campaign, preparation of applications for agri-environment payments) and for commercial activity (records, reports, preparation of applications), and field advisors that would deal mainly with technical novelties, trainings, education and information dissemination as well as personal counseling in the field. In this way it would also be easier to introduce modern ICT, web tools and other technical innovations that facilitate communication, record-keeping and reporting.

² AAS can help at this with information on potential of reporting the force majeure.

It is recommended that the AAS introduces a simple system for monitoring the effects of training and advising so that the data can be quickly collected at the usual fieldwork. Publication and promotion of the results of the analysis of such data should be ensured at the same time and the farmers should be encouraged to respond and provide their own proposals for improvements of the monitoring of the effects. The Ministry of Agriculture and the Environment is implementing the rural development policy, thus it should assist the AAS by clear and sensible guidance and obligations for implementation of the AAS as a public service to maximize the effects and satisfaction of the users.

Kazalo vsebine

Povzetek	3
1 Uvod	9
1.1 Ozadje	9
1.2 Uporabljene metode dela.....	9
2 Organizacija javne službe kmetijskega svetovanja	11
2.1 Predpisi.....	11
2.2 Kakovost izvajanja Javne službe kmetijskega svetovanja	12
2.3 Organizacija izvajanja Javne službe kmetijskega svetovanja	14
3 Analiza dejavnosti usposabljanj, svetovanja, informiranja	18
3.1 Vsebina usposabljanj, izobraževanj, svetovanja in informiranja	18
3.2 Način izvajanja.....	20
3.3 Spremljanje učinkov in potreb kmetov	21
4 Analiza možnih vzrokov za napake, povezanih z izobraževanjem oziroma usposabljanjem	24
4.1 Pripombe Evropske komisije in ukrepi Ministrstva za kmetijstvo in okolje	24
4.2 Možna povezanost stopnje napake z obveščanjem in izobraževanjem oziroma usposabljanjem	24
5 Zaključki in priporočila	31
5.1 Zaključki.....	31
5.2 Priporočila.....	31
6 Viri in literatura	33

Prilogi:

- **Anketa kmetov o izobraževanju in informiranju javne kmetijske svetovalne službe**
- **Anketa svetovalcev o izobraževanju in informiranju javne kmetijske svetovalne službe**

1 Uvod

1.1 Ozadje

Poročilo predstavlja del sprotnega vrednotenja Programa razvoja podeželja 2007–2013 (v nadaljevanju PRP 2007-2013) v letu 2013, katerega namen je analizirati, kako je kakovost storitev javne službe kmetijskega svetovanja povezana z izvajanjem ukrepov PRP 2007-2013.

Namen vrednotenja kakovosti storitev svetovanja in informiranja javne službe kmetijskega svetovanja v luči izvajanja PRP 2007-2013 je bil oceniti, kako je javna služba kmetijskega svetovanja (v nadaljevanju JSKS) prispevala k izvajanju programa ter ali bi se lahko podpora še izboljšala. Javna služba kmetijskega svetovanja je namreč eden od ključnih akterjev pri zagotavljanju izobraževanj oziroma usposabljanj za kmete in s tem ključni člen, ki lahko vpliva na stopnjo osveščenosti in znanja med kmeti, poleg tega pa izvaja določene administrativne naloge (npr. subvencijska kampanja in vnos podatkov za zbirno vlogo, prijava grafičnih enot rabe kmetijskega gospodarstva (GERK)), ki so podlaga za vstop v določene ukrepe PRP 2007-2013. Posebno pozornost smo posvetili tudi razlogom za stopnjo napake, ki se pojavlja ob izvajanju PRP 2007–2013 (zlasti pri kmetijsko okoljskih ukrepih - KOP), saj naj bi bil eden od razlogov za visoko stopnjo napake v Sloveniji slaba izobraženost oz. osveščenost kmetov o obveznostih KOP.

Pojasnilo: v poročilu uporabljamo izraz izobraževanje v smislu vseh izobraževanj, razen institucionalnih (šolskih) izobraževanj. Gre za izobraževanja, ki so del vseživljenjskega učenja in različnih oblik pridobivanja znanja, od predavanj do ogleda primerov dobrih praks in praktičnega učenja tehnik. Izraz smo uporabili, ker je splošno uveljavljen tudi za oblike usposabljanj, ki jih izvaja javna služba kmetijskega svetovanja.

1.2 Uporabljene metode dela

V prvem koraku smo pregledali dejavnosti izobraževanj, svetovanja, informiranja JSKS, s katerim prispevajo k izvajanju PRP 2007-2013: analizirali smo njihovo vsebino, način izvajanja (npr. oblika, uporaba IKT, praktični prikazi,...) ter spremljanje učinkov in potreb kmetov. Dejavnost smo primerjali s podatki iz literature o izvajanju kmetijske svetovalne službe drugod po svetu, pri čemer smo se oprli zlasti na Evropsko komisijo in Svetovno banko.

V tej luči smo pregledali storitve različnih Kmetijsko gozdarskih zavodov v okviru Javne službe kmetijskega svetovanja. Kmetijsko gozdarski zavodi upravljajo tudi z različnimi centri in središči, kot so npr. osemenjevalni centri, sadjarski centri, selekcijski trsničarski središči, drevesnica in poskusni center za oljkarstvo; v nadaljevanju poročila jih imenujemo »poskusni centri«. V pregledu smo zajeli tudi aktivnosti poskusnih centrov, pomembne za izobraževanje. O delovanju JSKS in izkušnjah smo se pogovorili tudi s predstavniki Kmetijsko gozdarske zbornice (KGZS) - Sektorjem za kmetijstvo in gozdarstvo mag. Miranom Nagličem in Jernejem Demšarjem, vodjo službe kmetijskega svetovanja v Kmetijsko gozdarskem zavodu Kranj Tomažem Cörom, direktorjem Kmetijsko gozdarskega zavoda Maribor Stanetom Klemenčičem in koordinatorko na tem zavodu Ireno Merc, z direktorjem Kmetijsko gozdarskega zavoda Nova gorica Branimirjem Radikonom.

Da bi ugotovili izkušnje, potrebe in želje kmetov glede izobraževanja in svetovanja ter jih primerjali z izkušnjami, potrebami in željami kmetijskih svetovalcev, smo izvedli dve podobni spletni anketi – med kmeti in med svetovalci:

- Anketiranje kmetov je bilo izvedeno v maju na vzorcu 4851 kmetov; gre za kmete, ki so ob oddaji zbirne vloge posredovali svoje kontaktne podatke, in kmete, ki so vključeni v katerega od ukrepov PRP 2007-2013 in katerih kontaktne podatke smo pridobili ob preteklih anketiranjih. Vsi so torej prejemniki ene od oblik plačil, vendar niso vsi vključeni v ukrepe PRP 2007-2013. Glede na velik delež vključenih v KOP in ukrepa 211 in 212 med vsemi nosilci kmetijskih gospodarstev je verjetno večina tistih, ki so podatke posredovali ob oddaji zbirne vloge,

vklučenih v vsaj enega od teh ukrepov, vendar tega iz podatkov ne bi mogli ugotoviti drugače kot s posamičnim pregledovanjem, kar pa bi bilo zamudno in bi preseglo obseg naloge. Na anketo je odgovorilo 586 kmetov.

- Anketiranje kmetijskih svetovalcev je potekalo konec maja in v začetku junija, anketa pa je bila posredovana 344 svetovalcem na elektronske naslove, dostopne na spletnih straneh JSKS posameznih Kmetijsko gozdarskih zavodov. Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo KGZS je svetovalce dvakrat posebej pozval k izpolnjevanju ankete, zato je bil odziv dokaj velik. Na anketo je odgovorilo 150 kmetijskih svetovalcev.

Na podlagi letošnjih anket, anket in intervjujev iz prejšnjih sprotih vrednotenj, pogovorov s predstavniki JSKS ter Akcijskega načrta za znižanje stopnje napake pri izvajanju ukrepov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 smo analizirali možne vzroke za napake oziroma kršitve obveznosti ukrepov, ki izhajajo iz informiranja in svetovanja. Ankete smo analizirali tudi z vidika možnih regionalnih razlik v odgovorih, vendar so razlike minimalne in niso statistično značilne. Pri analizi odgovorov smo upoštevali, da zajeti vzorec kmetov ni reprezentativen, saj smo zajeli le kmete, ki so vključeni v sistem plačil in ki uporabljajo internet, vendar gre za dovolj velik vzorec in predvsem za tisti delež kmetov, ki je dolgoročno bolj perspektiven z vidika razvoja kmetijstva v Sloveniji. Če bi bila anketa izvedena drugače in bili vključeni tudi kmetje z marginalnih območij in tisti, ki ne uporabljajo sodobnih tehnologij, bi bila slika dela JSKS verjetno drugačna, saj zanje JSKS predstavlja pomembnejši, če ne edini vir informacij.

2 Organizacija javne službe kmetijskega svetovanja

2.1 Predpisi

Služba kmetijskega svetovanja ima v Sloveniji dolgoletno tradicijo in se kot javna služba od leta 1999 po pooblastilu pristojnega ministrstva izvaja v okviru Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije in oddelkov za kmetijsko svetovanje na njenih Kmetijsko-gozdarskih zavodih. Javna kmetijska svetovalna služba (JSKS) deluje na podlagi letnega programa dela, ki ga potrdi Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (MKO) in o svojem delu pripravlja letna poročila. Naloge JSKS³ so določene z Zakonom o kmetijstvu (ZKme-1, Ur.l. RS, št. 45/2008, 57/2012) in so:

- svetovanje v zvezi s tehnološkim, gospodarskim in okoljevarstvenim področjem opravljanja kmetijske dejavnosti;
- svetovanje in pomoč pri izdelavi razvojnih načrtov za kmetijska gospodarstva;
- svetovanje in pomoč pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike, ;
- svetovanje in pomoč pri proizvodnem združevanju kmetijskih pridelovalcev (organizacija, delovanje rejskih organizacij, organizacij pridelovalcev in drugih oblik);
- svetovanje na področju kmetijskih in s kmetijstvom povezanih predpisov.

Med zgornjimi nalogami, opredeljenimi z zakonom, sodi sodelovanje pri izvajanju PRP 2007-2013 med naloge svetovanja in pomoči pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike (3. alineja).

Dejavnost JSKS financira ali subvencionira država na podlagi Programa javne službe⁴, ki ga predpiše Vlada, izvajalec pa mora sredstva nameniti strogo za izvajanje tega programa in zagotoviti, da strokovno delo opravljajo osebe⁵, ki imajo ustrezno strokovno izobrazbo in usposobljenost. Cene storitev, višino in vir za subvencioniranje cen predpiše minister. Zakon o kmetijstvu glede javnih služb na področju kmetijstva določa, da se zanje uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske javne službe ali zakona, ki ureja javno-zasebno partnerstvo in da se obveznosti posamezne javne službe lahko podrobneje uredijo s predpisom vlade ali s koncesijskim aktom. Izvajalec javne službe ima v javnem interesu posebne obveznosti (obveznosti javne službe)⁶, ki so:

- trajno in nepretrgano opravljanje dejavnosti in izvajanje storitev;
- omogočanje storitev za vsako fizično ali pravno osebo, ki se ukvarja s kmetijsko dejavnostjo;
- izvajanje storitev po določenem programu;
- izvajanje storitev po določeni ceni.

Praksa v drugih evropskih državah je zelo različna, Skupna kmetijska politika EU pa je leta 2003 prinesla obveznost sistema kmetijskega svetovanja (Farm Advisory Sstem – FAS). Sistem kmetijskega svetovanja naj bi zagotavljal pomoč kmetom pri spoštovanju pravil EU glede okolja, javnega zdravja in dobrega počutja živali, ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev oziroma navzkrižne skladnosti. Vsak kmet naj bi bil tako upravičen do vsaj osnovnega svetovanja, svetovanje pa lahko izvajajo tako javni kot zasebni izvajalci. Vrednotenje sistema kmetijskega svetovanja leta 2009⁷ in poročilo Komisije leta 2010⁸ sta pokazala, da je potrebno izboljšati upravljanje sistema kmetijskega svetovanja, da bi zagotovili boljši pretok znanja in sinergije med različnimi pristopi (svetovanjem, obveščanjem, izobraževanjem,

³ 123. člen ZKme-1

⁴ 118. člen ZKme-1

⁵ 121. člen ZKme-1

⁶ 113. člen ZKme-1

⁷ ADE–ADAS–AGROTEC-Evaluators.EU (2009): Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System (Ocena izvajanja sistema kmetijskega svetovanja).

⁸ COM(2010) 665 konč. (2010): POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o uporabi sistema kmetijskega svetovanja, kot je opredeljen v členih 12 in 13 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009, Bruselj, 15.11.2010.

raziskavami,...), svetovalci pa naj bi povezovali različne vidike – od kmetijskih nasvetov do razlage ciljev obveznosti iz predpisov EU in z njimi povezanih politik. Sistem kmetijskega svetovanja je bil v Sloveniji že vzpostavljen, le prilagoditi ga je bilo torej treba novim nalogam in zakonodajnemu okviru EU ob vstopu v Evropsko unijo. Naloge Javne službe kmetijskega svetovanja v Sloveniji torej presegajo sistem kmetijskega svetovanja (»FAS«), saj svetovalci že nudijo svetovanje, ki presega ozko interpretacijo pravil EU in ki vključuje širše osveščanje, promocijo dobrih praks, obveščanje o prihajajočih politikah in trendih. Rezultati poročila torej za Slovenijo niso zelo relevantni, ker se tak pristop praktično (de facto) že izvaja s kombiniranjem aktivnosti javne službe kmetijskega svetovanja in drugih aktivnosti kmetijsko gozdarskih zavodov, ki jo izvajajo. Res pa je, da tak pristop formalno gledano (de iure) še ni uveljavljen, saj del aktivnosti, ki jih priporoča Komisija, sodi v tržno dejavnost; meja med službo kmetijskega svetovanja in tržno dejavnostjo je pogosto nejasna.

2.2 Kakovost izvajanja Javne službe kmetijskega svetovanja

Anketa med kmeti in intervjuji s predstavniki Kmetijsko gozdarskih zavodov so pokazali zaskrbljenost glede usposobljenosti kmetijskih svetovalcev. Vsako leto so sicer organizirana interna usposabljanja kmetijskih svetovalcev na podlagi natančnega programa, na katerih je posebna pozornost posvečena vrstam napak, poleg tega se udeležujejo tudi izobraževanj ali študijskih obiskov v tujini. Vendar počasi prihaja do velikega razkoraka med generacijami svetovalcev: medtem ko izkušeni svetovalci zapuščajo JSKS ali se upokojijo, zaradi prepovedi zaposlovanja ni mladih svetovalcev, ki bi danes lahko postopno pridobivali izkušnje in gradili svoje znanje, posledice pa bodo vidne srednjeročno – kmetijskih svetovalcev bo zaradi upokojevanja manj, preostali pa bodo zaradi menjave generacij in krčenja sredstev manj usposobljeni. Vsi zaposleni v JSKS morajo pridobiti licenco za kmetijskega svetovalca, tako da se udeleži posebnega izobraževanja in pridobitve licenc za kmetijske svetovalce, ki jih organizira KGZS, izvede pa Biotehniška fakulteta. Problem pa je, da tega izobraževanja in licenciranja že nekaj let ni bilo, tako da so na posameznih KGZ posamezniki, ki nimajo licence, izobraževanje pa bo organizirano, ko bo takih zaposlenih dovolj število. Možnost napredovanja v JSKS tako kot drugod v javnem sektorju zelo majhna, kar zmanjšuje motivacijo zaposlenih.

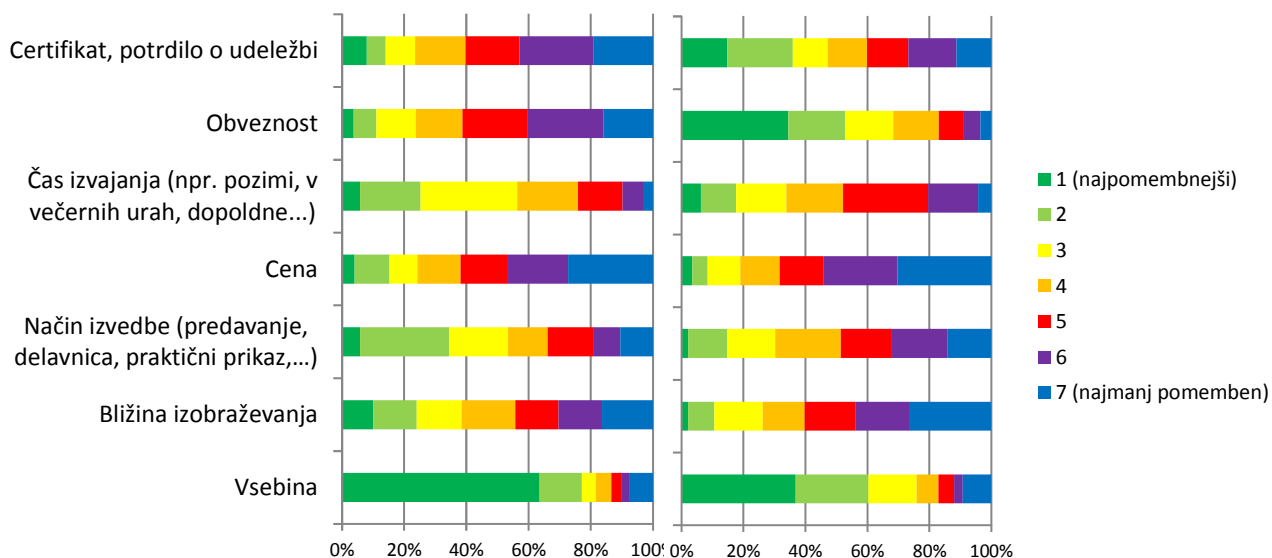
Glede na komentarje v odgovorih na ankete tako med kmeti kot med kmetijskimi svetovalci velja prepričanje, da današnji študijski programi na nobeni od univerz v Sloveniji ne dajejo kakovostnega in dovolj sodobnega znanja, kar se odraža na usposobljenosti mladih kmetov, ki zaključijo študij in mladih kmetijskih svetovalcev, pa tudi nizki stopnji sodelovanja z JSKS, kmetijsko gozdarskimi zavodi, kmeti in šibkem prenosu raziskav v prakso, vprašljiva pa je tudi splošna uporabnost raziskav. Znanje diplomantov ni dovolj v koraku s časom, da bi lahko povečali konkurenčnost in zlasti sledili kmetijskim trgov v EU. Da je visoko šolstvo na področju kmetijstva zaostalo za stanjem v panogah in potrebami kmetov, zlasti glede tehnološkega znanja, je tudi eden od zaključkov ciljnega raziskovalnega projekta Izzivi in potrebe v prenosu znanja v kmetijsko prakso v Sloveniji⁹, izvedenega v letih 2011 in 2012. Poročilo tega projekta kot enega od glavnih razlogov navaja sistem napredovanja v raziskovalni sferi, kjer se spodbujajo temeljne in ne aplikativne ali ciljne raziskave. V poročilu je navedeno mnenje t.i. »snovalcev znanja« - predstavnikov fakultet, srednjih kmetijskih šol, različnih inštitutov in gospodarstva, da so vsa tri področja dela – pedagoško, raziskovalno in strokovno – enako pomembna pri ustvarjanju in prenosu znanja v prakso, vendar je za njihovo karierno pot najpomembnejši angažma v raziskovalnem delu, pri prenosu znanja v prakso pa se angažirajo bolj zaradi osebne zavzetosti. Zelo visok delež javnih sredstev (90 %) financiranja kaže na to, da pravzaprav niso v stiku z zasebnim sektorjem. Žal ni podatkov o tem, kolikšen delež javnih sredstev je morda pridobljen iz javnih programov, namenjenih prenosu raziskav v prakso, kot je npr. program Eco-Innovation¹⁰. Da sodelovanje med raziskovalci in kmetijskimi svetovalci ni sistemsko urejeno in

⁹ Černič Istenič, M., Udovč A., Knežević Hočevar D., Kapun S.: Zaključno poročilo ciljnega raziskovalnega projekta (šifra projekta V4-1061) Izzivi in potrebe v prenosu znanja v kmetijsko prakso v Sloveniji. Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Kmetijsko gozdarski zavod Murska Sobota

¹⁰ V razpisu za leto 2013 je predelava hrane, vključno s prehranskimi verigami eno od prioritarnih področij financiranja.

je zato prenos znanja preko JSKS v prakso šibek in se ga ne spremlja sistematično, je ugotovilo tudi Računsko sodišče v reviziji razvoja podeželja leta 2010.

V primeru kršitve obveznosti JSKS lahko uporabnik storitve od Ministrstva zahteva, da odloči o njegovi pravici z odločbo v upravnem postopku. To je med kmeti slabo poznano, a je pomembno tudi v luči ugotovitev Vrednotenja sistema kmetijskega svetovanja v EU leta 2009: pokazalo se je, da prihaja do zahtev po zavarovanju odgovornosti iz dejavnosti za kmetijske svetovalce, saj kmetje razmišljajo o odškodninah oziroma nadomestilih v primeru napačnega nasveta, zaradi katerega bi jim izpadel dohodek (npr. ker se zaradi zmotnih informacij o upravičenosti ne bi prijavi na razpis, ker bi zbrali napačno dokumentacijo, ker bi nevede kršili zahteve ukrepa, če jim le-te ne bi bile dovolj dobro pojasnjene). Podoben trend v razmišljanju lahko pričakujemo tudi v Sloveniji, zlasti v trenutnih zaostrenih gospodarskih razmerah, kar lahko vpliva tudi na promocijo PRP in svetovanje ob vključevanju v ukrepe in izpolnjevanju obveznosti.

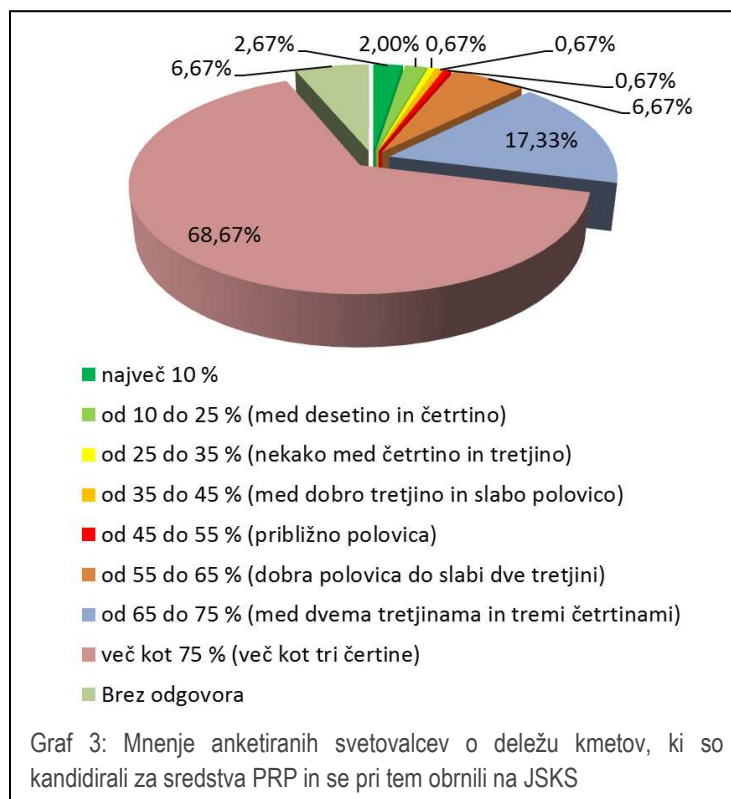


Graf 1, Graf 2: Opredelitev pomembnosti posameznih vidikov izobraževanja, anketa med kmeti (levi graf) in svetovalci (desni graf)

Anketa med kmeti je pokazala, da je cena izobraževanj v katerikoli obliki (od predavanj do študijskih obiskov) le redko pomemben dejavnik odločanja glede udeležbe, le malo večji od obveznosti, veliko pomembnejši so anketiranim kmetom vsebina, način izvedbe in čas izvajanja, pa tudi bližina izobraževanja. Domnevamo lahko, da bi podobno verjetno veljalo za ceno svetovalnih storitev, vendar tega z anketo nismo preverjali. Sklepamo lahko, da so pričakovanja kmetov glede kakovosti storitev visoka in da so kakovostne storitve tudi pripravljeni plačati, kar je razvidno tudi iz spremljajočih komentarjev v anketi, vendar je možno, da bi se odnos spremenil, če bi morali dejansko plačati izobraževanja in svetovanje po ceni, bližji dejanskim stroškom. Zanimivo je, da so kmetijski svetovalci prav tako ocenili vsebino kot najpomembnejšo, a jo je tako ocenilo manj svetovalcev (oceno 1 in 2 jih je podalo skupaj 60 %); večja so razhajanja drugod, saj so svetovalci kot drugi najpomembnejši vidik ocenili obveznost (oceno 1 in 2 je podalo skupaj 50 %) in kot tretji certifikat o udeležbi (skupaj 35 % je podalo oceno 1 in 2).

2.3 Organizacija izvajanja Javne službe kmetijskega svetovanja

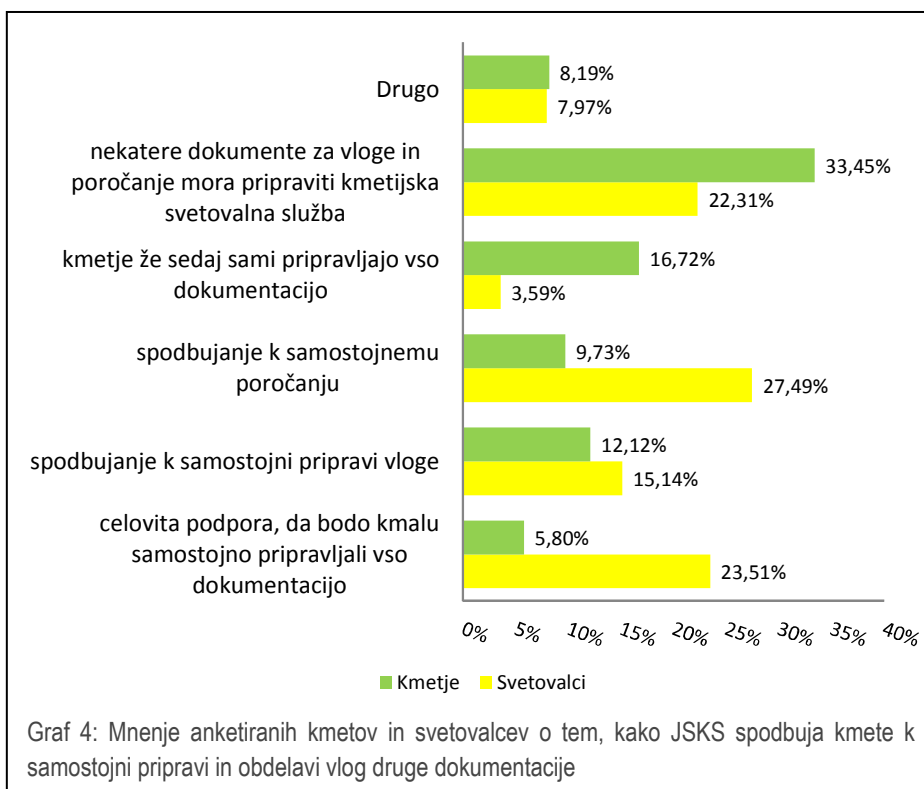
Kmetijsko gozdarski zavodi (KGZ), ki po pooblastilu izvajajo JSKS, imajo svoje območne izpostave v vseh večjih krajih v Sloveniji, tako da so svetovalci lahko dostopni in blizu terenu, ki ga pokrivajo. KGZ se izjemno razlikujejo tako po strukturi kot po velikosti terena, ki ga pokrivajo, številu svetovalcev in številu poskusnih centrov, kar se izraža tudi v načinu in vsebini izvajanja javne službe kmetijskega svetovanja. Med kmetijskimi svetovalci so nekateri specialisti za določena področja (npr. sadjarstvo, vinogradništvo). Pomembno vlogo, ki presega samo kmetijsko svetovanje imajo svetovalci za kmečko družino in dopolnilne dejavnosti, saj se pri svetovanju srečujejo tudi s socialnimi vidiki in potrebami podjetništva, ki presegajo kmetijstvo in dopolnilne dejavnosti. KGZ med seboj tudi sodelujejo in si izmenjujejo izkušnje ter organizirajo interna izobraževanja, po potrebi pa si tudi »izmenjajo« specialiste za določena področja. JSKS na svoji spletni strani v okviru spletne strani KGZS objavlja kontaktne podatke svetovalcev, informacije o posameznih področjih kmetovanja, Programu razvoja podeželja, njegovih razpisih in zahtevah ter tehnične informacije, kot so tehnološka navodila in kalkulacije, informacije o zbirnih vlogah in ravnanju z odpadki in odpadno embalažo.



Storitve JSKS so polno financirane s strani države, vendar dejavnost javne svetovalne službe znaša največ 60 % delovnega časa posameznega svetovalca, ostali delovni čas pa svetovalci opravljajo storitve svetovanja kot tržno dejavnost (npr. priprava poslovnih načrtov). Anketa med kmetijskimi svetovalci je pokazala, da je po njihovem mnenju velika večina, več kot 75 % vseh kmetov, ki so kandidirali za sredstva PRP 2007-2013, poiskala pomoč pri pri kmetijskih svetovalcih tako za aktivnosti JSKS kot za dejavnosti, ki jih opravljajo v okviru tržnih storitev Kmetijsko gozdarskih zavodov. Natančnejših podatkov o dejanskem deležu vseh kmetov, ki so poiskali pomoč, nimamo, iz odgovorov na ankete in komentarjev ob odgovorih pa lahko sklepamo, da je delež zelo visok. Iz navedenega vprašanja je tudi razvidno, da kmetijski svetovalci svojo vlogo vidijo veliko bolj spodbujevalno – da kmete spodbujajo k samostojnemu poročanju in jim nudijo celovito podporo, medtem ko je kmetov s takim mnenjem znatno manj – razlika je okoli 18 % ali skoraj petina.

V intervjujih s predstavniki Kmetijsko gozdarskih zavodov se je pokazalo, da sredstva, namenjena za opravljanje javne službe kmetijskega svetovanja ne zadoščajo za kakovostno opravljanje njenih obveznosti. Posledično se zmanjšujejo obiski na terenu, da bi tako znižali potne stroške, predavanja se združujejo in organizirajo v manjšem številu krajev ipd. Komentarji k anketi med kmeti so pokazali, da se utrjuje prepričanje, da so kmetijski svetovalci uradniki, ki se izogibajo terenskemu delu in da morajo kmetje vse pogosteje v pisarne JSKS, kar jim daje občutek, da večino stvari opravijo sami, s čimer JSKS izgublja funkcijo med svojimi uporabniki in v njihovih očeh postaja administrator. Ker nimamo podobnih podatkov iz preteklosti, ne moremo trditi, ali gre dejansko za negativne posledice zmanjševanja stroškov ali pa je to odsev morebitne negospodarne organiziranosti JSKS v preteklosti.

Vsekakor pa gre za resno opozorilo: svetovalec lahko z obiskom kmetije najboljše ugotovi, kakšno pomoč potrebuje kmet in opazi morebitna tveganja ali kršitve izvajanja ukrepov PRP 2007–2013, s krčenjem lokacij izvajanja izobraževanj in večjo vezanostjo na pisarniško delo pa se lahko zmanjša dostopnost storitev za ranljive skupine kmetov (brez lastnega prevoza, z nizkimi dohodki, starejši). Uporaba sodobnih IKT (elektronska pošta, internet, mobilni telefoni) lahko sicer nekoliko zmanjša učinek »oddaljenosti«, vendar ne v celoti in zlasti ne pri ranljivih skupinah. Negativni učinek se lahko še poveča zaradi trenutnih zaostrenih gospodarskih razmer. Posledice bi lahko bile v Sloveniji, kjer je delež malih kmetij velik, nesorazmerno velike: študija FAO o dobrih praksah kmetijskih svetovalnih služb¹¹ navaja, da so potrebe po javno dostopnem znanju in tehnološkem svetovanju večje v primeru velikega deleža majhnih kmetij, z naraščanjem deleža velikih, tržno naravnanih kmetij pa se te potrebe manjšajo in jih nadomešča pridobivanje znanja in patentiranih tehnologij pri specializiranih podjetjih. S tržnega vidika je to sicer ustrezno, vendar v Sloveniji male kmetije znatno prispevajo k ohranjanju kmetijske krajine in njenim ekosistemskim funkcijam na za kmetijstvo manj ugodnih območjih (npr. Natura območja, kot je Kras z ekstenzivnimi suhimi travniki).



Dejavnost JSKS je v sedanjih obliki financiranja težavna zaradi deleža delovnega časa, ki ga morajo kmetijski svetovalci »pokriti« s tržnimi dejavnostmi Kmetijsko gozdarskih zavodov. Manjša se namreč število kmetov, ki bi poiskali pomoč pri Kmetijsko gozdarskih zavodih in v grobem lahko opredelimo tri razloge za takšno zmanjšanje:

- zaostrene gospodarske razmere, zaradi katerih se kmetje težje odločajo za naložbe ali pa nimajo denarja za svetovalne storitve,
- izboljšanje veščin in znanja, zaradi česar kmetje lahko sami pripravijo določeno dokumentacijo, po katero so se prej obračali na kmetijske svetovalce (kar lahko vpliva na motivacijo svetovalcev, da bi podpirali učenje in samostojnost kmetov),
- pojava drugih ponudnikov na trgu, ki so bodisi dražji, a kakovostnejši (komentarji iz anket kažejo, da velja zlasti v primerih, ko so kmetje nezadovoljni z JSKS) ali cenejši, ker storitve ponujajo skupaj z izdelki in opremo (komentarji iz anket kažejo, da gre predvsem za ponudnike mehanizacije, semen in gnojil).

Omejevanje financiranja JSKS vpliva tudi na možnost zagotavljanja tržnega dela za pokrivanje stroškov dela preostalega delovnega časa kmetijskih svetovalcev in s tem slabi položaj JSKS med njenimi uporabniki – delno zato, ker vpliva na podobo JSKS med kmeti, delno pa tudi zato, ker se zaradi prepovedi zaposlovanja v javnem sektorju

¹¹ Swanson, B. E. (2008): Global Review of Good Agricultural Extension and Advisory Service Practices. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rim.

zmanjšuje količina ur svetovalcev, razpoložljivih za tržni del in se tudi ob velikem povpraševanju na trgu JSKS ne bi mogla primerno odzvati (glej tudi uvodni odstavek o kakovosti storitev).

Sistemi kmetijskega svetovanja in širše kmetijsko svetovanje se razlikujejo med različnimi državami EU. Nekatere države imajo strogo javno kmetijsko svetovalno službo (npr. Poljska, Romunija), nekatere jo izvajajo s pomočjo akreditiranih zasebnih izvajalcev (npr. Francija, Estonija, Portugalska), v nekaterih pa deluje mešan sistem državne javne službe kmetijskega svetovanja in zasebnih izvajalcev. Kot kaže študija JRC - Institute for the Protection and Security of the Citizen¹² o sistemu kmetijskega svetovanja, v mešanih primerih državna javna služba kmetijskega svetovanja običajno nudi splošne informacije, izobraževanja, delavnice in pripravlja publikacije, zasebni izvajalci pa nudijo osebno svetovanje (»ena na ena«). Med zasebnimi izvajalci gre predvsem za podjetja, ki proizvajajo vhodne proizvode (npr. semena, gnojila) in opremo za kmetijstvo. Poročilo z delavnice o prihodnosti sistema kmetijskega svetovanja, ki jo je JRC organiziral v Varšavi l. 2011 priporoča, da je treba strogo ločiti kontrolo in svetovalno službo, ter da pričakovanja o sistemu preraščajo okvirje navzkrižne skladnosti, da se spoštuje tajnost informacij zasebnega značaja, da se zagotovi osebno svetovanje za posamezno kmetijo, redno izobraževanje svetovalcev, delitev znanja in svetovanje vsem kmetom, ne le prejemnikom neposrednih plačil.

V luči teh priporočil in priporočil vrednotenja sistema kmetijskega svetovanja iz l. 2009 je JSKS v Sloveniji v dokaj dobrem položaju, saj obsega širok spekter svetovanja in sodelovanja z različnimi akterji na področju kmetijstva. Sedaj JSKS izvaja po pooblastilu Kmetijsko gozdarska zbornica, vendar Zakon o kmetijstvu predvideva podelitev koncesije. S svetovanjem se poleg JSKS v Sloveniji ukvarjajo še različna podjetja, ki delujejo na področju svetovanja (predvsem ponudniki mehanizacije, semen, gnojil in fitofarmaceutskih sredstev, poročilo ciljnega raziskovalnega projekta »Izzivi in potrebe v prenosu znanja v kmetijsko prakso v Sloveniji» pa kažejo, da tudi raziskovalci, zaposleni na kateri od fakultet ali inštitutov, poleg redne zaposlitve svetujejo posameznim kmetijskim gospodarstvom. Ponudnikov svetovalnih storitev je torej kar nekaj, tako da bi lahko podelili koncesijo tudi večim ponudnikom, ki bi se dopolnjevali, a je treba pri tem paziti, da je koncesijski akt oblikovan tako, da je jasno izražen in zavarovan javni interes in da so obveznosti javne službe ter cene storitev jasno definirane. Raziskovalni članek Svetovne banke o svetovanju z izobraževanjem in obiski¹³ ter prej navedeno poročilo FAO kažeta, da je zagotovitev javne svetovalne službe zelo pomembna, čeprav so njeni učinki težko merljivi in slabo vidni. Rezultati, ki jih dosegajo pilotni svetovalni programi, svetovalni programi nevladnih organizacij (primerljivo s svetovanjem raziskovalcev) in zasebni svetovalni programi se namreč običajno izvajajo v manjšem obsegu, z večjo vsoto sredstev na uporabnika in omejeno obdobje in jih zato ni mogoče preslikati na državno raven, saj bi njihova uspešnost upadla in bi bilo potrebno državno sofinanciranje – torej tako kot v primeru državne javne svetovalne službe. V Sloveniji je med zasebnimi ponudniki največja težava zagotoviti primeren obseg svetovalnih dejavnosti, saj je treba na letni ravni zagotoviti dobrih 3200 individualnih svetovanj prejemnikom neposrednih plačil in PRP 2007-2013¹⁴, če izhajamo iz podatka vrednotenja sistema kmetijskega svetovanja iz l. 2009, da je v letu 2008 individualno svetovanje prejelo pribl. 5% kmetov – prejemnikov neposrednih plačil.

Računsko sodišče je v poročilu revizije »Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji«, izdanemu v mesecu maju 2010 navedlo, da ni zadostnih pogojev za preizkušanje novosti in novih tehnoloških znanj v praksi. Kmetijsko gozdarski zavodi (KGZ) upravljajo z večjim številom centrov in so tako tudi do neke mere specializirani:

- KGZ Ljubljana: osemenjevalni center Preska, Sadna drevsnica Studenec,
- KGZ Maribor: Sadjarski center Gačnik, Seleksijsko trsničarsko središče Ivanjkovci
- KGZ Murska Sobota: osemenjevalno središče za biko in osemenjevalno središče za merjasce

¹² Angileri, V. (2007): Overview of the implementation of the Farm Advisory System in Member States. JRC Scientific and Technical Reports, EUR 23074 EN – 2007. European Commission Joint Research Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen.

¹³ Anderson, J.R., Feder, G., Ganguly, S. (2006): The Rise and Fall of Training and Visit Extension: and Asian Mini-drama with an African Epilogue. Agriculture and Rural Development Department, World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 3928.

¹⁴ Ob predpostavki, da je prejemnikov neposrednih plačil in PRP 2007-2013 približno 60.000 do 65.000.

- KGZ Nova Gorica: Drevesnica Bilje, Sadjarski center Bilje, STS Vrhpolje, Poskusni center za oljkarstvo,
- KGZ Ptuj: osemenjevalni center.

Intervjuji s predstavniki KGZ in KGZS (JSKS) so pokazali, da so centri pomembni za predstavitev praktičnega dela, novih tehnik in tehnologij in služijo kot pomemben center znanja. Tržno so vlogo centrov vsaj na področju sadjarstva in vinogradništva v precejšnji meri izpodrinili večji proizvajalci (certificirani žlahtnitelji iz tujine), podobno svojo vlogo izgubljajo na področju živinoreje. Kljub temu lahko centri okrepijo svojo sedanjo vlogo in dolgoročno zagotovijo svoje delovanje tako, da služijo kot demonstracijska središča in kot centri za redke in stare sorte rastlin in pasme živali. Iz komentarjev na ankete je razvidno, da so centri dobro poznani med anketiranimi kmeti in nekaj anketirancev jih je omenilo kot zanesljiv vir materiala in informacij.

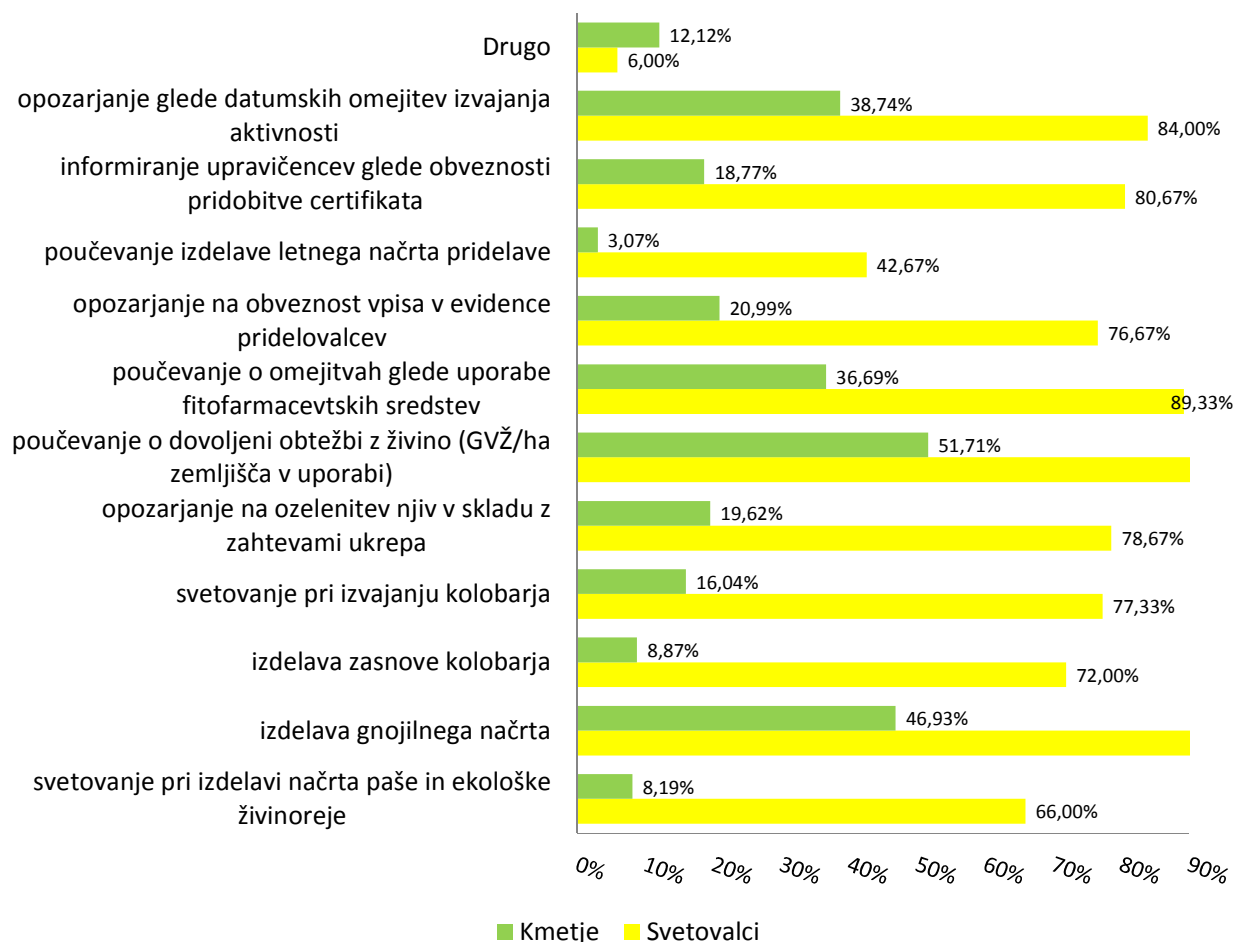
3 Analiza dejavnosti usposabljanj, svetovanja, informiranja

3.1 Vsebina usposabljanj, izobraževanj, svetovanja in informiranja

Vsebinsko lahko izobraževalne in svetovalne dejavnosti javne službe kmetijskega svetovanja razdelimo na nekaj tipov:

- Strokovne vsebine, povezane z določenim tipom kmetovanja,
- Administrativna usposabljanja, povezana z vodenjem evidenc, poročanjem in drugimi administrativnimi zahtevami ukrepov,
- Načrtovanje na kmetiji in ekonomika,
- Uporaba sodobnih komunikacijskih sredstev in interneta.

Razmerje med posameznimi vsebinami je odvisno od tipa kmetijstva v določenem območju, ocenjenih potreb kmetov in možnosti. Vsebina se opredeli v letnih načrtih, nato pa vsak KGZ obvesti kmete na svojem območju o letnem načrtu, bodisi v obliki brošure, zloženke ali letaka. Med letom obveščajo kmete tudi z objavami v lokalnih medijih, vse informacije pa so na voljo tudi na spletni strani Kmetijsko gozdarske zbornice, tako da se lahko vsakdo prijavi na katerokoli usposabljanje kjerkoli po Sloveniji, ne glede na to, kateri KGZ deluje na njegovem geografskem območju. V spodnjem grafu so prikazane običajne vsebine usposabljanj JSKS, za katere so kmetje navedli, da so se jih udeležili in kmetijski svetovalci, da jih organizira njihov KGZ.



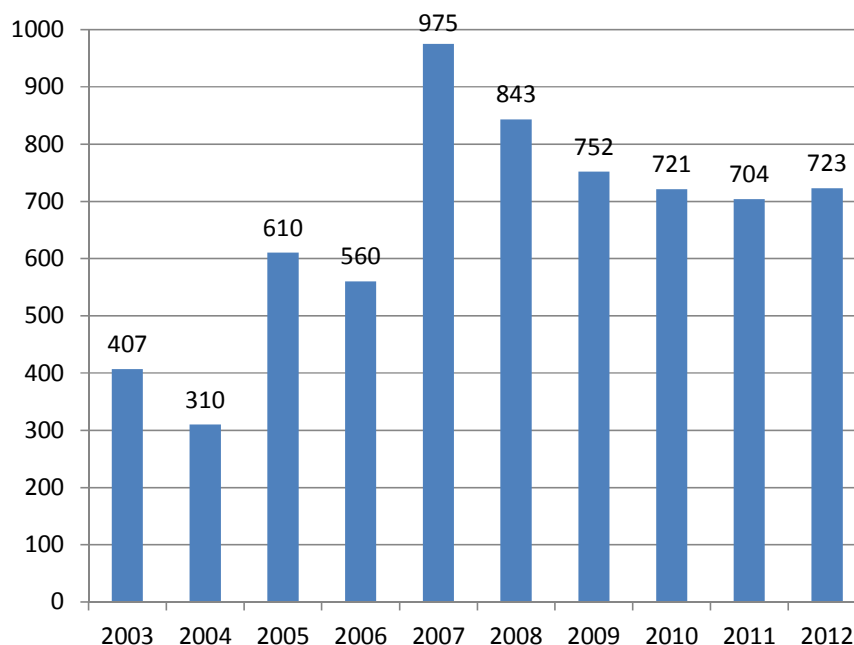
Graf 5: Običajne vsebine usposabljanj JSKS, kot so jih navedli kmetje in svetovalci (možnih je bilo več odgovorov) - - kmetje kot udeleženci in svetovalci kot organizatorji

Razvidno je, da večina anketiranih svetovalcev pokriva širok spekter vsebin, medtem ko se kmetje udeležujejo tistih tematik, ki jih zanimajo in so povezane z njihovim tipom kmetije. Visok delež kmetov pa se seveda udeležuje predavanj, ki med drugim zajemajo tiste vsebine, ki so splošne in povezane z zahtevami navzkrižne skladnosti, kot je npr. dovoljena obtežba z živino, izdelava gnojilnega načrta, datumske omejitve, omejitve glede uporabe fitofarmaceutskih sredstev ipd.



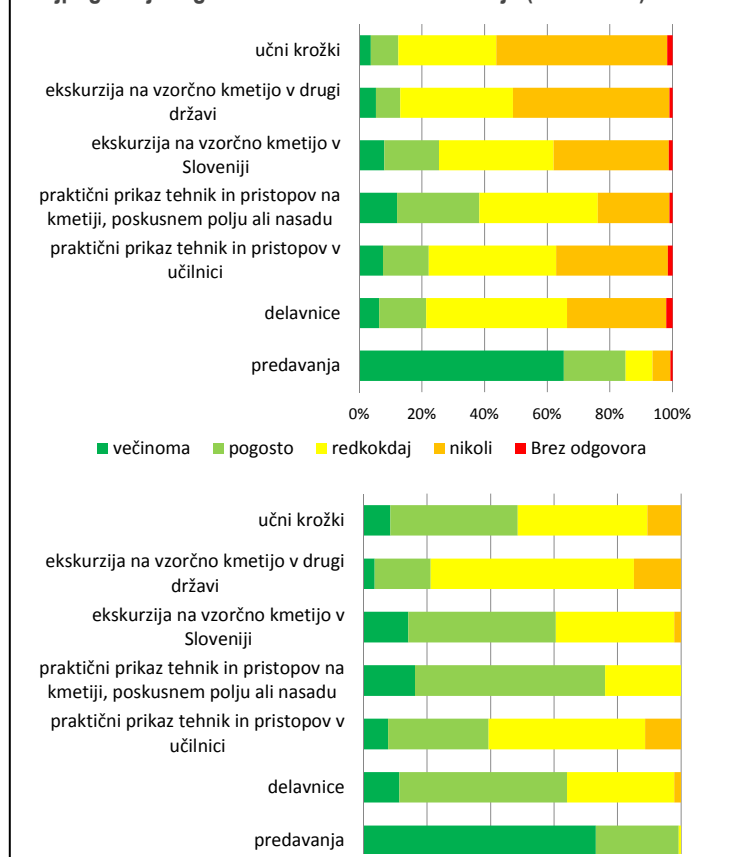
Graf 6: Mnenje o ustreznosti vsebine usposabljanj JSKS – v 1. stolpcu mnenja kmetijskih svetovalcev, v 2. pa kmetov

JSKS ne zbiraj sistematično podatkov o izvedenih usposabljanj po njihovi vsebini, ampak po namenu (npr. za KOP) in številu. V spodnjem grafu je prikazano število usposabljanj za KOP in pred tem še SKOP v izvedbi JSKS; največ jih je bilo leta 2007 - ob pričetku novega programskega obdobja, saj je takrat največja potreba po novih informacijah.



Graf 7: Število usposabljanj za KOP in predhodnika teh plačil – SKOP v izvedbi JSKS (KGZS) (vir: KGZS)

Graf 8 in Graf 9: najpogostejše obiskane oblike (kmetje) in najpogostejše organizirane oblike izobraževanja (svetovalci)



Primerjava mnenj iz ankete o vsebinski ustreznosti pokaže, da se anketirani kmetijski svetovalci bolj zavedajo, da izobraževanja ne zajemajo vseh vsebin, zanimivih za kmete, ker verjetno poznajo veliko širši nabor možnosti in tem, ki bi bile lahko koristne in uporabne. Po drugi strani pa je več kmetov kot kmetijskih svetovalcev mnenja, da so izobraževanja preveč splošna, premalo ciljno naravnana in da vsebujejo premalo zadnjih novosti. Mnenja intervjuvanih predstavnikov KGZ so bila o tem deljena, saj skušajo na letni ravni prilagajati vsebine, vendar je nemogoče, da se vsaj kakšna vsebina ne bi ponavljala, veliko pa je odvisno tudi od termina predavanj, ki se jih udeleži posameznik, če pri tem ne gleda na vsebino ampak predvsem na obveznost. Nekateri kmetje so poudarili, da je zelo velika razlika v kakovosti, zagnanosti in odnosu posameznih kmetijskih svetovalcev in so zelo kritični do delovanja JSKS, nekaj pa je tudi takih, ki za velike razlike v kakovosti kmetijskih svetovalcev ter organizaciji usposabljanj najdejo razumevanje v trenutni situaciji JSKS in krčenju sredstev.

3.2 Način izvajanja

Po načinu izvajanja smo izobraževanja, usposabljanja, svetovanja in informiranja JSKS razdelili na tipe, prikazane v spodnjih grafih. Daleč največ je na voljo predavanj, ki se jih tudi udeležuje velika večina kmetov. Anketirani kmetijski svetovalci sicer organizirajo številne aktivnejše oblike prenosa znanj in dobrih praks, kot so delavnice, predavanja in praktični prikaz tehnik in pristopov na kmetiji, poskusnem polju ali nasadu. Poleg tega se uveljavljajo učni krožki, po mnenju intervjuvanih predstavnikov KGZ dobra oblika manj formalne izmenjave informacij, medsebojnega informiranja in izobraževanja, kjer je pretok novosti dvostranski. Anketirani kmetje se po drugi strani redkeje udeležujejo drugih oblik, kar je verjetno povezano s časovno in vsebinsko ustreznostjo (npr. tema delavnice glede na tip kmetije in interes kmeta) ter oddaljenostjo in morebitnimi dodatnimi stroški (zlasti ekskurzije).

V komentarjih k anketam so kmetovalci izpostavili, da se veliko naučijo iz obiskov vzorčnih kmetij, zlasti v tujini, vendar je v zadnjem času zelo upadla organizacija takih oblik usposabljanj – kot razlog navajajo visoke cene zaradi majhnega števila udeležencev ter pomanjkanje časa in organizacije s strani JSKS. Nekateri anketiranci so aktivni tudi v panožnih društvih in sami organizirajo podobne aktivnosti, vendar v omejenem, ozko fokusiranem obsegu izobraževalnih vsebin. Razvidno je tudi, da je za nekatere kmete meja med društvom in učnim krožkom zelo zabrisana in imajo obe obliki udeleževanja za pomemben vir informacij. Nekaj anketirancev je v komentarjih navedlo, da JSKS zaostaja po usposobljenosti in da zato sami hodijo v lastni režiji v tujino, še posebej po informacije o novih tehnologijah; večina jih je bilo govedorejcev.

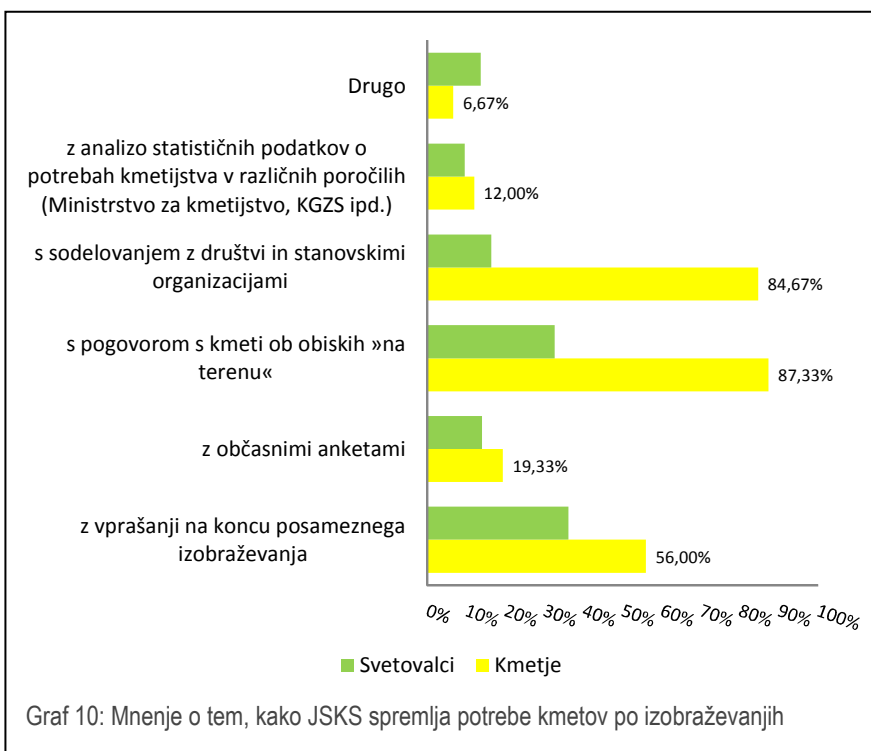
Opozoriti je treba na mnenje intervjuvancev o ekskurzijah, ki se vsaj delno odraža tudi v nekaterih komentarjih ob anketah kmetov in kmetijskih svetovalcev. Ekskurzije so pomemben vir informacij in način širjenja znanja preko lokalne ravni, vendar morajo biti dobro organizirane na vzorčno kmetijo, podobno kmetijam v Sloveniji, in predvsem v manjših

skupinah, da si udeleženci lahko поблиže ogledajo vse, kar jih zanima, in da lahko postavljajo vprašanja in pridejo v neposreden stik z gostitelji. Žal so zaostrene gospodarske razmere zaradi stroškov zmanjšale možnosti za potovanja v tujino ali v oddaljene regije, tako da je število ekskurzij manjše in posledično manj udeležencev.

Večina KGZ vzdržuje dobre stike s podobnimi službami v sosednjih državah, pojavlja pa se tudi druga možnost – da naši kmetje prikažejo svoje kmetije gostom iz tujine, pri čemer prav tako pride do izmenjave izkušenj in kontaktov. Povečuje se namreč interes za obisk vzorčnih kmetij v Sloveniji, predvsem iz držav nekdanje Jugoslavije, novih držav članic EU in nekaterih starih članic EU.

Z razvojem tehnologij se odpirajo novi načini posredovanja znanja; JSKS še zaostaja, a lovi korak s časom. Tako npr. KGZ Maribor posname praktične prikaze tehnik in jih objavi na spletu v obliki kratkih filmčkov, razmišljali so tudi o uvedbi uporabe Facebooka in Twitterja. Zaenkrat razvijajo možnost telekonferenčnih pogovorov, za kar so opremo in znanje pridobili iz projektov izven financiranja JSKS.

3.3 Spremljanje učinkov in potreb kmetov



Intervjuji s predstavniki KGZ, JSKS in rezultati anket kmetijskih svetovalcev in kmetov so pokazali, da JSKS spremlja potrebe kmetov predvsem preko sodelovanja z društvi in stanovskimi organizacijami ter neposredno »na terenu«, s pogovori ob obiskih. Poleg tega kmetijski svetovalci na koncu vsakega usposabljanja zbirajo predloge in pripombe, na podlagi katerih načrtujejo naslednje aktivnosti.

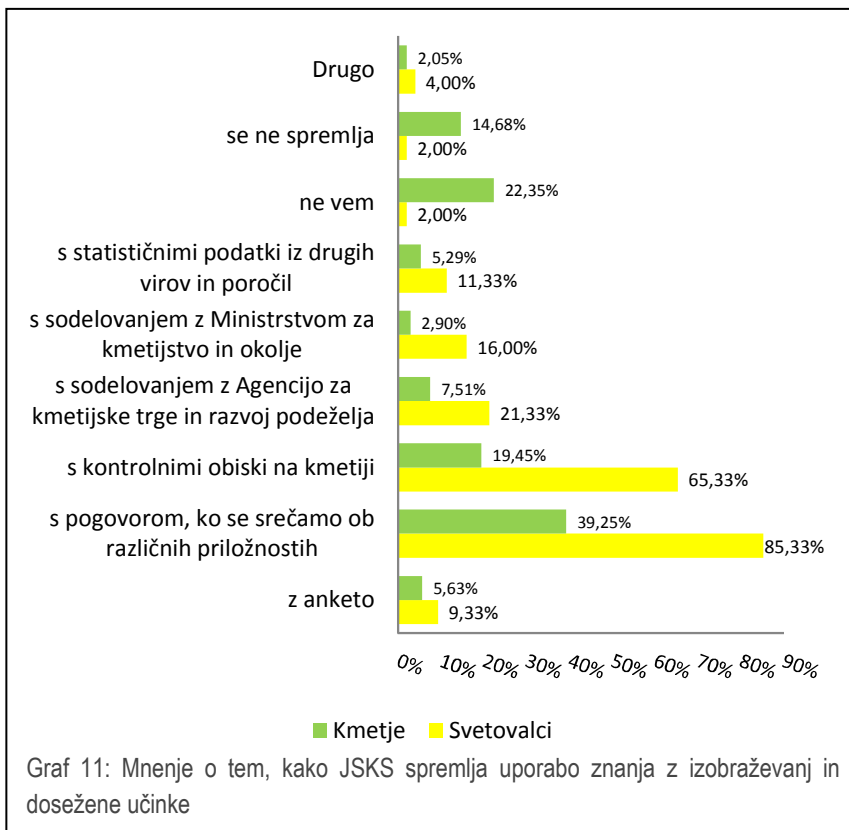
Zanimivo je, da je na vprašanje o tem, koliko je možnosti za uresničitev njihovih predlogov, le slaba četrtina (23%) kmetov odgovorila, da je možnosti kar nekaj, slaba petina (19%) jih meni,

da možnosti ni, kar dobra polovica (53 %) pa jih na to vprašanje ni odgovorilo. Med tistimi, ki menijo, da je možnosti malo, nekateri menijo, da sicer JSKS prisluhne predlogom, da pa nima posluha ali možnosti za potrebe, ampak aktivnosti izvaja glede na lastne zmožnosti (npr. lastne strokovnjake, ki jih ima na voljo). Možno je, da gre za ozko specializirane kmete, ki si želijo specifičnega znanja in jim ga najbližja enota JSKS ne more ponuditi. Nekateri komentarji so bili tudi ostrejši, češ da JSKS nima pravega stika s kmeti in da so ogromne razlike v strokovnosti in odnosu različnih svetovalcev.

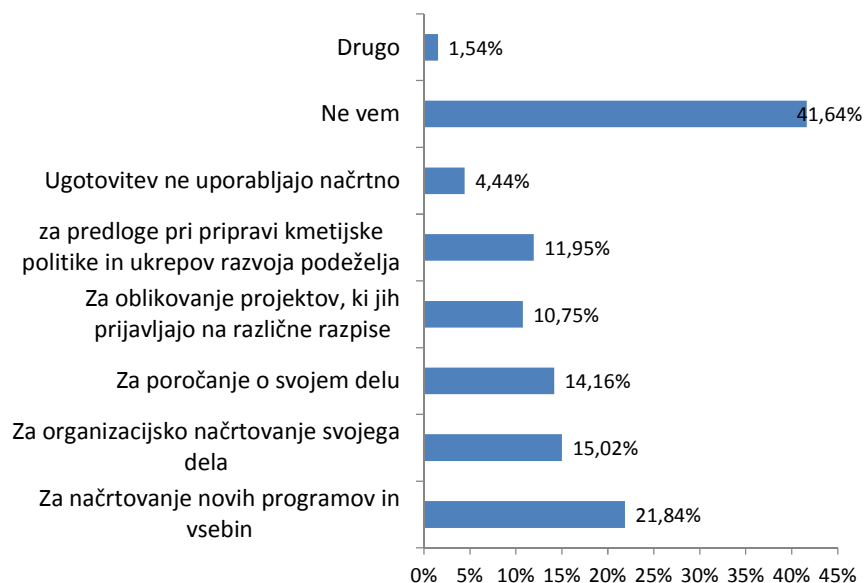
Leta 2010 je Računsko sodišče v reviziji razvoja podeželja v Republiki Sloveniji analiziralo tudi delovanje JSKS in ocenilo, da pristojno Ministrstvo (takrat Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) ni vzpostavilo ustreznih kazalnikov za spremljanje in merjenje uspešnosti JSKS pri doseganju njenih dolgoročnih ciljev, saj JSKS v svojih mesečnih in letnih poročilih poroča le o izvedenih aktivnostih (število predavanj, število vlog, število svetovanj ipd.), ne pa tudi o rezultatih teh aktivnosti (povečani konkurenčnosti, usposobitvi kmetijskih gospodarstev za izvajanje ukrepov kmetijske politike – npr. za samostojno izpolnjevanje obrazcev za uveljavljanje plačil) glede na zastavljene cilje. Enako

velja tudi danes, saj JSKS poroča le o kazalnih učinka (outputa), kot je npr. število ur, predavanj, udeležencev ipd. Anketa kmetijskih svetovalcev in pogovori s predstavniki Kmetijsko gozdarskih zavodov oziroma JSKS so pokazali, da kmetijski svetovalci spremljajo posamezne kmete in delovanje kmetij, s katerimi sodelujejo, vendar je spremljanje učinkov in vplivov kvalitativno in ni sistematično usmerjeno, kar morda privede k temu, da precejšen delež anketiranih kmetov, ni vedelo, ali se učinki usposabljanj spremljajo.

V tem kontekstu je zanimivo tudi mnenje kmetov o tem, kako JSKS uporabi ugotovitve spremljanja rezultatov in učinkov izobraževanj oziroma usposabljanj. Velika večina anketiranih kmetov ne ve, kako JSKS uporabi informacije o spremljanju učinkov izobraževanj, kar je povezano z eno od prejšnjih ugotovitev – da tretjina anketirancev ne ve, kako JSKS spremlja učinke usposabljanj ali pa so prepričani, da jih sploh ne spremlja. Večina anketirancev meni, da JSKS informacije uporablja predvsem za načrtovanje svojega dela – npr. za načrtovanje novih programov (dobra petina), za organizacijsko načrtovanje dela JSKS (dobrih 15 %) ali za poročanje o svojem delu (dobrih 14 %)



Zelo malo anketiranih kmetov, le dobra desetina, jih vidi, da JSKS spremlja učinke izobraževanj predvsem za pripravo novih predlogov kmetijske politike in ukrepov razvoja podeželja, medtem ko je iz intervjujev s predstavniki KGZ in KGZS (JSKS) in komentarjev k anketam svetovalcev razvidno, da to predstavlja pomemben namen zbiranja informacij. Možno je, da kmetje tega ne prepoznajo, ker je zbiranje informacij nesistematično in ker JSKS tudi ne poroča sistematično o opaženih učinkih izvajanja izobraževanj oziroma usposabljanj.



Graf 12: Mnenje anketiranih kmetov o tem, kako JSKS uporabi ugotovitve spremljanja učinkov izobraževanj

Svetovalci JSKS za zagotavljanje izmenjave izkušenj, povezovanje in dopolnjevanje prihodkov sodelujejo tudi v različnih projektih, od takih, podprtih na nacionalni ravni (primer je tudi ciljni raziskovalni projekt o službi kmetijskega svetovanja) do projektov Kmetijsko gozdarskih zavodov na mednarodni ravni, npr. v okviru čezmejnega sodelovanja. Desetina anketiranih kmetov meni, da JSKS informacije o učinkih izobraževanj uporablja tudi za pripravo navedenih projektov.

4 Analiza možnih vzrokov za napake, povezanih z izobraževanjem oziroma usposabljanjem

4.1 Pripombe Evropske komisije in ukrepi Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Evropsko Računsko sodišče je v Letnem poročilu o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2011 ocenilo, da je stopnja napake za skupino politik »razvoj podeželja, ribištvo in zdravje« 7,7 %, kar je precej nad pragom pomembnosti, ki se običajno uporablja za programe tega tipa. Evropsko računsko sodišče je Generalni direktorat (GD) Evropske komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja zato opozorilo, da se visoka stopnja napake, najpogosteje pri kmetijsko okoljskih ukrepih (2. os Programov razvoja podeželja), ponavlja že več let in priporočilo GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, da izvede ustrezne korektivne ukrepe. GD za kmetijstvo in razvoj podeželja se je na zahteve Evropskega računskega sodišča odzval in poleg lastnih aktivnosti (opredelitev najpogostejših napak) naložil državam članicam, da izdelajo akcijske načrte za znižanje napake ter izvedejo nujne korektivne ukrepe. Organ upravljanja PRP 2007-2013 je v sodelovanju z Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja pripravil »Akcijski načrt za znižanje stopnje napake pri izvajanju ukrepov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013«. Akcijski načrt za zmanjšanje stopnje napake usmerja dodatne aktivnosti oz. napore k:

- Dodatnemu informiranju kmetov o izpolnjevanju prevzetih obveznostih (KOP) in s sistemom sankcij,
- Spremembi pogojev KOP (pod)ukrepa, določenih v PRP 2007-2013, če pomenijo nesorazmerno obremenitev, ter
- Spremembi sistema sankcij, vzpostavljenega v skladu z 18. členom Uredbe Komisije (ES) št. 1975/2006.

Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge (ARSKTRP) je na podlagi administrativne kontrole in kontrole na kraju samem podukrepov ukrepa 214 (kmetijsko okoljska plačila – KOP) izpostavila nekaj najpogostejših kršitev:

- povezano z izvajanjem (npr. nepravilna obtežba površine z živino, površine niso ozelenjene ali njihova pokrovnost ni ustrezna, setev ni bila opravljena pravočasno,...),
- s spoštovanjem administrativnih oziroma upravljavskih zahtev (npr. kmetijsko gospodarstvo nima gnojilnega načrta, nima opravljenega izobraževanja, ne vodi zahtevanih evidenc...).

ARSKTRP je za zmanjšanje stopnje napake pri KOP ukrepih začela z izvajanjem določenih aktivnosti že v letu 2010 in jih vsako leto nadgrajuje. V pričujočem poročilu smo se osredotočili le na analizo napak, ki so morebiti povezane s poznavanjem obveznosti in znanjem, potrebnim za izvajanje ukrepa ter na odziv ARSKTRP in MKO ter posledično JSKS na področju informiranja, izobraževanja/usposabljanja in ozaveščanja. Aktivnosti za zmanjšanje stopnje tovrstnih napak zajemajo različne pristope in komunikacijske poti – od objav na spletni strani ARSKTRP, pošiljanja podatkov, obvestil (npr. o stanju v Registru kmetijskih gospodarstev – RKG) do navodil za uveljavljanje zahtevkov.

4.2 Možna povezanost stopnje napake z obveščanjem in izobraževanjem oziroma usposabljanjem

Poznavanje zahtev ukrepov PRP 2007-2013, v katere vstopi posameznik – upravičenec, je ključno za uspešno izvajanje ukrepov, prav tako pa je pomembno zavedanje upravičencev o posledicah kršitev in kaznih, ki sledijo. Možnih je več vzrokov za kršitve obveznosti; predstavili smo jih v spodnji preglednici.

Preglednica 1: Možni vzroki za kršitve obveznosti

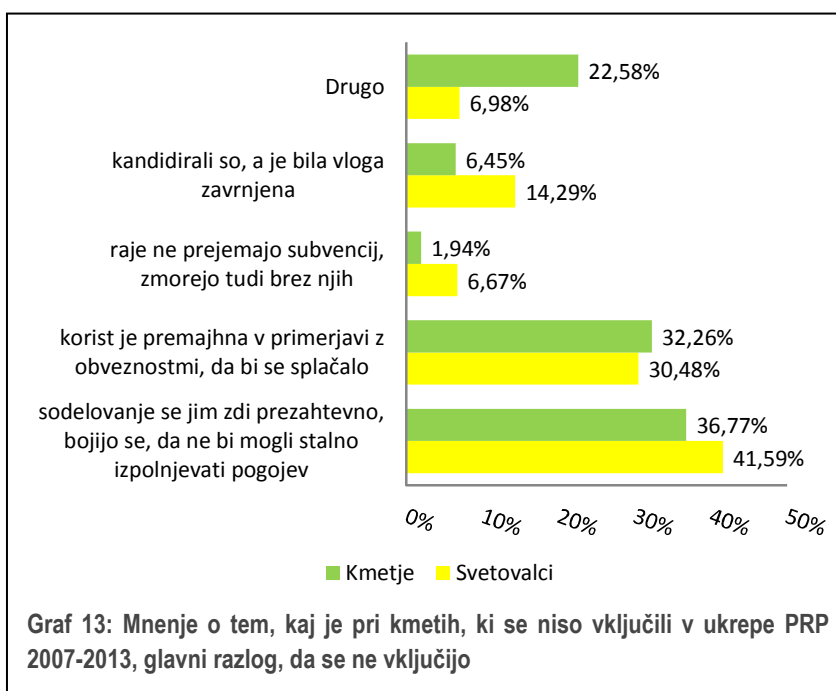
Možen vzrok	Komentar	Možni dejavniki vpliva	
		Izobrazba in starost	Velikost kmetije
Nepoznavanje zahtev ukrepov, v katere je vstopil prejemnik	Možno je, da se upravičenci le površno seznanijo z vsemi zahtevami ukrepa, v katerega vstopajo, in se ne zavedajo vseh prevzetih obveznosti, zato se ne zavedajo niti morebitnih kršitev. JSKS jih lahko sproti obvešča in opozarja, vendar je včasih že prepozno.	✓	
Upravljanje kmetije brez načrtovanja dela in osebnega razvoja	Del upravičencev se v ukrepe vključi zaradi zgleda drugih in privlačnosti financiranja, vendar pri tem spregledajo obveznosti in nujnost sistematičnega dela in načrtovanja, ki ga niso vajeni in mu zato težko sledijo – npr. ne uspejo izpolnjevati poslovnega načrta, se držati gnojilnega načrta, rokov...	✓	✓
Pomanjkanje znanja, nizka funkcionalna pismenost, zlasti v povezavi z uporabo informacijsko komunikacijske tehnologije (IKT)	Kmetje s šibkejšim znanjem in nizko funkcionalno pismenostjo težje pravilno vodijo evidence, zaradi neuporabe ali omejene rabe računalnika pa tudi težje pridejo do informacij, obvestil in opomnikov, objavljenih na spletnih straneh JSKS, kmetijsko-gozdarskih zavodov, ARSKTRP in ministrstva.	✓	
Pozabljivost in preobremenjenost	Vstop v ukrep prinese številne obveznosti, ob številnih opravilih lahko prejemnik na nekatere pozabijo ali spregledajo roke zanje, ali jih zaradi obremenjenosti opravijo bolj površno. Zlasti se to lahko zgodi z administrativnimi zahtevami, kot je npr. vodenje evidenc.	✓	✓
Nejasna delitev dela na kmetiji	Pogosto vlagatelju pri delu na kmetiji pomagajo družinski člani, pri čemer lahko pride do nejasne delitve dela. Lahko se zgodi, da določene obveznosti niso izvedene pravočasno ali pravilno (npr. če je prejemnik prepričan, da bo aktivnost izvedel družinski član, ki pa ni jasno prevzel te naloge).		✓
Zaradi preobremenjenosti izvajanje aktivnosti v času, ki je na razpolago in na način, ki je izvedljiv ob razpoložljivi delovni sili	Upravičenci podcenijo dodaten vložek dela, ki je potreben za ustrezno izvajanje ukrepa, in čas, ki ga zahtevajo obveznosti. Zlasti na manjših kmetijah, kjer se bodisi nosilec kmetijskega gospodarstva ali člani kmetijskega gospodinjstva s kmetijstvom ukvarjajo ob redni službi, je težje zagotoviti pravočasno izvajanje aktivnosti.		✓
Izogibanje stroškom (za dokumentacijo - npr. izdelava načrtov, morebitne datjave)	Ankete so pokazale, da so kmetje pripravljani plačati za storitev, če je dobro opravljena in jim pomaga pri pridobivanju sredstev in pri delu, vendar so tudi taki, ki računajo na redkost kontrol in se stroškom raje izognejo. Iz komentarjev ankete je razvidno nezaupanje v davčni sistem, kar lahko vpliva na natančnost podatkov v Registru kmetijskih gospodarstev, npr. zaradi utaje določenega števila živine ali dela dejavnosti. Zagotovo je zaradi kontrol izogibanje stroškom eden manjših in manj pomembnih vzrokov za napake.	✓	
Načrtno izogibanje obveznostim zaradi večjih donosov	Obveznosti določenih podukrepov KOP zmanjšajo količino pridelka in s tem dohodek, vmesno vrednotenje PRP 2007-2013 pa je pokazalo, da so plačila KOP nižja od izpada dohodka. Zato je kršitev obveznosti glede načina kmetovanja mikavna, če je verjetnost kontrole zelo majhna ali je kršitev dokaj enostavno prikriti. Pogoste kontrole zmanjšujejo možnost takih kršitev.	✓	✓
Neustrezni termini izobraževanj oziroma usposabljanj	Izobraževanja oziroma usposabljanja so običajno organizirana v zimskem času, ko je malo opravil na kmetiji. Anketa je pokazala, da termini izobraževanj oziroma usposabljanj v dopoldanskem času neugodni za tiste prejemnike, ki so redno zaposleni.		✓

Možen vzrok	Komentar	Možni dejavniki vpliva	
		Izobrazba in starost	Velikost kmetije
Kršitev rokov zaradi odvisnosti od vremenskih razmer	Roki izvedbe določenih del v podukrepih ukrepa 214 (pravočasna setev, košnja) so določeni na podlagi dolgoletnega povprečja vegetacijskih sezon, vendar v primeru spremenjenih vremenskih razmer niso primerni. Takih primerov bo zaradi podnebnih sprememb v prihodnje vedno več, če prejemniki ne bodo poznali možnosti pravilnega uveljavljanja višje sile.		

Informacije o obveznostih posameznih ukrepov in navzkrižne skladnosti, priročniki in smernice, obrazci za evidence in poročanje, pa tudi vsi kontaktni podatki kmetijskih svetovalcev so objavljeni na spletu in lahko dostopni. Zelo uporaben in dokaj popularen je tudi spletni forum ARSKTRP in MKO, kjer lahko kmetje zastavijo konkretna vprašanja in dobijo zelo natančen odgovor. Pogoj za uporabo teh virov informacij je seveda uporaba računalnika in interneta, predvsem za obrazce in brošure je koristna tudi možnost tiskanja. Ankete in intervjuji v prejšnjih sprotih vrednotenjih so pokazale, da tudi precej starejših, manj izobraženih kmetov uporablja računalnik in internet, pa čeprav s pomočjo svojih otrok ali drugih članov kmetijskih gospodinjstev, vendar pretežno kot vir informacij in ne kot orodje, s katerim bi si lahko pomagali pri upravljanju kmetijskega gospodarstva, načrtovanju, vodenju evidenc, obračunavanju stroškov in podobno. Situacija se bo sčasoma z menjavo generacij izboljšala, saj lahko pričakujemo, da bodo kmetje pričeli računalnik in internet uporabljati kot orodje in voditi evidence sproti v elektronski obliki, uporabljati spletne pripomočke, kot sta npr. Farmeron ali FarmLogs¹⁵. Poleg tega bodo vse več administrativnih opravil bodo kmetje opravili sami (oddaja vloge, poročil), kar bo razbremenilo JSKS.

Dostopnost informacij še ni dovolj za uspešno izvajanje obveznosti ukrepov. Ankete v okviru letošnjega sprotnega vrednotenja ter ankete in intervjuji z prejemniki v preteklih sprotih vrednotenjih so pokazale, da je dobro izvajanje ukrepov precej povezano z izobrazbo in starostjo kmetov – vendar ne toliko z uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT), ampak z zavedanjem o pomembnosti načrtovanja dela, osebnega razvoja, zbiranja izkušenj in funkcionalno pismenostjo ter strahom pred nezmožnostjo izpolnjevanja zahtev, nadzorom in dajatvami.

Ankete so tudi pokazale, da so kršitve povezane z velikostjo kmetije. Na manjši kmetiji, kjer se bodisi nosilec kmetijskega gospodarstva ali člani kmetijskega gospodinjstva s kmetijstvom ukvarjajo ob redni službi, je težje zagotoviti pravočasno in pravilno izvajanje aktivnosti, saj je prostega časa, v katerem jih izvajajo, pogosto premalo. Nosilci takih kmetijskih gospodarstev običajno tudi ne načrtujejo dolgoročnega širšega razvoja kmetije.



¹⁵ www.farmeron.com za spremljanje proizvodnje mleka, www.farmlogs.com za spremljanje v poljedelstvu

Možno je, da do kršitev v večji meri prihaja pri ukrepih osi 2 tudi zato, ker upravičenci v ukrep vstopajo in so v njem vključeni z oddajo zbirne vloge in ne z vlogo na razpis, kot na primer pri ukrepih osi 1. Vloge na razpis so že same po sebi nekakšen filter, saj morajo upravičenci pri pripravi vloge proučiti razpisne pogoje in s pripravo vloge spoznajo, kakšnim obveznostim se zavezujejo, poleg tega so neprimerne vloge zavrnjene. Pri ukrepu 214 gre za prilagoditve kmetijske prakse, ki se lahko zdijo enostavnejše, kot so v resnici, poleg tega pa je možno, da se prejemniki osredotočajo na same prilagoditve in spregledajo administrativno upravljaljske zadeve, kot je npr. vodenje evidenc.

Opozoriti je treba, da bo vedno prihajalo do določenega deleža kršitev. Na to kažejo tudi kršitve obveznosti glede izobraževanj oziroma usposabljanj v ukrepu 214. Kljub temu, da gre za zelo majhen vložek časa, da so predavanja zastoj in da JSKS pred rokom pregleda evidence in pozove vse, ki se izobraževanj še niso udeležili, naj se jih udeležijo ter jim predstavi možnosti in datume izobraževanj, se jih nekateri prejemniki sredstev ne udeležijo. Domnevamo lahko, da je to predvsem posledica starostne in izobrazbene strukture ter oddaljenosti izobraževanj, zlasti za bolj oddaljene kmete ali tiste brez lastnega prevoza. Zaradi spremembe starostne in izobrazbene strukture prejemnikov sredstev lahko pričakujemo, da bo delež takih kršitev upadel, saj se bo povečal delež osveščenih, bolj izobraženih in bolj predanih kmetov.

Poleg tega je možno, da kljub aktivnostim JSKS pride tudi **komunikacijskega šuma** oz. »slepe pege«: intervjuji s predstavniki JSKS so pokazali, da za velike, perspektivne kmetije, ki so proaktivne na svojem področju velja, da dobro poznajo vse obveznosti in je nekako samoumevno, da jih tudi izpolnjujejo, zato se kmetijski svetovalci pri njih posvečajo kompleksnejšim vprašanjem, načrtovanju novosti, diverzifikaciji ipd. in ne preverjajo poznavanja osnovnih obveznosti (npr. obveznost gnojilnega načrta). V primeru kršitev na takih kmetijah je tudi teža napake velika, kar prispeva tudi k veliki stopnji napake v Sloveniji.

V spodnji preglednici smo povzeli glavne tipe obveznosti, ki izhajajo iz vključitev v ukrepe PRP 2007-2013, možnosti kršitev in podali pregled specifičnih aktivnosti za zmanjšanje kršitev ter podali nekaj dodatnih možnosti oziroma predlogov (podani v poševnem tisku). Predlogi so podrobneje pojasnjeni pod preglednico. Poleg teh specifičnih aktivnosti JSKS izvaja še vrsto drugih, splošnih aktivnosti obveščanja, usposabljanja in izobraževanja, npr. preko objav informacij, vprašanj in odgovorov, sprememb zakonodaje ipd. na svoji spletni strani.

Preglednica 2: Pregled tipov obveznosti ob vključitvi v ukrepe PRP 2007-2013

Tip obveznosti	Možen vzrok kršitve	Možnost preprečitve kršitve
Načrtovanje: gnojilni načrt na podlagi analize tal, načrt kolobarja,...	<ul style="list-style-type: none"> Nepoznavanje zahtev ukrepov Izogibanje stroškom izdelave načrtov Nizka funkcionalna pismenost Nejasna delitev dela na kmetiji 	<ul style="list-style-type: none"> Opomniki glede obveznosti KOP: izpolnjevanje "KOP opomnika" Izvajajo se izobraževanja o pomenu načrtovanja, vodenja evidenc in pravilnega izvajanja Dostopnost obrazcev v tiskani obliki <i>Ciljno obveščanje o obveznostih glede načrtovanja</i> <i>Pomoč pri pripravi načrtov ob obiskih na terenu – glede na obveznosti iz »KOP opomnika«</i>
Vodenje evidenc: podatki v Registru kmetijskih gospodarstev, evidence o delovnih opravilih,...	<ul style="list-style-type: none"> Nepoznavanje zahtev ukrepov Pomanjkanje veščin, pomanjkanje znanja, zlasti IKT Pozabljenost/preobremenjenost Načrtno izogibanje obveznostim zaradi izogibanja morebitnim dajatvam Nizka funkcionalna pismenost Nejasna delitev dela na kmetiji 	<ul style="list-style-type: none"> Opomniki glede obveznosti KOP: izpolnjevanje "KOP opomnika". Izvajajo se izobraževanja o pomenu načrtovanja, vodenja evidenc in pravilnega izvajanja. Upravne enote pozovejo kmete k popravkom GERK-ov. Dostopnost obrazcev v tiskani obliki <i>Del izobraževanj bi bilo smiselno posvetiti dajatvam in obveznostim na davčnem področju.</i> <i>Del izobraževanj bi bilo smiselno ciljno usmeriti v</i>

Tip obveznosti	Možen vzrok kršitve	Možnost preprečitve kršitve
		<p><i>kmete, ki nimajo računalnika ali ga še ne uporabljajo in se posvetiti funkcionalni pismenosti na tem področju in osveščanju o možnostih uporabe IKT na javno dostopnih točkah.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ciljno obveščanje o obveznostih glede vodenja evidenc</i> • <i>Trening vodenja evidenc in izpolnjevanja obrazcev ob obiskih na terenu</i>
<p>Izvajanje načrtov: izvajanje poslovnega načrta (ukrepi osi 1, 3), izvajanje gnojilnega načrta, kolobarja,...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje kmetije brez načrtovanja • Pozabljivost/preobremenjenost • Načrtno izogibanje obveznostim zaradi večjih donosov • Nejasna delitev dela na kmetiji 	<ul style="list-style-type: none"> • Opomniki glede obveznosti KOP: izpolnjevanje "KOP opomnika" • Izvajajo se izobraževanja o pomenu načrtovanja, vodenja evidenc in pravilnega izvajanja. • Lahko dostopne brošure in priročniki¹⁶ • Izvajanje poslovnega načrta se preverja po 5 letih, za večjo uspešnost bi lahko sproti, glede na časovni načrt preverjali doseganje mejnikov iz poslovnega načrta. • <i>Ciljno obveščanje o obveznostih glede izvajanja načrtov</i>
<p>Spoštovanje omejitev ukrepa, vključno z roki nepravilna obtežba površine z živino, površine niso ozelenjene, pokrovnost površin ni ustrezna, košnja izven predpisanega obdobja, nepravočasna setev</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje kmetije brez načrtovanja • Pozabljivost • Preobremenjenost in posledično izvajanje aktivnosti v času, ki je na razpolago in na način, ki je izvedljiv • Odvisnost od vremenskih razmer • Načrtno izogibanje obveznostim zaradi večjih donosov • Nejasna delitev dela na kmetiji 	<ul style="list-style-type: none"> • Izvajajo se izobraževanja o pomenu načrtovanja, vodenja evidenc in pravilnega izvajanja. • Lahko dostopne brošure in priročniki • <i>Vgraditev prilagodljivosti rokov za določene aktivnosti glede vremenskih razmer v Uredbe za izvajanje PRP 2007-2013, in zagotovitev primerne obveščanja o tem</i> • <i>Ciljno obveščanje o rokih in zahtevah ukrepov ter o možnostih uveljavljanja višje sile</i>
<p>Poročanje: sporočanje premikov živali, poročanje o doseganju ciljev investicije (nekateri ukrepi osi 1) ipd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje kmetije brez načrtovanja • Pozabljivost/preobremenjenost • Nizka funkcionalna pismenost 	<ul style="list-style-type: none"> • Opomniki glede obveznosti KOP: izpolnjevanje "KOP opomnika" • Dostopnost obrazcev v tiskani obliki • <i>Ciljno obveščanje o zahtevah ukrepov glede poročanja in rokih za oddajo poročil (tako os 1 kot 2)</i> • <i>Trening izpolnjevanja obrazcev ob obisku na terenu</i>
<p>Izobraževanje: V KOP je obvezno izobraževanje (4 ure); prejemniki nekaterih ukrepov osi 1 so morali opraviti izobraževanje v primeru, da nimajo ustrezne izobrazbe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje kmetije brez načrtovanja • Pozabljivost/preobremenjenost • Neustrezni termini izobraževanj 	<ul style="list-style-type: none"> • Opomniki glede obveznosti: JSKS pred rokom za obvezno izobraževanje pregleda evidence in pozove vse, ki se izobraževanj še niso udeležili, naj se jih udeležijo in jim predstavijo možnosti in datume izobraževanj. • <i>Ciljno obveščanje o vsebini in datumih izobraževanj</i>

Vir informacij: spletna stran ARSKTRP, KGZS, Akcijski načrt za znižanje stopnje napake pri izvajanju ukrepov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013, intervjuji s predstavniki JSKS

Pomembno vlogo pri preprečevanju kršitev in zmanjšanju stopnje napake imata tako JSKS kot ARSKTRP. JSKS je zadolžena za promocijo PRP 2007-2013, MKO pripravlja in objavlja razpise, ARSKTRP pa je tista institucija, ki zbira vloge, vodi evidence in skrbi za kontrole ter sankcije v primeru kršitev. Enostavnost postopkov vstopanja v

¹⁶ Npr.: Smernice za strokovno utemeljeno gnojenje, Priročnik za izvajanje zahtev navzkrižne skladnosti za kmetijska gospodarstva

ukrepe, jasnost, preglednost in enostavnost obrazcev ter stabilnost in zanesljivost baz podatkov o prejemnikih sredstev so ključ do zmanjšanja administrativnih napak na strani upravičencev, ter za vodenje zahtevanih evidenc in pripravo zahtevanih poročil. Zato je sodelovanje med obema institucijama zelo pomembno: ARSKTRP spremlja podatke o prejemnikih sredstev, ki so pomembni tudi za zagotavljanje kakovostnega, ciljno usmerjenega kmetijskega svetovanja, JSKS pa je v neposrednem stiku s prejemniki in lahko zagotovi podatke o izvedljivosti in praktičnosti določenih pristopov, odzivih kmetov na kontrole ter posreduje predloge in pripombe kmetov na sistem oddaje vlog, zbiranja podatkov, poročanja. Instituciji dobro sodelujeta na osrednji ravni – med ARSKTRP in Sektorjem za kmetijstvo in gozdarstvo Zborničnega urada Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, ki vodi in usmerja delo JSKS, vendar bi ob okrepljenem pretoku povratnih informacij (tudi z lokalne ravni) obe instituciji hitreje nadgrajevali svoje delovanje.

Leta 2012 je bilo v okviru izvajanja Akcijskega načrta za znižanje stopnje napake pri izvajanju ukrepov PRP 2007-2013 uvedeno **izpolnjevanje “KOP opomnika”** skupaj s področnim kmetijskim svetovalcem ob oddaji zbirne vloge. »KOP opomnik« je seznam vseh obveznosti posameznih podukrepov s pojasnili, kako in kdaj jih izvajati, in služi za to, da prejemnik sredstev s pregledom opomnika lahko hitro in enostavno preveri, ali že izpolnjuje vse obveznosti. Ker tak “KOP opomnik” zajame praktično vse obveznosti kmetov glede izvajanja kateregakoli podukrepa KOP, lahko pričakujemo, da se bo število kršitev zaradi nepoznavanja ali premajhne pozornosti prejemnikov zmanjšalo. Lahko predpostavimo, da bo prihajalo predvsem do zavestnih kršitev, ki izhajajo iz različnih motivov, ne pa več iz nepoznavanja.

Sprotno neformalno preverjanje izpolnjevanja obveznosti glede na “KOP opomnik” ob svetovanju upravičencu in opominjanje glede obveznosti in posledic v primeru kršitve bi dodatno pripomoglo k zmanjšanju kršitev. Tudi Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi sistema kmetijskega svetovanja iz I. 2010 navaja, da se je uporaba opomnikov (»checklists«) ob neposrednem osebnem svetovanju izkazala kot posebej učinkovita.

V letošnjem letu je ob oddaji zbirne vloge ARSKTRP vlagatelje spodbujala k navedbi elektronskega naslova, da bi jim lahko sporočala informacije glede uveljavljanja ukrepov kmetijske politike. Tako so **zbrali dobrih 4100 delujočih elektronskih naslovov**, kar bo zagotovo olajšalo obveščanje in pripomoglo k spoštovanju rokov, vodenju evidenc ipd. ter posledično k zmanjšanju kršitev.

Prevelika količina elektronskih sporočil, še posebej, če so zelo splošna, lahko privede do tega, da jih prejemnik neha spremljati. Zato je pomembno, da se zbrani elektronski naslovi izkoristijo za **ciljno obveščanje o obveznostih** glede na vključenost v ukrepe in podukrepe – npr. o obveznostih vodenja evidenc, rokov za oddajo poročil in zahtevkov in podobno. Ključno je usklajeno oblikovanje adreme za posamezen ukrep in podukrep in sodelovanje ARSKTRP ter JSKS, da ne pride do podvajanja sporočil ter da se zagotovi »povratno zanko« - zbiranje in posredovanje komentarjev in predlogov kmetov za sprotne izboljšave obveščanja. Med pomembne vidike obveščanja je tudi obveščanje o možnostih uveljavljanja višje sile, saj lahko zaradi določenih kršitev pride zaradi preobremenjenosti članov kmetijskega gospodarstva ob izjemnih primerih (nesreče, nezmožnost za delo,...).

Izobraževanja lahko znatno zmanjšajo kršitve. Kmetom je na voljo veliko število izobraževanj na najrazličnejše teme in zlasti obvezna izobraževanja v okviru KOP so usmerjena v vsebine, povezane z zahtevami KOP, in jih JSKS prilagaja potrebam na območju posameznih Kmetijsko-gozdarskih zavodov. V prihodnje bi bilo smiselno kmete ciljno usmerjati na izobraževanja, pomembna za podukrep, ki ga izvajajo in v tiste vsebine, kjer so šibki in je veliko tveganje za kršitve. Posebno področje, ki bi ga bilo smiselno vključiti v večjem obsegu, so dajatve in obveznosti na davčnem področju, saj bo kot kaže na tem področju prihajalo do velikih sprememb, ki bodo vplivale tudi na smiselnost kmetovanja na manjših kmetijah, kjer imajo člani gospodinjstva tudi druge zaposlitve. Glede na zaključke vrednotenja izvajanja sistema kmetijskega svetovanja (ADE–ADAS–AGROTEC-Evaluators.EU, 2009) in Poročilo Komisije iz I. 2010 je zelo pomembno jasno izkazati, da je sistem svetovanja ločen od sistema nadzora, saj se s tem poveča zaupanje v kmetijske svetovalce in zmanjša morebitno prikrivanje pomanjkljivosti in kršitev. V Sloveniji je sistem strogo

ločen, a so intervjuji pokazali, da posamezni nezadovoljni kmetje ne zaupajo kmetijskim svetovalcem, da niso povezani s kontrolo, kar pa ne odraža dejanskega stanja in mnenja ter izkušenj večine.

Funkcionalna pismenost in uporaba IKT s spremembo izobrazbene in starostne strukture kmetov naraščata, kljub temu pa številni prejemniki sredstev ne uporabljajo računalnika ali doma nimajo dostopa do interneta. Uporaba IKT je pomembna ne le zaradi informacij JSKS o obveznostih, izobraževanjih, možnosti uporabe foruma ARSKTRP in podobno, ampak tudi zaradi samostojnega dostopanja do evidenc, kot je Register kmetijskih gospodarstev, ter samostojne priprave vloge in poročil. Možno je, da marsikateri kmet ne pozna možnosti javnega dostopa do interneta in pomena interneta kot vira informacij, zato bi bilo del izobraževanj smiselno ciljno usmeriti v kmete, ki nimajo računalnika ali ga še ne uporabljajo in se posvetiti funkcionalni pismenosti na tem področju in osveščanju o možnostih uporabe IKT na javno dostopnih točkah. Tak pristop bi postopoma izboljšal poznavanje obveznosti, vendar je glede na ciljno skupino (manj izobraženi kmetje, starejši kmetje, manj samoiniciativni in zavzeti za vlaganje v novosti) težko oceniti, ali bi to privedlo tudi k boljšemu izvajanju ukrepov in zmanjšanju kršitev. Zagotovo pa bi s takim pristopom postopoma tudi razbremenili JSKS glede osnovne pomoči pri pripravi dokumentacije in posredovanju osnovnih informacij, tako da bi imeli več časa za vsebinsko svetovanje. K funkcionalni pismenosti sodi tudi razumevanje in sposobnost izpolnjevanja obrazcev; čeprav so ti znani in lahko dostopni na spletu, je treba zagotoviti njihovo dostopnost v tiskani obliki, da jih je možno izpolnjevati kjerkoli na kmetiji, kar olajša sprotno zbiranje podatkov in kasnejše elektronsko poročanje. V obiske na terenu pri prejemnikih sredstev, ki so kritični glede kršitev, je smiselno vključiti sistematičen trening vodenja evidenc in izpolnjevanja obrazcev, ki bo prejemnikom olajšal izvajanje tovrstnih obveznosti.

5 Zaključki in priporočila

5.1 Zaključki

Javna služba kmetijskega svetovanja z dolgoletno tradicijo je pomemben člen razvoja kmetijstva in podeželja v Sloveniji, vendar je zadnje čase opazno zaostajanje za sodobnimi trendi. Enako veljakar pa velja tudi za raziskovalno dejavnost, ki naj bi bila podpora uvajanja najnovejših dognanj na tem področju inposledično so kmetijski svetovalci omejeni glede virov najnovejšega znanja. Delno je lahko vzrok za zaostanek tudi kompleksno delovanje znotraj zborničnega sistema, ki na zunaj deluje nepregledno. Kmetje, uporabniki storitev se po drugi plati vse bolj segmentirajo in organizirajo, aktivni kmetje iščejo informacije samostojno tako doma kot v tujini in vedno več je možnosti tudi za zasebna svetovalna podjetja.

Treba je opozoriti, da s krčitvijo (zmanjševanjem) sredstev za režijske stroške na JSKS že prihaja do združevanj in prostorskega koncentriranja izobraževanj, kar lahko privede do zmanjšanja dostopnosti usposabljanj, še posebej v primerih večjih oddaljenosti prejemnikov. Zaradi zmanjšane kritja potnih stroškov svetovalcem se zmanjšuje tudi možnost oziroma pogostnost obiskov in svetovanja na terenu; optimizacije terenskega dela so seveda možne, a le do določene meje. Skrčila so se tudi sredstva za izobraževanje kmetijskih svetovalcev, kar povzroča ravno nasprotni učinek, kot bi si ga želeli, zato bi bilo smiselno v prihodnjem programskem obdobju poskrbeti tudi za izobraževanja kmetijskih svetovalcev. Vsesplošna krčitev stroškov (režijski stroški, omejevanje zaposlovanja) lahko samo še poveča zaostajanje JSKS za trenutnimi trendi v kmetijstvu na evropski ravni, posledično pa tudi zaostajanje celotnega kmetijskega sektorja, pa tudi raziskav v kmetijstvu. Pomembna posledica krčitve sredstev je potencialna zmanjšana dostopnost informacij in storitev JSKS za najbolj ranljive skupine kmetov (starejše, brez lastnega prevoza, s skromnimi dohodki).

Uporabniki storitev JSKS so vedno bolj razslojeni in raznoliki in njihova pričakovanja o storitvah JSKS so vedno večja, saj so tudi njihove zaveze, obveznosti in odgovornosti vedno večje, tako da v prihodnosti lahko pride do zahtev za odškodnine oziroma povračilo škode zaradi slabega ali napačnega nasveta. Dejstvo je, da kmetje JSKS vidijo kot vedno bolj administratorsko organizacijo in vedno manj strokovno.

JSKS ima velike možnosti za izboljšanje delovanja na področju obveščanja, uporabe novih komunikacijskih tehnologij in prilagajanja vsebin potrebam in željam kmetovalcev. Mreža svetovalcev zelo dobro pozna stanje na terenu, tako da lahko hitro zberejo informacije in obvestijo uporabnike.

Poleg JSKS pomebno vlogo pri informiranju in izvajanju PRP 2014-2020 igra ARSKTRP; obe instituciji delujeta povezano in usklajeno ter skladno z izhodišči Ministrstva. Sodelovanje med JSKS in ARSKTRP je zlasti pomembno zaradi zmanjševanja števila kršitev in s tem stopnje napake pri izvajanju PRP 2007-2013, saj JSKS izvaja usposabljanja prejemnikov sredstev, jih osvešča in obvešča, ARSKTRP pa kontrolira, kako prejemniki izvajajo ukrepe, v katere so vstopili.

5.2 Priporočila

Delovanje Javne službe kmetijskega svetovanja je že dalj časa usmerjeno v administrativno pomoč kmetom pri pripravi vlog in vsebinskemu izobraževanju, kar zagotovo pripomore k večjemu vključevanju v ukrepe PRP 2007-2013. Da bi zmanjšali stopnjo napake in obenem krepili konkurenčnost slovenskega kmetijstva ter njegove "javne funkcije" oziroma večnamenske vloge na podeželju (nanaša se na vzdrževanje kulturne krajine, ohranjanje biotske raznovrstnosti, varovanje voda in tal,...), je treba delovanje JSKS nadgraditi s sistematičnim individualnim svetovanjem za uporabo znanja in usposabljanj v praksi.

Zakon o kmetijstvu glede javnih služb na področju kmetijstva določa, da se obveznosti posamezne javne službe lahko podrobneje uredijo s predpisom vlade ali s koncesijskim aktom. To daje možnost, da lahko pride do podelitve koncesij za javno službo kmetijskega svetovanja, pri tem pa lahko pride do uvedbe mešanega sistema svetovanja, kjer bi lahko bili aktivni tudi zasebniki oziroma zasebna podjetja. V tem primeru je treba zagotoviti zelo jasne koncesijske pogodbe z jasno opredeljenim javnim interesom, obveznostmi in cenami ter vpeljati sistem certificiranja svetovalcev. Glede na izkušnje iz tujine (EU, projekti različnih donatorskih organizacij v deželah v razvoju) in sposobnost zasebne pobude glede na število in raznolikost uporabnikov storitev, je smiselno vodilno vlogo še vedno nameniti sedanji JSKS.

Podoba JSKS v očeh kmetov je zelo raznolika in so do službe precej kritični zaradi različne kakovosti storitev in odnosa med različnimi svetovalci. JSKS bi morala zato zgraditi notranje standarde in sistem spodbujanja proaktivnosti svojih svetovalcev ter izločanja oziroma prerazporejanja tistih, ki jim tak sistem delovanja ne ustreza. Smiselno je tudi razmisliti o reorganizaciji in razdelitvi na administrativni del in administrativno osebje, ki bi kmetom predvsem pomagalo pri tehničnih zahtevah ukrepov PRP, kot so npr. evidence, poročila ipd., ter terenske svetovalce, ki bi se ukvarjali predvsem s strokovnimi novostmi, izobraževanjem in informiranjem ter z osebnim svetovanjem na terenu. Tako bi tudi lažje vpeljali sodobne komunikacijske tehnologije, spletna orodja in uporabo drugih tehničnih novosti, ki olajšajo komunikacijo, obveščanje, vodenje evidenc in poročanje. Kmete naj se spodbudi k usmerjenemu, načrtovanemu sodelovanju z JSKS, kar bo tako kmetom kot svetovalcem olajšalo delo.

Centri posameznih Kmetijsko svetovalnih zavodov lahko postanejo demonstracijski centri oziroma centri znanja, kjer se bodo pri praktičnih prikazih in poskusih srečevali tako stroka kot uporabniki-kmetje. Centri so vedno dobro prepoznavni in so lahko osnova delovanja inovacijskih partnerstev v novem programskem obdobju.

Z vidika učinkovite porabe javnih sredstev bi bilo koristno, da JSKS vpelje sistem spremljanja učinkov izobraževanj in svetovanja na terenu, na ravni posameznega kmeta oziroma prejemnika sredstev. Vzpostavitev spremljanja učinkov je sicer (zelo) zahtevna naloga, vendar je izvedljiva v sodelovanju ARSKTRP, ki spremlja izvajanje ukrepov razvoja podeželja. Sistem ne bi smel predstavljati dodatnega administrativnega bremena, po našem mnenju je dovolj postaviti okvir informacij, ki so pomembne za spremljanje (npr. glede veščin, glede uporabe panožnih novosti, glede urejenosti kmetije). Z enotnim sistemom in pristopom bi bilo mogoče podatke hitro zbrati ob rednem terenskem delu, omogočeno bi bilo tudi združevanje (agregiranje) podatkov. Predlagamo, da se za vsako izobraževanje pripravi preprost opomnik osnovnih informacij za udeležence, predvsem vidike izboljšanja kmetovanja in spremljevalnih praks, za vsakega kmeta naj se vodi evidenca izobraževanj. V času kampanje se nato preveri stanje oziroma napredek kmetijskega gospodarstva v primerjavi s preteklim letom oziroma pred investicijo. Ob tem naj se zagotovi objavljane in promocija rezultatov analize tako zbranih podatkov, ter spodbudi kmete k odzivu in lastnim predlogom za izboljšanje spremljanja učinkov.

JSKS naj skupaj z ARSKTRP in MKO usklajeno načrtuje aktivnosti informiranja, zlasti obveščanje po elektronski pošti, opozarjanje, uporabo opomnikov, izvajanje praktičnih prikazov (treningov) izpolnjevanja obrazcev in podobno, da ne bo prišlo do podvajanja aktivnosti. Na ta način bo lahko zagotovljen tudi povratni pretok informacij, ki bo omogočal prilagajanje izvajanja aktivnosti izkušnjam na terenu.

Ministrstvo RS za kmetijstvo in okolje kot nosilec politike razvoja podeželja lahko z jasno določenimi pogoji za izvajanje ukrepov ter obveznostmi upravičencev usmerja delovanje javne službe kmetijskega svetovanja. Učinkovita podpora kmetom pri pripravi vlog za pristop k ukrepom za razvoj podeželja je ključna za zadovoljstvo upravičencev in s tem doseganje ciljev programa razvoja podeželja.

6 Viri in literatura

- Adams, G: Extension advisory services in Central and Eastern Europe, <http://www.fao.org/docrep/003/x7925m/x7925m03.htm>
- ADE–ADAS–AGROTEC–Evaluators.EU (2009): Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System (Ocena izvajanja sistema kmetijskega svetovanja). Descriptive Part, Evaluation Part.
- Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (2013): Letno poročilo o delu Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja v letu 2012.
- Anderson, J.R., Feder, G., Ganguly, S. (2006): The Rise and Fall of Training and Visit Extension: and Asian Mini-drama with an African Epilogue. Agriculture and Rural Development Department, World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 3928.
- Angileri, V. (2007): Overview of the implementation of the Farm Advisory System in Member States. JRC Scientific and Technical Reports, EUR 23074 EN – 2007. European Commission Joint Research Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen.
- Angileri, V. (2011): Farm Advisory System in the EU: proposals for improvement. Results of the FAS workshop. Varšava, 8.-9. februar 2011
- Barbercheck, M., Brasier, K., Kiernan, N.E., Sachs, C., Trauger, A., Findeis, J., Stone, A., & Moist, L. (2009). Meeting the Extension needs of women farmers: A perspective from Pennsylvania. Journal of Extension [On-line], 47(3) Article 3FEA8. Available at: <http://www.joe.org/joe/2009june/a8.php>
- Cole, S. A., Fernando, A. N (2012): The Value of Advice: Evidence from Mobile Phone-Based Agricultural Extension. Harvard Business School Working Paper 13-047, november 2012
- COM(2010) 665 konč. (2010): POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o uporabi sistema kmetijskega svetovanja, kot je opredeljen v členih 12 in 13 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (COM(2010) 665 final: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009, Brussels, 15.11.2010).
- Černič Istenič, M., Udovč A., Knežević Hočevar D., Kapun S.: Zaključno poročilo ciljnega raziskovalnega projekta (šifra projekta V4-1061) Izzivi in potrebe v prenosu znanja v kmetijsko prakso v Sloveniji. Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Kmetijsko gozdarski zavod Murska Sobota.
- <http://www.cecra.net/index.php?cat=%C3%9Cberblick>
- http://www.endure-network.eu/information_for/advisers_and_extension_services
- Juvančič et al. (2010): Optimiranje sistema spremljanja politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru Ciljnega raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006 – 2013«. Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (2012): Letno poročilo 2011 Javne službe kmetijskega svetovanja
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (2012): Letno poročilo Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije za leto 2011, Ljubljana, februar 2012.
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (2013): Program dela in finančni načrt za leto 2013. Verzija 20130204.
- Ministrstvo RS za kmetijstvo in okolje (2013): Akcijski načrt za znižanje stopnje napake pri izvajanju ukrepov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013. Republika Slovenija, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Direktorat za kmetijstvo, 20. 2. 2013
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2010): Revizijsko poročilo: Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji.
- Swanson, B. E. (2008): Global Review of Good Agricultural Extension and Advisory Service Practices. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rim.

- Trunkelj, B. et al. (2012): Napotki za izvajanje naložb na kmetiji. Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije.
- Wetter, K. J. (2005): Implications and Challenges of Emerging Technologies for Rural Development: Focus on Agriculture. Presentation at the IMI Workshop: »What are the Innovation Challenges for Rural Development?«, 15-17 November 2005, Rim.