

**Екс-пост евалуација на ИПАРД Програмата 2014-2020
Република Северна Македонија**

IPARDMA/06/2024

ФИНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

Поднесен од
Ecorys Hrvatska d.o.o
Задарска 80, Загреб, Хрватска

Датум: 28 ноември 2025 г.



Проектот е кофинансиран од Европската Унија преку мерката за
техничка помош од ИПАРД Програмата 2021-2027



Содржина

1.	Извршно резиме	1
1.1.	Заклучоци	1
1.2.	Препораки	3
2.	Вовед	6
2.1.	Цел на извештајот	6
2.2.	Структура на извештајот	6
3.	Контекстот на евалуацијата	7
3.1.	Кратки контекстуални информации за програмата: поврзани национални политики, социјални и економски потреби, мотивирачка помош, идентификација на приматели или други целни групи	7
3.2.	Опис на процесот на евалуација: рекапитулација на проектните задачи, целта и обемот на евалуацијата	7
3.3.	Краток преглед на претходните евалуации поврзани со Програмата	8
4.	Методолошки пристап	10
4.1.	Објаснување на дизајнот на евалуацијата и користените методи	10
4.2.	Опис на клучните аспекти на прашањата за евалуација, критериумите за оценка и целните нивоа како оние што се специфични за програмата така и општите	10
4.3.	Извори на податоци, техники за собирање на податоци	12
4.3.1.	Разгледување на документи	12
4.3.2.	Интервјуа со засегнати страни	13
4.3.3.	Анкета на корисници	13
4.3.4.	Контролна анкета	16
4.3.5.	Длабински интервјуа (случаи)	17
4.4.	Техники за одговор на прашањата за евалуација и носење заклучоци	18
4.5.	Предизвици или ограничувања на методолошкиот пристап	18
4.5.1.	Регистрација на договорот во Министерство за европски прашања	18
4.5.2.	Институционална соработка и пристап до податоци	18
4.5.3.	Предизвици со собирањето податоци	19
5.	Опис на програмата, мерките и буџетот	20
5.1.	Спроведување на програмата: вклучени актери, институционален контекст	20
5.2.	Состав на програмата; опис на приоритетите и мерките	21
5.2.1.	Програмско ниво: Програмска кохерентност на целите со политиките на ЕУ и националните политики за земјоделство и рурален развој	21
5.3.	Интервентна логика на единечни мерки	22
5.3.1.	Мерка 1: Инвестиции во основни средства на земјоделски стопанства	22
5.3.2.	Мерка 3: Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи	24
5.3.3.	Мерка 7: Диверзификација на фарми и развој на бизниси	25
5.4.	Финансиски план предвиден за целиот програмски период	26
5.5.	Измени во програмата	27
6.	Одговори на прашањата за евалуација	29
6.1.	Ниво на мерка – Резултати од анкетата на корисници и одбиени/откажани апликанти	29
6.1.1.	Опис на примерокот	29
6.1.2.	Производни капацитети во М1	32
6.1.3.	Работен ангажман	34
6.1.4.	Структура на финансирање на проекти од ИПАРД II Програмата	35

6.1.5. Промени во финансиското работење.....	35
6.1.6. Вид на подобна инвестиција	39
6.1.7. Проценет мртов товар.....	40
6.1.8. Резултати и влијание на ИПАРД II Програмата	41
6.1.9. Прашања поврзани со евалуација на влијанието на ниво на програма	43
6.1.10. Прашања поврзани со евалуација на дизајнот, администрирањето и процедурите на програмата	46
6.1.11. Разбирање на процедурите и предизвиците со документацијата за време на аплицирањето	49
6.1.12. Сознанија од лица кои не се корисници	51
6.2. Времетраење и време на обработка на проектните апликации	54
6.2.1. Времетраење и време на обработка на одобрените проекти	54
6.2.2. Време на одбивање и откажување на апликацијата	58
6.3. Мерка 9 – Техничка помош	61
6.3.1. Цели	61
6.3.2. Активности	61
6.3.3. Техничка ефективност	62
6.3.4. Финансиска ефективност и ефикасност.....	62
6.3.5. Задоволство на корисникот	63
6.3.6. Процедурите на ПРАГ (PRAG)	65
6.4. Мерка 6: Инвестиции во рурална јавна инфраструктура	67
6.4.1. Опис на мерката во ИПАРД III програмата (верзија 2024)	67
6.4.2. Статус на описот на мерката	67
6.4.3. Подготвеност на Агенција за ИПАРД	68
6.4.4. Подготвеност на локалните власти и општини	69
6.5. Евалуација на ниво на програма	69
6.5.1. Ефективност	69
6.5.2. Финансиска ефикасност	71
6.5.3. Детална техничка ефективност	72
6.5.4. Економски резултати и влијанија	73
6.6. Спроведување и администрирање на програмата	79
6.6.1. Ефективност и ефикасност на Агенцијата за ИПАРД	79
6.6.2. Фрагментација на податоци и недостатоците во документацијата во рамките на Агенцијата за ИПАРД	82
6.6.3. Политика на Агенцијата за ИПАРД за задржување на персоналот	85
6.6.4. Гледишта на засегнатите страни за успешноста на програмата	86
7. Заклучоци и препораки	89
7.1. Заклучоци	89
7.1.1. Мерки и програма	89
7.1.2. Администрација и спроведување	90
7.2. Препораки	91
7.2.1. Мерки и програма	91
7.2.2. Спроведување и администрација	93
8. Анекси	97
8.1. Прашалници за анкетата.....	97
8.2. Образец за интервју со засегнатите страни	103
1. Релевантност	103
2. Кохерентност на програмата (внатрешна и надворешна)	103
3. Ефективност и ефикасност на интервенциите	103
4. Фокус на одржливоста и влијанието врз животната средина	103

5. Социоекономско влијание	104
6. Ефикасност на администрирањето на програмата	104
7. Дали имате некој друг коментар или препораки?	105
8.3. Образец за студија на случај	105
1. Релевантност на ИПАРД II Програмата	105
2. Кохерентност на програмата (внатрешна и надворешна)	105
3. Ефективност на програмата	105
4. Фокус на одржливоста и влијанието врз животната средина	105
5. Социоекономско влијание	106
6. Ефикасност на администрирањето на програмата	106
7. Дали имате некој друг коментар или препораки?	107
8.4. Проценка на ризикот од мртов товар (DeWeRA)	107
8.4.1. Како можеме да ја избегнеме мртов товар во Северна Македонија?	107
8.5. ПИИПЗ (IRPAS): Платформа за интегрирано известување за поддршка на земјоделството	109
8.5.1. Зошто да се изгради нова платформа?	109
8.5.2. Цели на платформата	109
8.5.3. Како ќе изгледа системот во пракса?	110
8.5.4. Придобивки за Северна Македонија	110
8.5.5. Пристап во спроведувањето	110
8.5.6. Клучна порака	110
8.6. Процедура за верификација на МСП	111
8.6.1. Извори на податоци што можат да се користат во двата модела	111
8.6.2. Клучни пораки и предности	112
8.7. Брза стандардизирана постапка за трошоци	112
8.7.1. Дефиниција на стандардни трошоци	112
8.7.2. Примена во мерките за поддршка на инвестициите (мерки 1, 3 и 7)	113
8.7.3. Предности	113
8.7.4. Граници и контрола	113
8.7.5. Клучни придобивки	113
8.8. PROMIS: Информациски систем за управување ориентиран кон резултатите од проектот	114
8.8.1. Основни информации	114
8.8.2. Како функционира PROMIS?	115
8.8.3. Примери на слични системи за администрирање на ЗЗП	115
8.8.4. Препорака	116
8.8.5. Технички извештај: Развивање на информациски систем сличен на PROMIS за ИПАРД III програмата во Северна Македонија	116
8.8.6. Клучни цели	116
8.8.7. Основни карактеристики	116
8.8.8. Пристап во спроведувањето	117
8.8.9. Очекувани придобивки	117
8.8.10. Следни чекори	117
8.9. Од контрола на влез на контрола на плаќање: размислување за ребалансирање на контролата на ЗЗП/ИПАРД како еден вид желба	118
8.9.1. Основни информации: Тековниот пристап на контрола и неговите ограничувања	118
8.9.2. Предложениот систем за обратна контрола	118
8.9.3. Дали овој пристап е дозволен според актуелните прописи?	120
8.9.4. Изводливост и заклучок	120

Список на табели

Табела 1 Прашања за евалуација, ниво на програмата, цели 1 до 4	11
Табела 2 Прашања за евалуација, ниво на програмата, цел 5 (администрирање на програмата)	12
Табела 3 Големина на примерокот, анкета на корисниците	14
Табела 4 Статистичка валидност на примерокот, анкета на корисниците	14
Табела 5 Контактирани апликанти, анкета на корисници	15
Табела 6 Големина на примерокот и статистичка валидност, Контролна анкета	16
Табела 7 Контактирани апликанти, контролна анкета	17
Табела 8 БДВ/ГРЕ, избрани земји, 2023	22
Табела 9 БДВ/ГРЕ зголемување/милиони евра јавна поддршка, просек, 2016 – 2023, %	23
Табела 10 Годишно зголемување на БДВ/ГРЕ на 1 милион евра во БФФК, %	23
Табела 11 Првичниот финансиски план	27
Табела 12 Финален финансиски план за ИПАРД II Програмата	27
Табела 13 Првичен финансиски план и финален финансиски план, % промена	28
Табела 14 Површина и добиточни единици на корисниците и контролната група	32
Табела 15 Единици на механизација на корисниците и контролната група	34
Табела 16 Индикативни промени во клучните финансиски индикатори пред и после поддршката од ИПАРД II кај различни корисници вклучени во анкетата, по мерка (евра)	36
Табела 17 Топлотна карта на финансиските перформанси на анкетираниите корисници	38
Табела 18 Удел на инвестицијата што корисниците би ја реализирале и без грантот од ИПАРД II	40
Табела 19 Број на договори за кои се доцнело со плаќањата повеќе од шест месеци од денот на барањето за плаќање, категоризирани по мерка и повик	58
Табела 20 Техничка ефективност, Мерка 9	62
Табела 21 Случаи на евалуација на инфо-ден за ИПАРД II	64
Табела 22 Лимити на ПРАГ за склучување договори за услуги, 2025	67
Табела 23 Ревидиран опис на мерката наспроти екс-анте евалуацијата за 2021 г.	68
Табела 24 Финансиски план за ИПАРД II, конечна верзија	70
Табела 25 Финансиска сметка ИПАРД II Програма	70
Табела 26 Финансиска ефективност	70
Табела 27 Техничка ефективност, %	71
Табела 28 Финансиска ефикасност, мерка и програма, %	71
Табела 29 Севкупна ефективност, на ниво на мерка и на ниво на програма, %	72
Табела 30 Инвестиции по ГРЕ-година, евра, сите мерки	75
Табела 31 Вкупни директни ефекти од ИПАРД II	75
Табела 32 Чувствителност на вкупното генерирање приходи, варијации во времето на финансиска отплата и времето на техничка амортизација.	75
Табела 33 Детерминатори на мултипликатор (МСП, МСО, МСУ) и Мултипликатор (МПК)	76
Табела 34 Мултипликативни ефекти и вкупни ефекти, милион евра	76
Табела 35 Стапка на приватно кофинансирање, очекувана и реализирана, % и евра	77
Табела 36 Ефект на левериџ по мерка и вкупно, милиони евра	77
Табела 37 Резултати од анкетата за корисниците и нивниот став за мртвиот товар	78
Табела 38 Загуба од мртов товар по мерка и вкупно, милион евра	78
Табела 39 Ефекти што се коригирани за мртвиот товар и загубата од мртвиот товар	78
Табела 40 Ефекти што се коригирани за мртвиот товар и загубата од мртвиот товар, координатна мрежа на чувствителност	79
Табела 41 Единици сработено во месец за обработка на апликации и барања за плаќање, ЕПРВ	80
Табела 42 Персоналот на ИПАРД (ЕПРВ) и трошоци за администрирање на ИПАРД, евра	80
Табела 43 Административни трошоци, вкупно и по проект, евра	81
Табела 44 Коригирани, конечни проценети административни трошоци на Агенцијата за ИПАРД по проект и вкупно, евра	81
Табела 45 Клучни прашања во врска со управувањето со податоци и препорачани активности за подобрување	85

Список на графикони

Графикон 1 Родови карактеристики во примерокот на апликантите- корисници и одбиените апликанти	29
Графикон 2 Возраста во примерокот на корисници и на одбиени апликанти	30
Графикон 3 Нивото на образование во примерокот на корисници и на одбиени апликанти	30
Графикон 4 Правниот статус во примерокот на корисници и на одбиени апликанти	31
Графикон 5 Класификација на корисниците според бројот на вработени	31
Графикон 6 Промена во обработливото земјиште пред и по ИПАРД II	32
Графикон 7 Големина на земјоделските стопанства во М1 во групи по хектари	33
Графикон 8 Економска големина на земјоделските стопанства во М1	33
Графикон 9 Промена во бројот на единици на механизација пред и по ИПАРД II	34
Графикон 10 Промена на еквивалентот на полно работно време (ЕПРВ-FTE) кај работната сила на корисниците пред и по ИПАРД II, по род	35
Графикон 11 Сопствена проценка по избрани индикатори за успех, (контролна) анкета на одбиени апликанти.....	39
Графикон 12 Други инвестиции освен поддржаните од ИПАРД во периодот од годината пред инвестирањето до 2024 година	40
Графикон 13 Проценка на мртов товар во контролната група.....	41
Графикон14 Главен исход од инвестициите во ИПАРД II	42
Графикон15 Главна последица од инвестициите од ИПАРД II	42
Графикон 16 Прашања поврзани со влијанието на ИПАРД II инвестициите на ниво на програма	43
Графикон 17 Прашања поврзани со влијанието на ИПАРД II инвестициите по мерка	45
Графикон 18 Прашања поврзани со дизајнот, администрирањето и процедурите на програмата	46
Графикон 19 Прашања поврзани со дизајнот, администрирањето и процедурите на програмата, по мерка ...	48
Графикон 20 Појаснувањата побарани од Агенцијата за ИПАРД од страна на корисниците, по мерка	49
Графикон 21 Примена помош во подготовка на ИПАРД II апликација	50
Графикон 22 Дали одбиените или апликантите што се повлекле се соочиле со неправедна ситуација	51
Графикон 23 Причина за неспроведување на инвестицијата, анкета на одбиените апликанти	52
Графикон 24 Достигната фаза во процесот на обработка и спроведување, анкета на одбиени апликанти	52
Графикон 25 Причина за одбивање или откажување.....	53
Графикон 26 Интерес за аплицирање за ИПАРД III, (контролна) анкета на одбиени апликанти	54
Графикон 27 Времиња за обработка од поднесување на апликацијата до извршување на плаќањето.....	56
Графикон 28 Просечно времетраење на клучните фази на процесот од поднесување на апликацијата до извршување на плаќањето, во М1, М3 и М7.....	57
Графикон 29 Времетраење до одбивањето на апликациите (месеци од затворањето на повикот)	59
Графикон 30 Времетраење до откажување на апликациите од страна на Секторот за одобрување на проекти (месеци од затворањето на повикот).....	59
Графикон 31 Времетраење до откажување на апликациите од страна на Секторот за одобрување на проекти (месеци од затворањето на повикот).....	60
Графикон 32 Времетраење до откажувањето на апликациите (месеци од затворањето на повикот)	60

Кратенки и акроними

ВИ	Вештачка интелигенција
ГИС	Годишен извештај за спроведување на ИПАРД програмата
ГРЕ	Годишна работна единица
ЗЗП	Заедничка земјоделска политика
ЛРВЗ	Локален развој воден од заедницата
ЗРМЕ	Заедничка рамка за мониторинг и евалуација
ПРМТ (DeWeRA)	Проценка на ризикот од мртов товар
МТ	Мртов товар
ЕК	Европска комисија
ЕСР	Европски суд на ревизори
ЕУ	Европска Унија
ФАДН	Мрежа на сметководствени податоци од земјоделски стопанства
ЕПРВ (FTE)	Еквивалент на полно работно време
АХВ	Агенција за храна и ветеринарство
БДП	Бруто домашен производ
БФФК (GFCF)	Бруто формирање на фиксен капитал
БДВ	Бруто додадена вредност
ИАКС	Интегриран административен и контролен систем
ИПА	Инструмент на ЕУ за претпристапна помош
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој
ИПАРД II Програма	ИПАРД Програма 2014-2020
ИПАРД III Програма	ИПАРД Програма 2021-2027
Агенција за ИПАРД	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој
ПИИПЗ (IRPAS)	Платформа за интегрирано известување за поддршка на земјоделството
ИТ	Информатичка технологија
КИУ (KPI)	Клучни индикатори за успех
ЛАГ	Локална акциски групи
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
М1	Мерка 1. Инвестиции во основни средства на земјоделски стопанства
М3	Мерка 3. Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи
М6	Мерка 6. Инвестиции во руралната јавна инфраструктура
М7	Мерка 7. Диверзификација на фарми и развој на бизниси
М9	Мерка 9. Техничка помош
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МФ	Министерство за финансии
МзР	Меморандум за разбирање
МСП	Маргинална склоност кон потрошувачка
МПК	Мултипликатор
МСУ	Маргинална склоност кон увоз

МСО	Маргинална стапка на оданочување
НСА	Национален службеник за авторизација
АПРЗ	Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството
НСВ	Нето сегашна вредност
НППР	Национална програма за рурален развој
НСЗРР	Национална стратегија за земјоделство и рурален развој
ВОТ	Време на отплата
РМЕУ (РМЕФ)	Рамка за мониторинг и евалуација на учинокот
PROMIS	Информациски систем за управување ориентиран кон резултатите од проектот
ППР	Програма за рурален развој
ПНИ (RoI)	Поврат на инвестициите
СПТ	Стандардизирана постапка за трошоци
МСП	Мали и средни претпријатија
СО	Стандарден аутпут
ДЗС	Државен завод за статистика
ТП	Техничка помош
ТОР	Проектни задачи

1. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

1.1. Заклучоци

Наодите од анкетата, интервјуата со засегнатите страни и длабинските студии на случаи обезбедија вредни сознанија за главните успеси и предизвици во спроведувањето на ИПАРД II Програмата и послужија како важен придонес за формулирање на научените лекции. Овие сознанија можат да обезбедат информации за спроведување на последователната ИПАРД III Програма, придонесувајќи за подобрување на ефективностa и ефикасноста на мерките, како во однос на содржината, така и во однос на административните процеси.

Наодите ја потврдуваат континуираната важност на достапни и добро таргетирани програми за рурални инвестиции, како што е ИПАРД, заради одржување на растот, конкурентноста и модернизација во земјоделско-прехранбениот сектор на Северна Македонија. Релевантноста на програмата се смета за висока. Потребите се адресирани со спроведените мерки. Одложувањето на некои мерки - на пр. инвестиции во руралната јавна инфраструктура, агро-еколошките и климатски мерки и мерките за органско земјоделство, како и спроведувањето на стратегии за локален развој – ЛЕАДЕР пристапот - оставаат други неадресирани потреби за ИПАРД Програмата 2021-2027 да ги менаџира. Задоволството од дизајнот на мерките е високо и помеѓу 77% и 88% во однос на критериумите за избор и подобност, подобните инвестиции и соодносот на помошта. Само воведувањето на дополнителни финансиски инструменти се чини дека е дополнително средство за корисниците. 86% одговараат дека ова би можело да биде добра иницијатива за олабавување на товарот на ликвидноста.

Техничката ефикасност на програмата се проценува на 59%. Тоа значи дека се реализирани само 59% од планираните проекти. Во исто време, финансиската ефикасност била 90%. Конечниот финансиски план за програмата (по измените) бил искористен до 90%. Финансиската ефикасност е 66% што значи дека единечните трошоци по проект биле повисоки од планираните во програмата.

Програмата не била толку кохерентна како што беше планирано, со оглед на тоа што се изоставени важни мерки. За спроведените мерки внатрешната кохерентност била прифатлива. Прифатлива е и надворешната кохерентност во однос на Националната програма за рурален развој (НПРР) и другите национални шеми за поддршка на земјоделството.

Во однос на **исходите од програмата**, инвестициите во рамките на ИПАРД II беа најшироко препознаени заради нивниот успех во подобрувањето на продуктивноста и ефикасноста, промовирајќи модернизација во земјоделскиот сектор. Корисниците почесто ги прошируваат своите обработливи површини отколку оние што не се корисниците и инвестираат повеќе во основна и приклучна механизација, што резултира со повисоки нивоа на механизација и подобрена ефикасност во производството. Голем дел од корисниците укажаа на несигурност или ограничено влијание во врска со подобрувањата на животната средина и адаптацијата кон климатските промени, што укажува на тоа дека овие области не биле препознаени како области што биле директно под влијание на поддршката.

Финансиската поддршка обезбедена преку ИПАРД II Програмата беше широко вреднувана, но сепак корисниците бараат **поедноставни процедури, побрза обработка и појасни текови на информации** за да се направи Програмата подостапна, особено за помалку искусните апликанти. Повеќето апликанти побарале професионална или институционална поддршка во процесот на подготовка на документацијата, што укажува на технички и административни проблеми со пополнувањето на ИПАРД апликациите без стручни упатства. Наодите ја истакнуваат важноста на **советодавната поддршка** за да им се помогне на апликантите низ сложени процедури, особено за технички комплицираните проекти, и укажуваат на потребата од континуирано зајакнување и на јавните услуги за поттикнување на развој на земјоделството и на приватните консултантски капацитети за да се обезбеди еднаков пристап и конзистентен квалитет при подготовка на апликациите. Повеќето апликанти не се соочиле со сериозни проблеми со документацијата, иако и понатаму има одреден административни тесни грла, особено во врска со проверката на имотот и документацијата на добавувачот, што може да го одложи или искомплицира процесот.

Анализата, исто така, покажува дека иако поддршката од ИПАРД генерира позитивни резултати во сите мерки, помалите корисници (Мерките 1 и 7) имаат тенденција да имаат најголеми релативни подобрувања во профитабилноста и ефикасноста, додека поголемите претпријатија (Мерка 3) постигнале посуштински апсолутен финансиски раст, но помали пропорционални добивки. Ова укажува на комплементарна шема на влијание во која ИПАРД ефикасно ја поддржува модернизацијата на малите стопанства и проширувањето на поголемите агро-бизниси.

Целосна **обработка и имплементација на проектот** во рамките на ИПАРД II Програмата бара во просек малку повеќе од две години, што е одраз и на ригорозната контролна средина карактеристична за програмите за рурален развој финансирани од ЕУ и на обемот на административна работа. Иако системот генерално обезбедил транспарентност и отчетност, долгото времетраење на целиот циклус ја ограничи брзината на апсорпција на средствата и влијанието на инвестициите во реално време врз конкурентноста на земјоделските стопанства и претпријатијата. За ИПАРД III Програмата, мерки како што се **дополнителна дигитализација, појасни процедурални насоки и поедноставени процедури** може да помогнат во намалување на административните оптоварувања и подобрување на навременоста, со што ќе се зајакне ефикасноста на програмата и задоволството на корисниците.

Фрагментираната природа и ограничената контрола на квалитетот на постојниот систем за управување со податоци ја нагласуваат потребата од стандардизирани протоколи за внесување податоци, усогласени системи за кодирање и интегрирана дигитална база на податоци. Ваквите подобрувања ќе ја подобрат можноста за следење, ќе го намалат обемот на административна работа и ќе ги зајакнат аналитичките основи за иден мониторинг и евалуација во рамките на ИПАРД III Програмата.

Анализата **на мртов товар** покажува зависност од ИПАРД поддршката, иако некои апликанти целосно би ги продолжиле своите проекти без финансиска помош. Во контролната група, дури и кај оние кои продолжиле самостојно да инвестираат, замената со помалку ефикасна или неусогласена опрема ја нагласува критичната овозможувачка улога на таквите програми за финансирање. Одбивањето или откажувањето честопати доведува до долгорочно исклучување од инвестициската активност, што ја зајакнува важноста на ИПАРД и сличните инструменти за олеснување на руралниот развој и стимулирање на приватните инвестиции. Соодносот на мртвиот товар се проценува на 40% од вкупните јавни расходи на ниво на програма што е еднакво на 20,7 милиони евра.

Овде се сумирани економските резултати и влијанија. Инвестициите генерирале приходи (добивка), по корекцијата на мртвиот товар (МТ), од 75,8 милиони евра. Бројот на годишни работни единици (ГРЕ) по години (годишни работни места), по корекцијата на МТ, се проценува на 1007 ГРЕ. Ефектите на левериџот (leverage effects) се пресметани на 5,1 милион евра што е еднакво на 9,1% од приватното кофинансирање. Ефектите од мултипликаторот на програмата се 78,2 милиони евра. По корекцијата на загубата на мртов товар, вкупното генерирање на директни и индиректни приходи изнесува 122,1 милиони евра со загуба од мртов товар од 100,6 милиони евра.

Администрирањето на програмата не е доволно ефективно и ефикасно. Администрацијата во Агенцијата за ИПАРД не ги исполни Клучните индикатори за успех (KPI) за плаќање и испорачала склучување договор само по многу долги периоди. Просечното време и ресурси потрошени за обработка на проектни апликации е 355 дена, а за обработка на побарувања за плаќање е 191 ден.

Административните трошоци по проект се релативно високи и се проценува дека изнесуваат 8.155 евра, а административните трошоци во однос на вкупната јавна поддршка се релативно високи (26%). Трошоците за администрација се релативно високи во споредба со меѓународните репери. Ефикасноста на администрирањето од страна на Агенцијата за ИПАРД е ниска поради неефикасниот систем базиран на хартија и недостатокот на доволно достапни ИТ системи.

Системот за мониторинг и евалуација (M&E) не е оптимален. Поднесувањето на извештаите од страна на Агенцијата за ИПАРД до Телото за управување со ИПАРД, Комитетот за следење на ИПАРД и Министерството

за финансии и системот на ЕУ е бавно, и не се соодветни со оглед дека се проследени со грешки и неточни бројки и претставувања.

Капацитетот на Агенцијата за ИПАРД е зајакнат со повеќе еквиваленти на полно работно време (ЕПРВ-ФТЕ) низ годините од 87 ЕПРВ во 2017 г. на 153 во 2022 сè до 143 во 2024 година. Зголемени се и надлежностите. Меѓутоа, администрацијата не успеала да постигне зголемена продуктивност во административните процеси поради високиот степен на промени кај кадарот.

Врз основа на овие наоди се презентирани следните препораки.

1.2. Препораки

- 1) Постепено поттикнување/приоритетизирање во насока на поддршка на **еколошки одржливи инвестиции**, вклучувајќи прецизно земјоделство, користење обновливи извори на енергија, намалување на отпадот, технологии за заштеда на вода, итн.
- 2) Воведување **дополнителни критериуми за бодување или бонуси** за инвестиции кои придонесуваат за климатска адаптација, циркуларна економија и дигитализација во земјоделството.
- 3) Да се даде приоритет на навремена акредитација и отпочнување со примена на **одложени мерки** (на пр. рурална јавна инфраструктура, земјоделско-еколошко-климатско и органско земјоделство) за решавање на незадоволените потреби за развој на животната средина и руралниот развој.
- 4) **Зајакнување на системите за советодавна и техничка поддршка**. Да се прошират советодавните услуги во земјоделството и бизнисот, обезбедувајќи еднаков пристап до висококвалитетна техничка помош како за земјоделските производители така и за руралните претприемачи. Да се воведат систем на стимулација, награди базирани на учинок или механизми за надоместок за да се зајакне мотивацијата и да се обезбеди континуирано обезбедување на висококвалитетна советодавна поддршка од страна на советниците на Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството (АПРЗ).
- 5) Обезбедување на редовни **програми за градење капацитети** за советодавниот персонал и другите засегнати страни за правилата на ИПАРД, стандардите за усогласеност со ЕУ и финансиското управување за да се подобри конзистентноста на дадените совети.
- 6) **Подобрени и континуирани информативни кампањи**. Да се вклучат практични примери во работилници и форуми кои илустрираат како слабостите во процесот негативно влијаат на спроведувањето. Да се обезбеди подобро управување со времето за време на настаните и планирање што ќе го следи производниот циклус на земјоделскиот сектор. Да се обезбеди присуство на релевантни претставници од сите институции поврзани со ИПАРД програмата. Да се презентираат успешни и неуспешни ИПАРД проекти. Да се вклучат тематски настани по сектори, обука за подготовка на бизнис планови.
- 7) **Финансиски инструменти**. Да се размисли како најефикасно да се спроведат финансиски инструменти како на пример исплата на рати, авансни плаќања и сл. за да се намали ликвидниот товар на корисниците.
- 8) **Ограничувања од ПРАГ: Телото за управување со ИПАРД може да го користи ограничувањето од 20.000 евра**. Според Упатството за ПРАГ од 2025 година, лимитот од 2.500 евра се применува само за постапката за фактурирање. За договори за услуги помеѓу 2.500 евра и 20.000 евра, може да се примени тендер со еден понудувач. Оттука, Телото за управување со ИПАРД може да ја користи тендерска постапка со еден понудувач за настани, конференции, сместувачки и угостителски услуги до 20.000 евра, обезбедувајќи усогласеност и оперативна флексибилност.

- 9) **Телото за управување со ИПАРД може да има дополнителни студии онаму каде што е релевантно.** Телото за управување со ИПАРД, исто така, може да сака да го поддржи спроведувањето на ИПАРД III Програмата со дополнителни студии, конференции, работилници итн. Мерката за техничка помош може да се користи за намалување на административните оптоварувања за ИПАРД апликантите и корисниците, а од евалуацијата е јасно дека зголемената дигитализација на административниот систем може да доведе до зголемена ефективност и ефикасност во корист на сите, вклучително и на корисниците, Агенцијата за ИПАРД и не помалку на Телото за управување со ИПАРД при поднесувањето на извештаи до Комитетот за следење и Европската комисија.
- 10) **Опис на Мерката 6.** Телото за управување со ИПАРД може да го ревидира и подобри описот на Мерката 6 при следната измена на програмата.
- 11) **Анкета во општините.** Телото за управување со ИПАРД може да подготви и спроведе нова анкета насочена кон локалните власти во согласност со анкетата од 2018 година и да обезбеди повратните информации од евалуацијата да се обработуваат навремено и да се користат со цел постигнување на подобрувања во програмата.
- 12) **Информативна кампања за Мерката 6.** Телото за управување со ИПАРД може да подготви и спроведе информации и обука за потенцијалните апликанти на Мерката 6 во општините и меѓу локалните власти.
- 13) **Дијалог со Агенцијата за ИПАРД за Мерката 6.** Телото за управување со ИПАРД може да иницира активен дијалог со Агенцијата за ИПАРД во врска со подготвеноста на Агенцијата во однос со обуката на персоналот, капацитетите, компетенциите и процедурите пред спроведувањето.
- 14) **Јакнење на внатрешниот аналитички капацитет на персоналот на Телото за управување со ИПАРД за носење одлуки базирани на докази** и навремено прилагодување на програмата.
- 15) **Политиката на задржување и севкупно континуирано градење на капацитетите** на персоналот, обуките, и размените е исклучително важна, со цел да се намали тековното често менување на персоналот во Агенцијата за ИПАРД, да се обезбеди континуитет во стручноста и да се негува задоволството и мотивацијата од работата.
- 16) **Клучни индикатори за успех (KPI) за склучување договори.** Обезбедување поефективен учинок од склучувањето договори од страна на Агенцијата за ИПАРД со помош на КИУ за време (денови, недели, месеци) што ќе се користи од приемот на апликациите до склучувањето договори.
- 17) **DeWeRA - намалување на мртвиот товар.** Да се воведат индекс за проценка на ризикот од мртов товар (DeWeRA) за да се намали високата стапка на МТ според инвестициските мерки на ИПАРД со цел да се зголеми дополнителноста и ефикасноста на програмата.
- 18) **Управување со базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД.** Воведување една единствена база на податоци којашто ќе ги вклучува сите информации за секој корисник од аплицирањето до извршувањето на плаќањето.
- 19) **ПИИПЗ (IRPAS) - Платформа за интегрирано известување за поддршка на земјоделството.** Развивање на ПИИПЗ како софтверска платформа која треба да се развие за МЗШВ со општа цел да се следи напредокот на спроведувањето на политиките и нивниот придонес во исполнувањето на квантифицираните и квалитативните цели и задачи дефинирани во стратешкиот план на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) или слични основни документи за политиката.
- 20) **Дигитална процедура за проверка на големината на мали и средни претпријатија (МСП).** Да се воведат дигитализирана постапка за проверка на статусот на МСП на апликантите за да се зголеми административната ефикасност.

- 21) **Брза стандардизирана постапка за трошоци за ИПАРД III.** Воведување стандардизирана постапка за трошоци (СПТ) заради заедничко инвестирање во насока на поедноставување и забрзување на поддршката на ИПАРД III.
- 22) **PROMIS - Интегриран ИТ систем за национални директни плаќања, НППР и ИПАРД III програмата.** Да се воведе дигитализација на системот за спроведување на ИПАРД со PROMIS: Информацискиот систем за управување ориентиран кон резултатите од проектот претставува интегрирано веб-базирано решение развиено и применувано во Данска од 2014 година, кое помага: (1) да се управува со процесот на аплицирање, селекција и склучување договори на проекти поддржани од LEADER/ЛРВЗ и (2) да се спроведе мониторинг и евалуација на LEADER на три нивоа: Програма за рурален развој (ППР), локална акциска група (ЛАГ) и проектно ниво. PROMIS овозможува чување, споделување, анализа и визуелизација на податоците во реално време.
- 23) **Контролен режим на крај.** Менувањето на системот од контрола од контрола на почеток на контрола на плаќањето може да ја забрза имплементацијата на ИПАРД III Програмата и други слични програми и да обезбеди побрзи и подобри исходи, отколку контролата на почеток според тековната регулаторна рамка.
- 24) **Променета организациска подреденост.** Во Северна Македонија Агенцијата за ИПАРД е под кабинетот на премиерот, а не под Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ). Забележавме слаба и неефикасна комуникација и соработка меѓу МЗШВ и Агенцијата за ИПАРД, како и помеѓу Агенцијата за ИПАРД и Министерството за финансии. Препорачуваме организациско преместување на Агенцијата за ИПАРД под МЗШВ, на тој начин линијата на подреденост ќе биде јасна, како што е случајот во повеќето земји на ЕУ.

2. ВОВЕД

Оваа екс-пост евалуација го опфаќа целиот период на спроведување на ИПАРД II Програмата (2014-2020), од првиот повик за аплицирање во 2017 година, до последниот повик во 2023 година. Таа ја оценува релевантноста, квалитетот, ефективностa, ефикасноста и влијанието на програмата. Ги испитува резултатите за корисниците, земјоделскиот и прехранбено-преработувачкиот сектор и пошироката економија, а исто така оценува како програмата ги зајакнала институционалните и административните капацитети за рурален развој.

Евалуацијата се заснова на сеопфатна методологија комбинирајќи административни извори со квантитативни и квалитативни докази од консултациите со засегнатите страни. Наодите даваат детален приказ на постигнувањата и ограничувањата на програмата. Научените лекции и искуства, вклучувајќи ги и успехите и недостатоците во спроведувањето и управувањето, нудат вредни сознанија за подобрување на дизајнот и спроведувањето на ИПАРД III Програмата.

Според Проектните задачи (ToR) за евалуацијата, извештајот од евалуација не смее да биде подолг од 100 страници плус дополнителни анекси. Соодветно го подготвивме извештајот и дадовме приоритет на поглавјата кои изнесуваат нови сознанија за Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), Телото за управување со ИПАРД, Агенцијата за ИПАРД, Европската комисија (ЕК) и Делегацијата на Европската унија, како и други јавни и приватни чинители. Ова значи дека информациите што се повторуваат за контекстот на евалуацијата, образложението и целите и мерката на програмата се сведени на минимум.

2.1. Цел на извештајот

Целта на овој извештај за евалуација е да се презентираат на наодите од **екс-пост евалуацијата на ИПАРД II Програмата** и да се споделат со Телото за управување со ИПАРД, Агенцијата за ИПАРД и други инволвирани јавни институции како и засегнатите страни од приватниот сектор. Извештајот ги нагласува силните и слабите страни на програмата и нејзиното администрирање, ефектите од мерките и програмата воопшто. Конечно, дава препораки за идните напори во рамките на националните програми и програмите што се спроведуваат заедно со ЕУ, вклучувајќи ја ИПАРД III Програмата, заради зголемување на ефективностa и ефикасноста на програмата, како на терен кај корисниците во земјоделскиот сектор, секторот за храна и пијалаци и руралниот сектор, така и во администрирањето и спроведувањето на програмите.

2.2. Структура на извештајот

Извештајот е структуриран на следниот начин:

Пред ова, во **Поглавјето 1** има Извршното резиме, кое дава преглед на клучните наоди и препораки. **Поглавјето 2** го претставува извештајот и ја истакнува неговата цел, обем и структура. **Поглавјето 3** го опишува контекстот на евалуацијата, додека **Поглавјето 4** детално ја опишува применетата методологија. **Поглавјето 5** дава концизен преглед на финансискиот план, како и на образложението и целите на програмата и мерката. Сржта на извештајот е **Поглавјето 6**, кое ги презентира одговорите на прашањата за евалуација врз основа на собраните докази. **Поглавјето 7** ги сумира заклучоците и препораките од евалуацијата.

Конечно, **Анексите во Поглавјето 8** вклучуваат збир на комплементарни документи кои обезбедуваат дополнителен контекст и длабочина за различни аспекти на евалуацијата, особено техничките препораки за дигитализација на административните процеси.

3. КОНТЕКСТОТ НА ЕВАЛУАЦИЈАТА

3.1. Кратки контекстуални информации за програмата: поврзани национални политики, социјални и економски потреби, мотивирачка помош, идентификација на приматели или други целни групи

ИПАРД II Програмата е дизајнирана како дел од рамката за претпристапна помош од Европската Унија (ЕУ) со цел поддршка на одржливо осовременување и конкурентност на македонскиот земјоделско-прехранбен сектор и руралните области. Таа се усогласува со целите на Инструментот за претпристапна помош. Програмата има за цел да ги усогласи политиките за земјоделство и рурален развој на потенцијалните земји кандидати и земјите кандидати со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ, да ја подобри нивната конкурентност и да ја поддржи транзицијата кон одржливи системи за храна, еколошки стандарди и климатска отпорност, заедно со зајакнување на административниот и институционалниот капацитет за управување со фондовите на ЕУ.

Стратешката ориентација на програмата ги одразува приоритетите утврдени во националните документи за политики, пред сè Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2014-2020. Оваа политика нагласува зголемување на конкурентноста во земјоделството, подобрување на руралниот животен стандард и промовирање на одржливоста на животната средина.

ИПАРД II Програмата се осврнува на клучните социоекономски предизвици со кои се соочуваат руралните области во Северна Македонија, како што се ниската земјоделска продуктивност, фрагментираните структури на фармите, преработувачките капацитетот што се појавуваат, ограничениот пристап до пазарот и недостатокот на можности за вработување во земјоделството. Интервенциите на програмата се насочени како кон земјоделските стопанства и претпријатија за преработка на земјоделско-прехранбени производи, така и кон руралните претприемачи и малите бизниси надвор од примарниот земјоделски сектор, со што се поттикнува економската диверзификација и креирањето на работни места.

Главните целни групи на ИПАРД II Програмата вклучуваат земјоделци, преработувачи на земјоделски производи и рурални претпријатија кои ги исполнуваат условите според дефинираните мерки. Преку овие интервенции, програмата има за цел да придонесе за поконкурентна, одржлива и инклузивна рурална економија, истовремено подготвувајќи ја Северна Македонија за ефективна примена на инструментите на ЕУ за земјоделски и рурален развој во иднина.

3.2. Опис на процесот на евалуација: рекапитулација на проектните задачи, целта и обемот на евалуацијата

Екс-пост евалуацијата на програмата мора да ги документира ефектите од овие инвестиции за корисниците, за земјоделскиот, прехранбениот и руралниот сектор и за економијата во целина, како и придонесот за капацитетот на државниот кадар за креирање и спроведување на програмите за рурален развој.

Овие барања се формулирани во Проектните задачи за екс-пост евалуацијата:

Главните цели на екс-пост евалуацијата на ИПАРД II Програмата во Северна Македонија се да се процени релевантноста, квалитетот, ефективното и ефикасното спроведување на ИПАРД II Програмата во Северна Македонија и да се оценат аутпутите, резултатите и влијанието на програмата на корисниците, и земјоделскиот и прехранбениот сектор и за земјата.

Важно е да се соберат и земат предвид научените лекции и искуствата (успеси и неуспеси) од спроведувањето на ИПАРД II Програмата во врска со ефектите (аутпутите, резултатите и влијанијата), како и административните и програмските процедури при дизајнирањето и спроведувањето на ИПАРД III Програмата.

Евалуацијата ќе предложи мерки за подобрување на квалитетот на ИПАРД III програмата и нејзиното спроведување, онаму каде што тоа е потребно. Особено, ќе се погрижи евалуацијата да ги испитува резултатите од ИПАРД II Програмата, нивната конзистентност со екс-анте оценката, релевантноста на целите и степенот до

кој тие се постигнати. Евалуацијата, исто така, ќе го оцени квалитетот на мониторингот и евалуацијата на Програмата и стекнатото искуство во воспоставувањето на системот за спроведување на ИПАРД III програмата.

Поточно, оценувачот ги презема следните задачи:

- Да се провери спроведувањето на ИПАРД II Програмата во однос на нејзините цели со помош на индикатори на аутпут, резултати и влијание.
- Да обезбеди научени лекции и препораки за подобрување на квалитетот на ИПАРД III програмата и спроведувањето на програмата.

3.3. Краток преглед на претходните евалуации поврзани со Програмата

Првата **тековна евалуација на ИПАРД I (2007–2013) Програмата** била спроведена од независни оценувачи и ја одразува ситуацијата до крајот на 2014 година. Таа заклучува дека финансиските перформанси на програмата не ги постигнале целите во значителна мера, при што поднесените апликации и одобренијата достигнале помалку од 16% од планираните нивоа, а обемот на инвестиции бил под 10% од првичните очекувања. И покрај некои подобрувања во подоцнежните повици, евалуацијата утврдила дека административната сложеност, долгото времетраење на обработката и барањето за целосно предфинансирање го обесхрабриле учеството, особено кај помалите земјоделци. Институционалната рамка за управување со програмата е опишана како неефикасна и фрагментирана, ограничувајќи ја координацијата помеѓу Телото за управување со ИПАРД, Агенцијата за ИПАРД и АПРЗ. Евалуацијата, исто така, ја нагласува потребата од поедноставени правила, подобар проток на информации и подостапна советодавна поддршка за подобрување на искористувањето и спроведувањето на програмата.

Екс-пост **евалуацијата на ИПАРД I Програмата (2007–2013)** (Финален извештај, 2020) ги потврди овие претходни наоди, истакнувајќи ја ниската стапка на апсорпција на програмата и тесната географска покриеност. Додека Мерката 101 (Инвестиции во земјоделски стопанства) била најкористена, Мерките 103 (Преработка и маркетинг) и 302 (Диверзификација) биле значително послаби. Во евалуацијата се истакнува дека процедурите за аплицирање одземале многу време и биле скапи, во просек повеќе од 80 страници документација по апликант, и дека пристапот до финансии и понатаму останал главниот ограничувачки фактор. Сепак, програмата се сметаше за вредна како процес на учење. Искуството од спроведувањето во рамките на ИПАРД I Програмата довело до серија од осум процедурални измени чија цел била поедноставување на критериумите за подобност, рационализирање на административните процеси и подобрување на транспарентноста. Овие лекции директно влијаеле на дизајнот на ИПАРД II Програмата, особено во зајакнувањето на советодавната поддршка и воведувањето појасни критериуми за избор. Ја консултираме екс-пост евалуацијата на ИПАРД I Програмата (јуни 2020 година) за да ги идентификуваме референтните информации и податоците што треба да се користат во тековната екс-пост евалуација. Сепак, евалуацијата не обезбеди многу силни податоци за резултатите и влијанијата на инвестициите во рамките на програмата, но квалитетот на проценките е толку слаб што за жал податоците не можеа да се користат.

Екс-анте **евалуацијата на ИПАРД II програмата (2014–2020)** обезбеди независна оценка на релевантноста, кохерентноста и очекуваната ефективност на програмата. Консултирањето на извештајот од екс-анте евалуацијата на ИПАРД II Програмата дава повеќе позитивни резултати. Евалуацијата дава преглед на анализата на состојбата на нацрт-програмата, СВOT проценката, интервентната логика и дизајнот на мерките за да се обезбеди усогласување со националните стратегии и приоритетите на ЕУ. Заклучокот е дека севкупните цели за зајакнување на конкурентноста, подобрување на одржливоста и поттикнување на руралниот развој се во согласност и со Националната стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР 2014–2020) и со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ. Меѓутоа, се истакнува дека квантификацијата на целите е нецелосна и се препорачува поголема јасност во поврзувањето на идентификуваните потреби од конкретни мерки и доделување на финансиски средства. Извештајот, исто така, истакнува неколку структурни и оперативни прашања. Иако дизајнот на ИПАРД III Програмата претставува значителен напредок од ИПАРД II Програмата, административниот капацитет на клучните тела за спроведување (Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД) бара понатамошно зајакнување преку ангажирање на персонал, обука и техничка помош. Таа повикува на зајакнати системи за мониторинг и евалуација, вклучително и подобро собирање податоци и појасни рамки на индикаторите. Екс-анте евалуацијата препорачува подобрена координација

поему институциите, подобра дигитализација на системите за податоци како и кохерентен систем за мониторинг и евалуација. Според екс-анте оценувачите, фокусот на програмата е обезбедување на капитални грантови за трошоците за опрема и објекти кои ги стимулираат земјоделците, преработувачите и руралните претприемачи за да инвестираат во опрема и објекти кои инаку не би можеле да ги направат. Екс-анте оценувачите ја согледаа распределбата на голем дел од финансискиот план за развој на фарми (Мерка 1) и бизниси за преработка на храна (Мерка 3). Сепак, земајќи ги предвид сериозните проблеми со невработеноста, сиромаштијата и зависноста од многу малите земјоделски стопанства во руралните средини, екс-анте оценувачите предложиле да се направи поврамнотежена распределба помеѓу земјоделските и неземјоделските бизниси. Доделените средства за Мерката 7 која се фокусира на руралниот развој како алтернатива на земјоделството се значително подигнати по првите повици и ѝ доделуваат на Мерката 7 повеќе од 2,5 пати од планирани ресурси за поддршка на руралниот развој и претприемништвото. Не се искористени сите овие ресурси, но тоа е добар потег да се зајакне оваа мерка со дополнителни средства, како што е предвидено од екс-анте оценувачите.

Повеќето потреби кои се таргетирани од мерките се верификувани во основната анализа како релевантни за моменталната состојба во земјоделскиот сектор и во руралните средини. Активностите што треба да се преземат во рамките на избраните мерки се дизајнирани да одговорат на многу од потребите. Понатаму, активностите што се финансирани од националниот буџет за директни плаќања и за Националната програма за рурален развој (НПРР), исто така, ќе се користат за решавање на потребите кои не се таргетирани од ИПАРД II Програмата. Целосно се согласуваме со оваа оценка направена од страна на екс-анте оценувачите. Општите и специфичните цели и активности/мерки ја следат регулативата и потребите на секторите.

За жал, во извештајот за екс-анте евалуацијата нема податоци за очекуваните резултати и влијанија што би се користеле како репер за пресметката сега во рамките на екс-пост евалуацијата. Можното ниво на мртов товар на поддршката што е обезбедена особено за субјектите за преработка на храна во рамките на Мерката 3 треба внимателно да се следи, но не беше опишано како треба да се одвива овој мониторинг и кој треба да биде одговорен. Оттука, ништо не се случило, а сега гледаме јасни докази за мртов товар на инвестициите во секторот за храна и пијалаци.

4. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

4.1. Објаснување на дизајнот на евалуацијата и користените методи

Целта на екс-пост евалуацијата е да се оцени ефикасноста на ИПАРД II Програмата во однос на нејзините наведени цели и да се генерираат заклучоци и препораки базирани на докази за креирање и спроведување на идните политики и инструменти за рурален развој.

Евалуацијата беше дизајнирана да обезбеди сеопфатна оценка на ИПАРД II Програмата во Северна Македонија базирана на докази. Дизајнот на евалуацијата беше структуриран околу интервентната логика на ИПАРД II Програмата и матрицата за евалуација, која го поврзува секое прашање за евалуација со соодветните критериуми и индикатори. Ова обезбеди аналитичка конзистентност и транспарентност во текот на процесот на евалуација.

Пристапот на комбинирани методи беше применет за решавање на прашањата за евалуација во рамките на петте клучни цели:

- (1) Подобрување на одржливоста на фармите и конкурентноста на сите видови земјоделство и примарна преработка на храна, со постепено усогласување со стандардите на ЕУ;
- (2) Обнова, зачувување и унапредување на екосистемите зависни од земјоделството и шумарството;
- (3) Промовирање на рамномерен територијален развој во руралните средини;
- (4) Пренос на знаење; и
- (5) Зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој.

Оваа евалуација комбинираше квантитативни и квалитативни техники: разгледување на документи, интервјуа со засегнати страни, анкета на корисниците и контролна анкета и длабински интервјуа со апликанти (случаи). Пристапот овозможи вкрстена валидација на податоците и обезбеди и квантитативните резултати и квалитативните согледувања да се опфатени, а исто така обезбеди и флексибилност за да се справи со недостатоците во однос на податоците и за да се потпре на квалитативни докази или експертска проценка, онаму каде што квантитативните информации беа недоволни. Дел од податоците собрани преку истражувањата се специфични за мерката и не можат да се приберат на ниво на програма, додека другите податоци се хоризонтални и можат да се приберат. Ова е на пример случај со прашања поврзани со администрацијата и мртвиот товар.

Со оглед на повеќекомпонентната природа на евалуацијата, за да се обезбеди робусност на наодите, резултатите од анкетите, интервјуата и прегледот на документите беа систематски интегрирани и триангулирани, комбинирајќи докази од квантитативни и квалитативни извори за да се формулираат наоди, судови и заклучоци.

4.2. Опис на клучните аспекти на прашањата за евалуација, критериумите за оценка и целните нивоа како оние што се специфични за програмата така и општите

Прашањата за евалуација на ниво на програмата како целина, заедно со критериумите за оценка и индикаторите за секое прашање за евалуација беа изменети и одобрени со почетниот извештај (Табела 1 и Табела 2). Одговорите на овие прашања за евалуација се засноваат на сознанијата добиени преку структурирани анкети на корисниците и контролни анкети базирани на интервју, длабински интервјуа со корисниците и контролните апликанти и интервјуа со засегнатите страни. Податоците за процедурите за спроведување на програмата и ресурсите што се користеле за административни цели беа обезбедени од Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД. Во случаи, кога квантификацијата на резултатите и влијанијата беше тешка поради недостаток на податоци, беа применети квалитативни проценки.

Табела 1 Прашања за евалуација, ниво на програмата, цели 1 до 4

Прашање за евалуација	Критериуми за оценка	Индикатори
(1) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за подобрување на приходот и одржливоста на корисниците ?	Приходите на поддржаните корисници се зголемени и го надминуваат секторскиот просек	Зголемен приход (евра, %)
(2) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за подобрување на конкурентноста на земјоделскиот и прехранбениот сектор ?	Конкурентноста на поддржаните корисници е зголемена	Зголемен удел на пазарот, обем на продажба Зголемен промет на производи во согласност со стандардите на ЕУ. Зголемување на специфичните показатели за квалитет на производот, квалитет на млекото, продажни цени (евра) по единица производ, бројот на признати сертификати (HACCP, Global GAP) и бројки за извоз (евра)
(3) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за подобрување на квалитетот на земјоделскиот и прехранбениот сектор ?	Квалитетот на земјоделските и прехранбените производи е зголемен и е во согласност со стандардите на ЕУ	Зголемена продуктивност, тони/производствен фактор
(4) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за подобро користење на производствените фактори ?	Подобрена е употребата на производните фактори на поддржаните корисници.	Зголемена продуктивност, тони/производствен фактор
(5) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за обновување, зачувување и унапредување на екосистемите ?	Екосистемите се обновени, зачувани, подобрени	Број и површина на екосистеми
(6) До кој степен поддржаните инвестиции ги намалија последниците од производството по животната средина?	Последниците по животната средина се намалени.	Намалени емисии на одредени загадувачи, во зависност од производствениот контекст.
(7) До кој степен поддржаните инвестиции ги подобрија природата и биодиверзитетот ?	Природата и биодиверзитетот се подобрени.	Подобрена природа и биодиверзитет, во зависност од производствениот контекст.
(8) До кој степен поддржаните инвестиции го подобрија климатскиот отпечаток на производството?	Емисиите на CO2 се намалени	Помалку тони CO2
(9) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за рамномерен развој во руралните средини ?	Економскиот развој во руралните средини е во подобра рамнотежа со развојот во урбаните средини	Несовпаѓање во приходите во руралните средини наспроти урбаните средини, евра, %
(10) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за рамномерен развој во руралните средини ?	Развојот на бизнисот во руралните средини е зголемен	Број на нови бизниси, зголемување на прометот на руралниот бизнис, евра, %
(11) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за технолошки трансфер на корисници ?	Трансферот на технологија е зголемен.	Односот капитал-труд во производството
(12) До кој степен поддржаните инвестиции ги подобрија условите за производство во однос на подобрите услови за работа во согласност со стандардите на ЕУ ?	Условите за работа се подобрени за поддржаните корисници.	Квалитативно подобрени услови за работа
(13) До кој степен поддржаните инвестиции ги подобрија условите за производство во однос на благосостојбата на животните во согласност со стандардите на ЕУ?	Благосостојбата на животните е подобрена.	Благосостојбата на животните е подобрена во квалитативна смисла. Намалени трошоци за ветеринари, помалку болести кај животните
(14) До кој степен поддржаните инвестиции помогнаа да се зголеми додадената вредност на земјоделските производи преку подобрена и рационализирана преработка и маркетинг на производите?	Додадената вредност е зголемена за поддржаните корисници	Зголемен процес на продажба (евра), Намалени трошоци (евра)
(15) До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за реструктурирање на преработувачката прехранбена индустрија во вклучените сектори за да можат да конкурираат на единствениот пазар?	Поддржаните корисници беа подобри за да конкурираат на единствениот пазар.	Зголемен обем на продажба, зголемен промет, зголемен приход.
(16) До кој степен инвестициите придонесоа за исполнување на стандардите за животна средина и безбедност на храната во согласност со ЕУ?	Поддржаните корисници ја подобрија усогласеноста со стандардите на ЕУ за животна средина, хигиена и безбедност на храната.	Проценка на корисниците кои применуваат стандарди за безбедност на храната или за животна средина и се во

Прашање за евалуација	Критериуми за оценка	Индикатори
(17) До кој степен програмата овозможува еднакви можности за помали и големи фарми, компании и рурални претпријатија?	Програмата обезбедува рамноправен пристап и придобивки кај фарми различни по големини и деловни категории.	согласност со хигиенските стандарди на ЕУ. Удел на проектите според големината на претпријатието, регионалната распределба на корисниците
(18) Како програмата овозможува еднакви можности за жените, младите, итн.?	Програмата промовира родова еднаквост и го поддржува учеството на младите земјоделци и руралните претприемачи.	Удел на проекти поднесени од жени и млади корисници (<40 години);
(19) Како и до кој степен програмата го контролира мртвиот товар?	Програмските механизми гарантираат поддршката да е насочена кон инвестиции кои не би се случиле без јавна помош.	Квалитативна самопроценка на веројатноста за инвестирање без поддршка
(20) До кој степен програмата придонесе за трансфер на знаење и зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој?	Зајакнати се институционалните и административните капацитети за управување со фондовите за рурален развој, воспоставени се механизми за трансфер на знаење.	Повратни информации од засегнатите страни за институционална координација и размена на знаења

Табела 2 Прашања за евалуација, ниво на програмата, цел 5 (администрирање на програмата)

Прашање за евалуација	Критериуми за оценка	Индикатори
(1) До кој степен спроведувањето на програмата се покажа како релевантно?	Интервенциите на програмата се релевантни и ги задоволуваат идентификуваните потреби	Потреби на кои се работело. Квалитативен индикатор.
(2) До кој степен спроведувањето на програмата е технички и финансиски ефикасно?	Спроведувањето е ефикасно и ги постигна целите.	Остварени цели и искористени ресурси (евра, %)
(3) До кој степен спроведувањето на програмата се покажа како ефикасно?	Спроведувањето се покажа ефикасно и дека вредеше за парите	Вредност на аутпути, резултати и влијанија (евра) во споредба со инпутот (евра)
(4) До кој степен програмата е кохерентна, како на внатрешно така и на надворешно ниво?	Интервенциите во рамките на програмата се поддржуваат и дополнуваат меѓусебно (внатрешна кохерентност) и ги дополнуваат и поддржуваат другите инструменти на политиката (надворешна кохерентност)	Квалитативни индикатори. Дали се работело на потребите? Да / Не
(5) До кој степен е зајакнат капацитетот на административниот персонал?	Административниот капацитет е зајакнат	Квалитативен индикатор. Повратните информации од административниот персонал се позитивни Да/Не
(6) До кој степен програмската администрација е делотворна?	Администрацијата била делотворна и испорачала согласно плановите и буџетите	Средства потрошени според буџетот. Задачи изработени според временските планови
(7) До кој степен системот за мониторинг и евалуација на програмата е соодветен?	Системот за М&Е функционира според планот за евалуација и буџетот	Изјави од членовите на Комитетот за следење на ИПАРД: Да / Не

4.3. Извори на податоци, техники за собирање на податоци

Евалуацијата интегрираше неколку главни компоненти за собирање податоци:

- (1) **Разгледување на документи** - обезбедување на фактичка верификација и контекст преку деск истражување;
- (2) **Интервјуа со засегнатите страни** - обезбедување квалитативни докази за Целите 5;
- (3) **Анкета на корисници** – обезбедување квантитативни докази за целите 1-4;
- (4) **Контролна анкета (одбиени и откажани)** – обезбедување квантитативни докази за споредба;
- (5) **Длабински интервјуа на апликантите (случаи)** - обезбедување на дополнителни сознанија.

4.3.1. Разгледување на документи

Тимот за евалуација спроведе сеопфатен преглед на програмските документи и достапните податоци поврзани со процедурите за спроведување и ресурсите на ИПАРД II Програмата, како што е предвидено од страна на Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД. Опсегот на прегледот опфати клучна документација,

вклучувајќи ја ИПАРД II Програмата и нејзините последователни измени, Годишни извештаи за спроведување на ИПАРД програмата (ГИС), мониторинг на податоците и индикаторите за успех, претходни евалуации и ревизорски извештаи и други релевантни национални документи и документи за политиките на ЕУ. Целта на овој преглед беше да се процени логиката на програмата, нејзината конзистентност со националната рамка и рамката на политиките на ЕУ, степенот до кој се постигнати планираните цели и степенот на усогласеност со регулаторните и процедуралните барања. Конечно, платформите за регенеративна вештачка интелигенција (ВИ) OpenAI и Claude се користеа за вкрстена проверка на резултатите од евалуацијата во однос на меѓународните репери и податоци.

4.3.2. Интервјуа со засегнати страни

Целта на интервјуата со засегнатите страни беше да се соберат квалитативни согледувања за дизајнот, спроведувањето и управувањето со ИПАРД II Програмата. Овие интервјуа посебно се осврнаа на Целта 5, која се фокусира на администрирањето на програмата.

Беа подготвени полуструктурираните водичи за интервјуа за клучните теми усогласени со матрицата за евалуација за Целта 5 (Администрирање на програмата):

- Релевантност на ИПАРД II Програмата;
- Кохерентност на програмата (внатрешна и надворешна);
- Ефективност на програмата;
- Одржливост и влијание врз животната средина;
- Социоекономско влијание;
- Ефикасност на администрирањето на програмата.

Примерокот на интервјуирани засегнати страни беше дизајниран да обезбеди балансирана застапеност на институционалните, секторските и перспективите на граѓанското општество релевантни за ИПАРД II Програмата. Тој вклучуваше учесници од здруженија на производители и преработувачи, земјоделски организации и задруги, стопански комори, граѓански и еколошки организации и институции од јавниот сектор вклучени во управувањето и надзорот на програмата. Овој состав овозможи евалуацијата да опфати широк спектар на ставови, осигурувајќи дека наодите ги одразуваат различните искуства и очекувања на засегнатите страни на ИПАРД, и ова беше договорено со Телото за управување со ИПАРД.

За целите на оваа евалуација беа спроведени вкупно **10 интервјуа со засегнати страни** - осум интервјуа лице в лице во мај 2025 година и две интервјуа преку телефон во октомври 2025 година, поради претходна недостапност на избраните засегнати страни.

Дополнително, беа спроведени **шест интервјуа** со претставници на **клучни институции поврзани со ИПАРД** како дел од почетната фаза (Телото за управување со ИПАРД, Агенција за ИПАРД, Агенција за храна и ветеринарство, Министерство за животна средина и просторно планирање, Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството и Делегација на Европската унија).

Белешките од интервјуто беа анализирани со користење на **тематска анализа на содржината**, структурирана според главните критериуми за евалуација (релевантност, кохерентност, ефективност, ефикасност, одржливост и администрација). Наодите обезбедија критични квалитативни докази за дополнување и објаснување на квантитативните резултати од истражувањата и прегледот на документите.

4.3.3. Анкета на корисници

Целите на планираната анкета на корисниците беа да се соберат квантитативни податоци и квалитативни информации од одобрените и поддржаните корисници во сите три ИПАРД инвестициски мерки (М1, М3 и М7) во врска со:

- (1) Аутпутот, резултатите и влијанијата на поддршката од ИПАРД меѓу корисниците во рамките на секоја мерка од програмата.

(2) Нивните искуства и колку се задоволни од условите и администрираањето на нивната инвестициска поддршка, како и дизајнот и администрирањето на програмата воопшто.

Применета е **постапка за стратифицирано земање на случаен примерок** за да се обезбеди репрезентативност и да се опфати разновидноста на инвестициите поддржани од ИПАРД. Стратификацијата беше извршена во **четири клучни димензии: мерка, сектор, потсектор и повик**. Секој слој претставува посебна подгрупа на населението, во чии рамки единиците се похомогени во споредба со населението во целина. Оваа структура овозможува попрецизни и посигурни проценки во рамките на секој слој и ја подобрува севкупната робусност на анализата. Земање на случајни примероци, применето во рамките на секој слој, ја зачува репрезентативноста на секоја подгрупа, притоа избегнувајќи пристрасност при селекцијата. Бројот на единици земени од секој слој е генерално пропорционален на неговата големина (пропорционална распределба) и во некои случаи намерно пондериран (непропорционална распределба) за да се обезбедат доволно податоци за споредба, во случај на помали или стратешки важни подгрупи.

Табелата 3 дава преглед на распределбата на анкетираниите корисници во рамките на ИПАРД II Програмата, категоризирани по мерка и сектор. Евидентирани се вкупно 2.143 завршени проекти (ГИС извештај, 2025), од кои е избран примерок од 204 корисници за Анкетата, усогласувајќи се со репрезентативниот опсег од 145 до 276 за маргина на грешка од 5 до 10%. Табелата 4 дава пресметка на статистичката валидност на примерокот.

Табела 3 Големина на примерокот, анкета на корисниците

Мерка / сектор	Реализирани проекти*	Големина на примерокот (10%-5% грешка)**	Вистинска големина на анкетата ***
Мерка 1 - Инвестиции во основни средства на земјоделски стопанства (M1)	1802	75-130	98
Сектор за производство на земјоделски култури	1789	66-117	89
Сточарски сектор	10	6-10	8
Преработка и директен маркетинг на сопственото земјоделско производство на фармата	1	1	1
Производство на енергија од обновливи извори за сопствена потрошувачка	2	2	
Мерка 3 - Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи (M3)	174	40-72	65
Млеко и млечни производи	12	3-10	3
Месо и месни производи (вклучувајќи јајца и живина)	37	8-15	15
Овощје и зеленчук (вклучувајќи компири, печурки и мешунки)	78	20-30	28
Житарки, мелнички производи и скроб	18	3-6	2
Растителни производи и животински масла и масти	1	1	2
Шира, вино и оцет	28	5-10	15
Мерка 7 - Диверзификација на фармите и развој на бизниси (M7)	167	30-74	41
Инвестиции во алтернативно земјоделско производство	84	9-35	16
Инвестиции во производство на прехранбени производи и пијалаци	12	4-5	6
Инвестиции во производство на непрехранбени производи	42	7-20	10
Инвестиции во занаетчиски активности	1	1	
Инвестиции во обезбедување на услуги во земјоделството	8	3-5	3
Инвестиции во услуги за руралното население	2	1-2	1
Инвестиции во рурален туризам	18	5-6	5
ВКУПНО	2143	145-276	204

Забелешка: *Вкупно реализирани проекти од ГИС извештајот за 2025; ** Прифатено со Почетниот извештај; *** Спроведена анкета 2025

Табела 4 Статистичка валидност на примерокот, анкета на корисниците

Име на категорија	Мерка 1	Мерка 3	Мерка 7	ВКУПНО
Предложена големина на примерокот	75-130	40-72	30-74	145-276
Реализирана големина на примерок	98	65	41	204
Статистичка валидност	5.8%	5.8%	8.0%	3.9%

Забелешка: Ниво на доверба од 95% и сооднос на населението 10%

Собирање на податоци. Анкетата на корисниците беше спроведена во периодот од средината на август до средината на октомври 2025 година (првичната временска рамка за интервјуата првично планирани за мај-јули 2025 година мораше да биде одложена поради проблем со доцнењето на регистрацијата на проектот).

Податоците се собрани со комбиниран пристап – анкетите за М1 и М7 се спроведени преку телефонски интервјуа, додека за М3 преку комбинација на онлајн и телефонски интервјуа. Овој хибриден режим ги одразува разликите во достапноста на испитаниците. Анкетата ја спроведоа искусни професионалци кои беа избрани и договорени за целите на оваа задача. Анкетарите мораа да контактираат со вкупно 319 апликанти за да го исполнат планираниот број (интервјуирани 204 испитаници), бидејќи многу од апликантите беа недостапни (поради застарени информации за контакт во базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД) или одбија да учествуваат во анкетата (Табела 5) што резултираше со стапка на одговор од 64%. Важно е да се истакне дека процентот на одбивања (околу 12% од вкупните контактирани корисници) е релативно висок, особено имајќи предвид дека испитаниците се договорно обврзани да учествуваат во евалуацијата.

Конечниот примерок од **204 корисници** кој ги опфаќа корисниците од сите три мерки претставува **вкупна маргина на грешка од 3,9%**, обезбедувајќи статистичка веродостојност за збирни заклучоци на ниво на програмата. Статистичката веродостојност по мерка се движи од 5,8% (М1 и М3) до 8,0% (М7). Иако овие нивоа на веродостојност се релативно скромни, тие ги одразуваат практичните ограничувања на кои се наиде за време на собирањето податоци, вклучувајќи ја и неодговарањето и ограничениот пристап до некои учесници, поради застарените информации за контакт во базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД (особено за М7) (Табела 5). И покрај овие предизвици, добиениот примерок претставува најдобра можна покриеност во дадените околности, а добиените наоди нудат значајни сознанија за севкупните набљудувани модели.

Табела 5 Контактирани апликанти, анкета на корисници

Име на категорија	Мерка 1	Мерка 3	Мерка 7	ВКУПНО
Анкетирани	98	65	41	204
Одбиле да одговорат	18	14	5	37
Недостапни	13	16	49	78
Вкупно контактирани	129	95	95	319

Извор: Извештај на анкетарите

Прашалници. Анкетните прашалници опфатија повеќе тематски области, како што се гледа во матрицата за евалуација за целите 1–4. Тие беа дизајнирани да собираат податоци, кои не беа вклучени во базата на податоци на Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД. Бидејќи бизнис плановите не се дигитализирани, како што претпоставувавме, ги искористивме овие информации за да ги собереме при интервјуата со корисниците.

Евалуацијата користеше **три структурирани прашалници** (М1, М3 и М7) за да се соберат примарни податоци од корисниците на ИПАРД II Програмата во различни мерки за поддршка. Секој прашалник беше прилагоден на специфичните карактеристики и цели на соодветната мерка, одржувајќи усогласена основна структура за да се овозможи споредливост на сетовите на податоци. Основната структура остана слична во сите мерки, а прашалниците за секоја мерка беа дополнително прилагодени на нивната соодветна интервентна логика, фокусирајќи се на земјоделските стопанства, земјоделско-преработувачките претпријатија и инвестициите за рурална диверзификација.

Секој од трите прашалници вклучуваше:

- Карактеристики на корисникот – демографски (возраст, род) и образовни податоци, регион, вид на претпријатие или стопанство, правна форма, број на вработени;
- Информации за инвестициите – вид на инвестиција, приоритетен сектор, почетна и крајна година на инвестиција, вкупни и кофинансирани износи и извори на финансирање, зголемена стапка на кофинансирање, други инвестиции покрај оние поддржани од ИПАРД;
- Инвестициски цели – проценка на директниот резултат од инвестицијата (на пр. набавка на опрема, изградба или инсталација); очекуваните резултати (на пр. подобрена продуктивност, ефикасност, стандарди, диверзификација итн.); и пошироките влијанија (на пр. конкурентност, одржливост, вработување, отпорност итн.);
- Промени во производствените капацитети – за М1 хектари управувано земјоделско земјиште, добиточни единици, единици на земјоделска механизација и опрема; за М3 тони сировина и финален производ; и за М7 вкупни производствени капацитети или услуги по единица во зависност од контекстот (во годината пред инвестицијата и во 2024 година);

- Резултати и влијанија – како ефекти од користење на испорачаниот аутпут со инвестицијата, во однос на зголемен промет, директни и индиректни трошоци, бруто додадена вредност, нето додадена вредност и вработување со полно работно време по род, во годината пред инвестицијата и во 2024 година);
- Проценка на мртов товар¹ – обезбедувањето на уделот на инвестициите би се случило дури и без поддршка од ИПАРД (на шест нивоа: 0% – 1-25% - 25-49% - 50-74% - 75-99% - 100%);
- Други влијанија – соодветни на прашањата за евалуација на ниво на програма: подобрена конкурентност, употреба на производствени фактори, додадена вредност, квалитет, продуктивност, работни услови, безбедност на храна и хигиенски услови, благосостојба на животните, еколошки услови, ублажување на климатските промени и/или адаптација;
- Дизајн, администрација и процедури на програмата– оценка на задоволството и искуствата (формулар за аплицирање, упатства, временски периоди од објавувањето на огласите и крајниот рок за аплицирање, обработка на апликацијата, контроли на терен пред и по инвестицијата, процедури за плаќање, критериуми за избор, критериуми за подобност, листа на прифатливи инвестиции, сооднос на финансиска поддршка, корист од авансни плаќања, рати итн.), како и потребата од дополнителна помош за одредени документи или подготовка на документацијата и искуството со секакви неправилности.

Алатките беа дизајнирани во *Microsoft Forms* и администрирани дигитално за да се обезбеди конзистентност, следливост и целосност на одговорите.

4.3.4. Контролна анкета

Напоредно со Анкетата на корисниците, беше спроведена и анкета со интервју меѓу неуспешните апликанти, односно оние кои биле одбиени или ги откажале (повлекле) проектите.

Целите на контролната анкета беа да се соберат квантитативни податоци и квалитативни информации од одбиени или апликанти што се откажале во сите три мерки на ИПАРД II Програмата (М1, М3 и М7) со цел (1) да се мапираат ставовите на одбиените апликанти во однос на администрирањето на нивните апликации и причините за одбивање/откажување; и (2) да се мапираат нивните економски перформанси на пазарот без поддршка од програмата.

Постапката за случајно земање примероци беше применета за да се обезбеди репрезентативност, со распределба по мерки првенствено сразмерно на големината на населението. Предложената големина на примерокот за анкетата беше 91 апликант, сразмерност извлечена од вкупниот број на одбиени и откажани апликации во сите три мерки. Примерокот беше дизајниран да обезбеди застапеност на главните мерки (М1, М3 и М7) во согласност со нивниот релативен удел во целокупната отфрлена популација.

Од предложениот број, **84 интервјуа** беа успешно завршени. Врз основа на овој реализиран примерок, маргината на грешка беше проценета на 10,5%, во согласност со прагот од $\pm 10\%$ предложен во дизајнот на евалуацијата (Табела 6), што значи дека резултатите може да се генерализираат на пошироката популација на одбиени апликанти во рамките на нивото на доверба од 95%. Ова обезбедува доволна статистичка веродостојност за собраните заклучоци на ниво на програмата.

Табела 6 Големина на примерокот и статистичка валидност, Контролна анкета

Име на категорија	Мерка 1	Мерка 3	Мерка 7	ВКУПНО	Статистичка валидност
Предложена големина на примерокот	62	6	23	91	9,90%
Реализирана големина на примерок	56	7	21	84	10,46%
Удел (%)	90%	117%	91%	92%	

Забелешка: Ниво на доверба од 95% и сооднос на населението 50%

¹ Ниското ниво на мртов товар укажува на тоа дека инвестицијата во голема мера зависи од јавната поддршка и НЕ би била остварена без поддршката; додека високото ниво на мртов товар укажува на тоа дека инвестицијата би била остварена под сите околности и без јавна поддршка. Финансиски и политички е пожелно јавните власти да имаат ниско ниво на мртов товар.

Собирање на податоци. Анкетата на корисниците беше спроведена во периодот од средината на септември 2025 година до средината на октомври 2025 година, преку телефонска анкета (за М1 и М7) и комбинирана телефонска и онлајн анкета (М3), од страна на искусни професионалци. Табелата 7 ги сумира резултатите од анкетата и резултатите од одговорите во три категории. За да се достигне целниот број, контактирани се вкупно 208 лица, од кои 75 лица одбиле да учествуваат, а за 49 (околу една четвртина) се утврди дека недостасуваат или има неточни информации за контакт, што ги прави недостапни. На крајот, само 84 учесници беа анкетирани, што одговара на стапка на одговор од околу 40%.

Табела 7 Контактирани апликанти, контролна анкета

Име на категорија	Мерка 1	Мерка 3	Мерка 7	ВКУПНО
Анкетирани	56	7	21	84
Одбиле да одговорат	41	6	28	75
Недостапни	4	12	32	49
Вкупно контактирани	101	26	81	208

Извор: Извештај на анкетарите

Прашалници. Контролната анкета користеше и **три структурирани прашалници** (за секоја од мерките - М1, М3 и М7) за прибирање на примарни податоци од ИПАРД II апликантите. Прашалниците за контролната анкета го отсликуваа прашалникот за корисниците што се фокусираше на слични индикатори за да се овозможи статистичка споредба и проценка на ефектите од програмата. И овие алатки беа дизајнирани во *Microsoft Forms* и администрирани дигитално за да се обезбеди конзистентност, следливост и комплетност на одговорите.

Секој од трите инструменти вклучуваше:

- Карактеристики на корисникот – демографски (возраст, род) и образовни податоци за апликантот, регион, вид на претпријатие или стопанство, правна форма, број на вработени;
- Инвестициски информации – вид на инвестиција, приоритетен сектор, година на аплицирање, баран износ, очекуван резултат од инвестицијата, достигната фаза во процесот на аплицирање (вклучувајќи ги и причините за одбивање или откажување);
- Промени во производствените капацитети – за М1 хектари на обработено земјоделско земјиште, добиточни единици, единици на земјоделска механизација и опрема; за М3 тони сировина и финален производ; и за М7 вкупни производствени капацитети или услуги во единица во зависност од контекстот (во годината пред инвестицијата и во 2024 година);
- Промените во индикаторите за успех (обрт, влезни трошоци и вработување) беа самопроценети од страна на испитаниците во процентуален сооднос (зголемување или намалување), помеѓу годината на аплицирање и 2024 година (како пандан на делот за резултатите и влијанието во анкетата на корисници);
- Проценка на мртов товар – преземање на мерката во која инвестициите се случиле без поддршка од ИПАРД (самооценка на процентуална скала од шест нивоа: 0% – 1-25% - 25-49% - 50-74% - 75-99% - 100%);
- Програмска администрација и процедури – потреба од надворешна помош при подготовка на документација и некакво искуство со неетички или нерегуларни практики.

4.3.5. Длабински интервјуа (случаи)

Покрај структурираните анкети, **12 длабински интервјуа** беа спроведени во **септември 2024** со избрани учесници, составени од **9 корисници** и **3 одбиени апликанти**. Случаите беа избрани од популацијата на испитани корисници и спроведени од искусни експерти. Селектираните учесници претставуваа мешавина од проекти за модернизација, преработка и диверзификација на фармите и беа спроведени во различни региони (Скопски, Полошки, Југоисточен и Вардарски регион).

Длабинските интервјуа беа спроведени **лице в лице** за да се овозможи побогата интеракција и набљудување на инвестициските резултати на ниво на локација. Наодите обезбедија контекстуални сознанија за толкување на податоците од анкетата и истакнување на факторите за успех и бариерите. Целта на интервјуата со корисниците беше подлабоко да се истражат нивните искуства и да се надополнат квантитативните резултати од Анкетата. Интервјуата ги истражуваа темите како што се мотивацијата и очекувањата од аплицирањето во ИПАРД, предизвиците при спроведувањето, перципираните економски, социјални и еколошки резултати,

задоволството од административната поддршка, комуникацијата, транспарентноста, научените лекции и сугестиите за идниот дизајн на програмата.

4.4. Техники за одговор на прашањата за евалуација и носење заклучоци

Прашањата за евалуација беа адресирани преку систематска триангулација на квантитативни и квалитативни докази, користејќи комбинација на аналитички и интерпретативни техники.

За квантитативна анализа, податоците од двете анкети за корисници и контролни анкети беа исчистени, кодирани и анализирани со користење на описна статистика за да се сумираат распределбата и трендовите. Се користеше компаративна анализа меѓу корисниците и контролната група за да се квантифицираат ефектите од програмата. Во областите каде што квантификацијата беше ограничена поради исчезнати или неконзистентни податоци, беа применети квалитативни проценки и експертска проценка за да се интерпретираат трендовите и да се надополнат квантитативните наоди.

За квалитативната анализа, беа анализирани транскрипти од интервјуа, одговори на отворен тип на анкети и документарни извори со помош на тематска анализа на содржината. Информациите беа кодирани согласно однапред дефинирани аналитички категории добиени од матрицата за евалуација (релевантност, кохерентност, ефективност, ефикасност, одржливост и влијание). Новите теми беа споредени меѓу групите испитаници за да се идентификуваат конвергенции, дивергенции и објаснувачки модели.

Наодите од сите компоненти на анализата беа синтетизирани преку триангулација за да се обезбеди конзистентност и робусност на заклучоците. Секое прашање за евалуација беше адресирано со комбинирање на докази од повеќе извори (анкети, интервјуа и преглед на документи) и со потврдување на квантитативните резултати со квалитативни согледувања. Конечните заклучоци беа формулирани преку постепен процес, движејќи се од собирање на податоци до анализа, синтеза и проценка, со експлицитно упатување на утврдените критериуми за проценка и индикатори за секое прашање за евалуација.

4.5. Предизвици или ограничувања на методолошкиот пристап

4.5.1. Регистрација на договорот во Министерство за европски прашања

Еден важен предизвик за спроведувањето на проектот беше потребната регистрација на проектот за екс-пост евалуацијата во Министерството за европски прашања. Иако не е предизвик поврзан со методологијата, овој процес предизвика сериозно одложување на администрирањето и спроведувањето, иако уредно ја доставивме целата потребна документација за регистрација на проектот и активно го следевме процесот со месеци. Самата регистрација траеше четири (4) месеци, од април до август 2025 година. Ова одложување беше целосно надвор од контрола на Изведувачот - *Ecorys* Хрватска (проблемите се должеа на интерните процедури во рамките на Министерството за европски прашања) и последователно тоа влијаеше на напредокот во спроведувањето на проектот. Како директна последица на тоа, не беше можно да се продолжи со регрутирање на персонал, главно анкетарите, кои требаа да направат 270 анкети низ целата земја. Меѓутоа, тимот за евалуација прифати да работи во ограничената временска рамка со цел да може да го поднесе финалниот извештај во предвидениот рок, во декември 2025 година.

Поради доцнењето со регистрацијата на проектот, Управата за јавни приходи не можеше да го издаде ослободувањето од ДДВ за нашите фактури, што дополнително го одложи процесот на спроведување. Овие прашања беа разрешени во август, односно септември 2025 година па до Телото за управување со ИПАРД беше поднесено барање за пролонгирање на проектот за еден месец.

4.5.2. Институционална соработка и пристап до податоци

Еден од главните предизвици со кои се соочивме за време на евалуацијата се однесуваше на навремената достапност на информациите од Агенцијата за ИПАРД на барањата на тимот за евалуација. Иако беа направени

неколку обиди за добивање на договорената документација, сетови на податоци и процедурални појаснувања, тимот за евалуација доби делумни одговори во одредени фази од процесот, така што некои податоци и објаснувања останаа ограничени во обем и детали. Пристапот до одредени административни и процедурални информации доцнесе, што ја ограничи длабочината на анализата во неколку области поврзани со управувањето со програмата и ефикасноста на имплементацијата.

4.5.3. Предизвици со собирањето податоци

Неколку фактори влијаеја врз процесот на собирање податоци и веродостојноста на одговорите. За да се подобри точноста, на сите контактирани корисници им беше препорачано однапред да ја имаат на располагање својата документација за ИПАРД апликацијата за време на интервјуто. Овој пристап имаше за цел да им помогне на испитаниците да се потсетат на фактичките детали во врска со инвестицијата, вклучувајќи ги и податоците кои се однесуваат на периодот пред инвестицијата или очекуваните резултати по инвестицијата. Некои испитаници беа добро подготвени и можеа директно да се повикаат на својата документација, други немаа пристап до неа во времето на Анкетата, што можеби влијаеше на прецизноста на одредени квантитативни одговори. Недостатокот на документација за апликацијата и книговодствена документација доведе до потенцијално ограничување на можноста за потпирање на самопријавени информации, што може да доведе до пристрасност при потсетувањето или перцепцијата и варијабилност во разбирањето на финансиската и техничката терминологија на испитаниците. И покрај овие ограничувања, тимот за евалуација примени ригорозни проверки на конзистентноста и вкрстена валидација на одговорите секогаш кога беше можно. Како резултат на тоа, базата на податоци се смета за доволно робусна за да ги поддржи валидните заклучоци за успехот и ефектите на програмата.

Нивоата на пристапност и соработка варираа од мерка до мерка. Земјоделците од М1 и пчеларите (М7) беа поподготвени да учествуваат во Анкетата, најверојатно поради загриженоста од можните импликации од неучеството. Спротивно на тоа, поголемите претпријатија и агро-бизниси (во рамките на М3 и М7) покажаа помала подготвеност за споделување информации, веројатно како одраз на загриженоста околу доверливоста, ограничената институционална доверба или поголемиот степен на автономија во нивното работење. Покрај тоа, се покажа дека најголем беше предизвикот да се дојде до корисниците и апликантите од М7. Анкетарите најчесто на бројни случаи кога не одговараа и директно одбиваа, повремено изразени на неучтив или презрив начин. Овие околности значително го ограничија собирањето на податоци за оваа мерка и бараа дополнителни напори за да се постигне минимална репрезентативност.

5. ОПИС НА ПРОГРАМАТА, МЕРКИТЕ И БУЏЕТОТ

5.1. Спроведување на програмата: вклучени актери, институционален контекст

Спроведувањето на ИПАРД II Програмата во Северна Македонија вклучи неколку клучни институции во рамките на дефинирана рамка за управување и контрола, обезбедувајќи усогласување со барањата на ЕУ за претпристапна помош. Обврската за сите структури вклучени во ИПАРД е добро опишана во Секторскиот договор за сите вклучени клучни институции (НСА, Телото за управување со ИПАРД, Агенцијата за ИПАРД, Ревизорскиот орган, итн.).

Министерството за финансии (МФ) служи како национален службеник за авторизација (НСА) и е одговорно за целокупната финансиска контрола и надзорот на системите за управување и плаќање. МФ внимава националните структури да работат во согласност со акредитацијата и доделувањето на барањата на ЕУ во врска со управувањето, вршејќи надзор за здравото финансиско управување со ИПАРД фондовите.

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), преку своето Телото за управување со ИПАРД, ја има целокупната одговорност за координација на програмата, стратешко планирање и мониторинг. Телото за управување со ИПАРД обезбедува кохерентност на програмата со националните политики и стратешките приоритети на ЕУ, подготвува годишни извештаи за спроведувањето и се координира со Европската комисија за успешноста на програмата и усогласувањето на политиките.

Агенцијата за ИПАРД делува како извршно тело одговорно за оперативното управување со мерките, вклучително и приемот, верификацијата, склучувањето договори и плаќањето на апликациите. Агенцијата за ИПАРД, исто така, ја обезбеди законитоста и регуларноста на трошоците и води евиденција за целите на ревизијата и контролата.

Постојат потпишани Меморандуми за разбирање поврзани со спроведувањето на програмата помеѓу сите институции во ИПАРД структурата (Телото за управување со ИПАРД, Агенција за ИПАРД, МФ – Канцеларија за поддршка на НСА итн.) каде е дефинирана меѓусебната соработка. Комуникацијата и координацијата помеѓу Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД беа функционални во текот на спроведувањето на ИПАРД II Програмата, иако останува простор за подобрување во однос на регуларноста, документацијата и транспарентноста на размената на информации. Двете институции одржуваа работни односи неопходни за секојдневно управување со програмата, вклучувајќи известување, појаснувања за процедурите и одговори на барањата за ревизија или мониторинг. Меѓутоа, комуникацијата често се спроведуваше врз основа на *ад хок* наместо преку утврдени протоколи или механизми за заедничко планирање.

Има листа на технички тела и потпишан Меморандум за разбирање за соработка помеѓу различни технички тела и Агенцијата за ИПАРД. Техничките тела, како што се Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ) и јавната советодавна служба (АПРЗ) вклучени во конкретни фази на спроведување, изразија општо задоволство од нивото на соработка со Агенцијата за ИПАРД и Телото за управување со ИПАРД. Тие истакнаа ефикасна координација и размена на информации за време на оценката и мониторингот на проектот, иако комуникацијата може дополнително да се унапреди преку построкурирана размена на податоци и дигитални алатки. Теренските инспектори на АХВ ја олеснуваат фазата на Мислење (врз основа на документација, но и познавање на апликантите преку редовни проверки од страна на АХВ на терен). Посетите на терен се задолжителни за време на фазата на Потврда – Сертификатот за усогласеност се издава како позитивен или негативен, врз основа на контрола на инвестицијата на лице место од страна на членовите на Комитетот на АХВ за ИПАРД и нивниот теренски инспектор на АХВ: сите документи се проверуваат дали обезбедената опрема се совпаѓа со планираното и профактурата. Советниците на АПРЗ играат значајна улога како во информирањето на потенцијалните апликанти, така и во подготвувањето на бизнис планови/технички предлог проекти, листи за проверка со сите потребни документи што треба да се достават, помагајќи да се состават придружните документи, дури и од други институции потребни за апликацијата (понекогаш тоа е целосна услуга, до адресираниот плик со целата документација). АПРЗ претежно работи со земјоделци и апликации помали од

80.000 евра, но понекогаш, иако ретко, дури и за проекти поголеми од оваа сума. Ова е целосно бесплатна јавна услуга.

Комитетот за следење на ИПАРД обезбеди стратешки надзор, разгледувајќи го напредокот на програмата и обезбедувајќи усогласеност со ИПАРД и националните приоритети. Комитетот за следење на ИПАРД вклучуваше претставници од јавните институции, локалните власти, академските институции и социоекономските партнери, обезбедувајќи партиципативен и транспарентен процес на следење.

Засегнатите страни изразија високо задоволство од информативните работилници и обуките, кои ги сметаа за јасни, практични и добро организирани. Упатствата за апликантите исто така беа високо ценети поради нивната јасност и корисност, придонесувајќи за подобро разбирање на процедурите за аплицирање и целокупната пристапност на програмата.

5.2. Состав на програмата; опис на приоритетите и мерките

Интервентната логика на ИПАРД II Програмата е добро дизајнирана и на ниво на програма и на ниво на мерка. Логиката на секоја мерка ги одразува потребите на секторите, а мерките ги таргетираат со своите цели хиерархиите на инвестициите, што може да доведе до надминување на проблемите и предизвиците што произлегуваат од потребите. Овој заклучок е изразен подетално долу.

5.2.1. Програмско ниво: Програмска кохерентност на целите со политиките на ЕУ и националните политики за земјоделство и рурален развој

Целите на ИПАРД II Програмата се целосно во согласност со релевантната ЕУ и национална регулатива од една страна и потребите на земјоделскиот, прехранбениот и руралниот сектор од друга страна. Ова значи дека земјоделството и руралниот развој како кохерентна област ќе придонесат за следниве специфични цели:

- Поддршка за политички реформи;
- Поддршка за економски, социјален и територијален развој во Северна Македонија, со цел паметен, одржлив и инклузивен раст;
- Зајакнување на способноста на Северна Македонија на сите нивоа да ги исполни обврските што произлегуваат од членството во Унијата преку поддршка на прогресивно усогласување и усвојување, имплементација и примена на законодавството на Унијата.

Понатаму се опишани целите на помошта на ЕУ во областа на земјоделството и руралниот развој. Со оглед на приоритетите на Унијата за земјоделски и рурален развој, а со помош на развој на човечкиот и физичкиот капитал, целите се следните:

- зголемување на безбедноста на храната во Северна Македонија,
- зајакнување на способноста на земјоделско-прехранбениот сектор да се справи со конкурентскиот притисок,
- прогресивно усогласување на секторот со стандардите на Унијата, особено оние кои се однесуваат на хигиената и животната средина, истовремено работејќи на рамномерен територијален развој во руралните средини,
- канализирање на инвестициска поддршка преку системи за управување и контрола, кои се во согласност со стандардите за добро управување на современата јавна администрација и каде што релевантните структури на Северна Македонија применуваат стандарди еквивалентни на оние во слични организации во земјите членки на ЕУ.

Целите на ЕУ се совпаѓаат со главните стратешки и специфични цели на НСЗРР 2014-2020, имено целите за зајакнување на одржливоста на фармите и конкурентноста на сите видови земјоделство и преработка на храна, агро-еколошки цели за обнова, зачувување и унапредување на екосистемите зависни од земјоделството и шумарството, подобрување на социоекономскиот развој во руралните средини и човечкиот потенцијал.

Приоритетите поставени на ниво на ЕУ се целосно во согласност со НСЗРР 2014-2020 и ИПАРД II Програмата ја следат истата шема.

Во целосна согласност со ЗЗП и другите земји кои работат на пристапување, целите на ИПАРД II Програмата се групирани во следниве приоритетни области:

1. Зајакнување на одржливоста на земјоделските стопанства и конкурентноста на сите видови земјоделство и примарна преработка на храна, со прогресивно усогласување со стандардите на Унијата;
2. Обнова, зачувување и унапредување на екосистемите зависни од земјоделството и шумарството;
3. Промовирање на рамномерен територијален развој во руралните средини;
4. Трансфер на знаења и зајакнување на капацитетите на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој;
5. Зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој.

Програмата не е толку **кохерентна** како што беше планирано, бидејќи важни мерки се изоставени. За спроведените мерки прифатлива е внатрешната кохерентност. Прифатлива е и надворешна кохерентност во однос на НППР и другите национални шеми за поддршка на земјоделството.

Целите се остваруваат со помош на голем број избрани мерки, каде што образложението и целите на инвестициските мерки спроведени во рамките на ИПАРД II Програмата се сумирани долу.

5.3. Интервентна логика на единечни мерки

5.3.1. Мерка 1: Инвестиции во основни средства на земјоделски стопанства

Образложение

Во Северна Македонија, како што е случај во повеќето земји на ЕУ, сегашното ниво на инвестиции е премногу ниско за да се компензира амортизацијата на постојните технологии и други средства. Високата стапка на потрошувачка на фиксен капитал е превисока. Со ограничена финансиска поддршка и тешкотии со пристапот до кредити, на повеќето домашни мали стопанства им е тешко да инвестираат во и да практикуваат ефикасно земјоделство. Овој притисок врз земјоделскиот сектор е лесен за документирање. Просечниот годишен раст на БДВ/ГРЕ во земјоделството во Северна Македонија е 18,5% од 2018 до 2023 година. Продуктивноста на трудот порасна од 7.626 евра/ГРЕ на 15.812 евра/ГРЕ во 2023 година (ДЗС, 2025 година).

Табела 8 БДВ/ГРЕ, избрани земји, 2023

Земја	БДВ/ГРЕ, евра
ЕУ-27 просечно	97.087
Хрватска	93.009
Бугарија	31.708
Романија	55.048
Словенија	132.730
Северна Македонија	15.812

Извор: ЕВРОСТАТ, 2025

Но, нивото на продуктивност на трудот во ЕУ е многу повисоко. Нивото на продуктивност на трудот во Северна Македонија е само 16% од просечното ниво на ЕУ.

Поддршката на инвестициите е клучна за развојот на секторот. Од 2018 до 2023 година јавната поддршка за земјоделството во Северна Македонија изнесуваше 126,4 милиони евра годишно. Придонесот за раст на продуктивноста на трудот (БДВ/ГРЕ) на 1 милион евра јавна поддршка во земјоделството беше ограничен на 0,1% во просек, на годишно ниво.

Истите компаративни земји во регионот го покажуваат следново годишно просечно зголемување на БДВ/ГРЕ на 1 милион евра јавна поддршка (Табела 9):

Табела 9 БДВ/ГРЕ зголемување/милиони евра јавна поддршка, просек, 2016 – 2023, %

Земја	БДВ/ГРЕ зголемување/милиони евра јавна поддршка, просек, %
ЕУ-27 просечно	1,2
Хрватска	1,3
Бугарија	2,0
Романија	1,0
Словенија	4,0
Северна Македонија	0,1

Извор: ЕВРОСТАТ, 2025

Само Словенија покажува натпросечна стапка на пораст од 4%, додека ЕУ-27 и трите други балкански земји остваруваат на исто ниво. Северна Македонија има пониски резултати од земјите со кои беше направена споредба со својата стапка од 0,1%. Тоа е само 10% од просечното ниво на ЕУ-27.

Нивото на БДВ/ГРЕ е сè уште ниско во споредба со другите земји, но просечниот годишен раст е повисок во Северна Македонија отколку во која било од другите земји. Значи, има светлина на крајот од тунелот.

Ако ги погледнеме годишните капитални инвестиции користејќи го индикаторот Бруто формирање на фиксен капитал (БФФК), гледаме одреден напредок во секторот во Северна Македонија. Инвестициите во земјоделскиот сектор генерираат зголемена продуктивност. Затоа, постои поврзаност помеѓу БФФК инвестиран во милиони евра и годишното зголемување на БДВ/ГРЕ. Ако инкременталната продуктивност на трудот на 1 милион евра е висока, тоа придонесува за зголемена конкурентност на секторот во споредба со земјите, каде што инкременталниот раст е понизок на инвестирани 1 милион евра.

Во Северна Македонија БДВ/ГРЕ се зголемува со годишен просек од 1,0% на 1 милион евра од БФФК од 2018 до 2023 година, додека просекот на ЕУ-27 е само 0,16, што е само ниво од еден на шест.

Табела 10 Годишно зголемување на БДВ/ГРЕ на 1 милион евра во БФФК, %

Земја	Годишно зголемување на БДВ/ГРЕ на милион евра од БФФК, %	Просечен годишен раст на БДВ/ГРЕ, %
ЕУ-27 просечно	0,16	5,5
Хрватска	0,48	5,2
Бугарија	0,20	3,2
Романија	0,07	1,8
Словенија	0,33	10,0
Северна Македонија	1,00	18,5

Извор: ЕВРОСТАТ и ДЗС, 2025

Пристапувањето на Северна Македонија во ЕУ ќе ги соочи земјоделските стопанства со понапорно и поконкурентно опкружување. Брзото усогласување на националното законодавство со регулативата на ЕУ наметнува строги услови кои не можат да се постигнат без значителни подобрувања на земјоделските стопанства во однос на технолошката модернизација и реструктурирање, при што посебно внимание се посветува на благосостојбата на животните, хигиената и еколошките барања.

За да се прилагодат земјоделците на овие услови, потребни се значителни инвестиции и во материјални и во нематеријални средства за подобрување на севкупните перформанси на земјоделските стопанства низ целата земја и уште повеќе за исполнување на стандардите на ЕУ особено поврзани со благосостојбата на животните и заштитата на животната средина.

Оттука, оваа мерка е клучна за поддршка на подобрувањето на употребата на производствените фактори и вкупните перформанси на земјоделските стопанства, вклучувајќи: воведување на нови технологии и процеси за подобрување на примарното производство; промовирање на креирањето на производи со додадена вредност и алтернативни земјоделски производи; производство на енергетски култури за употреба на алтернативна енергија од обновливи извори и ефикасни практики за користење на водата на ниво на фарма; транзиција од конвенционално кон органско земјоделство и одржување на органско производство; како и целокупно подобрување на капацитетите за управување со фармата и човечкиот потенцијал.

Цели

Општите цели се:

- Да се поддржи прогресивно усогласување на земјоделскиот сектор со правилата, стандардите, политиките и практиките на ЕУ со цел членство во ЕУ.
- Да се поддржи економскиот, социјалниот и територијалниот развој, во насока на паметен, одржлив и инклузивен раст, преку развој на физичкиот капитал.
- Да се работи на предизвиците што произлегуваат од климатските промени преку промовирање на ефикасност на ресурсите и обновливи извори на енергија.

Специфичните цели на оваа мерка се следните:

- Да се модернизира и реструктурира физичкиот потенцијал како би се подобриле севкупните перформанси на земјоделските стопанства во производството на примарни земјоделски производи, додавајќи вредност на производството и маркетингот;
- Да се промовира почитувањето на стандардите на Заедницата и подобрување на условите во земјоделските стопанства, особено поврзани со заштитата на животната средина и благосостојбата на животните;
- Да се зголеми потрошувачката на примарна енергија од обновливи извори на енергија.

5.3.2. Мерка 3: Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи

Образложение

Во моментот, секторот за преработка на храна се карактеризира со исто ниско ниво на продуктивност како и земјоделскиот сектор. Застарената опрема и објекти придонесуваат за ниска конкурентност и неможност за проширување кон економичноста на обемот. Структурните слабости поврзани со сезонскиот карактер на примарното земјоделско производство, фрагментираната понуда со многу мали производители ја попречуваат прехранбената индустрија да се прилагоди на барањата на пазарот. Како резултат на тоа, на домашниот пазар доминира увезена храна во речиси сите сектори (освен овошјето и зеленчукот), покажувајќи ја ниската конкурентност на домашниот сектор соочен со предизвици.

Иако годишниот раст на вредноста на производството во индустријата за храна и пијалаци порасна за 5% од 2016 до 2022 година, но во истиот период зголемувањето на бруто додадената вредност (БДВ) беше 4,5%, а во приходите беше само 4%. Оттука индустријата го губи својот капацитет на заработи пари. Секторот гледа зголемен промет, но со помалку БДВ и помалку приходи по евро во прометот (ДЗС, 2025).

Со цел успешно справување со увезените висококвалитетни производи што се продаваат по релативно ниски цени на домашниот пазар, како и промовирање на растечкиот извоз, на компаниите во секторот за храна и пијалаци им е потребен висок степен на подобрување на производствената ефикасност и маркетинг, воведување иновации, употреба на обновливи извори на енергија, подобрување на квалитетот и безбедноста на храната, заштита на животната средина и подобрување на условите за работа и хигиената.

Процесот на пристапување кон ЕУ, исто така, бара од претпријатијата за преработка на земјоделски производи да постигнат целосна усогласеност со стандардите на ЕУ поврзани со безбедноста на храната, заштитата на животната средина, хигиената и здравјето и безбедноста при работа. По процесот на законско приближување, операторите со храна и пијалаци кои не се придржуваат на стандардите за безбедност на храната на ЕУ ќе бидат затворени или можат да изберат да ја ограничат својата продажба на подрегионалните локални пазари. Апликантите обично се веќе регистрирани како деловни оператори со храна во рамките на системот на АХВ и се во согласност со релевантното национално законодавство; во такви случаи, не се среќаваат големи проблеми. Сепак, за малите фарми кои не потпаѓаат под надлежност на ветеринарните инспектори, регистрацијата и придржувањето може да бидат поголем предизвик, честопати барајќи дополнителни насоки и административна поддршка.

Постигнувањето на оваа усогласеност ќе бара значителни инвестиции, кои тешко би се реализирале без финансиска поддршка, особено во секторите со млеко и месо, на кои им се доделени преодни периоди за усогласување со стандардите на ЕУ на одредени претпријатија.

Покрај тоа, потребна е поддршка за подобрување на перформансите на земјоделско-прехранбеното производство од аспект на продуктивноста и ефикасноста во однос на рационализацијата на инсталираните капацитети, нивната ефикасна употреба и елиминирање на дефектите во синџирот на снабдување, манифестирани на земјоделските пазари.

Слабостите во понудата на сировини од примарното земјоделско производство влијаат главно на секторите кои имаат растечки извозен потенцијал како што се производството на вино, преработката и маркетингот на овошје и зеленчук, млекото и млечните производи. Секторот за снабдување со свежо месо има голема растечка можност за покривање на потребите на домашниот пазар, особено со говедско месо и живина (свинското месо е единствениот сегмент кој веќе е самодоволен). Секторот за преработка и маркетинг на житни култури заедно со срушените легуминозни култури има голема можност за пораст со цел покривање на потребите на домашниот пазар на сушени житни и легуминозни култури.

Цели

Општите цели се:

- Да се поддржи развојот на човечките и физичките средства, да се зголеми способноста на земјоделско-прехранбениот сектор да се справи со притисокот од конкуренцијата и пазарните сили, како и да му се помогне на секторот постепено да се усогласи со стандардите на ЕУ.
- Исто така да се работи на предизвиците што произлегуваат од климатските промени преку промовирање на ефикасност на ресурсите и обновливи извори на енергија.

Специфичните цели се подобрување на севкупните перформанси, економската продуктивност и конкурентноста на претпријатијата во прехранбената индустрија преку:

- подобро користење на производствените фактори; воведување на нови производи, процеси и технологии,
- зајакнување на синџирот на снабдување и интеграција помеѓу преработувачите и земјоделските производители,
- подобрување на квалитетот и безбедноста на храната и можноста за нивно следење,
- постигнување на усогласеност со стандардите на Заедницата,
- подобрување на заштитата на животната средина.

5.3.3. Мерка 7: Диверзификација на фарми и развој на бизниси

Образложение

Структурата на руралната економија е разновидна и трговските услуги и производството претставуваат сè поголем дел од додадената вредност, но земјоделството останува главен извор на приход за жителите на руралните области. Земјоделските активности сами по себе не можат да обезбедат соодветен приход за жителите во руралните области поради структурни недостатоци и зголемената продуктивност. Во споредба формалната работна сила во земјоделството во 2023 година била само половина од нејзиниот бројот во 2016 година. 123.000 работни места паднале на само 60.000 во 2023 година. Зголемената продуктивност на трудот доаѓа со овој негативен ефект врз работните места.

Затоа, потребна е диверзификација на приходите од земјоделството со воведување на различни економски активности во руралните средини. Неодамнешните трендови на пад на вработеноста во земјоделството, шумарството и рибарството на национално ниво со недостаток на соодветни опции за оние коишто ја намалуваат или ја прекинуваат својата земјоделска активност за да најдат вработување во други сектори претставува ризик по развојот на руралните средини.

Претприемништвото во руралните средини е попречено од недостатокот на капитал и недоволниот пристап до развој на бизнисот. Ограничениот инвестициски потенцијал на руралните актери, неразвиената соработка, недостатокот на информации и консултации за предностите на претприемничките активности, ориентацијата

на услугите на локалниот пазар, малата побарувачка на стоки и услуги поради понискиот животен стандард на руралното население го попречуваат создавањето и развојот на бизнисот во руралните средини.

Обезбедувањето на услуги во руралните средини е далеку зад обезбедувањето на услуги во урбаните средини. Конкурентноста на земјоделството и руралните средини е ограничена од несоодветен квалитет и пристап до основна инфраструктура и услуги за руралната економија и население. Обезбедувањето на услуги е показател за квалитетот на животот и на руралното население.

Оттука, поддршката на нов бизнис и развојот на основаните микро и мали претпријатија е важна алатка за подобрување на конкурентноста и создавање работни места во руралните средини. Потребна е поддршка за развивање на економското ткиво на руралните средини во други економски активности и услуги кои промовираат создавање работни места, како и значително подобрување на квалитетот на животот, особено за младото рурално население.

Туристичкиот потенцијал во руралните средини е недоволно искористен, иако растечката побарувачка за рурален туризам постои почнувајќи од домашните туристи, но и кај странските туристи кои ги посетуваат за да ги истражат природните, културните и традиционалните обичаи на земјата. Руралниот туризам е економски сектор во раст, којшто креира можност за диверзификација на дејноста за лицата кои се занимаваат со земјоделство, исто така и за дополнителни приходи, зголемување на вработеноста на руралното население и промовирање на нивното претприемништво. Потребна е поддршка за да се создадат различни услуги за рекреација во руралните области, креирање и модернизација на сместувачките и угостителските капацитети, вклучувајќи кампување и/или места за сместување или кампови во руралните области.

Оттука, целта на мерката е да се обезбеди поддршка на инвестиции во руралните средини насочени кон воспоставување и развој на алтернативни економски активности во руралните средини, промоција на претприемништвото и развој на бизнисот на неземјоделски производи, подобрување на пристапот до услуги за земјоделските стопанства и руралното население и промоција на руралниот туризам.

Цели

Општата цел на оваа мерка е поттикнување на вработувањето преку отворање на нови работни места, одржување на постојните работни места, со што ќе се подигне нивото на економската активност на руралните средини, ќе се подобри квалитетот на животот и ќе се стави крај на намалувањето на населението во руралните области. Диверзификацијата е неопходна за раст, вработување и одржлив развој во руралните средини, а со тоа придонесува за подобра територијална рамнотежа, како на економски, така и на социјален начин.

Специфичните цели се:

- да се одржат земјоделските активности во руралната област преку обезбедување на специфични услуги
- да се развијат и промовираат услугите и активностите на руралниот туризам
- да се развијат неземјоделски микро и мали претпријатија врз основа на локални ресурси, а поврзани со подобрување на квалитетот на животот во руралната област
- да се зачуваат и развијат традиционалните занаетчиски активности
- да се промовира претприемништвото во руралните средини
- да се зголеми потрошувачката на примарна енергија од обновливи извори на енергија.

5.4. Финансиски план предвиден за целиот програмски период

Првичниот финансиски план на ИПАРД II Програмата е вметнат долу.

Табела 11 Првичниот финансиски план

Мерка	Кофинансирање од ЕУ, евра	Национално кофинансирање, евра	Приватно кофинансирање, евра	Вкупни расходи
Мерка 1	21.800.000	7.266.667	19.377.778	48.444.445
Мерка 3	21.960.000	7.320.000	29.280.000	58.560.000
Мерка 6	9.100.000	3.033.333	0	12.133.333
Мерка 7	4.740.000	1.580.000	3.403.077	9.723.077
Мерка 9	2.400.000	423.529	0	2.823.529
Вкупно	60.000.000	19.623.529	52.060.855	131.684.384

Извор: ИПАРД II Програма, 13 февруари 2015 г.

Петтата и последна измена на програмата резултираше со овој финален финансиски план, кој исто така е оној што го користевме како референца во евалуацијата и за постигнатите аутпутите, резултати и влијанија:

Табела 12 Финален финансиски план за ИПАРД II Програмата

Мерка	Поддршка од ЕУ, планирана	Национална поддршка, планирана	Приватно кофинансирање, очекувано	Вкупни расходи, планирани
Мерка 1	17.120.000	5.706.667	15.217.778	38.044.445
Мерка 3	27.025.587	9.008.529	36.034.117	72.068.233
Мерка 7	15.394.413	5.131.471	11.052.399	31.578.283
Мерка 9	460.000	81.176	0	541.176
Вкупно	60.000.000	19.927.843	62.304.294	142.232.137

Извор: ГИС Извештај за 2024, МЗШВ, 2025

5.5. Измени во програмата

Според ГИС извештајот за 2024, Телото за управување со ИПАРД направило пет измени во програмата. Првата измена била предложена за да се прошират и појаснат можностите за потенцијалните корисници. Поголемиот дел од предложените измени се засновани на искуството од спроведувањето на првиот јавен повик и за поддршка на процесот на спроведување. Искуството од првиот повик покажало дека голем дел од поднесените апликации се некомплетни, што ја пролонгирало постапката за одобрување. Затоа, со оваа измена се воведени измени во правилникот за задолжителни документи коишто треба да се поднесат со апликацијата. Искуствата од подоцнежните повици докажало дека ова влијаело на спроведувањето на добар начин, значително намалувајќи го времето потребно за одобрување на апликациите и паднале стапките на одбивање, особено за Мерката 7. Времето од поднесувањето на пријавите до моментот кога биле контактирани било многу долго при првиот повик: минимум 15 месеци. Периодот за склучување договор бил значително намален по измените и дополнувањата и изменетите барања во врска со документацијата.

Дополнително, биле предложени измени за инвестициите поврзани со воспоставување на нови системи за наводнување како прифатлива инвестиција од Мерката 1, што е добро оправдано. Промените биле вклучени и за прифатливи инвестиции во секторот за енергија од обновливи извори во рамките на Мерката 7. Поради големиот интерес за инвестиции во енергија од обновливи извори, биле предложени промени во доделените финансиски средства што резултирале со вонредно зголемување на буџетот за Мерката 7. Дополнително, биле предложени неколку измени на условите за подобност и критериумите за избор. Биле предложени дополнителни модификации за подобрување на текстот на програмата за да се поправат техничките грешки. Промената во листата на прифатливи расходи за Мерката 1 вклучувало воведување на опрема за заштита од замрзнување, што исто така е добро оправдано. Дополнително, вклучено е појаснување за прифатливоста на трошоците за снабдување со електрична енергија, наводнување, одводнување, бунари, пумпи, итн.

Со цел да може да го објави повикот број осум во рамките на програмата, Телото за управување со ИПАРД пренело ресурси од Мерките 1 и 7, во Мерката 3. Ист бил случајот и за деветтиот повик, при што Телото за управување со ИПАРД ја изменило програмата по петти пат. Повторно се извршил трансфер на средства од Мерките 1, 7 и 9 во Мерката 3. Мерката 9: Техничка помош била значително намалена за 80% во финалниот

финансиски план во споредба со првичниот. Иако средствата биле префрлени подалеку од Мерката 7 во Мерката 3, сепак зголемувањето на буџетот за Мерката 7 била повеќе од 3 пати повисоко во финалниот финансиски план во споредба со првичниот план.

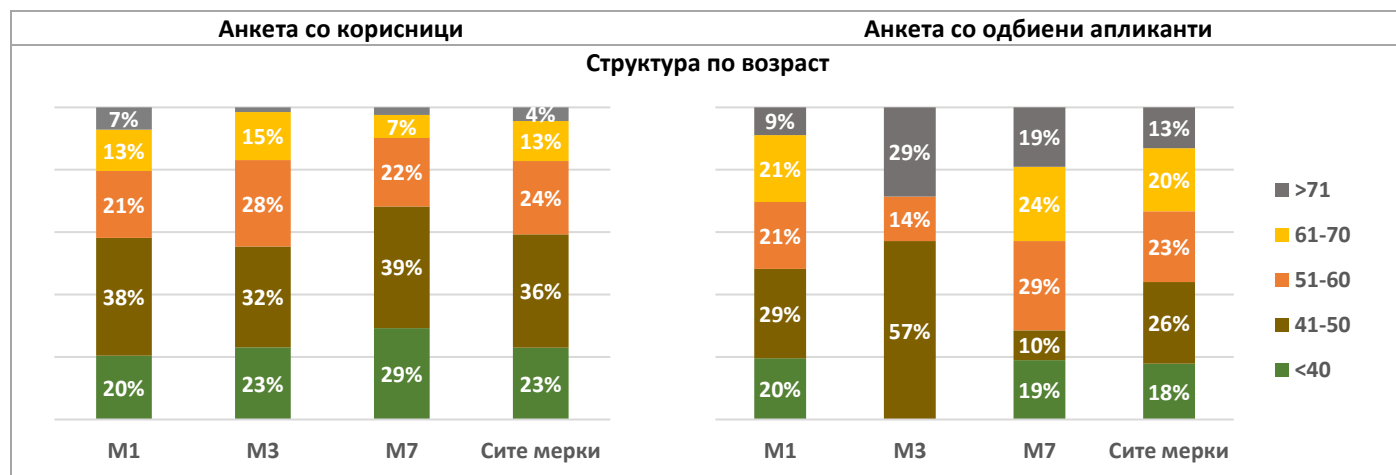
Табела 13 Првичен финансиски план и финален финансиски план, % промена

Мерка	Вкупни расходи, првичен финансиски план, евра	Вкупни расходи, финален финансиски план, евра	Промена од првичниот до финалниот финансиски план, %
Мерка 1	48.444.445	38.044.445	78,5
Мерка 3	58.560.000	72.068.233	123,1
Мерка 6	12.133.333	/	/
Мерка 7	9.723.077	31.578.283	324,8
Мерка 9	2.823.529	541.176	19,2
Вкупно	131.684.384	142.232.137	108,0

Извор: ИПАРД II програма, февруари 2025 г., ГИС извештај за 2024, МЗШВ, 2025

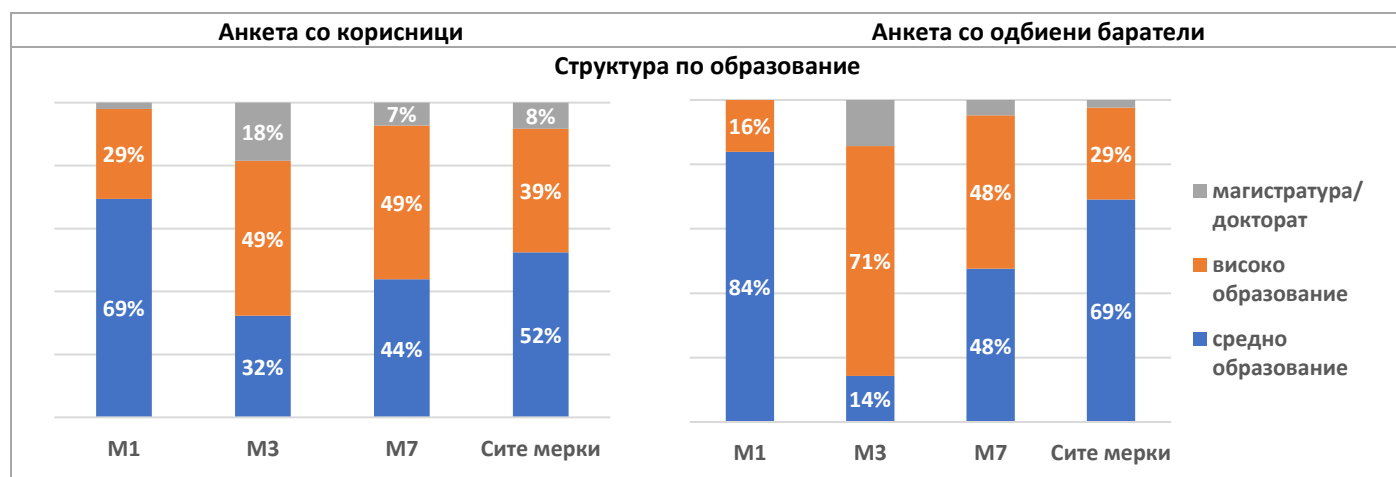
Стапката на одбивање била многу висока при првиот повик во 2017 г. Особено за Мерката 7, каде што биле склучени договори само за 12% од апликациите. Стапката на одобрување растела со секој нареден повик за Мерката 7, но севкупно, конечното одобрување (стапката на склучени договори) било само 31%. 7 од 10 апликации биле одбиени, што е доказ за сериозни проблеми за апликантите во оваа мерка. За Мерката 1, стапката на одобрување е константна од повик до повик на околу 60%, додека за Мерката 3 била 54% во 2017 г., и завршила со 67% во 2023 година. Во просек стапката на одобрување за Мерката 3 е 66%. 2 од 3 апликации биле одобрени.

корисници се присутни во М7 (29%, во споредба со 20% во М1 и 22% во М3), бидејќи просечната возраст на корисниците на М7 е 46 години, а и на М1 и во М3 е 50 години. Репрезентативниот примерок на корисници на ИПАРД II има поповолна старосна распределба од онаа на земјоделската работна сила на ниво на земјата, каде што 62% од работниците се на возраст над 55 години, со само 4% на возраст под 35 години. Податоците од регистарот на земјоделски стопанства покажуваат дека учеството на младите стопанственици на регистрирани земјоделски стопанства до 40 години изнесува околу 14% (МЗШВ, 2021). Старењето на демографијата наметнува предизвици за иднината на секторот, бидејќи помладите генерации не сакаат да се впуштат во земјоделство поради пониските плати и согледаниот понизок квалитет на живот во споредба со другите сектори.



Графикон 2 Взраста во примерокот на корисници и на одбиени апликанти (Анкета 2025)

Во однос на **образованието**, повеќе од половина од корисниците (52%) имаат средно образование, додека 39% имаат високо или вишо образование, а 8% имаат постдипломски квалификации. Постои голема неусогласеност помеѓу мерките, при што на корисниците со средно образование (претежно индивидуални семејни земјоделци) отпаѓаат 69% од М1, наспроти М3 каде што корисниците со високо образование (додипломски или постдипломски студии) сочинуваат 67%. На национално ниво, работната сила ангажирана во земјоделство вклучува 11% кои немаат образование, 35% се со основно образование и 43% имаат завршено само средно образование. Само 8% од земјоделските стопанственици имаат високообразовни квалификации (ДЗС, 2017).

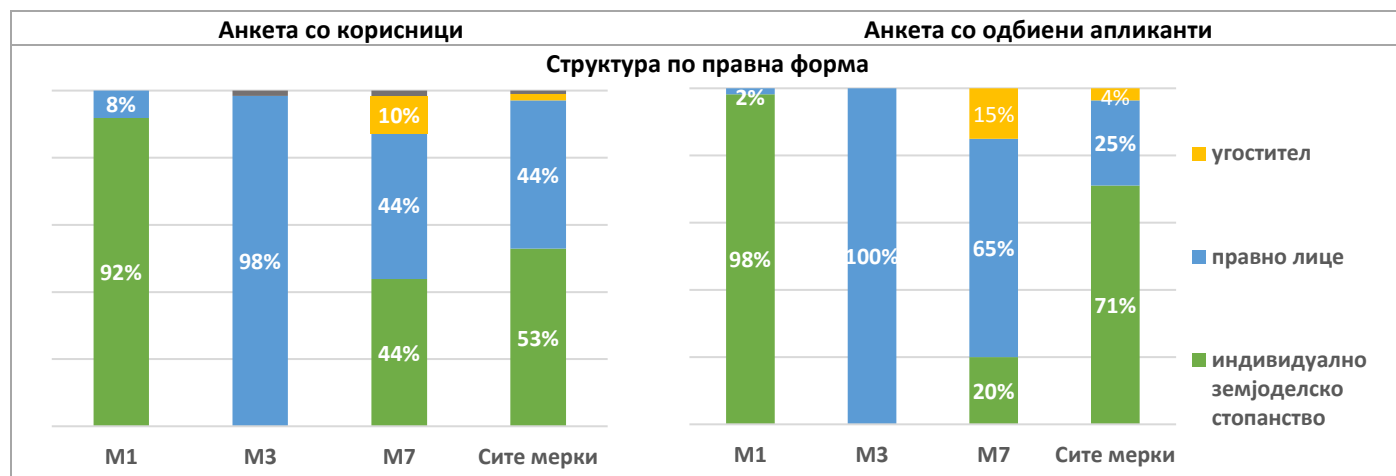


Графикон 3 Нивото на образование во примерокот на корисници и на одбиени апликанти (Анкета 2025)

Анализата на **правниот статус** покажува дека земјоделските стопанства доминираат со 53% од корисниците, додека правните лица учествуваат со 44%. Угостителите (сите во М7) и задругите (една во М3 и една во М7) заземаат мал удел од 2, односно 1%.

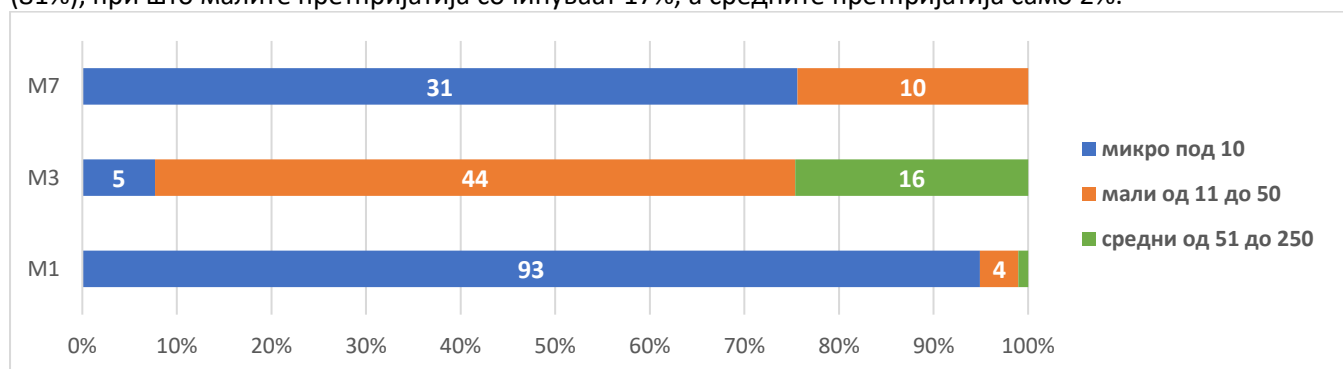
Анкетниот **контролен примерок** на одбиени и откажани апликанти се состоеше од 84 лица за трите мерки (М1, М3 и М7), при што мнозинството (67%) доаѓа од Мерката 1. Во однос на **родовата** распределба, примерокот се состоеше претежно од мажи (61 испитаник), додека жените учествуваа со 27% од вкупниот број испитаници.

Во однос на **возраста**, најголемата група испитаници беа на возраст помеѓу 41 и 50 години (26%), по што следеа оние на возраст од 51–60 години (23%) и 61–70 години (20%). Што се однесува до **образованието**, повеќето испитаници (58 поединци) пријавиле средно образование, додека 23 имале високо образование, а само мал број биле доктори на наука или имале специјализирано високо образование. Севкупно, главниот и контролниот примерок се споредливи. Во однос на **правниот статус**, анкетниот примерок на одбиени и откажани апликанти првенствено се состоеше од индивидуални земјоделски стопанства (70%), потоа следеа правни лица (25%), додека угостителите (4%) и оние кои не ја декларираа својата правна форма (1%) претставуваа само мал дел.



Графикон 4 Правниот статус во примерокот на корисници и на одбиени апликанти (Анкета 2025)

Графиконот 5 ја претставува класификацијата на корисниците вклучени во репрезентативниот примерок врз основа на бројот на вработени во четири големини (категории: микро, мали, средни и големи претпријатија, како што е предвидено во Упатството за апликанти) и нивната соодветна распределба во рамките на трите мерки (M1, M3 и M7). Најголемиот дел од корисниците спаѓаат во категоријата микро (под 10 вработени), со 93 во M1, 5 во M3 и 31 во M7, што покажува дека помалите претпријатија се примарни корисници на ИПАРД II. Следуваат малите претпријатија (11–50 вработени), со 4 во M1, 44 во M3 и 10 во M7, што укажува на значителна вклученост во рамките на M3. Средните претпријатија (51–250 вработени) имаат ограничено учество, со 1 во M1 и 16 во M3, додека големите претпријатија (251–750 вработени) не покажуваат евидентирани корисници во рамките на Анкетата за ниту една мерка. Севкупно, податоците истакнуваат силна концентрација на поддршка за микро и малите претпријатија, особено во рамките на мерките M1 и M3. Во контролната анкета, врз основа на бројот на вработени со полно работно време, мнозинството испитаници работеле како микро претпријатија (81%), при што малите претпријатија сочинуваат 17%, а средните претпријатија само 2%.



Графикон 5 Класификација на корисниците според бројот на вработени (Анкета 2025)

Од **регионална перспектива**, географскиот распоред на анкетираниите корисници покажа широка регионална покриеност во Северна Македонија. Најголем дел од корисниците се лоцирани во Пелагонија, што претставува 30% од вкупниот примерок. По ова следуваат Вардарскиот регион со 15%, и Источниот регион со 13% од корисниците. Умерена застапеност е забележана во Скопскиот регион (12%) и Југозападниот регион (10%), додека помал процент на испитаници има во Југоисточниот (8%), Полошкиот (7%) и Североисточниот (5%) регион. Примерокот рефлектираше добро избалансирана географска распространетост, и во голема мера одговара на просторната распределба на инвестициите од ИПАРД II низ целата земја. Слична застапеност има и контролната анкета: Пелагониски (35%), Источен (13%), Вардарски (12%) и Југозападен (11%) регион. Другите

региони, како што се Скопскиот, Североисточниот и Југоисточниот, сочинуваат помеѓу 7 и 8%, додека Полошкиот е најмалку застапен регион со 5%.

6.1.2. Производни капацитети во М1

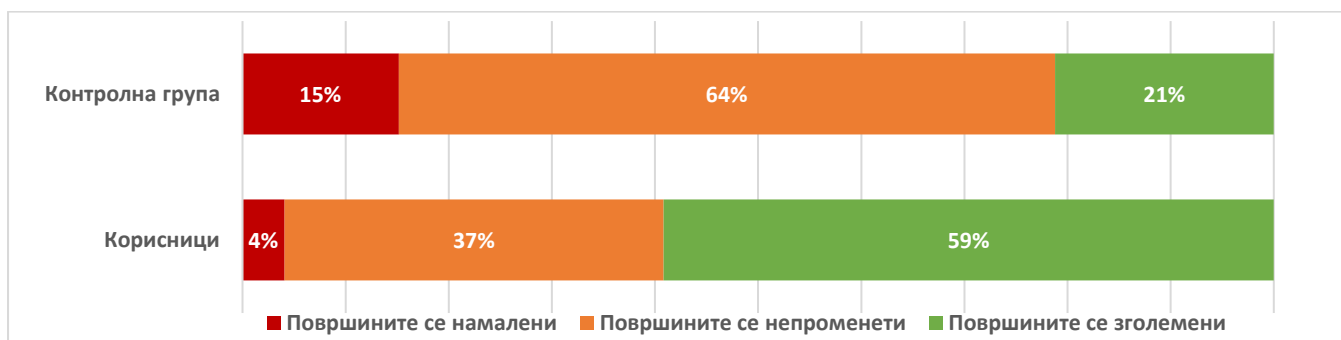
Корисниците во М1 покажаа раст и на земјоделското **земјиште и на бројот на грла добитокот**, при што просечната површина се зголеми од 15,1 на 20,8 хектари, а добиточните единици се зголемија од 4,7 на 12,7 до 2024 година. Контролната група има само скроман раст на површината на земја (малку се зголеми од 9,2 на 10,4 хектари), а добиточните единици се зголемени од 6,0 на 17,0. Широкиот спектар на големини на фарми, од само 1 хектар до дури 594 хектари, укажува на значителна разновидност меѓу фармите.

Табела 14 Површина и добиточни единици на корисниците и контролната група

	Земјоделско земјиште (ha)				Добиточни единици	
	Корисници (пред инвестиција)	Корисници 2024	Контролна (пред аплицирање)	Контролна 2024	Корисници 2024	Контролна 2024
Средна вредност М1	15,1	20,8	9,2	10,4	4,7	12,7
Опсег	1,0-594,0	1,0-594,0	1,0-50,0	0,5-50,0	1,0-14,5	6,0-17,0
Стандардно отстапување	60,7	65,2	11,3	13,1	4,9	3,5
Коефициент на варијација	401,9	313,2	123,2	126,2	104,4	125,5

Забелешка: Фармите на корисници на М1 со површина под култури n=98, со добиток n=11; фарми од контролната група со површина под култура n=33, со добиток n=4

Повеќе од половина од корисниците (59%) го зголемиле своето обработливо земјиште по инвестицијата од ИПАРД II, во споредба со само 21% во контролната група, што укажува на силно позитивно влијание на програмата врз проширувањето на земјоделските стопанства. Во меѓувреме, 37% од корисниците не пријавиле промена во обработливото земјиште наспроти 64% од контролната група, а само 4% од корисниците имале намалување во споредба со 15% кај контролната група.



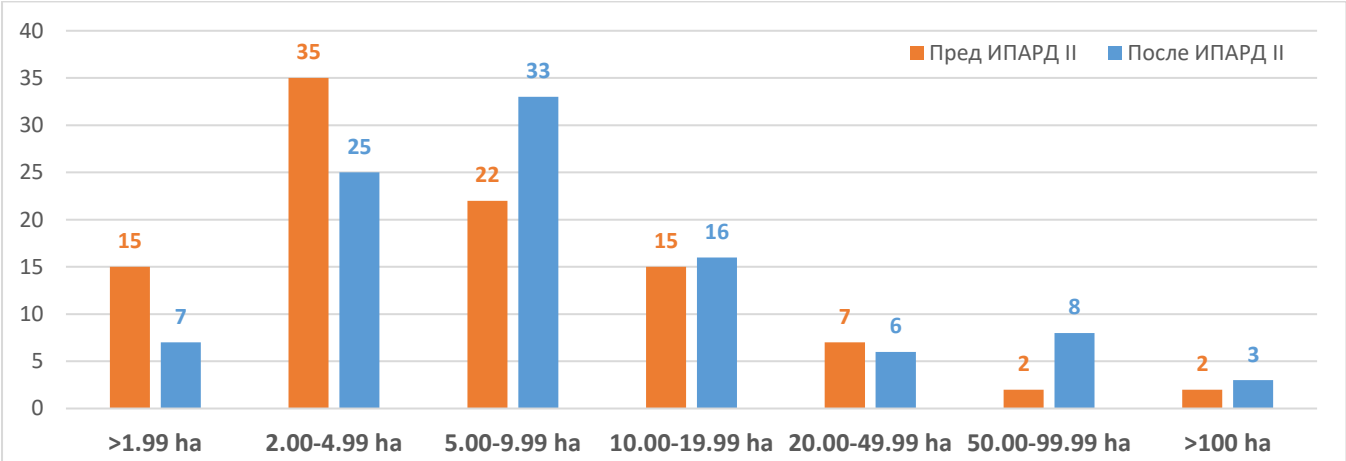
Графикон 6 Промена во обработливото земјиште пред и по ИПАРД II (Анкета 2025)

Распределбата на **земјоделски стопанства по големина на земјиштето** пред и по спроведувањето на ИПАРД II покажува забележителни промени во структурата на фармите по различни категории на големина на земјиштето. Бројот на мали стопанства под 5 хектари се намалил од 15 на 7 во категоријата под 1,99 ha, и од 35 на 25 во опсегот од 2,00-4,99 ha, што укажува на консолидација на помалите фарми. Потоа, средните фарми (5,00-19,99 ha) доживеале забележителен раст, особено во опсегот од 5,00-9,99 ha, кој се зголемил од 22 на 33, што укажува на проширување на производните капацитети. Побројни се и поголемите фарми (50,00-99,99 ha и над 100 ha), од 2 на 8 односно 2 на 3, како одраз на трендот кон земјоделски активности од поголем размер по ИПАРД II. Податоците од Анкетата укажуваат на постепена промена од мали кон средни и големи земјоделски стопанства, најверојатно поттикнати од подобрената поддршка на инвестициите и стимулациите за модернизација во рамките на ИПАРД II програмата.

Во споредба со ситуацијата во земјата, најзначајниот дел (61%) од сите земјоделци во земјата работат на земјиште помало од еден хектар; 35% имаат 1 до 5 хектари земјоделско земјиште; 3% работат на 5 до 10

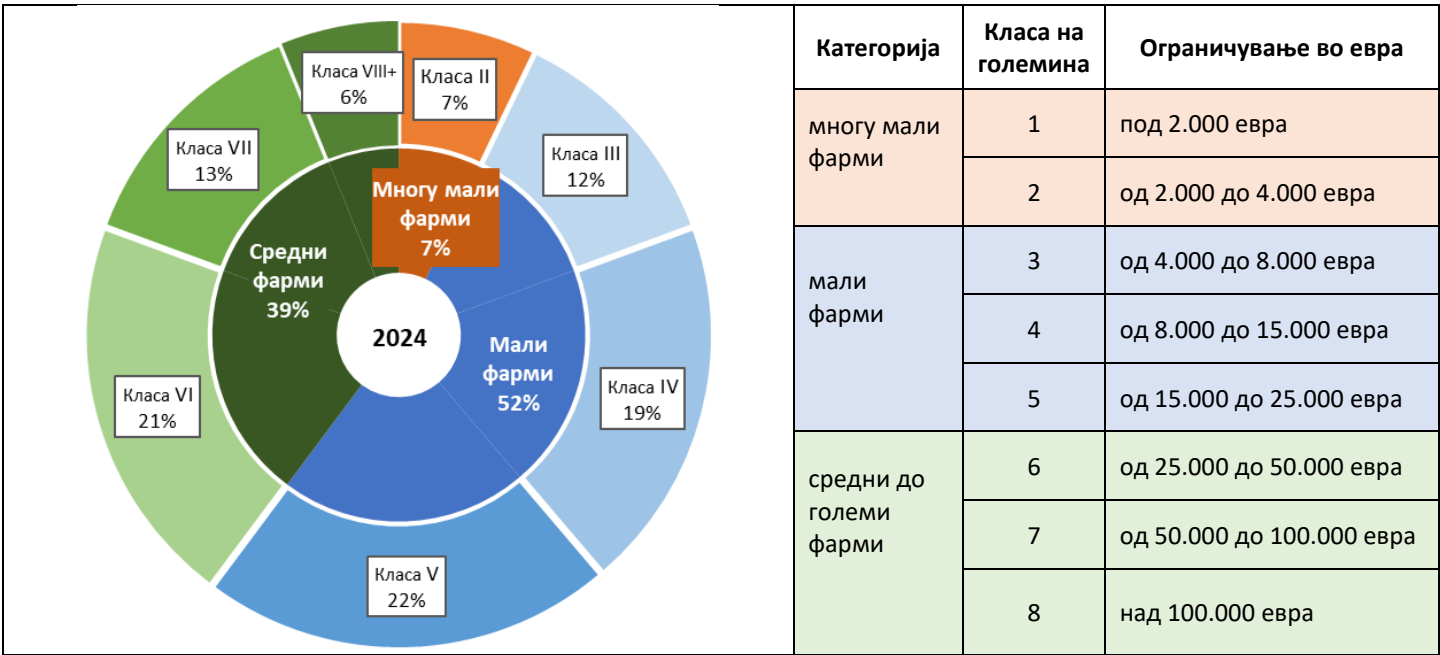
хектари, додека само 1% одгледуваат култури на повеќе од 10 хектари (ДЗС, 2017). Оваа споредба јасно ги стави корисниците на ИПАРД II меѓу оние земјоделци со поголеми обработливи површини.

Меѓу испитаниците во контролната анкета во М1, повеќето учесници работеа на релативно мали земјоделски стопанства. Мнозинството пријавило големина на фармата помеѓу 5,00 и 9,99 хектари (14%), по што следат 2,00-4,99 хектари (6 испитаници, 7%) и 10,00-19,99 хектари (5 испитаници). Помал број управувале со поголеми фарми, вклучувајќи 20,00-49,99 ha (4%) и 50,00-99,99 ha (2%), додека ниту еден не пријави дека поседува повеќе од 100 хектари.



Графикон 7 Големина на земјоделските стопанства во М1 во групи по хектари (Анкета 2025)

Класификацијата на земјоделските стопанства застапени во анкетата на корисниците според нивната **економска големина** е изразена во граници на вредноста на стандардното производство во евра (EUR) и соодветните класи на фарми (следејќи ја методологијата ФАДН и Стандардниот аутпут – CO коефициенти обезбедени од МЗШВ). Фармите се поделени во три главни категории: многу мали, мали и средни фарми. Многу малите фарми со годишно производство под 4.000 евра сочинуваат 7% од вкупниот број. Малите фарми со производство помеѓу 4.000 и 25.000 евра (Класи 3 до 5) ја сочинуваат најголемата група, и на нив отпаѓаат 52% од сите стопанства со 12% во Класа 3, 19% во Класа 4 и 21% во Класа 5. Средните фарми со производство помеѓу 25.000 и 100.000 евра (класи 6 и 7) учествуваат со 33%, додека уделот на најголемите фарми кои надминуваат 100.000 евра (класа 8 плус) е 6%. Податоците укажуваат на доминација на малите и средните фарми, што ја одразува структурата каде што повеќето земјоделски производители работат во рамките на понизок до среден економски опсег.



Графикон 8 Економска големина на земјоделските стопанства во М1 (Анкета 2025)

Во споредба со просекот на земјата, корисниците на ИПАРД II во М1 се значително поголеми, бидејќи на национално ниво 51% од фармите имаат под 2.000 евра годишен промет (Класа 1), 20% имаат производство од 2.000 до 4.000 евра годишно (Класа 2), 16% од 4.000 до 8.000 евра годишно (Класа 3), 8% од 8.000 до 15.000 евра годишно (Класа 4), 3% од 15.000 до 25.000 евра годишно (Класа 5), па оттука само 2% остануваат во класите 6+, со годишно производство над 25.000 евра.

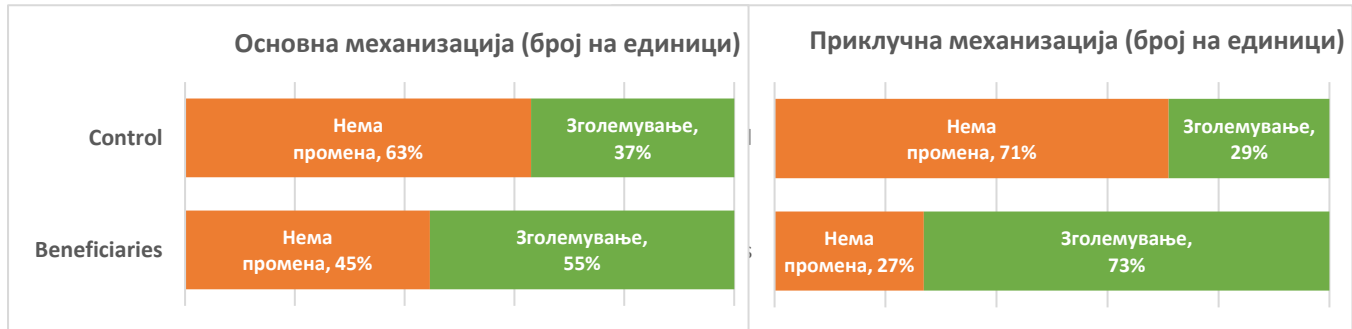
Меѓу корисниците, средната вредност на единици на основна **механизација** се зголемил од 2,1 на 3,1 пред и по инвестицијата ИПАРД II, додека кај контролната група се зголемил само малку, од 1,3 на 1,8, што укажува на посилен раст на механизацијата кај поддржаните фарми. Слично на тоа, приклучната механизација се зголемија од 4,8 на 6,8 кај корисниците и од 7,7 на 8,9 за контролната група. И покрај широките опсези и високата варијабилност (вредностите на коефициентот на варијација - КВ надминуваат 150% за основната механизација пред инвестицијата на ИПАРД II), податоците покажуваат тренд на зголемена сопственост на механизација кај корисниците, што ја одразува улогата на инвестицијата во зајакнувањето на капацитетот на фармата и оперативната ефикасност.

Табела 15 Единици на механизација на корисниците и контролната група (Анкета 2025)

	Единици на основна механизација				Единици на приклучна механизација			
	Корисници (пред инвестицијата)	Корисници 2024	Контролна (пред аплицирањето)	Контролна 2024	Корисници (пред инвестицијата)	Корисници 2024	Контролна (пред аплицирањето)	Контролна 2024
Средна вредност М1	2,1	3,1	1,3	1,8	4,8	6,8	7,7	8,9
Опсег	1,0-25,0	1,0-25,0	1,0-4,0	1,0-4,0	1,0-25,0	1,0-25,0	1,0-15,0	1,0-18,0
Стандардно отстапување	3,4	4,8	0,7	1,0	3,7	4,2	3,9	4,7
Коефициент на варијација	164,3	156,0	53,3	53,9	76,8	60,9	51,1	53,2

Забелешка: Фарми на корисници на М1 со сопствена механизација n=93; фарми на контролната група n=31

За основната механизација, 55% од корисниците пријавиле зголемување во споредба со 37% во контролната група, додека 45% од корисниците и 63% од контролните фарми не забележале промена. Разликата е уште поизразена кај приклучната механизација, каде 73% од корисниците ги зголемиле своите единици, во споредба со само 29% кај контролната група, а 27% од корисниците не пријавиле промена наспроти 71% од контролните. Овие резултати укажуваат дека поддршката од ИПАРД II одиграла клучна улога во поттикнувањето на поголеми инвестиции и кај основната и кај приклучната механизација, значително подобрувајќи ја механизацијата на фармите корисници во однос на оние кои не се корисници.

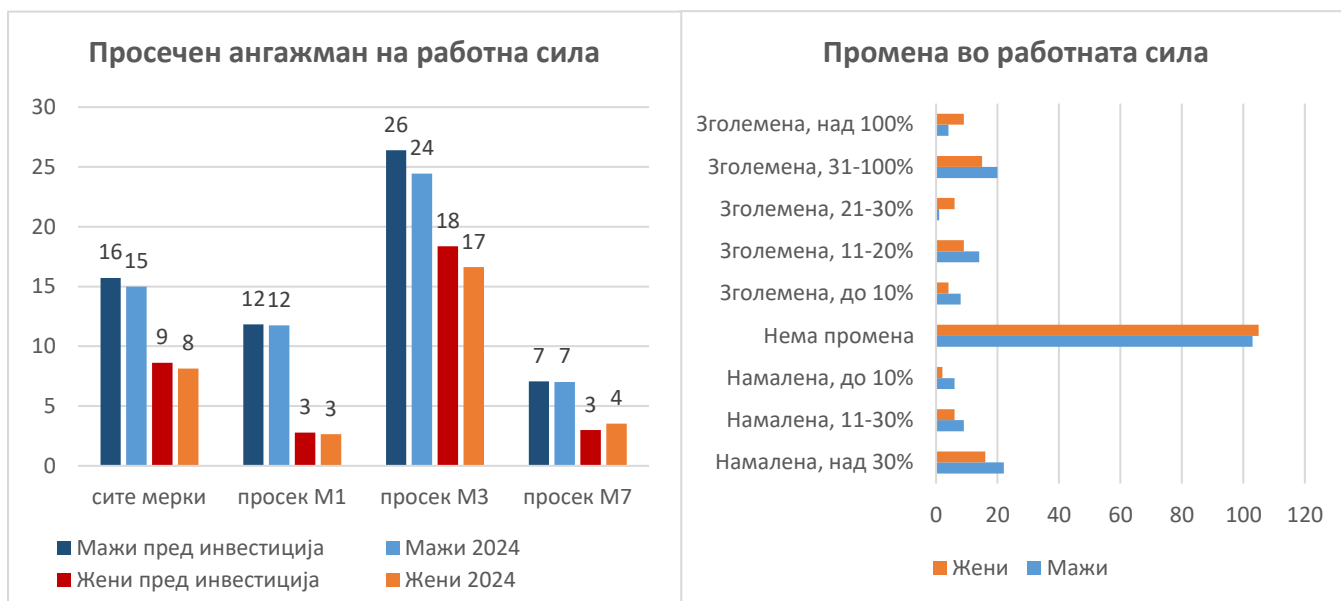


Графикон 9 Промена во бројот на единици на механизација пред и по ИПАРД II (Анкета 2025)

6.1.3. Работен ангажман

Просечниот ангажман на работната сила остана релативно стабилен пред и по инвестициите во рамките на ИПАРД II, со мали флукутации меѓу родовите и мерките. Просечниот број на вработени мажи малку се намалил од 16 на 15, додека ангажманот на жените паднал од 9 на 8. По мерка, М1 (примарно производство) одржува константни нивоа (просечно 12 мажи и 3 жени), а М3 (преработка и маркетинг) покажа мал пад и кај мажите

(од 26 на 24) и кај жените (од 18 на 17). М7 (рурална диверзификација) забележа стабилен ангажман од мажи (7), но и скромно зголемување на учеството на жените (од 3 на 4). Во контролното истражување, индикаторите за работна сила, исто така, покажуваат релативна стабилност во двете мерки, при што мнозинството не пријавува значителна промена.



Графикон 10 Промена на еквивалентот на полно работно време (ЕПРВ-ФТЕ) кај работната сила на корисниците пред и по ИПАРД II, по род (Анкета 2025)

6.1.4. Структура на финансирање на проекти од ИПАРД II Програмата

Од 204 корисници, 63 пријавиле дека користат банкарски кредит за кофинансирање на инвестицијата (во просек за финансирање на 68% од вкупните трошоци на инвестицијата). Учеството на корисниците кои користеле банкарски кредит значително се разликува кај различните мерки, од 17% во М1, 45% во М3, до 71% во М7. Од друга страна, највисоки износи се забележани во М3 (345 илјади евра). 21 од корисниците во примерокот имаат добиено грант од ИПАРД III Програмата.

6.1.5. Промени во финансиското работење

Оценката на финансиското работење укажува на севкупен позитивен тренд по поддржаните инвестиции во сите мерки, со зголемување на прометот, бруто вредноста и нето вредноста до 2024 година (Табела 16.). Сепак, иако овие подобрувања делумно ги одразуваат ефектите од поддршката на ИПАРД II, како што се модернизација, проширување на капацитетите и зголемување на ефикасноста, не може целиот раст директно да се припише на програмата. Пошироките економски фактори, вклучувајќи го и растот на цените, проширувањето на пазарот и индивидуалните стратегии за развој на бизнисот, исто така придонесле за повисоки финансиски показатели со текот на времето. Влијанието на надворешните фактори и кумулативниот раст со текот на времето треба да се земат предвид при толкувањето на овие резултати. Резултатот од анкетата во врска со финансиските перформанси се оценува наспроти подиректен пристап на Сегашна вредност подоцна во ова поглавје, каде што се проценуваат економските придобивки од поединечните интеракции.

Прометот кај корисниците се зголемил во просек за 28%, како одраз на подобрената пазарна конкурентност и производствен капацитет. Директните трошоци се зголемиле за 29%, што укажува на повисоки нивоа на оперативна активност, иако во некои случаи (особено М1) зголемувањето било сразмерно поголемо. Индиректните трошоци покажуваат поумерен пораст од 12% во просек. Што е најважно, бруто и нето вредноста се подобрени за 28% и 30% во просек, покажувајќи дека растот на приходите ги надминува зголемените трошоци во насока на целокупна финансиска одржливост на корисниците со поддржани инвестиции. М1 и М7, кои обично вклучуваат корисници од помал обем, покажуваат многу пониски апсолутни финансиски вредности и покрај релативно високите процентуални промени. На пример, прометот во М1 се зголемил за 68%, а нето

вредноста се зголемила за 29%, но од ниска појдовна точка, што покажува дека дури и скромните апсолутни подобрувања се претвораат во релативен раст. Оваа шема сугерира дека помалите фарми или претпријатија постигнале зголемување на ефикасноста првенствено преку модернизација и подобро користење на средствата, наместо проширување на обемот. Слично на тоа, М7 покажува највисок релативен раст на нето маржата (71%), но основните износи остануваат ограничени, како одраз на подобрувањето на ефикасноста во помалите инвестициски опсези.

Наспроти тоа, М3, која опфаќа поголеми и капитално интензивни проекти, покажува високи апсолутни добивки, но пониска релативна процентуална промена: прометот се зголемил за 23%, а нето вредноста за 25%. Ова укажува на постабилни и позрели операции каде што инвестициите поддржани од ИПАРД придонесле за постепени промени.

Вредностите на медијаната можат дополнително да обезбедат поприземен поглед на финансиските перформанси кај анкетираниите учесници, минимизирајќи го ефектот на неколку големи корисници кои ги зголемуваат просечните вредности. Иако просечниот промет и нето вредноста покажуваат значителен раст во сите мерки, медијаната открива дека за повеќето корисници, особено малите и средните, апсолутните финансиски промени се поскупо. На пример, медијаната на севкупниот промет се зголемила од 21.000 евра на 40.000 евра, многу помалку изразено отколку порастот на средната вредност. Ова укажува дека ограничен број на поголеми претпријатија (особено преработувачите од Мерката 3 и непрехранбените компании во М7) значително влијаеле на просечните резултати, што треба да се земе предвид при толкувањето на резултатите.

Табела 16 Индикативни промени во клучните финансиски индикатори пред и после поддршката од ИПАРД II кај различни корисници вклучени во анкетата, по мерка (евра) (Анкета 2025)

Индикатор	Мерка	Пред		2024		% Промена во просек
		Средна вредност	Медијана	Средна вредност	Медијана	
Промет	Сите мерки	1.018.546	21.000	1.300.243	40.000	28%
	М1	32.442	13.000	54.549	20.000	68%
	М3	3.134.929	1.992.432	3.926.383	2.795.692	23%
	М7	290.010	21.000	362.522	30.000	25%
Директни трошоци	Средна вредност - сите мерки	670.080	10.000	867.380	17.000	29%
	Средна вредност М1	15.558	5.400	33.989	8.580	118%
	Средна вредност М3	2.220.416	1.384.527	2.743.849	1.701.841	24%
	Средна вредност М7	234.753	10.000	246.811	10.000	5%
Бруто вредност	Средна вредност - сите мерки	326.102	10.381	416.113	18.600	28%
	Средна вредност М1	14.188	6.000	17.658	10.000	24%
	Средна вредност М3	1.050.457	496.486	1.284.158	514.474	22%
	Средна вредност М7	78.732	10.000	130.669	22.000	66%
Индиректни трошоци	Средна вредност - сите мерки	68.071	1.000	76.010	1.000	12%
	Средна вредност М1	2.961	800	3.023	740	2%
	Средна вредност М3	310.274	62.368	325.694	34.000	5%
	Средна вредност М7	55.321	600	76.023	750	37%
Нето вредност	Средна вредност - сите мерки	288.657	10.000	375.799	17.350	30%
	Средна вредност М1	12.076	5.000	15.568	7.000	29%
	Средна вредност М3	936.479	474.517	1.169.562	514.429	25%
	Средна вредност М7	60.292	10.000	103.025	22.000	71%

Забелешка: Од анализата на прометот се извадени повеќе проекти на еден корисник – исклучени се 8 влезни информации од компании во М3 (остана само првиот проект по корисник)

Важен фактор кој влијае на резултатите од финансиското работење добиени од анкетата е **ограничениот капацитет за книговодство и финансиско евиденција** кај малите земјоделци и руралните претпријатија, особено малите фарми и руралните бизниси во рамките на М1 и М7. Многу корисници работат неформално, без редовни сметководствени системи, што значи дека нивните финансиски одговори (како што се промените во прометот, трошоците или профитните маржи) често се засноваат на сопствена проценка, а не на проверени финансиски извештаи. Ова дава степен на субјективност и потенцијална пристрасност во пријавените резултати, бидејќи корисниците може да ги преценат или потценат финансиските ефекти во зависност од нивното искуство, меморија или очекувања од влијанието на програмата. Затоа, во следните програмски циклуси, клучно е да се применат задолжителните книговодствени практики за сите фарми и рурални бизниси кои учествуваат од самиот почеток на проектот. Ова не само што ќе обезбеди сигурна и конзистентна основа за идни евалуации, туку и ќе го зајакне планирањето на финансиското управување и капацитетот за анализа на успехот на корисниците и ќе придонесе за долгорочна одржливост на бизнисот.

Следствено, иако податоците одразуваат јасна позитивна перцепција за влијанието на ИПАРД, особено кај помалите земјоделци кои ја поврзуваат новата опрема или инфраструктура со подобрена ефикасност, квантитативната точност на овие самопријавени финансиски промени е ограничена. Поголемите претпријатија (особено во рамките на М3), кои имаат тенденција да одржуваат структурирани книговодствени практики, обезбедуваат посигурни финансиски показатели. Затоа, забележаните разлики помеѓу мерките може делумно ја одразуваат различната веродостојност на пријавените податоци, а не чисто економските ефекти од инвестициите.

Топлотната карта на **финансиско работење** ги илустрира забележаните разлики во резултатите помеѓу мерките и финансиските показатели. Свкупно, повеќето корисници пријавија силни подобрувања во прометот и нето маржите, при што 41% посочуваат зголемување од 31-100%, а дополнителна четвртина забележува добивки над 100%. Корисниците, особено оние со понова или надградена опрема кои пријавиле зголемен промет, честопати го поврзуваат со подобрена продуктивност, повисок квалитет на производите и подобро позиционирање на пазарот. Неколкумина истакнаа дека порастот на прометот бил поттикнат повеќе од зголемувањето на цените, отколку од зголемениот обем. Околу 15% од учесниците не можеа да ги квантифицираат промените, било затоа што не водат формална евиденција или работат во мал обем. Некои испитаници пријавија намален промет поради фактори надвор од нивна контрола, како што се неповолни временски услови (особено штетни за овоштарниците во 2017 година), загуба на животни или намалување на цените на производите, особено во секторите на млечните производи и земјоделските култури. Малкумина, исто така, споменаа ограничен пристап до пазарот и доцнење на плаќањата од купувачите, што ја ограничило ликвидноста и ја маскира реалната вредност на производството.

Директните трошоци значително се зголемиле, во согласност со зголемената производствена активност, додека индиректните трошоци останале во голема мера стабилни, при што 37% од корисниците не пријавиле промена. Коментарите за директните трошоци покажуваат јасен нагорен тренд на трошоците за производство, во голема мера поттикнати од зголемените цени на сировините, горивото, ѓубривата, енергијата и работната сила. Многу корисници истакнаа дека трошоците за инпут се зголемиле побрзо од цените на производите, стеснувајќи ја профитабилноста и покрај повисокиот промет или приноси. Неколку испитаници експлицитно споменаа дека недостатокот на работна сила и високата цена на услугите за механизација, како што се бербата, градинарството и транспортот, претставуваат значителен товар, особено за помалите производители. Други истакнаа дека трошоците за производство варираат во зависност од сезоната, видот на културата и временските услови, што го отежнува предвидувањето или стандардизирањето. Пандемијата и војната во Украина во изминатите години особено ги зголемиле цените на инпутот. Сепак, мал број корисници имале корист од намалените трошоци благодарение на новата опрема или употребата на сопствени сировини, додека неколкумина истакнаа дека имале пониски трошоци во одредени години поради постојните залихи или ниската производна активност.

За индиректните трошоци, голем дел од испитаниците прецизираа дека користат сопствени машини и опрема, што ја намалува зависноста од надворешни даватели на услуги и ги намалува трошоците што се повторуваат. Сепак, некои учесници, особено оние кои работат на државно земјиште под закуп, пријавија високи трошоци за закуп. Неколку корисници споменаа забележителни еднократни трошоци, како што се подготовка на земјиште, градинарски услуги или услуги за собирање, особено во почетните години по инвестицијата. Неколку

коментари, исто така, кажуваат дека подобрата механизација преку инвестиции поддржани од ИПАРД ја зголемила ефикасноста, што довело до намалување на општите оперативни трошоци со текот на времето.

Табела 17 Топлотна карта на финансиските перформанси на анкетираните корисници (Анкета 2025)

Сите мерки	Промет	Директни трошоци	Бруто вредност	Индиректни трошоци	Нето вредност
Пад, над 30%	4%	6%	14%	20%	15%
Пад, 11-30%	6%	4%	6%	3%	6%
Пад, до 10%	2%	3%	4%	1%	5%
Без промени	6%	8%	4%	37%	2%
Раст, до 10%	3%	3%	6%	4%	6%
Раст, 11-20%	6%	9%	6%	2%	6%
Раст, 21-30%	7%	5%	4%	5%	3%
Раст, 31-100%	41%	39%	28%	19%	26%
Раст, над 100%	24%	22%	29%	9%	31%

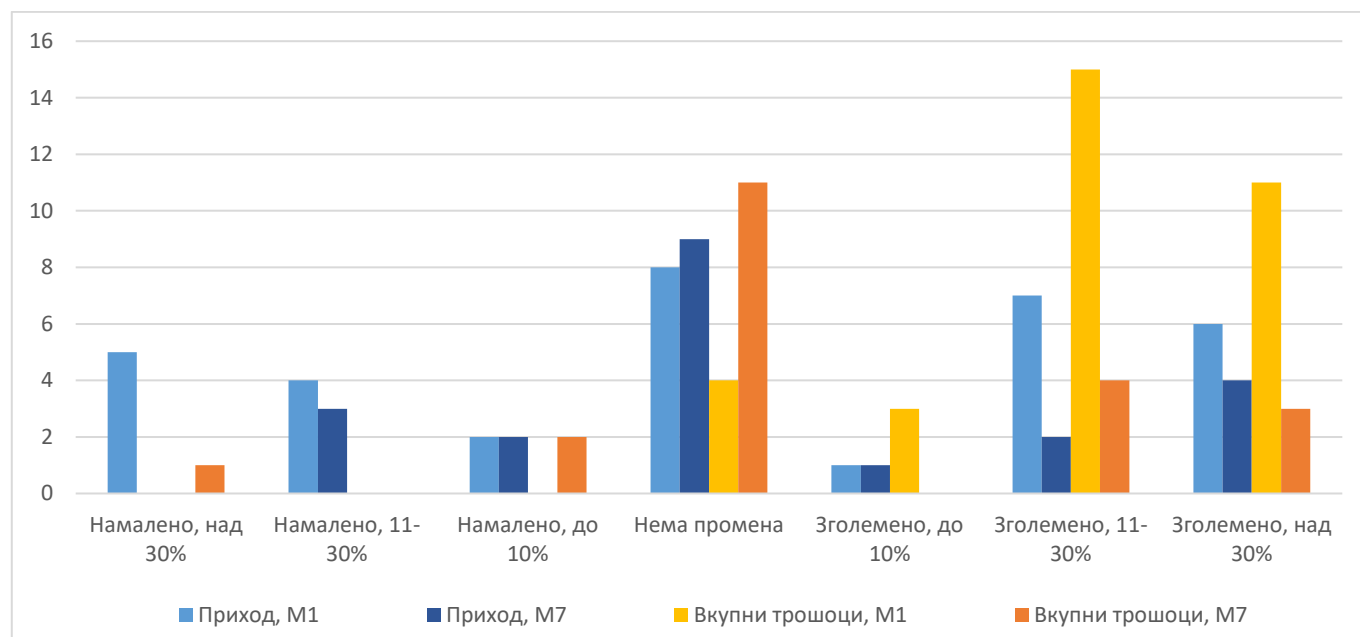
М1	Промет	Директни трошоци	Бруто вредност	Индиректни трошоци	Нето маржа
Пад, над 30%	6%	3%	17%	14%	17%
Пад, 11-30%	5%	4%	6%	2%	5%
Пад, до 10%	0%	2%	1%	2%	2%
Без промени	10%	11%	7%	42%	5%
Раст, до 10%	2%	0%	4%	3%	5%
Раст, 11-20%	2%	5%	3%	2%	5%
Раст, 21-30%	5%	5%	6%	6%	5%
Раст, 31-100%	45%	45%	29%	22%	26%
Раст, над 100%	25%	24%	28%	9%	32%

М3	Промет	Директни трошоци	Бруто вредност	Индиректни трошоци	Нето маржа
Пад, над 30%	2%	8%	16%	27%	16%
Пад, 11-30%	9%	4%	10%	9%	10%
Пад, до 10%	7%	0%	0%	0%	0%
Без промени	2%	4%	0%	27%	0%
Раст, до 10%	5%	10%	12%	9%	12%
Раст, 11-20%	14%	19%	8%	5%	8%
Раст, 21-30%	12%	4%	4%	5%	4%
Раст, 31-100%	30%	29%	27%	14%	27%
Раст, над 100%	19%	23%	24%	5%	24%

М7	Промет	Директни трошоци	Бруто вредност	Индиректни трошоци	Нето маржа
Пад, над 30%	3%	15%	7%	40%	10%
Пад, 11-30%	3%	4%	0%	0%	3%
Пад, до 10%	0%	0%	0%	0%	0%
Без промени	3%	7%	3%	30%	0%
Раст, до 10%	0%	4%	0%	0%	0%
Раст, 11-20%	3%	4%	10%	0%	10%
Раст, 21-30%	3%	4%	0%	0%	0%
Раст, 31-100%	52%	44%	30%	10%	30%
Раст, над 100%	32%	19%	50%	20%	47%

Забелешка: Интензитетот на бојата ја одразува големината на промената: темно зелената боја укажува на голем раст (над 30%), светлозелената боја умерен раст, белата боја дека нема промена, светло црвената боја умерен пад, темно црвената боја голем пад (над 30%).

Кога се споредуваат корисниците на ИПАРД II со контролната група на одбиени апликанти, евидентни се предностите во однос на перформансите за поддржаните фарми и рурални бизниси, особено во однос на растот на приходите и управувањето со трошоците. За М1, поддржаните апликанти пријавија повисока инциденца на зголемување на приходите, при што повеќето (80%) забележале добивка, додека контролната група покажа посилна концентрација околу 'без промена' (24%) и почест пад од над 30%. Во М7, корисниците, исто така, ги надминаа одбиените апликанти, над 90% пријавија раст на приходите, во споредба со во голема мера статичен или опаѓачки тренд кај контролната група. Споредбата сугерира скромни, но нееднакви промени во перформансите кај одбиените или апликантите што се повлекле. Ова го нагласува заклучокот дека неподдржаните апликанти можеби останале ограничени од ликвидноста и оперативните ограничувања. Некои успеале да го прошират производството и да го задржат бројот на вработени, други се соочиле со зголемени трошоци и ограничен раст на приходите, истакнувајќи ги ограничувањата на самофинансираната адаптација.



Графикон 11 Сопствена проценка по избрани индикатори за успех, (контролна) анкета на одбиени апликанти (Анкета 2025, n=54)

Забелешка: Апликантите во рамките на М3 одбија да одговорат на овие прашања

6.1.6. Вид на подобна инвестиција

Во рамките на М1, најголем дел од инвестициите во анкетата на корисниците се однесуваат на набавка и/или инсталација на нови машини, земјоделска механизација и опрема/инструменти за подобрување на земјоделските производствени активности на фармата (89%), по што следат значително помала зачестеност на инвестиции поврзани со купување и/или инсталација на нови машини и/или опрема за подобрување на стандардите за благосостојба на животните (5%), изградба или реконструкција на објекти за земјоделско производство (3%) и набавка и/или инсталација на нови машини и опрема/алатки за активности после бербата, преработка и директен маркетинг на фармата, воведување на нови технологии и процеси и подобрување и контрола на квалитетот и безбедноста на сировините и храната (3%). Други дополнителни инвестициски трошоци вклучуваат инвестиции поврзани со наводнување, изградба или реконструкција на објекти за трајни култури, преработка и маркетинг на самата фарма, заштита на животната средина и инфраструктура на фармата (околу 1%).

Во М3, 91% од инвестицијата е наменета за набавка на машини и опрема за преработка на земјоделски производи; 22% се дополнително поврзани со набавка на опрема за производство на енергија од обновливи извори, 12% вклучуваат градежни материјали и елементи за изградба на нови објекти или реконструкција и подобрување на постојните објекти, 9% имаат компјутерска опрема и софтвер, а околу 5% се декларирани како прифатливи трошоци поврзани со барањата за лиценци/патент и трошоците за маркетинг. Во М7, 85% од испитаниците инвестирале во нови машини или опрема, а 15% во градежни или материјали и елементи за реконструкција.

Интересно е да се спомене дека некои апликанти првично биле одбиени, но подоцна биле одобрени и финансирани во последователните повици во ИПАРД II Програмата, што беше потврдено и од анкетата и од длабинските интервјуа.

Во контролната анкета, мнозинството апликанти (68%) имале за цел да инвестираат во купување на земјоделска механизација или набавка на општа опрема, како одраз на напорите за подобрување на продуктивноста и оперативната ефикасност во различни земјоделски активности. Инвестициите во машини за преработка (7%) и изградба на капацитети (7%), исто така, имаат забележителен удел, што укажува на зголемен интерес за производство со додадена вредност и капацитет за преработка на фарма. Помал дел од апликантите биле фокусирани на наводнување и инфраструктура на фармите (4%), обновливи или енергетски ефикасни

системи (2%), а остатокот аплицирале за инвестиции во други категории како што се наводнување, подобрување на инфраструктурата на фармите, инвестиции во овоштарници, итн.

6.1.7. Процент мртов товар

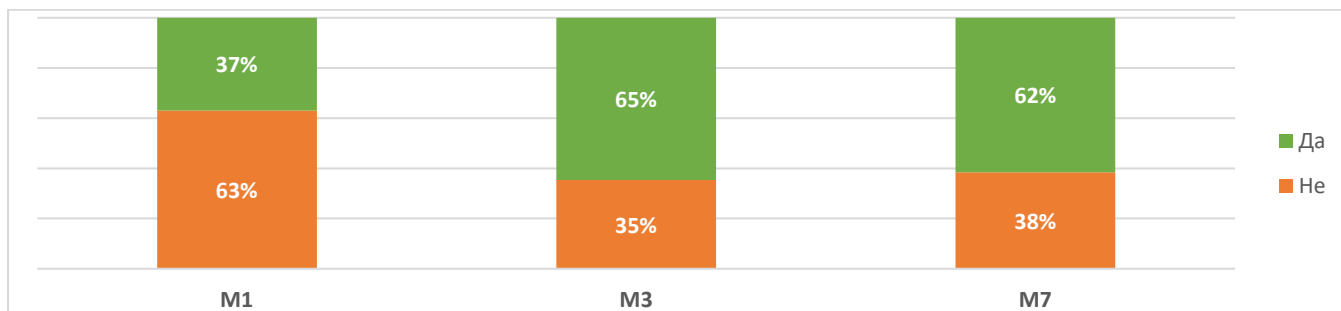
Проценката на мртов товар се користи за да се означи уделот на инвестицијата, кој би бил остварен од корисникот, и ако немало јавна поддршка за инвестицијата. Ниското ниво на мртов товар укажува на тоа дека инвестицијата во голема мера зависи од јавната поддршка и не би била остварена без поддршката. Високото ниво на мртов товар укажува на тоа дека инвестицијата би била остварена под секакви околности и без државна поддршка. Финансиски е пожелно јавните власти да имаат ниско ниво на мртов товар.

За М1, 22% од корисниците изјавиле дека воопшто не би инвестирале без грантот, додека само 13% би ги завршиле своите инвестиции целосно без оглед на поддршката. М3 покажува слична шема, при што 17% пријавиле дека немаат инвестиција без помош, а 14% укажуваат дека би инвестирале и целосно самостојно. М7 прикажува малку повисок мртов товар, при што 15% велат дека би ја направиле целосната инвестиција и независно, но 24% укажуваат дека воопшто не би инвестирале. Интересно е да се напомене дека во коментарите, корисниците кои изјавиле дека би инвестирале и без да добијат помош од ИПАРД II, посочија дека, во таков случај, би купиле поевтина или половна опрема или значително би го намалиле обемот на нивната инвестиција.

Табела 18 Удел на инвестицијата што корисниците би ја реализирале и без грантот од ИПАРД II (Анкета 2025)

	100% - целата инвестиција е реализирана	75 – 99%	50 – 74%	25 – 49%	1 – 24%	0% - ништо не е инвестирано
М1	13%	7%	15%	26%	17%	22%
М3	14%	9%	18%	11%	31%	17%
М7	15%	5%	10%	24%	22%	24%

Графиконот 12 го прикажува уделот на корисниците кои направиле дополнителни инвестиции надвор од оние поддржани од ИПАРД II Програмата помеѓу годината пред нивниот проект и 2024 година. Резултатите укажуваат дека корисниците во рамките на М3 и М7 имале поголема веројатност да направат други инвестиции, при што 65% односно 62% пријавиле дополнителни инвестициски активности, во споредба со само 37% во рамките на М1.



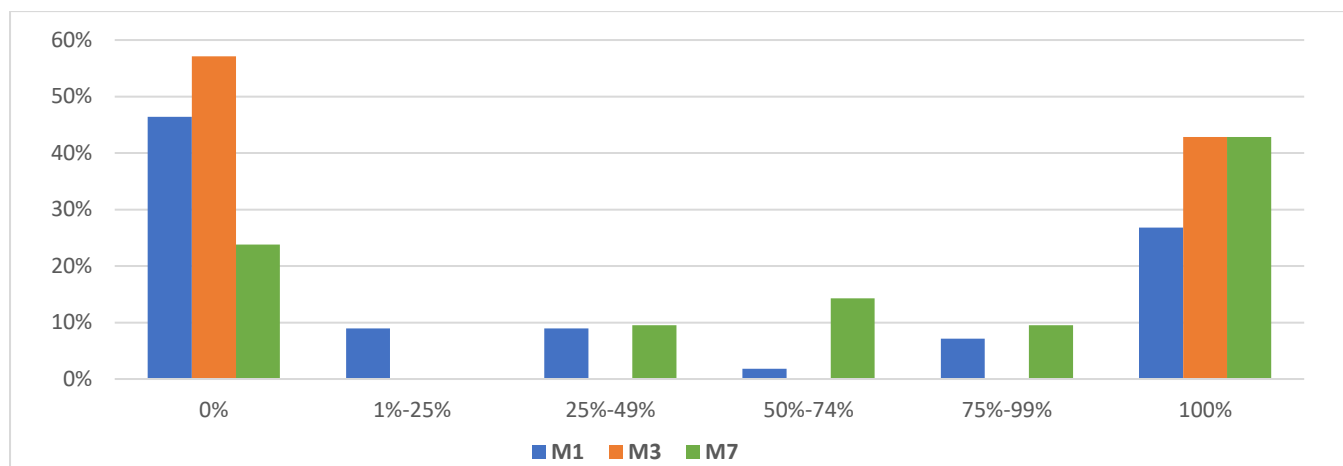
Графикон 12 Други инвестиции освен поддржаните од ИПАРД во периодот од годината пред инвестирањето до 2024 година (Анкета 2025)

Дополнителните инвестиции покрај ИПАРД II Програмата опфатиле широк спектар на активности во земјоделското производство, преработката и развојот на инфраструктурата. Многу корисници во рамките на М1 инвестирале во дополнителни земјоделски машини и опрема, како што се плугови, сејалки, прскалки, системи за наводнување и помошни алати за обработка на култури и одржување на овоштарници. Неколку испитаници во рамките на М3 ја споменаа изградбата и подобрувањето на објектите, вклучувајќи ги и производствените хали, магацинските простори и ладилниците. Други се фокусирале на модернизација и технолошки надградби, како што се инсталирање на фотоволтаични системи, машини за флаширање и пакување, компјутерска и софтверска опрема и транспортни возила. Откуп на земјиште е забележан од двајца

корисници во рамките на М3. Имаше инвестиции во М7 во опрема за пчеларство, брендирање или маркетинг иницијативи, инвестиции во туристички капацитети и инфраструктурни работи како оградавање, правење тераси и приклучоци за вода. Овие одговори укажуваат на тоа дека корисниците активно реинвестираат и во производствените капацитети и во модернизацијата, надополнувајќи ги своите ИПАРД II проекти со пошироки иницијативи за развој на земјоделството и бизнисот.

Повеќето испитаници изјавија дека нивните дополнителни инвестиции покрај ИПАРД II Програмата се финансирани од сопствени средства, или комбинација со банкарски кредит. Помала група се осврна на кофинансирање од националните програми како што се Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР), Министерството за економија, или Националната програма за млади земјоделци. Неколкумина, исто така, ја споменаа поддршката од ИМЕ или други меѓународни програми за развој.

Графикон 13 го илустрира степенот до кој контролната група (оние чии апликации за ИПАРД II биле одбиени или откажани) ги спровеле своите побарани инвестиции. Податоците покажуваат дека значителен дел од испитаниците не ги реализирале планираните инвестиции по одбивањето од ИПАРД II Програмата. Поточно, 46% од апликантите за М1 и 57% од апликантите за М3 не пријавиле реализација на инвестицијата (0%), во споредба со 24% од апликантите за М7. Сепак, значителен дел од испитаниците, особено во рамките на М3 и М7 (околу 42-43%), посочиле дека ги реализирале сопствените инвестиции во целост и покрај тоа што не добиле поддршка од ИПАРД II, што укажува на капацитет кај некои апликанти самостојно да продолжат со планираните подобрувања. Помал дел на испитаниците пријавиле делумно спроведување, при што стапката на реализација на инвестициите се движат помеѓу 1–74% и се релативно ограничени во однос на сите мерки.



Графикон 13 Проценка на мртов товар во контролната група (Анкета 2025, n=84)

Меѓутоа, длабинските интервјуа открија дека ограничен број земјоделци кои продолжиле со своите инвестиции и покрај одбивањето често го правеле тоа со прилагодување на обемот или квалитетот на нивните проекти. Овие апликанти, наводно, распределиле слични нивоа на финансиски ресурси како првично планираните, но се одлучиле за алтернативи со пониски трошоци, како што е купување опрема на старо или увоз на механизација од Кина - средства кои не ги исполнувале условите за поддршка од ИПАРД.

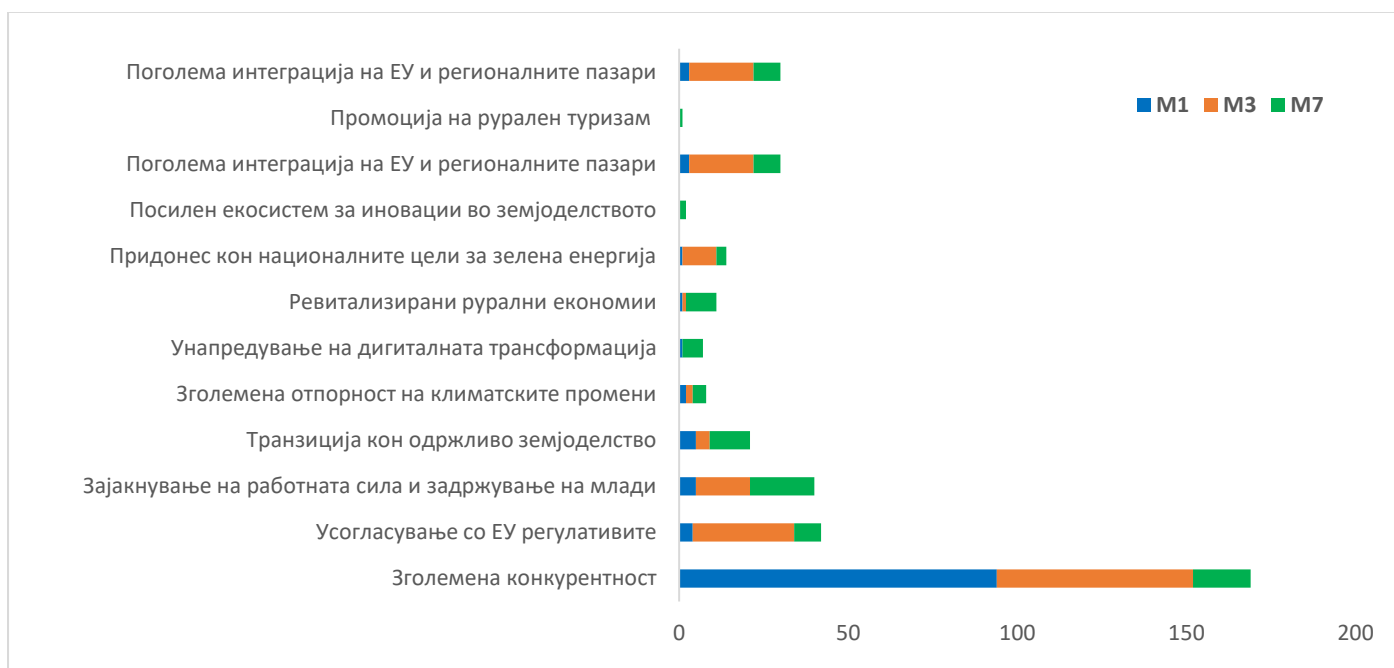
6.1.8. Резултати и влијание на ИПАРД II Програмата

Главен исход од инвестициите на ИПАРД II наведени од страна на корисниците беше силниот пораст на продуктивноста и ефикасноста, со вкупно 194 од 204 случаи пријавени во сите мерки, посочувајќи го ова како доминантно достигнување на програмата. Други значајни подобрувања вклучуваат стандарди за безбедност и хигиена на храната (56), намалени трошоци за енергија (28) и подобро знаење и вештини (24), што укажува на тоа дека модернизацијата и надградбата на вештините поради овие нови практики претставувале други клучни резултати. Помали, но значајни придобивки биле забележани во можноста за следење и можностите на пазарот (18), еколошките практики (17) и усвојувањето на иновации (15). Поретки исходи вклучуваат ефикасност во користењето на водата, донесување одлуки засновани на податоци, диверзификација на приходите и технолошка модернизација, секоја со помалку од 10 случаи.



Графикон 14 Главен исход од инвестициите во ИПАРД II (Анкета 2025)

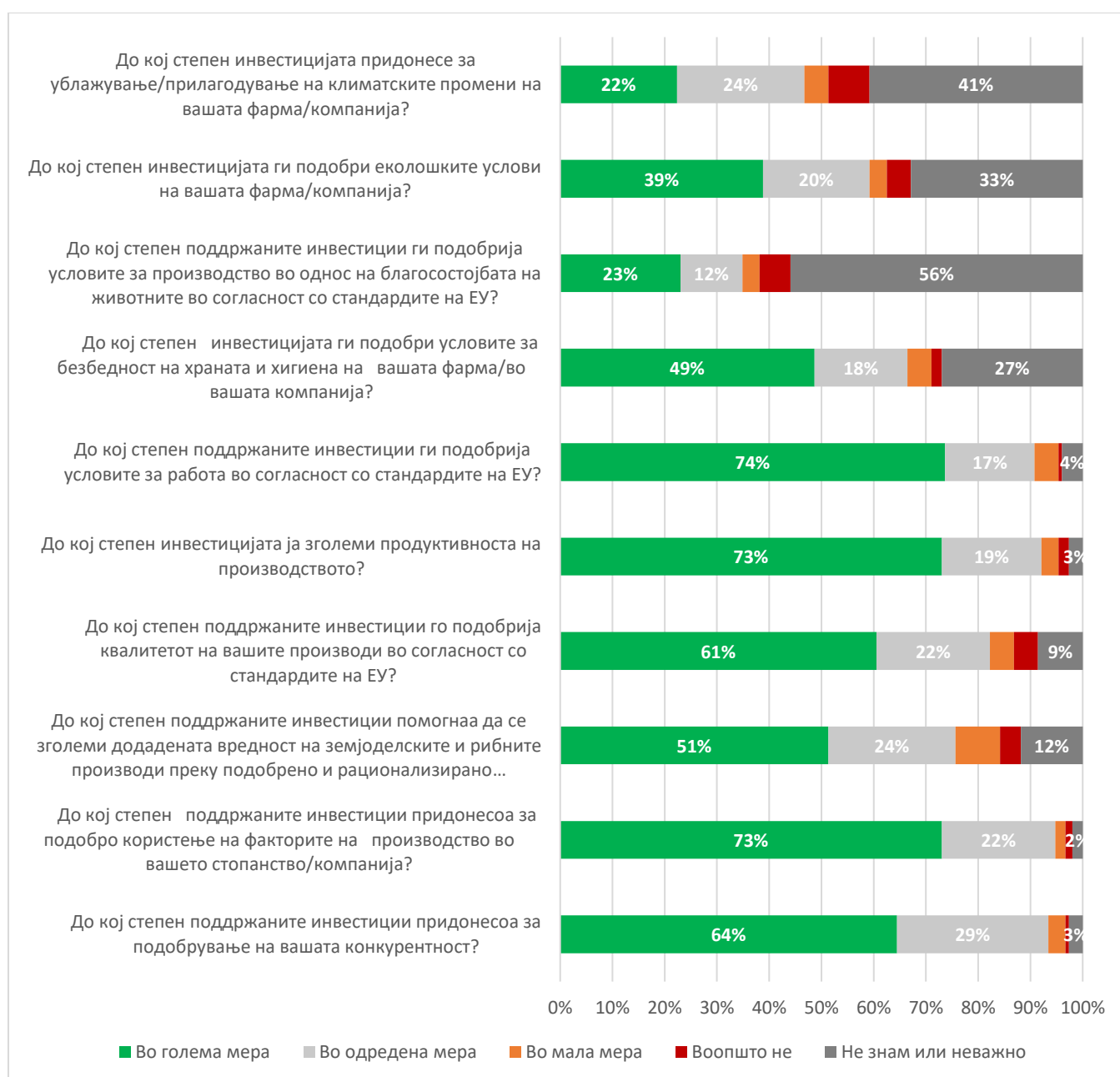
Програмата, според перцепцијата на корисниците кои требаше да ги изберат најдобрите три **области на влијание** од ИПАРД II Програмата, беше оценета како најсилна во однос на зголемување на конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор, со вкупно пријавени 169 случаи во сите мерки. Усогласеноста со прописите на ЕУ за квалитет на храната беше уште еден голем ефект, со 42 случаи, по што многу блиску следеше зајакнување на работната сила и задржување на младите во руралните средини со 40. Други важни влијанија вклучуваат транзиција кон одржливо земјоделство (21), поголема интеграција на пазарите на ЕУ и регионалните пазари (30) и придонес кон националните цели за зелена енергија (14). Умерени ефекти се забележани во ревитализацијата на руралните економии (11) и зголемувањето на отпорноста кон климатските промени (8), додека унапредувањето на дигиталната трансформација, промоцијата на руралниот туризам и намалувањето на загадувањето поретко се препознаваат како долгорочни влијанија.



Графикон 15 Главна последица од инвестициите од ИПАРД II (Анкета 2025)

6.1.9. Прашања поврзани со евалуација на влијанието на ниво на програма

Прашањата за евалуација во графиконот подолу кореспондираат со прашањата за евалуација на ниво на програма, бидејќи податоците од анкетата што конкретно се фокусира на мерката придонесуваат за подлабоко разбирање на влијанието на ниво на програма. Податоците покажуваат дека инвестициите поддржани од ИПАРД II имале силно позитивно влијание врз повеќе аспекти од успехот на агро-бизнисот. Повеќето корисници пријавија подобрувања во голема мера во продуктивноста (73%), работните услови (74%) и подобрата употреба на производствените фактори (73%), што покажува дека поддршката ефикасно ја зголемила ефикасноста. Високи позитивни одговори се забележани и за конкурентноста (64%, или 93% вклучувајќи и „до одреден степен“) и квалитетот на производот (61%), додека 51% пријавиле значителни придобивки во додадената вредност на производите и 49% подобрувања во безбедноста и хигиената на храната. Благосостојбата на животните не беше релевантна за многу испитаници, поради помалиот број на проекти поврзани со добиток. Свеста беше многу пониска во областите како што се условите на животната средина (39%) и адаптацијата или ублажувањето на климатските промени (22%), каде што многу испитаници означија „не знам“. Наодите сугерираат дека инвестициите преку ИПАРД II најефикасно ја зголемија продуктивноста, ефикасноста и стандардите за квалитет, со релативно помало влијание во областите поврзани со животната средина и климата.



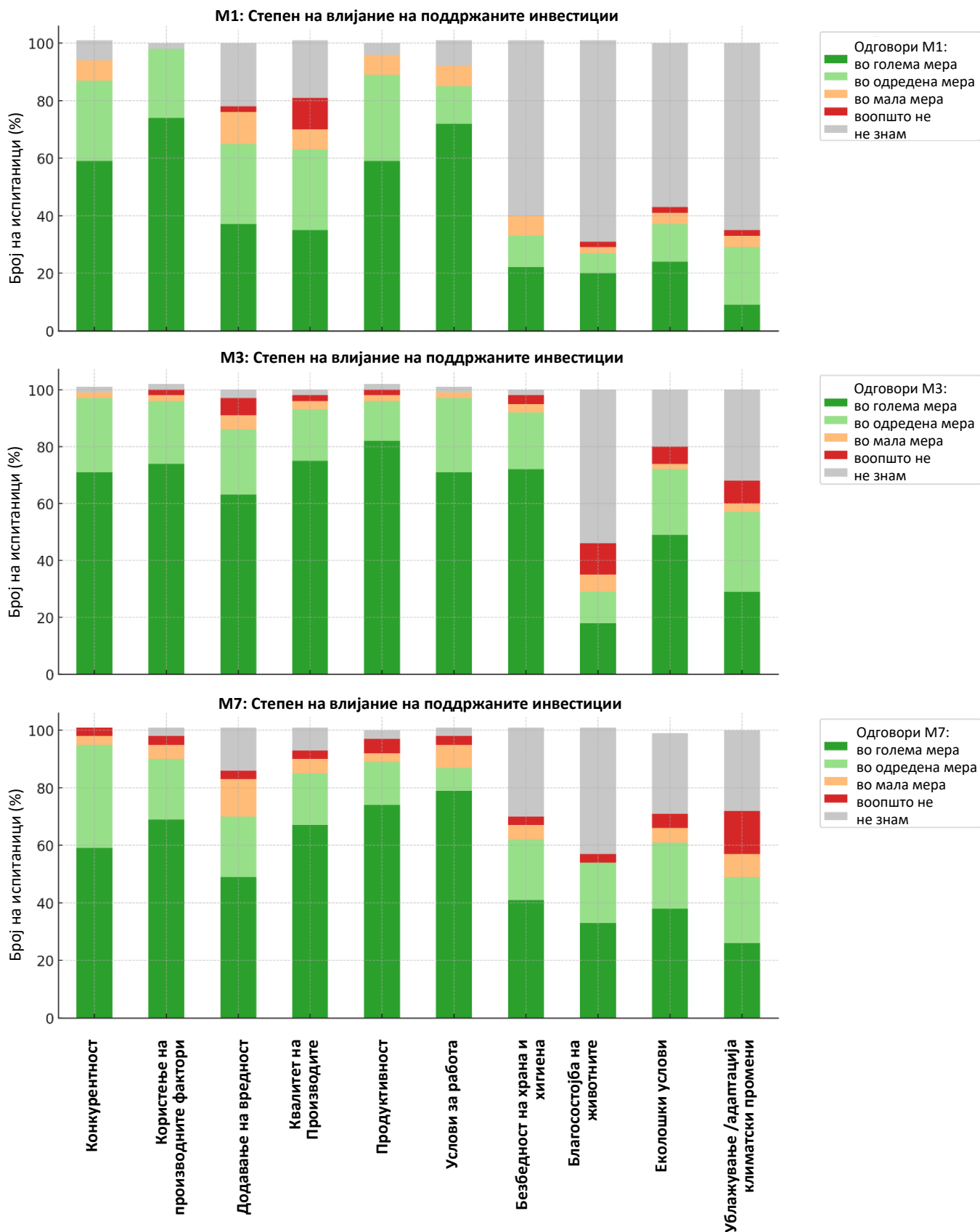
Графикон 16 Прашања поврзани со влијанието на ИПАРД II инвестициите на ниво на програма (Анкета 2025)

Резултатите покажуваат дека перципираното влијание на инвестициите во рамките на ИПАРД II варира од мерка до мерка, но постојано е позитивно во повеќето клучни области. За М1, највисокото учество на корисниците кои пријавуваат големи подобрувања е во користењето на производните фактори (74%) и условите за работа (72%), додека конкурентноста и продуктивноста се оценети не толку силно (59%). Умерени подобрувања се забележани во додадената вредност (37%) и квалитетот на производот (35%), при што ефектите врз безбедноста и хигиената на храната се уште помалку изразени (22%). Наспроти тоа, голем дел од корисниците укажаа на несигурност или ограничено влијание во врска со подобрувањата на животната средина (57%) и адаптацијата кон климатските промени (65%), што укажува на тоа дека овие области не биле препознаени како области што биле директно под влијание на поддршката.

За М3, резултатите беа исклучително силни со над 70% од корисниците кои пријавија значителни подобрувања во конкурентноста (71%), квалитетот на производството (75%), продуктивноста (82%) и работните услови (71%). Во М7, највисоки резултати се забележани за работните услови (79%), продуктивноста (74%) и квалитетот на производот (67%), што укажува на значителни придобивки за модернизација и ефикасност. Сепак, слично на М1, помалку корисници забележаа големи влијанија во подобрувањата на животната средина (38%) или адаптацијата кон климатските промени (26%).

Дополнителните коментари за влијанието повторуваат дека повеќето корисници сметаат дека инвестициите во рамките на ИПАРД II имаат силно позитивно влијание врз нивната продуктивност, конкурентност и усогласеност со стандардите на ЕУ. Многу учесници нагласија дека поддршката им овозможила да ја модернизираат својата опрема, да ги прошират производствените капацитети, да го подобрат квалитетот на производите и да воведат нови технологии што ја направиле нивната работа поефикасна и усогласена со стандардите за безбедност на храната и животната средина. Неколку испитаници изјавија дека без поддршката од ИПАРД, тие не би биле во можност да ги направат инвестициите во ист обем или во иста временска рамка.

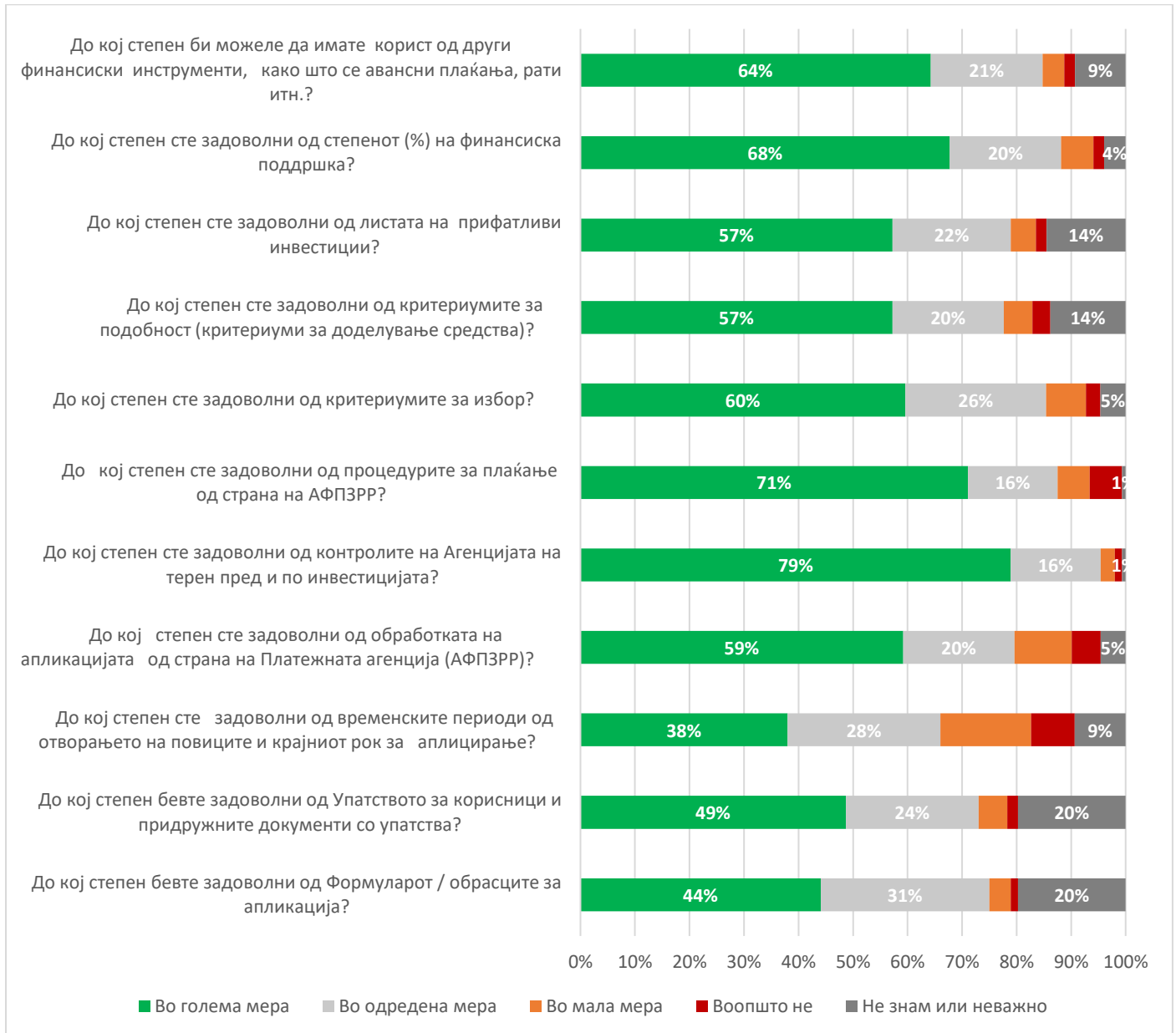
Позитивните искуства вклучуваа зголемен континуитет во производството, модернизација на производствените капацитети, подобри услови за работа и намалена потрошувачка на енергија. Сепак, испитаниците изразија незадоволство поради одложени плаќања, административна неефикасност или неоправдани одбивања на дел од нивното финансирање. Некои корисници, исто така, истакнаа дека иако инвестицијата подобрила одредени аспекти од производството, севкупниот финансиски ефект бил ограничен поради надворешни фактори како што се суша, флукуирачки пазарни цени или поради фактот дека инвестицијата била мала.



Графикон 17 Прашања поврзани со влијанието на ИПАРД II инвестициите по мерка (Анкета 2025)

6.1.10. Прашања поврзани со евалуација на дизајнот, администрацијата и процедурите на програмата

Една од главните цели на екс-пост евалуацијата е да се оцени **дизајнот на програмата, администрацијата и применетите процедури** во текот на спроведувањето. Ставовите на корисниците се важни за расветлување на темите. Анкетата базирана на интервјуа на избрани корисници собра информации за нивното задоволство и искуствата од програмата. Одговорите на овој сет на прашања се елаборирани долу.



Графикон 18 Прашања поврзани со дизајнот, администрацијата и процедурите на програмата (Анкета 2025)

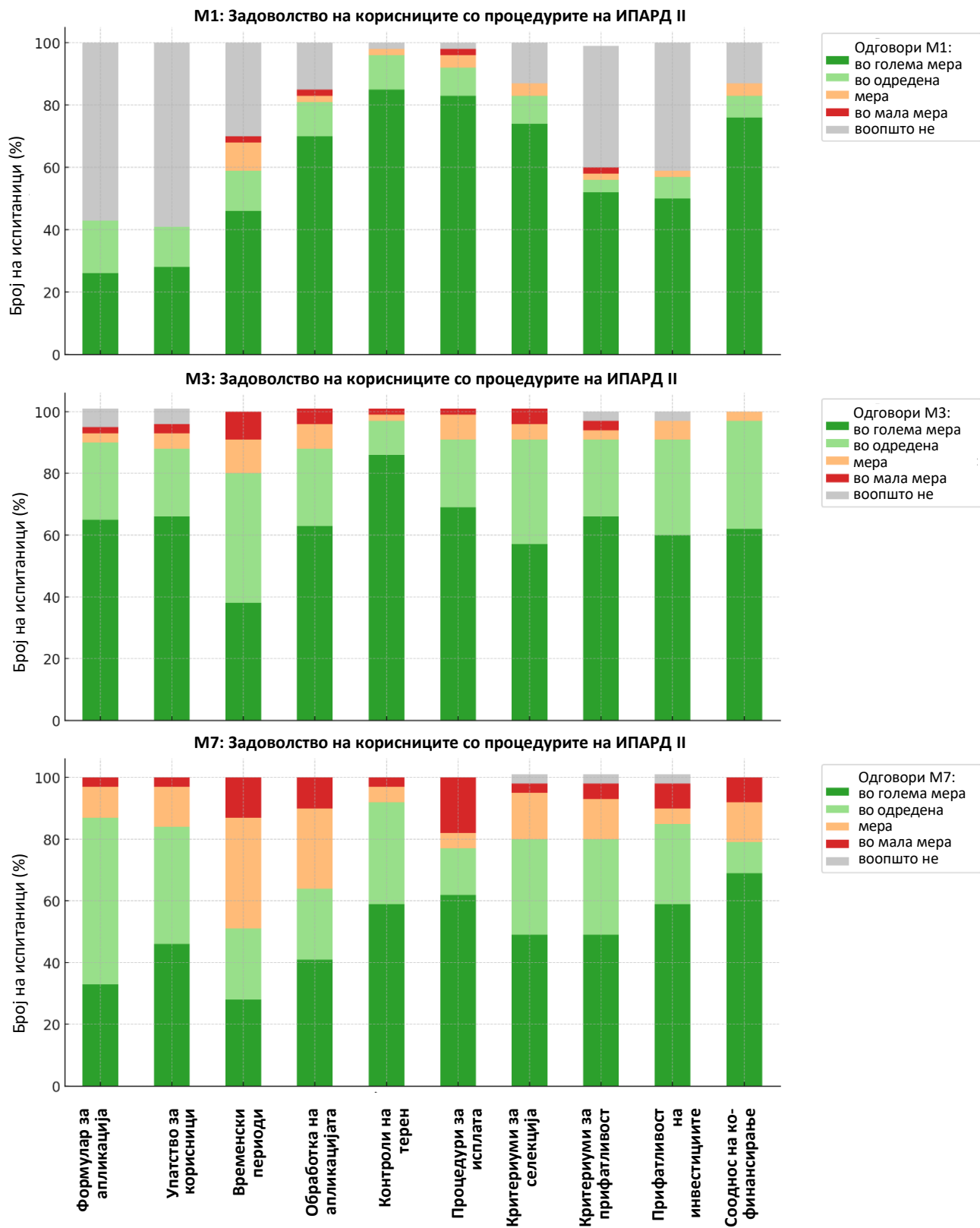
Резултатите укажуваат на генерално високо ниво на задоволство кај корисниците со процесот на аплицирање и спроведување на ИПАРД II. Најголемо задоволство беше пријавено со контролите на терен (79%), процедурите за плаќање (71%) и соодносот на финансиска поддршка (68%), при што големо мнозинство се изјаснија дека се во голема мера задоволни. Беа забележани умерени поволни перцепции во однос на обработката на апликациите (59%), критериумите за избор (60%) и критериумите за подобност (57%). Задоволството беше нешто помало во однос на формуларот за аплицирање (44%), насоките и придружните документи (49%) и временските периоди за повици и рокови (38%), при што околу една петтина од испитаниците сметаа дека овие области се нејасни или им претставувале предизвик. Сепак, важно е да се спомене дека во многу случаи апликациите биле подготвувани од надворешни лица, така што честопати самите корисниците не ја пополнуваат апликацијата и не се запознаени со неа. Релативно мал дел од корисниците (5–

8%) изразија севкупно незадоволство, додека околу 10–20% посочија дека одредени елементи не биле релевантни за нив или не биле сигурни. Овие резултати сугерираат дека иако административните и финансиските процедури биле добро прифатени, постои простор за подобрување во делот на јасноста, пристапноста и времето на процесите поврзани со апликацијата.

МЗ се издвои со најсилно севкупно задоволство, покажувајќи повисока доверба во ефикасноста, транспарентноста и административната јасност на Агенцијата за ИПАРД. М1, исто така, имаше добри резултати во финансиските аспекти и аспектите поврзани со контролата, но покажа помало задоволство од процедурите за аплицирање, насоките и времето на повици, во однос на кои значителен дел од испитаниците посочија несигурност. М7, иако имаше добро ниво на задоволство во однос на исплатите и контролите, имаше и повеќе мешани искуства и малку повисоко незадоволство, особено во однос на времето за аплицирање и критериумите за подобност. Заедничко за сите мерки беше признавањето на ефективност на механизмите за финансиска поддршка, наспроти потребата од поголемо поедноставување и јасност во процесите за аплицирање и комуникација.

Коментарите дадени од корисниците одразуваат мешавина од практични повратни информации, административни предизвици и благодарност за поддршката од ИПАРД II. Многу учесници изразија задоволство од добиената поддршка и ја препознаа програмата како „корисна за развој на земјоделството“, но сепак посочија и неколку системски проблеми. Тема која се повторуваше беа бавните процедури за обработка и исплата, при што корисниците нагласија дека долготројно време потребно за одобрување (понекогаш и до три години, како што се гледа од целосната анализа на базата на податоци на корисниците), креираат финансиски притисок и несигурност. Бројни испитаници препорачаа воведување авансни плаќања или исплата во рати по фази, за да се олесни товарот на готовинскиот тек, бидејќи инвестициите во рамките на програмата биле финансирани однапред од страна на корисниците.

Неколку корисници ја истакнаа прекумерната административна сложеност, опишувајќи ги барањата за документација како долготрајни и бирократски, додека други забележаа неконзистентна или нејасна комуникација за повиците за аплицирање и роковите. Повратните коментари, исто така, вклучуваа предлози за проширување на листата на подобни инвестиции. Некои корисници пријавија дека контролите и мониторингот се премногу ригидни или слабо прилагодени на специфичните типови на производство (на пример, пчеларство) и повремено спроведувани од инспектори кои не се запознаени со реалноста на секторот. Други ги коментираа многу кратките рокови за доставување дополнителни информации до Агенцијата за ИПАРД, кои треба да бидат пофлексибилни и продолжени.

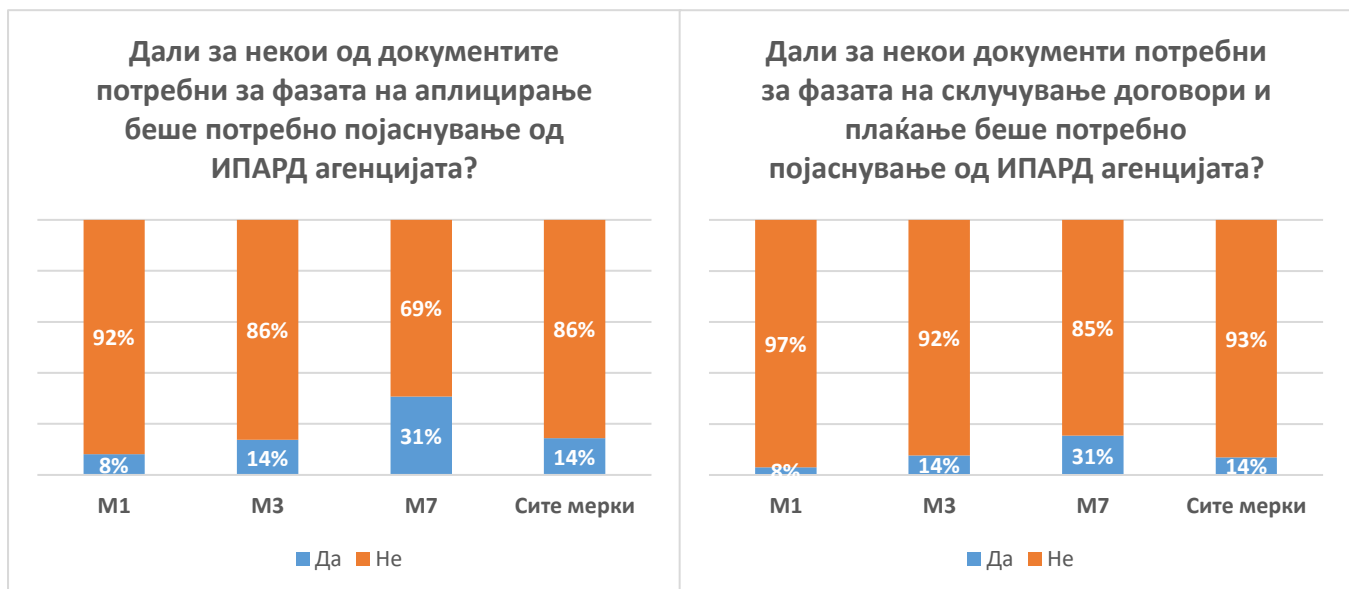


Графикон 19 Прашања поврзани со дизајнот, администрацијата и процедурите на програмата, по мерка (Анкета 2025)

6.1.11. Разбирање на процедурите и предизвиците со документацијата за време на аплицирањето

Директно прашувајќи ги корисниците, анкетата покажа дека повеќето не побарале **појаснување од Агенцијата за ИПАРД** во текот на фазите на аплицирање или склучување договори и плаќање. Во текот на фазата на аплицирање, севкупно 14% од испитаниците побарале појаснување, со повисоки стапки во рамките на М7, каде што 31% побарале дополнително појаснување. Квалитативните коментари дадени од апликантите ја расветлуваат природата на овие тешкотии. Најчесто барале појаснувања во врска со пополнувањето на формуларот за аплицирање и подготовката на придружната документација, вклучувајќи ги понудите од добавувачи и извештаите за влијанието врз животната средина. Некои апликанти побарале дополнителни насоки за банкарската документација, доказот за плаќање, техничките спецификации, градежните дозволи и подобноста на одредени инвестиции, вклучително и дали е потребна студија за влијанието врз животната средина за конкретни видови инвестиции. Неколку испитаници ја истакнаа потребата од појасни инструкции на почетокот на процесот, истакнувајќи дека им требало „појаснување за речиси сите документи“ или дополнителни објаснувања за општите процедури за аплицирање. Неколку апликанти, исто така, ја споменаа неизвесноста во врска со договорите за закуп на земјиште, барањата за нотарска заверка и класификацијата на големината на претпријатието (микро или мало).

За фазата на склучување договори и плаќање, бројот на оние коишто барале појаснување дополнително падна на само 7%, и при тоа повторно М7 (15%) покажа малку поголема побарувачка за помош. Меѓутоа, квалитативните коментари откриваат неколку предизвици што се повторуваат а се поврзани со подготовката и проверката на договорната и финансиската документација. Корисниците најчесто барале појаснување дали им се комплетни потребните документи, банкарските извештаи и договорите за кредит. Дополнителни прашања се однесувале на доставување на договори со изведувачи, фактури издадени од добавувачи или банки и сертификати за потекло на опремата. Некои апликанти побарале дополнително објаснување за EUR-1 и царинската документација, особено за увезените материјали и машини, како и за договорите за искористување на кредитот и нивното право на надоместок. На другите им била потребна помош за да проверат дали нивната документација е во согласност со барањата за конечната исплата. Неколку коментари, исто така, ја истакнаа неизвесноста за тоа дали одредени документи поврзани со животната средина или градежништвото и понатаму биле неопходни во оваа фаза или веќе биле опфатени во претходните фази.

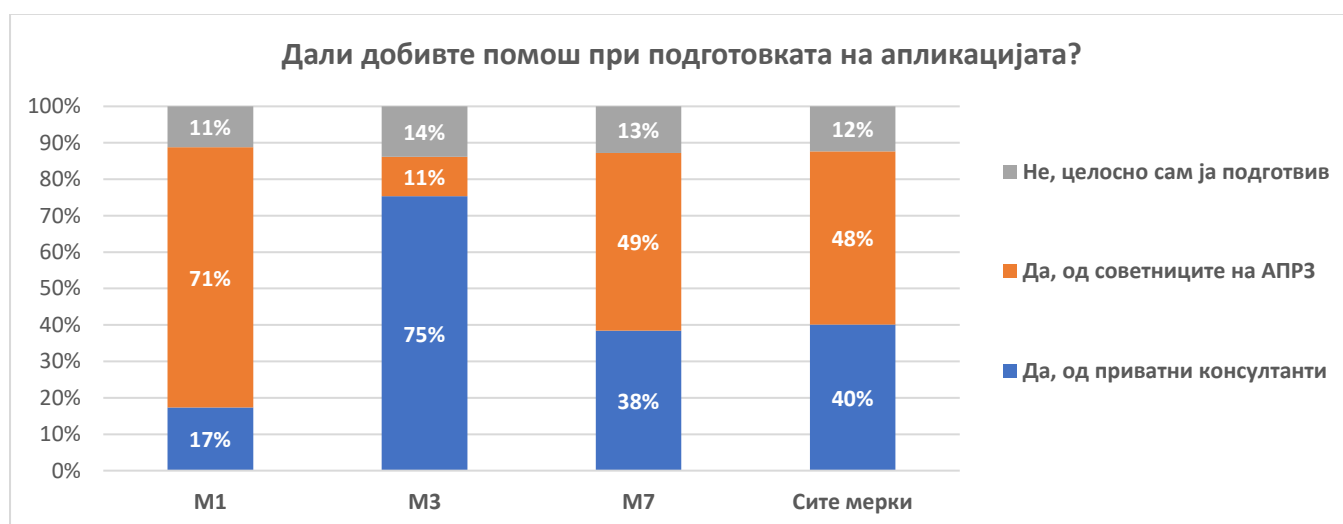


Графикон 20 Појаснувањата побарани од Агенцијата за ИПАРД од страна на корисниците, по мерка (Анкета 2025)

Во контролната анкета, 92% од испитаниците навеле дека не барале дополнително објаснување, додека само 8% изјавиле дека им требало дополнително појаснување за потребните документи. Најголема потреба за појаснување имало во М3 (во 14% од пријавените случаи). На прашањето за тешкотиите со документацијата, 63% од испитаниците изјавиле дека немале проблеми, додека 21% не биле сигурни, веројатно поради нивното потпирање на консултант или советници за средување на документацијата. Меѓу оние кои се соочиле со

проблеми, за М1, испитаниците најчесто споменуваа проблеми со документацијата за земјиштето, проблеми околу разбирањето на барањата и упатствата и кратките рокови за обезбедување на потребните документи како што се понудите и сертификатите за потекло. Еден земјоделец посочил дека документот за потеклото на материјалите (жица за ограда од Србија) пристигнал по истекувањето на крајниот рок за поднесување, опишувајќи го процесот како несправеден и обесхрабрувачки. За М3, главното прашање се однесуваше на подготовката на бизнис планот и барањето за прибирање на три понуди што можат да се споредат. Апликантите истакнаа дека оваа обврска, заедно со потребата да се побараат нови понуди за да се обезбеди споредливост, не само што го оптоварил административниот процес, туку и ги затегнал односите со добавувачите, особено со оние кои на крајот не биле избрани во постапката за набавка. За М7, најчестите проблеми се однесуваа на понудите за набавки и потврдите за поддршка, при што некои апликанти истакнаа дека иако биле дадени објаснувања, добивањето на потребните потврди и понатаму било тешко.

Податоците од анкетата покажуваат дека повеќето апликанти побарале **помош при подготовката на своите ИПАРД II апликации**, при што 88% генерално се потпираше или на приватни консултанти (40%) или на советници од АПРЗ (48%), а само 12% од апликациите се подготвени независно. Видот на помошта варира значително од мерка до мерка. За М1, мнозинството (71%) добиле помош од советниците на АПРЗ, што го покажува силниот ангажман на јавните советодавни служби со помалите или примарните производители. Спротивно на тоа, апликантите за М3 најмногу зависеле од приватни консултанти (75%), со посложени или поголеми инвестиции за кои била потребна специјализирана техничка и административна експертиза. Во рамките на М7, поддршката била порамномерно распределена помеѓу консултантите (38%) и советниците на АПРЗ (49%), што укажува на мешавина на јавна и приватна помош, бидејќи секторите во рамките на оваа мерка се различни, од мали пчелари, до рурални мини-фабрики, угостителски и сместувачки капацитети.



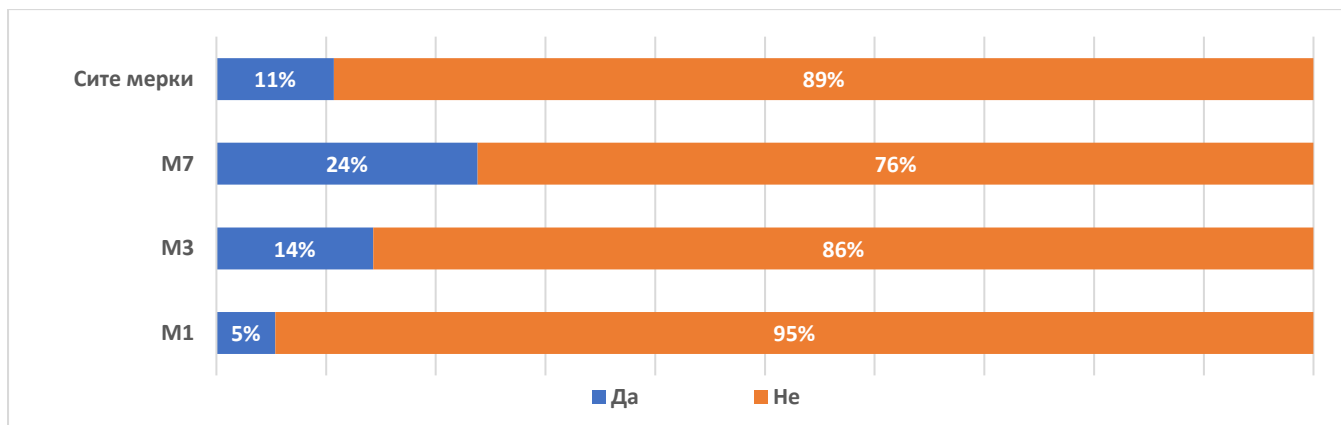
Графикон 21 Примена помош во подготовка на ИПАРД II апликација (Анкета 2025)

Во контролната анкета, повеќето апликанти (48%), слично на корисниците, пријавиле дека добивале помош од советниците на АПРЗ, повторно укажувајќи дека оваа јавна служба за поддршка игра централна улога во процесот на аплицирање. Ова беше особено евидентно во М1 (63% добиле помош од АПРЗ). Други 27% побарале помош од приватни консултанти. Помал дел од апликантите самостојно ги подготвиле своите апликации (15%). Преостанатите апликации се потпираше на поддршка од семејството или други актери, како што се земјоделски здруженија или добавувачи. Ваквата распределба сугерира дека повеќето апликанти бараат професионална или институционална поддршка, што ги одразува техничките и административните тешкотии за пополнување на ИПАРД апликациите без стручни упатства.

Двајца од испитаниците (од вкупно 204) се нашле во **ситуација која сметале дека била несоодветна или процедурална**. Во првиот случај, корисник на М3 пријавил дека пред да ја поднесе својата апликација, и приватен консултант и советник за неа потврдиле дека било прифатливо да се вклучи опрема со потекло надвор од ЕУ до вредност од 100.000 евра. Меѓутоа, во фазата на плаќање, оваа опрема била исклучена како неподобна, што резултирало со одбивање на дел од плаќањето, што апликантот го смета како недостаток на транспарентност, недоследно толкување на правилата од Агенцијата за ИПАРД, неправедно и неефикасно

упатување меѓу советодавните и институциите за спроведување. Вториот случај се однесувал на корисник на М7 кој тврдел дека нивната апликација првично била одбиена од тривијални причини, но по лична интервенција од познаник, одлуката била поништена и одобрена.

Податоците од контролната анкета покажуваат дека поголемиот дел од испитаниците (89%) пријавиле дека не се соочиле со неправедни, несоодветни или процедурални ситуации за време на процесот на аплицирање за ИПАРД. Сепак, 11% навеле дека се соочиле со такви ситуации, што укажува на тоа дека тие случаи на перципирано неетичко однесување може да бидат ретки, но сепак постојат. Неколку учесници опишаа искуства на нееднаков третман, наведувајќи дека некои апликанти биле одбиени за помали технички пропусти, додека други со помал капацитет и заслуги биле одобрени, предизвикувајќи сомнеж за конзистентноста на критериумите при одлучувањето. Други користеа силни зборови како што се „криминално“ или „однесување слично на мафија“ како одраз на длабока фрустрација и перципирана неправда. Некои случаи се однесуваа на процедурални нерегуларности, како што се загубени или непобарани документи, или добивање нецелосни или нејасни објаснувања за причините за одбивањето. Еден испитаник сподели инцидент каде што бил контактиран од приватен телефонски број од страна на лице кое тврдело дека ја претставува Агенцијата и бил поканет на состанок за да „преговара“ за одобрување на проектот - чин што апликантот го идентификувал како многу несоодветен и непрофесионален. Овие сведочења, иако ограничени по број, ги истакнуваат предизвиците поврзан со довербата и интегритетот во рамките на системот за спроведување. Дури и изолираните неетички или нетранспарентни практики можат да ја поткопаат довербата во правичноста на ИПАРД процесот. Овие наоди ја истакнуваат важноста од одржување на силни механизми за транспарентност и отчетност, како и јасни канали за комуникација за пријавување и решавање на потенцијални злоупотреби.

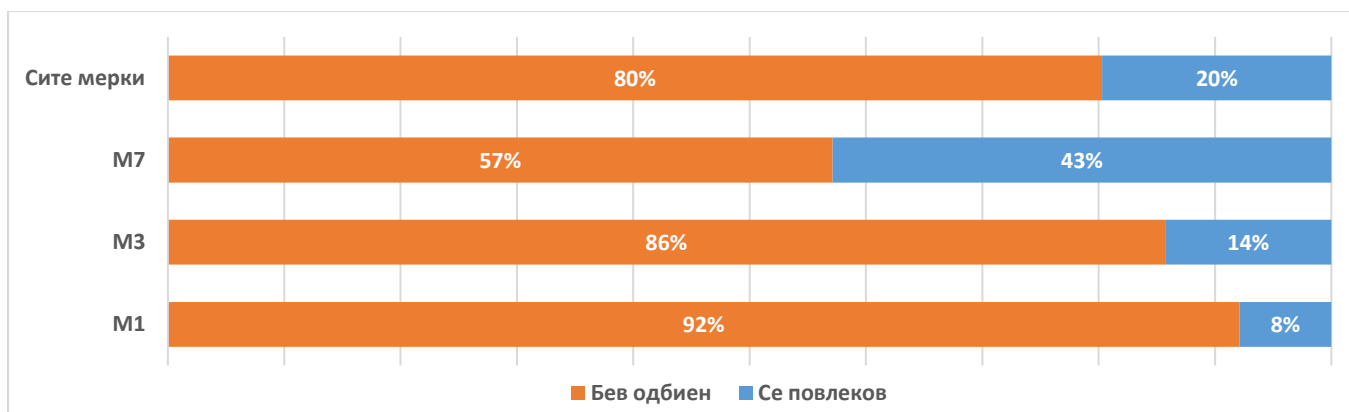


Графикон 22 Дали одбиените или апликантите што се повлекле се соочиле со неправедна ситуација (Анкета 2025, n=84)

6.1.12. Сознанија од лица кои не се корисници

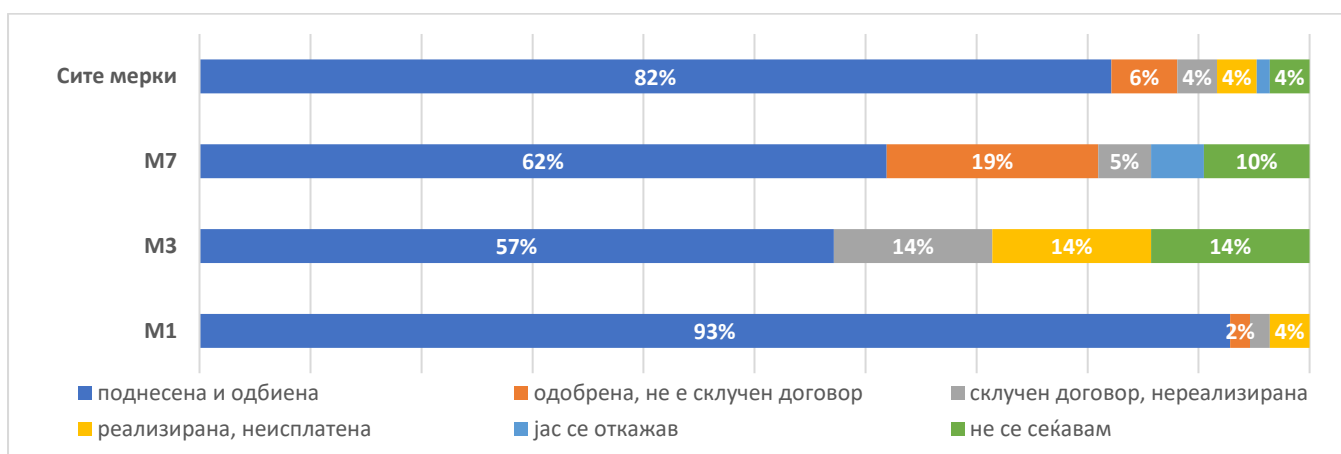
Повеќето испитаници во контролната анкета од не-корисниците поднеле помеѓу една и две апликации за повиците за ИПАРД II, што претставува 44 проценти, односно 37 проценти од примерокот. Помал дел (14 проценти) пријавиле дека поднеле три апликации, додека многу малку аплицирале четири (1 процент) или пет (2 проценти) пати. Во однос на добиените грантови, само 26 проценти од учесниците пријавиле дека добиле еден грант, а 7 проценти добиле два гранта (покрај оној за кој биле одбиени), додека ниту еден не пријавил дека добил три грантови. Значителен дел од примерокот (67 проценти) или не добиле грантови или не дале одговор.

Податоците од анкетата покажуваат дека **главна причина за нереализирање на инвестициите** е одбивањето од страна на Агенцијата за ИПАРД, пријавено од 80 проценти од испитаниците. Ова покажува дека повеќето апликанти не можеле да продолжат поради административни одлуки или одлуки поврзани со исполнување на условите. Спротивно на тоа, 20 проценти од испитаниците изјавиле дека доброволно се повлекле, што укажува на тоа дека помал дел од апликантите одлучиле самостојно да го прекинат процесот.



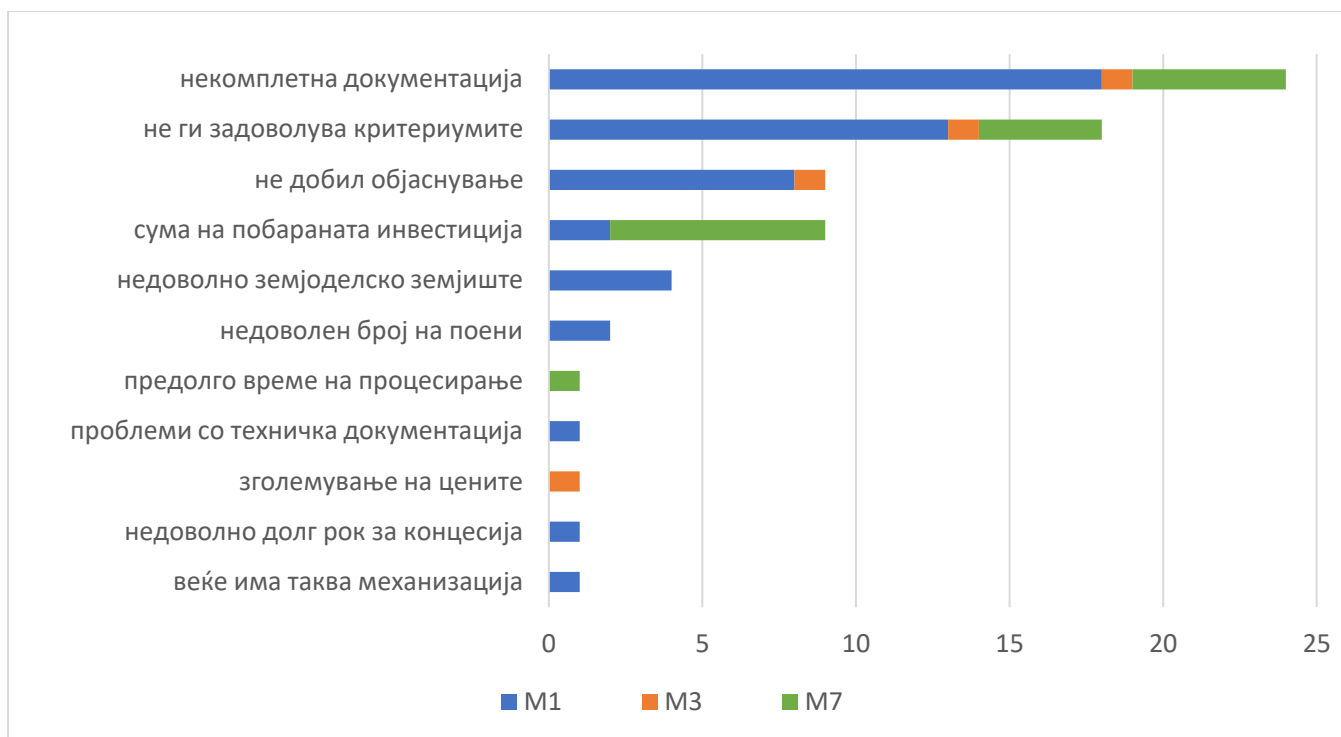
Графикон 23 Причина за неспроведување на инвестицијата, анкета на одбиените апликанти (Анкета 2025, n=66)

Повеќето анкетирани апликанти (82%) пријавиле дека нивните ИПАРД II апликации биле поднесени, но одбиени, што укажува дека повеќето не напредувале по фазата на евалуација. Помал дел (6%) изјавиле дека нивните апликации биле одобрени, но не бил потпишан договор, додека 4% имале одобрени проекти и договор за истите, но не биле реализирани, а други 4% пријавиле проекти кои биле реализирани, но не биле исплатени. Само 1% од испитаниците доброволно се повлекле, а 4% не можеа да се сетат на постигнатата фаза.



Графикон 24 Достигната фаза во процесот на обработка и спроведување, анкета на одбиени апликанти (Анкета 2025, n=84)

Во однос на **причините за одбивање**, најчесто цитираното прашање беше нецелосна документација (29%), проследено со неисполнување на критериумите за подобност (21%). Други вообичаени објаснувања беа износот на бараната инвестиција (11%). Поретки причини беа недоволна површина на земјиштето (5%), недоволен број поени (2%) и разни технички или административни проблеми како што се промени во цените, несоодветна техничка документација или продолжено време за обработка (секој околу 1%). Во истражувањето, 11% од испитаниците изјавиле дека „не добиле објаснување“ поради што биле одбиени, што укажува на комуникациски јаз помеѓу административниот процес и разбирањето од страна на апликантите на причините за нивното одбивање. Околу 6% од испитаниците не можеа да се сетат на причината за одбивањето/откажувањето, а осум учесници не дадоа одговор.

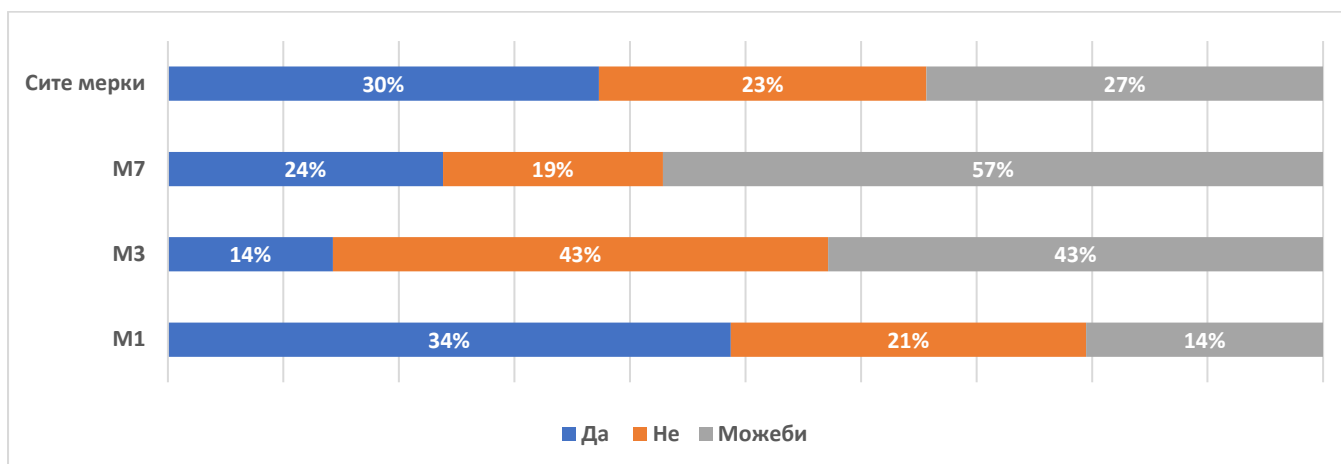


Графикон 25 Причина за одбивање или откажување (Анкета 2025, n=76)

Коментарите одразуваат комбинација на перципирана административна ригидност, нејасна комуникација и наведен недостаток на праведност во процесот на одбивање на ИПАРД. Иако многу причини се технички оправдани (недостасувале документи, критериуми за подобност), начинот на кој овие проблеми биле соопштени и администрирани придонеле за фрустрација и недоверба меѓу апликантите. Поедноставувањето на процедурите, обезбедувањето појасни насоки за подобност и подобрувањето на транспарентноста во евалуацијата би можеле значително да го подобрат кредибилитетот и пристапноста на идните повици.

Споредбата помеѓу податоците од анкетата и базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД открива некомплетна или документација што фали што се издвојува како доминантна причина за одбивање. Некомплетната документација беше најчеста причина за M1 (75%) и високо застапена во M3 (21%) и M7 (34%). Ова значи дека апликантите често не успеваат да ги достават сите потребни материјали, што резултирало со автоматска дисквалификација. И двете бази на податоци, исто така, покажуваат дека неусогласеноста со критериумите за подобност или инвестирање, исто така, значително придонеле за одбивања. Во базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД, неприфатливите инвестиции, несоодветната култура/активност или тоа што биле под минималните прифатливи трошоци, претставуваат помеѓу 5–11% од евидентираниите одбиени случаи по мерка. Ова укажува дека покрај проблемите со документацијата, апликантите честопати се борат да ги исполнат формалните услови за подобност на програмата и техничките услови. Заедно, двата извори прикажуваат кохерентна слика: одбивањата првенствено произлегуваат од административни недостатоци, нецелосни поднесоци и неисполнување на технички или финансиски услови, надополнети со комуникациски бариери помеѓу апликантите и Агенцијата за ИПАРД.

Податоците покажуваат дека само мал дел од испитаниците (7%) веќе аплицирале за ИПАРД III Програмата, додека огромното мнозинство (73%) сè уште не учествувале. Оваа ниска стапка на учество укажува или на ограничена свесност за новата фаза на програмата, обесхрабрување поради претходни искуства или тековни одложувања на подготовките. Сепак, интересот за идно учество останува умерено позитивен. Околу 30% од испитаниците изразија јасна намера да аплицираат, а други 27% рекоа дека можеби ќе размислат да аплицираат, што покажува дека повеќе од половина од анкетираниите апликанти остануваат отворени за идно вклучување. Во меѓувреме, 23% се изјасниле дека не се заинтересирани, што можеби го одразува незадоволството или заморот од претходните процеси на аплицирање. Во анкетата на корисниците, 10% веќе аплицирале и добиле ИПАРД III грант.



Графикон 26 Интерес за аплицирање за ИПАРД III, (контролна) анкета на одбиени апликанти (Анкета 2025, n=67)

6.2. Времетраење и време на обработка на проектните апликации

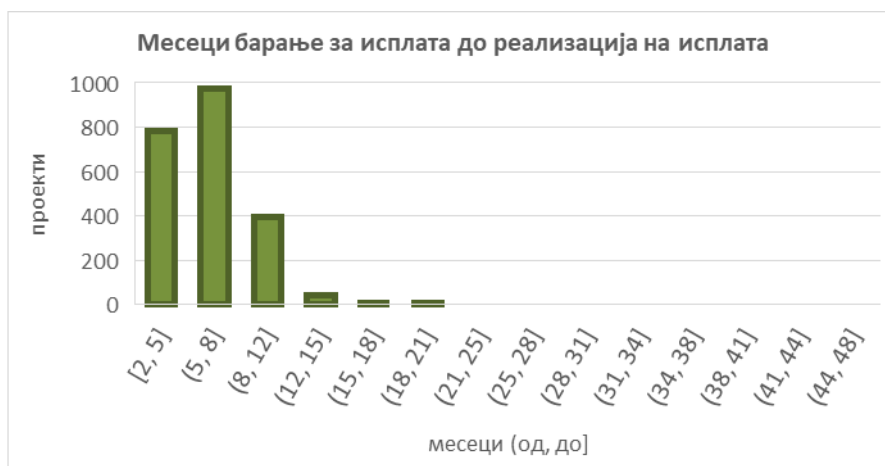
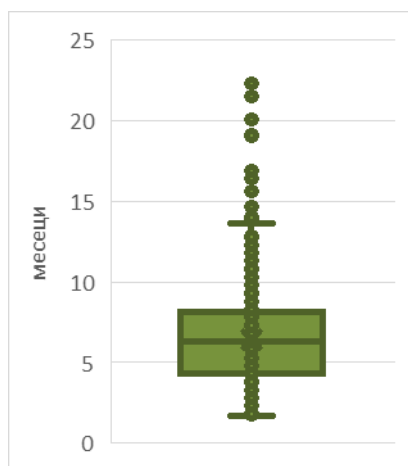
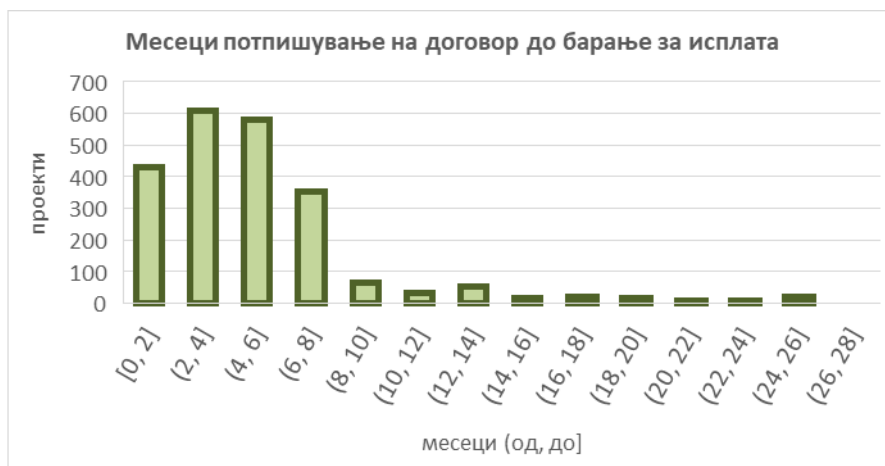
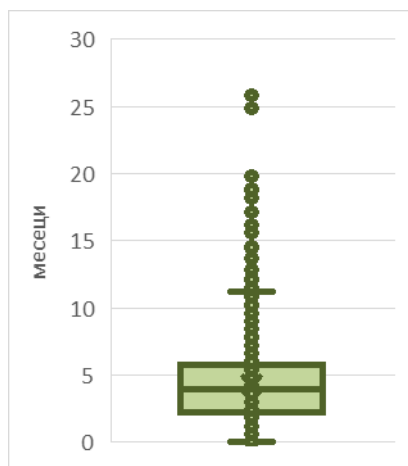
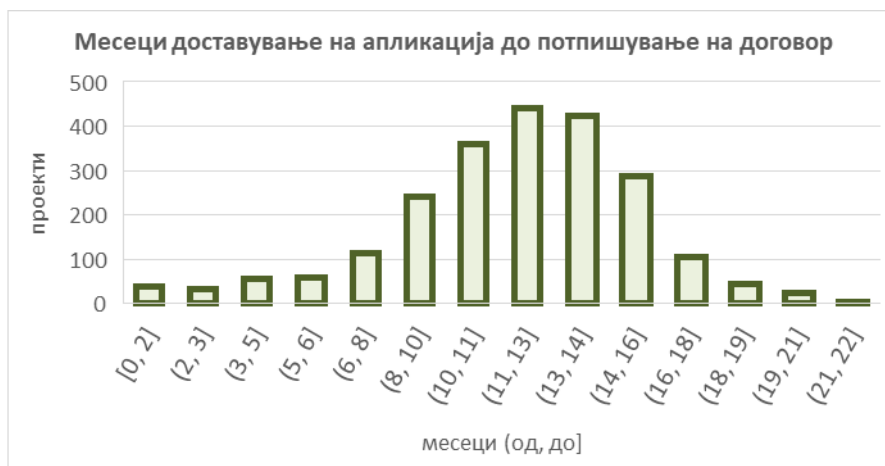
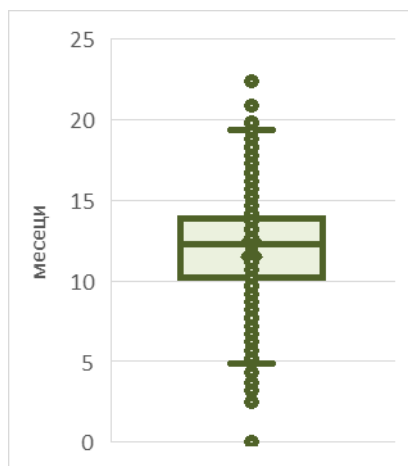
6.2.1. Времетраење и време на обработка на одобрените проекти

Анализата на времетраењето на проектот и времето на обработка, од денот на поднесување на апликацијата до конечното извршување на плаќањето (Графикон 27), се базираше на комплетниот сет на проекти, користејќи податоци извлечени од листите обезбедени од Агенцијата за ИПАРД и собрани во посебна база на податоци.

Анализата на периодот помеѓу **поднесувањето на апликацијата и потпишувањето на договорот**, врз основа на целосниот сет на податоци за проектите и корисниците составен од евиденцијата на Агенцијата за ИПАРД, покажува дека просечното време за обработка е околу 12 месеци, со вредност на медијаната на времетраењето од приближно 11 месеци. Дистрибуцијата на вредностите е умерено концентрирана, при што повеќето договори се потпишуваат во рок од 10 до 15 месеци по поднесувањето. Квантилниот графикон потврдува дека повеќето проекти спаѓаат во овој опсег, додека ограничен број на исклучоци укажуваат на пократко времетраење под шест месеци или подолги периоди кои надминуваат дваесет месеци. Хистограмот понатаму покажува дека речиси 70% од сите проекти склучиле договори помеѓу 10 и 16 месеци по поднесувањето, што укажува на релативно конзистентен административен ритам, но исто така укажува дека одобрувањето на проектот и склучувањето договори остануваат временски интензивни чекори во процесот на ИПАРД II.

Анализата на периодот помеѓу **потпишувањето на договорот и поднесувањето на барањето за плаќање**, врз основа на комплетниот сет на податоци за проектите, ја одразува вистинската фаза на имплементација на одобрените проекти. Тоа укажува дека фазата на имплементација генерално била пократка и поконзистентна од административните фази. Просечното времетраење од потпишувањето на договорот до барањето за исплата било околу 5 месеци, со вредност на медијаната од приближно 4 месеци. Како што е прикажано на графиконот, повеќето проекти биле завршени во рок од 2 до 6 месеци, со мал број на исклучоци кои се протеѓале повеќе од една година поради сложеноста на проектот, како што се градежните работи, доцнењата во набавките или финансиските ограничувања. Во однос на фреквенцијата се гледа дека најголем дел од проектите (околу 80%) ги поднеле своите барања за исплата во периодот до 8 месеци по потпишувањето на договорот, што покажува релативно ефикасна имплементација по добивањето на одобрение. Само мал дел од проектите барале продолжување на временските рамки што надминувало 12 месеци, обично поврзано со повеќефазни инвестиции или одложувања во финализирањето на испораките од страна на добавувачи. Овие резултати сугерираат дека, откако ќе се склучат договори, корисниците генерално успеваат да ги спроведат своите инвестиции навремено и ефикасно, покажувајќи силна посветеност и подготвеност за извршување на планираните активности. Пократкото времетраење на оваа фаза во споредба со фазите на аплицирање и склучување договор отсликува поголема предвидливост и контрола на ниво на корисник.

Последната фаза од проектниот циклус (од поднесувањето на барањето за плаќање до конечното извршување на плаќањето) претставува административно и финансиско завршување на процесот на поддршка на ИПАРД II. Процесот на исплата бил генерално ефикасен и предвидлив. Просечното времетраење помеѓу барањето за плаќање и извршувањето на плаќањето било приближно 6 месеци, со медијана од околу 5 месеци. Квантилниот графикон покажува дека повеќето проекти биле обработени во рок од 4 до 8 месеци, додека мал број на исклучоци доживеале доцнења подолги од една година, главно поради дополнителни проверки, појаснувања на придружната документација или потреба за контрола на лице место пред исплатата. Хистаграмот потврдува дека скоро 80% од плаќањата биле извршени во рок од 2 до 8 месеци по поднесувањето на барањето за плаќање, што укажува дека откако барањата биле одобрени, Агенцијата за ИПАРД генерално успеала да ги обработи плаќањата во разумна административна временска рамка.





Графикон 27 Времиња за обработка од поднесување на апликацијата до извршување на плаќањето

Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

Кумулативната анализа на времето за обработка на проектот од поднесувањето на апликацијата до извршувањето на плаќањето обезбедува сеопфатен преглед на целосниот административен циклус и циклусот на спроведување на ИПАРД II Програмата. Врз основа на комплетната база на податоци на одобрени проекти, просечното вкупно времетраење и медијаната беше приближно 23 месеци. Квантилниот графикон покажува широка распространетост, што укажува на значителна варијација меѓу проектите: додека некои беа завршени за помалку од две години, други траеле повеќе од три до четири години, особено во случаи кои вклучуваат сложени инвестиции, повеќекратни појаснувања или доцнења во конечната верификација и исплата. Хистограмот открива дека повеќето проекти (околу 70%) се завршени во рок од 19 до 33 месеци од денот на поднесување на апликацијата, со најголема концентрација помеѓу 23 и 28 месеци. Помал број проекти покажаа продолжено траење од повеќе од 40 месеци, обично поврзано со дополнителни процедурални барања, долги фази на набавка или изградба и продолжени административни контроли пред конечното извршување на плаќањето.

Графиконот 28 го илустрира времето за обработка за различни мерки на ИПАРД II Програмата (M1, M3 и M7) во текот на деветте повици спроведени помеѓу 2017 и 2023 година. Користејќи ги податоците добиени од Агенцијата за ИПАРД, се гледа просечниот број на денови потребни за секоја фаза од процесот: од испраќање на апликацијата, до потпишување на договорот, поднесување на барања за плаќање и конечно, извршување на плаќањето.

За **M1**, целокупниот процес траел во просек 23,2 месеци (704 дена). Најдолгиот период се случил помеѓу поднесувањето на пријавата и потпишувањето на договорот (12,5 месеци или 378 дена), потврдувајќи дека фазата на потпишување на договор била најдолга за оваа мерка и претставувала значително тесно грло. Периодот од потпишувањето на договорот до побарувањето за плаќање во просек изнесувал 4,4 месеци (132 дена), а од побарувањето за плаќање до извршувањето на плаќањето, уште 6,4 месеци (195 дена). Претходните повици, како оние во 2017 година, траеле повеќе од 25 месеци (вкупно 767 дена), додека подоцнежните повици (на пример, во 2020 година) покажале умерено подобрување, намалувајќи го вкупното време на обработка на околу 20,8 месеци (630 дена).

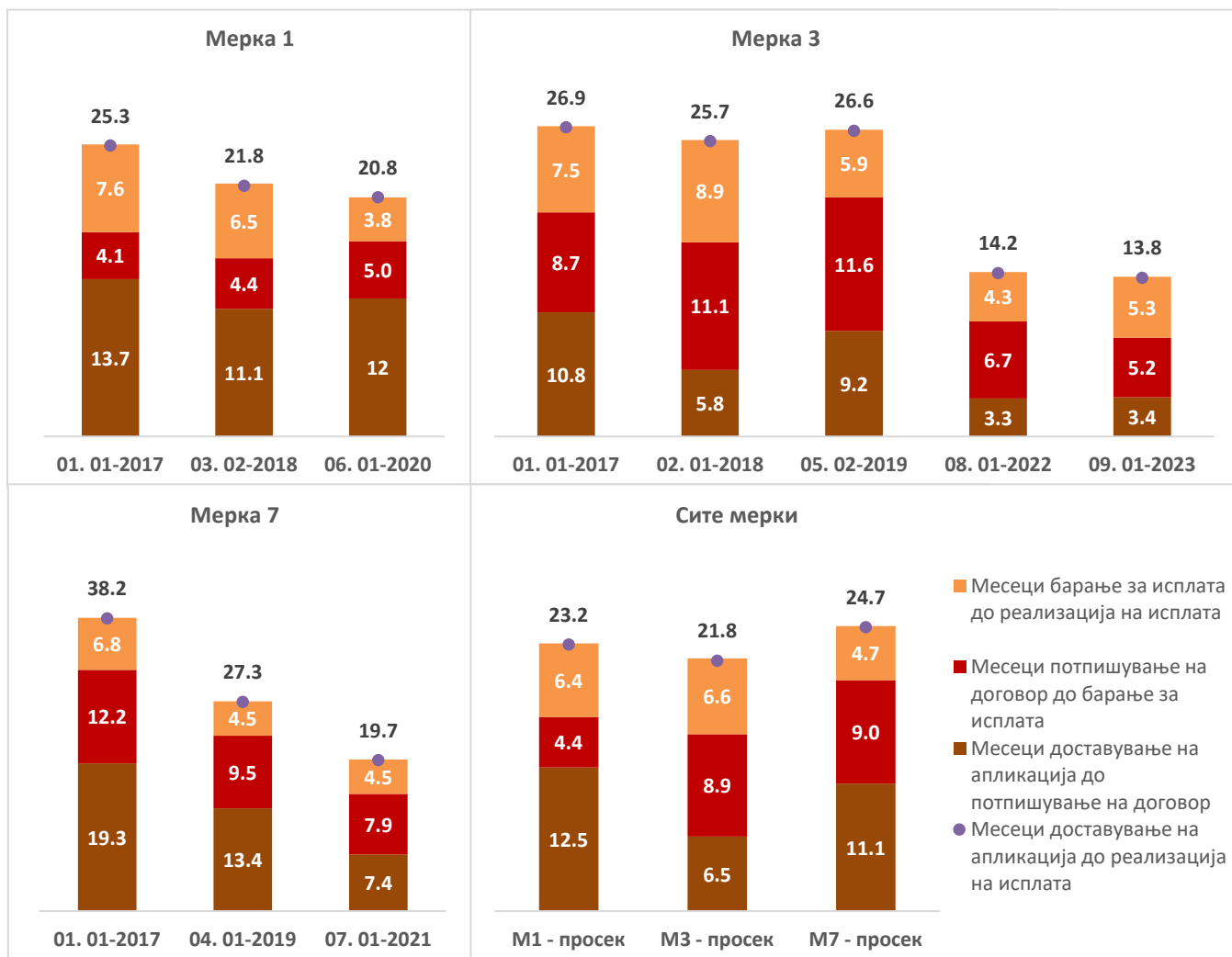
M3 покажува нешто побрз целокупен процес, со просек од 21,8 месеци (663 дена). Меѓутоа, периодот меѓу потпишувањето на договорот и барањето за плаќање (8,9 месеци или 268 дена) бил значително подолг отколку во M1, што укажува на тоа дека на корисниците во рамките на оваа мерка им било потребно повеќе време да ги реализираат инвестициите и да поднесат барања за плаќање. И покрај тоа, најновите повици (2022–2023) покажуваат значителен напредок и многу пократко време за обработка, со вкупното времетраење намалено на околу 14 месеци (420-430 дена), како одраз на подобрената административна ефикасност и побрзата обработка на плаќањата во рамките на ИПАРД.

За **M7**, вкупното просечно времетраење било најдолго, 24,7 месеци (751 ден), главно поради продолжените периоди помеѓу поднесувањето на пријавата и потпишувањето на договорот (11,1 месец или 336 дена) и помеѓу потпишувањето на договорот и барањето за плаќање (9 месеци или 273 дена). Сепак, со текот на

времето било забележано јасно подобрување, од долгите 38,2 месеци (1.160 дена) во повикот објавен во 2017 година, на 19,7 месеци или под 600 дена со повикот во 2021 година, што покажува и подобрување во рационализирањето и поефикасно извршување во подоцнежните повици.

Просечниот период за побарувања за плаќање до извршување на плаќањето во **M9** (Техничка помош) беше 6,5 месеци или 196 дена.

Општо земено, податоците покажаа доследно намалување на времето за обработка во сите мерки на ИПАРД II Програмата, што укажува на тоа дека административните реформи и подобреното управување со програмата успешно ја зголемиле ефикасноста и брзината на спроведување на проектот и исплатата на средствата низ годините. Сепак, останува значителен простор за понатамошно подобрување, особено во скратувањето на периодите помеѓу поднесувањето на апликацијата и потпишувањето на договорот, каде што одложувањата сè уште укажуваат на административни и процедурални тесни грла



Графикон 28 Просечно времетраење на клучните фази на процесот од поднесување на апликацијата до извршување на плаќањето, во M1, M3 и M7

Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

Податоците во Табела 19 од листата добиена од Агенцијата за ИПАРД го покажуваат бројот на договори со извршување на плаќања кои надминале шест месеци од барањето за плаќање, категоризирани по мерка и повик. Најголемо удел на задоцнети плаќања е забележано под M1 (54%), по што следи мерката M9 (38%), додека M3 (22%) и M7 (12%) покажуваат значително помал број на договори со доцнење во плаќањата што надминуваат шест месеци. За M1 се евидентирани вкупно 970 одложени плаќања, првенствено концентрирани во претходните повици: 618 од првиот повик 01-2017, 335 од повикот 03-2018 и многу помал број (17) од повикот 06-2020. M3 има значително понизок вкупен број од 32 случаи, распространети во повеќе години - најмногу 17 од повикот 02-2018. M7 имала 20 одложени плаќања. На крај, M9 имала 11 такви случаи. Трендот

укажува на забележителна концентрација на одложени плаќања во раните години (2017–2018), со остар пад во наредните периоди, што укажува на подобрување на ефикасноста на извршувањето на плаќањата со текот на времето. Во коментарите во платните листи на Агенцијата за ИПАРД (Сектор за финансиски прашања) е наведено дека доцнењата во извршувањето на плаќањата настанале поради повеќе причини, како што се повеќе административни постапки за ревизија и барањата за коригирана документација, со детални објаснувања дадени во рамките на постапката за проверка на сметката.

Табела 19 Број на договори за кои се доцнело со плаќањата повеќе од шест месеци од денот на барањето за плаќање, категоризирани по мерка и повик

Мерка и повик	Број (%)
М1	970 (54%)
01. 01-2017	618
03. 02-2018	335
06. 01-2020	17
М3	37 (22%)
01. 01-2017	10
02. 01-2018	17
05. 02-2019	5
08. 01-2022	2
09. 01-2023	3
М7	20 (12%)
01. 01-2017	6
04. 01-2019	10
07. 01-2021	4
М9 (ТА)	11 (38%)
ТП	11

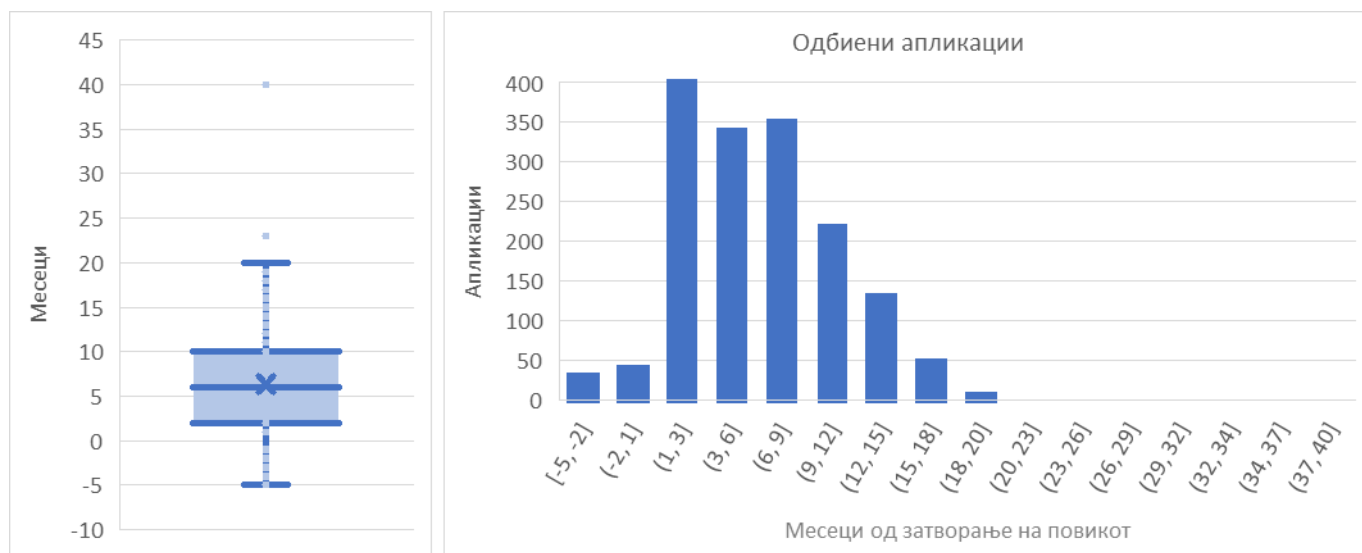
Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

6.2.2. Време на одбивање и откажување на апликацијата

Во податоците на Агенцијата за ИПАРД, апликантите кои ги повлекле своите апликации или не одговориле на барањата за појаснување сочинуваат приближно 4–10%, во зависност од мерката². Оваа шема сугерира дека административните одложувања и процедуралните оптоварувања можеби обесхрабриле некои апликанти да го завршат процесот.

Времетраењето и распределбата на времето за обработка на апликациите за **одбиени апликации** илустрирани во дијаграмот на квантилниот графикон покажуваат дека вредноста на медијаната на времето за обработка е околу 6–7 месеци, при што повеќето апликации се завршени во интерквартилен опсег од приближно 3 до 10 месеци. Сепак, неколку случаи покажуваат значителни одложувања, при што екстремните вредности се протегаат и над 20 месеци, што укажува на тоа дека некои апликации бараат долго време на обработка. Хистограмот десно дава дополнителни детали за ваквата распределба Повеќето апликации (околу 60–70%) биле обработени во рок од 1 до 9 месеци по затворањето на повикот, при што врвот бил помеѓу 2 и 6 месеци. По 12 месеци, бројот на обработени апликации се намалил. Поголемиот дел од анкетираниите апликанти и испитаниците по анализирани случаи ги идентификуваа одложените повратни информации за нивните апликации како значајно прашање кое негативно влијаело на спроведувањето на инвестициите, кое ги нарушува производствените процеси и придонесува за зголемување на инвестициските трошоци.

² Сепак, споредбата помеѓу базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД и податоците пријавени во ГИС 2025 (Табела 22) открива несовпаѓање на 233 апликации, што може да се објасни како случаи одбиени во фазата на плаќање.

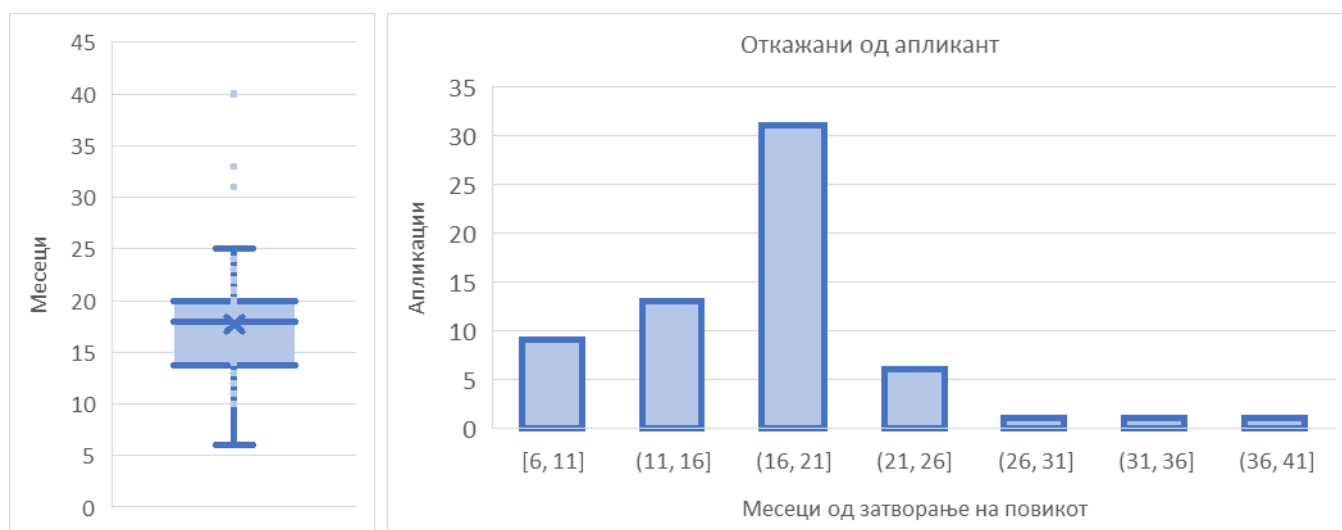


Графикон 29 Времетраење до одбивањето на апликациите (месеци од затворањето на повикот)

Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

Времето игра клучна улога во одредувањето на исходот од апликациите. Следниве бројки го илустрираат времетраењето помеѓу затворањето на повикот и моментот кога апликациите биле **откажани или повлечени** во различни административни фази - од страна на Секторот за одобрување на проекти, Секторот за авторизација на плаќања и од самите апликанти.

На графиконот 30 е прикажано времетраењето до откажувањето на апликациите **од страна на Секторот за одобрување на проекти**. Повеќето од овие откажувања се случиле помеѓу 12 и 20 месеци по затворањето на повикот. Квантилниот графикон покажува вредност на медијаната на времетраењето од околу 16 месеци, при што повеќето случаи се движат од 12 до 20 месеци, што укажува на тоа дека откажувањата генерално се случиле во подоцнежните фази на административниот процес. Хистограмот ја потврдува оваа концентрација, покажувајќи најголем број откажувања во месечниот интервал од 16–20 месеци, по што следат помали кластери во периодите од 8–12 и од 12–16 месеци. Само неколку апликации биле откажани после повеќе од 20 месеци, што значи дека доцните откажувања биле ретки.

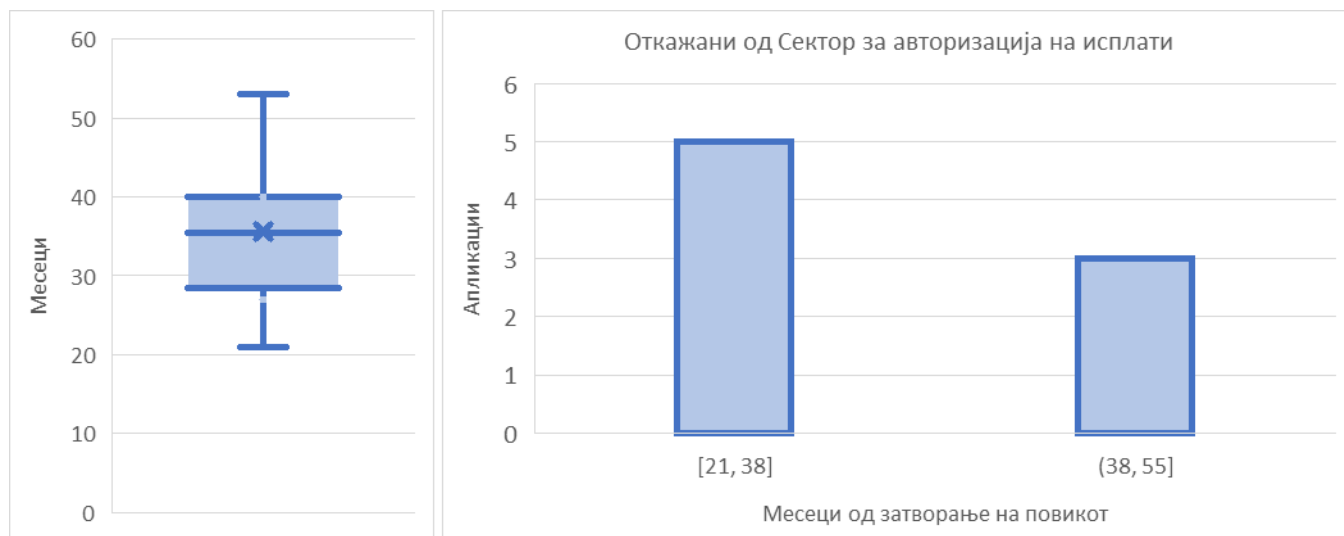


Графикон 30 Времетраење до откажување на апликациите од страна на Секторот за одобрување на проекти (месеци од затворањето на повикот)

Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

На графиконот 30 е прикажано времетраењето до откажувањето на апликациите **од страна на Секторот за одобрување на проекти и Секторот за авторизација на плаќања**. На графиконот е прикажана вредноста на медијаната на времетраењето од приближно 30 месеци, при што повеќето случаи се движат помеѓу 21 и 40 месеци, а неколку се протегаат и над 50 месеци, односно овие откажувања обично се случиле две до три години

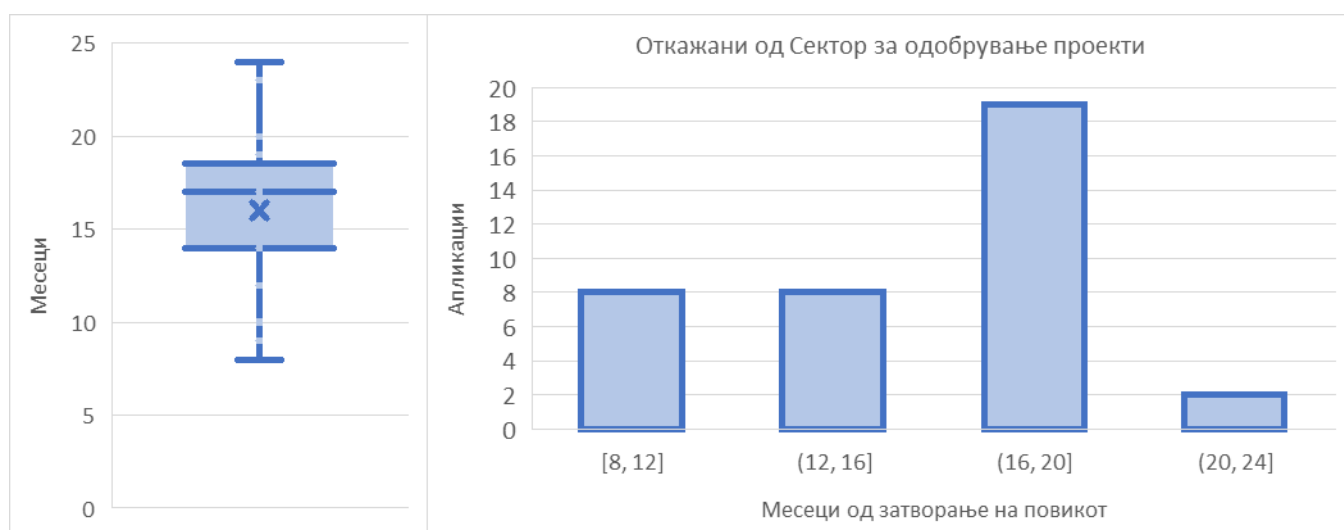
по затворањето на повикот. Хистограмот ја потврдува оваа забелешка: поголемиот дел од откажувањата се групирани помеѓу 21 и 38 месеци, а помал број се случиле дури и подоцна, помеѓу 38 и 55 месеци. Долгиот временски период ја одразува долготрајната природа на постапките по одобрувањето, вклучувајќи проверка на спроведувањето и финансиска контрола. Ова ги нагласува значителните административни одложувања во фазата на плаќање, каде што откажувањата се случуваат долго по одобрувањето, што потенцијално го поткопува финансиското планирање на апликантите и довербата во процесот.



Графикон 31 Времетраење до откажување на апликациите од страна на Секторот за одобрување на проекти (месеци од затворањето на повикот)

Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

Графиконот 32 го илустрира времетраењето до моментот кога **апликациите биле повлечени** од апликантите. Повеќето повлекувања од страна на апликантите се случиле помеѓу 10 и 21 месец по затворањето на повикот. На графиконот е прикажана вредноста на медијаната на времетраење од околу 16 месеци, со најголема фреквенција на повлекувања во опсегот од 11 до 21 месец. Неколку исклучоци се одолговлекуваат и после 30 месеци, што укажува на тоа дека некои апликанти одлучиле да се повлечат по значително долг период во процесот. Хистограмот ги поддржува овие наоди, покажувајќи јасен врв помеѓу 16 и 21 месец, каде што се случиле најголем број на повлекувања. Помали групи на повлекувања се забележуваат пред истекот на 10 месеци и после 25 месеци, но тие се релативно ретки. Податоците сугерираат дека апликантите најчесто се повлекле во текот на подоцнежните фази од процесот на одобрување или процесот на рано плаќање, веројатно поради доцнење, процедурална сложеност или финансиски тешкотии поради промени во цените за спроведување на предложените инвестиции. Оваа шема нагласува како продолжените административни временски рокови може да доведат до промена на износите на инвестициите или замор на апликантите и потенцијално намалување на учеството во идните повици.



Графикон 32 Времетраење до откажувањето на апликациите (месеци од затворањето на повикот)

Забелешка: Сопствени пресметки врз основа на податоци од Агенцијата за ИПАРД, 2025

6.3. Мерка 9 – Техничка помош

Според ИПАРД II Програмата, мерката за техничка помош (ТП) опфаќа обезбедување на техничка помош за поддршка на спроведувањето на програмата кај Телото за управување со ИПАРД. Мерката за техничка помош обезбеди финансиски средства потребни за активности поврзани со подготовка, управување, следење, евалуација, информирање и контролни активности на програмската помош.

6.3.1. Цели

Сè на сè гледано, целите на мерката беа да се опфатат активностите за подготовка, управување, мониторинг, евалуација, административна поддршка, информирање и комуникација, вмрежување и активности за контрола и ревизија. Мерката за техничка помош може да се користи и за поддршка на активности за намалување на административниот товар за корисниците и активности за зајакнување на капацитетот на националните органи и корисниците за администрирање и користење на средствата. Овие активности може да се однесуваат на претходните и последователните програмски периоди.

Во согласност со општите цели на ИПАРД II Програмата, општата цел на мерката за ТП беше поддршка на економскиот, социјалниот и територијалниот развој, со цел паметен, одржлив и инклузивен раст преку развој на физичкиот капитал во земјата.

Специфичните цели на мерката беа да се помогне во спроведувањето и следењето на програмата и нејзините измени. Како поддршка на овие цели, конкретните целите вклучуваа:

- обезбедување поддршка за следење на програмата
- обезбедување соодветен проток на информации и публицитет
- обезбедување соодветно поднесување на извештаи до ЕК и до Комитетот за следење на ИПАРД, вклучително и организација на состаноци на Комитетот за следење на редовна основа
- поддршка на студии, посети и семинари
- обезбедување поддршка за надворешна експертиза
- обезбедување поддршка за евалуација на програмата
- обезбедување поддршка за развој на идни мерки и програми

Целите на мерката како што е опишано во ИПАРД II Програмата се во целосна согласност со регулативата, и сите спроведени активности се остваруваат за поддршка на остварувањето на целите.

6.3.2. Активности

Вкупно, Телото за управување со ИПАРД склучило договор со 31 проект за користење на поддршка во рамките на мерката што опфаќа 343.396 евра поддршка од ЕУ. До крајот на 2024 година се реализирани 29 договори, а исплатени се 279.302 евра за поддршка од ЕУ. Проектите во рамките на М9 придонесоа за подобрување на спроведувањето на програмата. Повеќето договори се за поддршка за организација на состаноци на Комитетот за следење на ИПАРД. Во таа насока, Телото за управување со ИПАРД има склучено договор за 7 проекти кои опфаќаат 11 состаноци на Комитетот за следење на ИПАРД.

Најголемиот договор од Мерката 9 измерен во однос на вредноста (136.597 евра) беше за поддршка на спроведувањето на кампањата за комуникација и публицитет.

Мерката 9, исто така, придонесе за задолжителни евалуациски активности, спроведување на договор (85.000 евра) за экс-анте евалуација на ИПАРД III програмата и договор (74.000 евра) за экс-пост евалуација на ИПАРД I Програмата. Другите проекти спроведени во рамките на мерката вклучуваат набавки направени по фактури (договори под 2.500 евра по процедурите на ПРАГ), кои сите придонесоа за спроведување на програмата преку организирање на работилници, набавка на канцелариски материјали за Телото за управување, дизајн и одржување на наменска веб-страница за ИПАРД, итн.

Спроведувањето на мерката за техничка помош е оценето долу.

6.3.3. Техничка ефективност

Техничката ефективност се однесува на исполнување на квантифицираните цели. Сите цели се утврдени во ИПАРД II Програмата, а остварените активности се идентификувани во ГИС извештајот за 2024 и во табелите за следење, како прилог на ГИС извештајот.

Табела 20 Техничка ефективност, Мерка 9

Целна категорија	Цел, броеви	Реализирано, броеви	%
Активности	120	29	24
Брошури и сл.	200.000	Нема податоци	н/о
Информативни кампањи	20	6	30
Стручни задачи	25	0	0
Работилници, семинари, конференции	25	2	8
Седници на Комитетот за следење	14	11	79
Студии	11	3	27
Евалуации и извештаи	7	7	100
Акции на руралната мрежа	10	н/о	н/о
Поддржани ЛАГ-и	5	н/о	н/о

Извор: Табели за следење

Техничката ефективност е само 24%, со оглед на тоа што се реализирани 29 активности од вкупно 120 планирани активности. Трите главни активности на Телото за управување со ИПАРД што ја користи мерката за ТП вклучуваат информативни кампањи, состаноци на Комитетот за следење на ИПАРД и евалуации. Меѓутоа бројот на кампањи беше мал во споредба со целта, но сепак вредноста на остварените кампањи беше висока. Спроведени се сите планирани евалуации и речиси сите состаноци на Комитетот за следење (11 од 14). Експертските задачи, работилниците и студиите се спроведени само во ограничена мера, додека активностите на Руралната мрежа и активностите на ЛАГ се одложени, бидејќи мерката LEADER сè уште не е спроведена. Причината за ниската техничка ефективност се чини дека е поради тоа што само малку внимание е посветено на можноста да се користат експерти, конференции и студии за да се генерираат знаења за подобрување на спроведувањето на програмата.

6.3.4. Финансиска ефективност и ефикасност

Вкупно 541.176 евра се планирани за М9 во финалниот финансиски план на ИПАРД II Програмата. 328.590 евра биле потрошени поради помалку од очекуваното активности што доведе до финансиска ефективност од 60,7%. Во монетарна смисла, 210.000 евра биле достапни за дополнителни активности. Исто така, мора да се нагласи дека финалниот финансиски план вклучува само 20% од ресурсите за мерката во оригиналниот финансиски план на програмата. Значи, значителен дел од буџетот за М9 бил пренаменет за М3 и М7. Можеби целните индикатори не биле соодветно прилагодени, што довело до ниска стапка на ефективност. Ако стапката на активност е висока колку што може да биде, доделените финансиски средства во првичниот финансиски план биле далеку од реални. 20% во финалниот финансиски план биле дури и премногу за да ги потроши Телото за управување со ИПАРД. Бидејќи потребите за дополнителни активности сè уште се големи, не е јасно зошто не се реализирани повеќе активности, барем за 200.000 евра што се останати неискористени во финансискиот план.

Ефикасноста во мерењето на остварените активности во споредба со потрошените ресурси е 40%, со оглед на тоа што единечните трошоци по активност биле повисоки од планираните. Телото за управување со ИПАРД спровело помалку активности од очекуваното, а она што го спровело било поскапо од очекуваното.

6.3.5. Задоволство на корисниците

Насоки

Според резултатите од истражувањето, за М1 40% се или задоволни во голема мера или до одреден степен, додека 60% не знаат, како одраз на тоа дека имале надворешна помош во подготовката на апликациите. За М3, речиси 90% се или задоволни во голема мера или до одреден степен, додека само неколку проценти се задоволни само во мала мера или воопшто не се задоволни. Речиси сите корисници одговорија, а само неколкумина не знаеја. За М7, корисниците беа речиси исто толку задоволни како и корисниците на М3 со повеќе од 82% или задоволни во голема мера или до одреден степен. Преостанатиот дел беше прелиминарно задоволен во мала мера и сите одговорија на прашањата. Генерално корисниците се задоволни од пакетите со насоки подготвени за секоја мерка согласно договорите за Телото за управување со ИПАРД.

Инфо-денови

Инфо-деновите за ИПАРД II биле реализирани во координација помеѓу Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД на 97 места (ГИС Извештај, 2025). Телото за управување со ИПАРД даде примери - случаи на осум инфо-денови кои се одржале во периодот јануари 2019-септември 2020 година. На крајот од настанот бил даден формулар за евалуација, со цел да се процени задоволството на учесниците од инфо-денот – презентација и практичен дел, со неколку изјави (на пр. инфо-денот има јасна агенда, добро е структуриран, добра рамнотежа помеѓу теоријата и практиката, прилагоден на потребите на учесниците, ги постигна целите итн.). Изјавите биле оценувани со одлично, добро, потребно е надополнување и лошо. Целокупната евалуација беше оценета од 1 (лоша) до 5 (одлична). Учесниците, исто така, можеа да ги посочат главните позитивни и негативни аспекти и да дадат предлози за подобрување.

Табела 21 Случаи на евалуација на инфо-денови за ИПАРД II

Датум	Место	Засегнати страни	Севкупна евалуација на настанот	Главни позитивни аспекти	Главни негативни аспекти	Предлози за подобрување
17.01.2019	Радовиш	Јавна институција	Добро, оценки 4-5, постигнати целите	Едукативни, јасно презентирани, добри примери	Земјоделците треба да бидат поинформирани	Практични примери од реалниот живот илустрирани преку визуелни презентации (PowerPoint слајдови); забрзување на процедурите
05.11.2019	Делчево	Локалните власти	Одлично, оценки 4-5, постигнати целите	Сите мерки беа добро објаснети	Нема	Да има вакви настани почесто
18.11.2019	Василево	Индивидуален земјоделски производител	Добро, оценки 4-5	Објаснувањата за апликациите	Нема	Нема
22.11.2019	Валандово	Индивидуален земјоделски производител	Добро, оценки 4-5, постигнати целите	Сите информации беа корисни	Нема	Да се организираат навремено и почесто
18.02.2020	Македонска Каменица	Производител	Одлично, оценка 5, постигнати целите	Добра презентација	Нема	Нема
28.02.2020	Пробиштип	Локалните власти	Одлично, оценка 5, постигнати целите	Информациите беа многу важни	Нема	Да се обезбеди поголема посетеност; да се информира пошироката јавност
22.09.2020	Штип	Производител	Одлично, оценка 5, постигнати целите	Презентерите успешно го задржаа вниманието на сите учесници	Нема	Нема
22.07.2020	Вранешница	Јавна институција	Одлично, оценка 5, постигнати целите	Беа објаснети конкретни примери	Нема	Инфо-денови не треба да се закажуваат во екот на земјоделската сезона

Извор: Информации од Телото за управување со ИПАРД, 2025

Форуми

Форум бил организиран во Берово на 6 и 7 октомври 2020 година. Имало детални презентациите и дискусиите за М1, М3 и М7 и начините на поднесување на апликациите за финансиска поддршка и барања за плаќање, а особено за сите потребни документи при поднесување на апликациите (ГИС Извештај, 2025). Врз основа на трите обезбедени примероци од образците за евалуација од Телото за управување со ИПАРД (структурирани идентично со оние што се користат за време на инфо-деновите за ИПАРД II), може да се сумираат следните клучни наоди:

- Сите три случаи го оценуваат форумот како одличен и утврдија дека целите на настанот биле исполнети.
- **Главните позитивни аспекти** од настанот се следните: настанот имал јасна агенда; целата тема за условите – потребните документи биле добро презентирани; запознавање со точните наслови на потребните документи; добра платформа за размена на искуства, со конкретни примери; вмрежување со персоналот од другите институции вклучени во ИПАРД програмата, трансфер и размена на информации и знаења; отворена дискусија, можност сите подеднакво да придонесат на форумот; презентерите биле со различни стручни профили, сите од сектори и институции директно вклучени со документацијата потребна за

аплицирање за ИПАРД Програмата; биле споделени корисни предлози за време на настанот; бил демонстриран конструктивен и посветен пристап за исполнување на целите за справување со административните тешкотии и максимизирање на користењето на средствата, пред сè од раководниот кадар на ИПАРД.

- **Главни негативни аспекти** што се изнесени се следните: иако претставниците на Агенцијата за ИПАРД покажале ентузијазам и реално разбирање на предизвиците во обработката на мерките (особено за Мерката 7), повеќето не биле на функции на кои се одлучува. Вклучувањето на претставници од повисок ранг од Агенцијата за ИПАРД ќе било посоодветно. Многу ограничен број на учесници од други институции, освен Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД (на пр. АХВ, Министерството за транспорт, локалните власти итн.).
- **Предлози за подобрување** на идните настани: да се вклучат практични примери кои илустрираат како слабостите во процесот негативно влијаат на спроведувањето, за да се идентификуваат и елиминираат во иднина; да се обезбеди подобро управување со времето за клучните активности предвидени за форумот да не се кратат или скокаат поради временски ограничувања; да се обезбеди присуство на релевантни претставници од сите институции поврзани со ИПАРД програмата.

Уште еден форум бил организиран во Велес на 22 октомври 2020 г., за советниците на АПРЗ. Образецот за евалуација на примерокот обезбеден од Телото за управување со ИПАРД дава одлична општа евалуација како и за исполнување на целите. Дополнителните коментари вклучуваат:

- **Главните позитивни аспекти** од настанот се следните: јасни и прецизни информации; конкретни примери од други земји; размена на искуства.
- **Главни негативни аспекти** што се изнесени се следните: отсуство на претставници од друга институција за посуштински одговори и решенија.
- **Предлози за подобрување** на идните настани: присуство на други претставници од МЗШВ и други институции вклучени во ИПАРД програмата; презентација на успешни и неуспешни ИПАРД проекти.

Работилници

Во рамките на комуникациската и јавната кампања беа одржани пет работилници (ГИС извештај, 2025). Примерок од образецот за евалуација обезбеден од Телото за управување со ИПАРД дава генерално позитивна оценка и исполнување на целите на работилницата. Коментарите од четирите обрасци за евалуација на примерокот (од работилниците во Струмица 26.12.2018, Велес 16.01.2019, Скопје 20.11.2019 и Градско 24.01.2020) вклучуваат:

- **Главните позитивни аспекти** од настанот се следните: добри информации за ИПАРД II Програмата; високи претставници од Агенцијата за ИПАРД; практична работа.
- **Главни негативни аспекти** што се изнесени се следните: отсуство на прецизни одговори; недостаток на вклученост на неа; недостаток на придржување кон временскиот распоред на настанот.
- **Предлози за подобрување** на идните настани: да има тематски настани по сектори; обука за подготовка на бизнис планови; повисока мотивација за советниците на АПРЗ.

6.3.6. Процедурите на ПРАГ (PRAG)

За време на интервјуто со персоналот на Телото за управување со ИПАРД, беше споменато дека правилата на ПРАГ се сè потешки за примена, бидејќи прагот на процедурите на ПРАГ е 2.500 евра за договори за плаќање на фактури и договорени директно со операторот без тендер. Ако трошоците за работилница или состанок се под овој праг, Телото за управување со ИПАРД може да му нареди на операторот да го испорача она што е потребно (угостителски услуги, превод итн.) и да плати според фактурата. Ако очекуваните трошоци се повисоки, Телото за управување со ИПАРД мора да спроведе тендер, а тоа трае најмалку 6 месеци, и административниот процес е многу поскап. Инфлацијата и зголемувањето на цените ја направиле границата од 2.500 евра застарена, бидејќи сите активности сега биле поскапи од 2.500 евра. Оттука, Телото за управување со ИПАРД се соочува со предизвици со ревидирани ПРАГ процедури, при спроведувањето на мерката за ТП.

Телото за управување со ИПАРД има имплементирано 26 договори, во вредност од 204.428 евра. Од овие 19 договори се под лимитот од 2.500 евра, 5 договори се помеѓу 2.500 и 20.000 евра и 2 договори се над 20.000 евра. Меѓу нив се екс-пост евалуацијата на ИПАРД I Програмата и евалуацијата за 2021 година и екс-анте евалуацијата на ИПАРД III програмата. Вкупно 6 договори се поврзани со состаноци на Комитетот за следење на ИПАРД, додека 8 договори се поврзани со активности за информирање и публицитет, а повеќето од овие договори се помеѓу лимитите од 2.500 евра и 20.000 евра.

Вистински и широко распространет предизвик низ земјите на ИПАРД, не само во Северна Македонија, е тоа што ограничувањето од 2.500 евра ја намалува флексибилноста за Телото за управување со ИПАРД и често ги намалува активностите. Кога Телото за управување со ИПАРД спроведува ТП во рамките на ИПАРД III Програмата, мора да ги следи најновите правила на ПРАГ (Практичен водич за процедури за договори за надворешни активности на ЕУ, 2025). Меѓутоа, важно е да не се меша лимитот на фактурата од 2.500 евра со лимитот за еден тендер: нешто што збунува и непотребно ги блокира брзите дејства.

Како што Телото за управување со ИПАРД е целосно свесно, прагот на ПРАГ од 2.500 евра не е наменет за сите видови договори. Во насоките на ПРАГ од 2025, ограничувањето од 2.500 евра се однесува само на постапката за фактура, што значи апсолутен минимален праг, при што Телото за управување со ИПАРД едноставно може да плати врз основа на фактура без никаква тендерска постапка или компаративна проценка. Тој праг е многу низок, а неговата цел е чисто да овозможи плаќања за многу мали, инцидентни трошоци.

„Плаќањата за износи помали или еднакви на 2.500 евра може да се вршат на фактури без претходно прифаќање на тендер.“ (Извор: Европска комисија, ГД за меѓународни партнерства: Договорни процедури за надворешни активности на ЕУ – практичен водич, 2025).

Следното процедурално ниво е тендер со еден понудувач до 20.000 евра, и понатаму упатувајќи на Водичот на ПРАГ 2025:

„Договор може да биде доделен директно на економски оператор со користење тендерска постапка со еден понудувач, кога договорот не надминува 20.000 евра.“

Оттука, за договори во вредност над 2.500 евра а до 20.000 евра, Телото за управување со ИПАРД може да го додели договорот врз основа на тендер со еден понудувач. Тоа значи дека Телото за управување со ИПАРД не мора да спроведе целосен тендер. Телото за управување со ИПАРД може директно да побара и прифати една понуда од познат добавувач или давател на услуги. Ова овозможува брза набавка на пр. за настани, угостителски услуги, сместување или мали консултантски услуги. Значи, во пракса, релевантниот праг за Телото за управување со ИПАРД е 20.000 евра, а не 2.500 евра.

Во ПРАГ, 2.500 евра е границата под која воопшто не треба да собирате понуди и ја означува само границата за фактурата: точката под која можете едноставно да платите сметка без никакво барање на најдобра понуда. За нормални договори за услуги (обуки, работилници, сместување, угостителство), точниот процедурален праг е до 20.000 евра за тендер со еден понудувач. Значи, Телото за управување со ИПАРД може законски и безбедно да склучи договор за такви услуги преку тендер со еден понудувач, без да објави целосен повик за поднесување понуди.

Појаснувањето внатре во Телото за управување со ИПАРД и за раководството на Агенцијата за ИПАРД дека 20.000 евра е точниот праг за договори за услуги со еден понудувач ќе ја врати флексибилноста што ја дозволува ПРАГ.

Според правилата на ПРАГ, релевантните горни граници за договори за услуги кои опфаќаат организација на конференции, угостителски услуги, сместување, превод, печатење и сл., се дадени во табелата долу:

Табела 22 Лимити на ПРАГ за склучување договори за услуги, 2025

Вредност на договорот (евра, без ДДВ)	Дозволена процедура	Типична употреба
≤ 2 500	Процедура со фактура: Плаќање на фактура, не се бара понуда	Мали инцидентни трошоци
> 2 500 – ≤ 20 000	Тендер со еден понудувач: Побарајте и прифатете една понуда од познат добавувач	Состаноци, угостителски услуги, мали студии
> 20 000 – ≤ 300 000	Поедноставена процедура: Поканете најмалку тројца понудувачи, без објавување	Поголеми обуки, повеќе настани
> 300 000	Отворен или ограничен меѓународен тендер	Главни договори за ТП

Извор: Европска комисија, ГД за меѓународни партнерства: Договорни процедури за надворешни активности на ЕУ – практичен водич (2025)

Препораките поврзани со мерката 9 се презентирани во Поглавје 7.

6.4. Мерка 6: Инвестиции во рурална јавна инфраструктура

Иако Мерката 6 за инвестиции во рурална јавна инфраструктура не се спроведува во рамките на ИПАРД II Програмата, туку е вклучена во рамките на ИПАРД III Програмата, и ќе се имплементира во подоцнежна фаза, Телото за управување со ИПАРД сака екс-пост оценувачите на ИПАРД II Програмата да дадат коментар и за состојбата во однос на подготвеноста за спроведување на мерката. Телото за управување со ИПАРД ги истакна овие три прашања:

- Дали актуелниот опис на мерката е во согласност со барањата на ЕУ? Ако не, кои препораки може да се обезбедат за Телото за управување да ја спроведе во подоцнежна фаза?
- До кој степен Агенцијата за ИПАРД е подготвена да ја спроведе мерката? Дали Агенцијата за ИПАРД има кадар и потребните компетенции? До кој степен се подготвени упатства и процедури за персоналот?
- До кој степен локалните заедници и општините се подготвени да аплицираат за мерката? Дали ги знаат правилата и процедурите, дали имаат ресурси на располагање за инвестиции, за оперативни трошоци и за трошоци за одржување?

6.4.1. Опис на мерката во ИПАРД III програмата (верзија 2024)

Образложението и целите на мерката се сумирани тука.

Конкурентноста на руралните средини е ограничена од несоодветен квалитет и пристап до основна инфраструктура. Развојот и подобрувањето на основната инфраструктура е предуслов кој се однесува на рамномерен економски раст во руралната област и унапредување на социоекономските услови за живот на руралното население во земјата.

Општата цел е да се поддржи економскиот, социјалниот и територијалниот развој, со цел паметен, одржлив и инклузивен раст преку развој на физичкиот капитал во земјата, со што ќе се олесни развојот на бизнисот и заедницата, растот и вработувањето во руралните средини.

Конкретните цели на оваа мерка се следните:

- да се обезбеди инфраструктура потребна за развој на руралните средини
- да придонесе кон подобрување на животниот стандард на руралното население
- да се поддржат јавните инвестиции неопходни за постигнување одржлив развој
- да се зголеми атрактивноста на руралните средини за локалните и надворешните инвеститори.

6.4.2. Статус на описот на мерката

Екс-анте евалуација на ИПАРД III програмата беше изработена во 2021 година. Извештајот ја сумира оценката на описот на мерката 6 вклучена во верзијата на програмата за 2021 година. Сега го споредивме новиот опис

на Мерката 6 во најновата верзија на ИПАРД III Програмата со препораките од екс-анте евалуација и ја подготвивме табелата долу.

Табела 23 Ревидиран опис на мерката наспроти екс-анте евалуацијата за 2021 г.

Препораки во извештајот за екс-анте евалуација	Статус во ревидиран опис на мерката
Да се обезбеди квантитативна документација за потребите на инвестициите во руралната јавна инфраструктура	Сè уште е релевантно.
Да се подобри образложението со информации за нови комуникациски технологии, широкопојасен интернет, итн.	Прифатено
Потребна е обука на локалните власти, но не се дадени информации за ова.	Сè уште е релевантно.
Не е дадено објаснување и образложение зошто прагот е поставен на 10.000 жители.	Критериумите за подобност се обезбедени од страна на ГД за земјоделство во фишот за мерки (упатства за изготвување мерки).
Заштитата од поплави не е подобна.	Прифатено и избришано од листата на подобни инвестиции.
Спречувањето на лизгање на земјиштето не е подобно.	Прифатено и избришано од листата на подобни инвестиции.
Нема појдовна вредност за референтната година за целните индикатори.	Сè уште е релевантно. Вклучени се само индикатори за финансиски буџет/искористеност, број на проекти (два вида) и работни места. Оваа препорака треба да се разгледа за понатамошни модификации на програмата.

Извор: Екс-анте евалуација на ИПАРД III, 2021 и ИПАРД III програмата, верзија 27.06.2024

Досега, Телото за управување со ИПАРД не ги следеше сите препораки од екс-анте евалуацијата во верзијата на ИПАРД III од 2024 година, и некои од нив се повторуваат во табелата погоре. Пред спроведувањето, препораките што водат до попрецизни формулации и појаснувања во описот на мерката треба да бидат следени од Телото за управување со ИПАРД.

6.4.3. Подготвеност на Агенција за ИПАРД

Телото за управување со ИПАРД е заинтересирано да дознае за капацитетите на Агенцијата за ИПАРД за отпочнување со спроведување на мерката. Агенцијата за ИПАРД не извести за следната состојба заклучно со октомври 2025 година.

Мерката за рурална јавна инфраструктура сè уште не е акредитирана од Европската комисија, но пакетот за акредитација е испратен до ГД Земјоделство за да се започне процесот на акредитација во ЕУ за Мерката 6 во октомври 2025 година..

Потребниот пакет за акредитација е подготвен и испратен до АПРЗ, но во овој момент Агенцијата за ИПАРД не може и нема да го сподели описот на постапките со нас, така што не е можно да направиме проценка на истите. Интересно е дека и Телото за управување со ИПАРД нема пристап до постапките.

Агенцијата за ИПАРД нè информираше дека нејзиниот персонал поминал обуки и информативни активности поврзани со оваа мерка. Во текот на 2025 година, Секторот за јавни набавки присуствувал на повеќе обуки со цел унапредување на вештините на вработените кои ќе бидат одговорни за набавки во рамките на мерката *Инвестиции во руралната јавна инфраструктура*. Одделението учествувало на обука за процедурите на ПРАГ, која била поделена во три дела: *Договори за набавки*, *Договори за услуги*, и *Договори за работи*. Овие обуки биле обезбедени преку проектот Поддршка за реформи во политиките, пристап и ефективност (SUPRAE), во рамките на под-активноста Градење капацитети за националните власти во спроведувањето на новите барања и правила воведени од Регулативата за ИПА III. Дополнително, Секторот за јавни набавки учествувал на работилница, на која персоналот имал можност да научи од искуството на Хрватската платежна агенција. Предавачите на оваа работилница го споделиле своето практично искуство во спроведувањето на мерката *Инвестиции во рурална јавна инфраструктура*. Оваа обука била овозможена преку Инструментот на ЕУ за техничка помош и размена на информации (TAIEX).

Врз основа на овие информации и поради фактот што можеме да потврдиме дека обуката за процедурите на ПРАГ де факто е остварена, наша прелиминарна оценка е дека Агенцијата за ИПАРД е подготвена да ја спроведе мерката кога ќе биде акредитирана.

6.4.4. Подготвеност на локалните власти и општини

Во 2018 година, Телото за управување со ИПАРД изврши подготвителни активности за спроведување на М6 преку контактирање на руралните општини и барање информации преку пополнување на прашалниците за состојбата со руралната јавна инфраструктура во општината. Од општините беше побарано да ја опишат состојбата на терен во однос на видовите на инфраструктура, обемот, капацитетите и населението во локалното населено место/општина.

Понатаму, беа евидентирани инвестициските приоритети на општините, обемот на инвестиции, изворите на финансирање и капацитетите на локалната администрација да аплицира за поддршка во рамките на М6 и да ги спроведе тендерските постапки, а потоа и инвестициите.

Телото за управување со ИПАРД добило податоци од 20 рурални општини од вкупно 70. Собраните податоци дадоа добра слика за ситуацијата на теренот. Сепак, оттогаш не се подготвува ажурирање на состојбата и не се планира или реализира обука на локалните власти, како што е наведено во ИПАРД III Програмата.

Подготвеноста на општините и локалната самоуправа за М6 не е експлицитно документирана во јавно достапните извори, на пример колку општини имаат подготвено техничка проектна документација; колку имаат капацитет за кофинансирање итн.

Затоа, важно е да има последователни активности на анкетата што е можно поскоро, со приближување на спроведувањето на мерката, најверојатно во 2026 година. Исто така, важно е да се подготват локалните власти преку соодветни информативни кампањи и обуки за да бидат подготвени да аплицираат, кога ќе се отвори повикот. Препораките поврзани со мерката 9 се презентирани во Поглавје 7.

6.5. Евалуација на ниво на програма

6.5.1. Ефективност

Финансиска ефективност

Проценката на финансиската ефективност на програмата претставува мерење на степенот до кој се искористуваат планираните расходи. Финансиска ефективност е вредноста на вкупните расходи/вредноста на вкупните планирани расходи*100 = X%. Ако ефективноста е над 100% повеќе е инвестирано од планираното, и спротивно, ако ефективноста е под 100%, помалку е инвестирано од планираното. Мора да се нагласи дека тоа не е дека е добро или лошо, ако ефективноста е под или над 100%. Важно е да се разбере зошто и да се преземат активности за надминување на проблемите или причините што доведуваат до повисока/пониска ефективност, ако е потребно и релевантно.

Го земаме за појдовна точка финансискиот план во петтата верзија на ИПАРД II Програмата, претставена во табелата долу.

Табела 24 Финансиски план за ИПАРД II, конечна верзија

Мерка	Поддршка од ЕУ, планирана, евра	Национална поддршка, планирана, евра	Приватно кофинансирање, очекувано, евра	Вкупни расходи, планирани, евра
M1	17.120.000	5.706.667	15.217.778	38.044.445
M3	27.025.587	9.008.529	36.034.117	72.068.233
M7	15.394.413	5.131.471	11.052.399	31.578.283
M9	460.000	81.176	0	541.176
Вкупно	60.000.000	19.927.843	62.304.294	142.232.137

Извор: ИПАРД II Програма, верзија 5, 13 февруари 2015 г.

Финансискиот план се споредува со финансиските сметки презентирани долу. Во табелата се претставени фактичките трошења по мерки и за програмата вкупно, распределени по извори на финансирање: ЕУ, национални јавни и приватни.

Табела 25 Финансиска сметка ИПАРД II Програма

Мерка	Поддршка од ЕУ, остварена, евра	Национална поддршка, остварена, евра	Приватно кофинансирање, остварено, EUR	Вкупни расходи, остварени, EUR
M1	17.217.775	5.737.823	20.123.212	43.078.810
M3	22.421.706	7.508.933	29.930.639	59.861.278
M7	11.103.752	3.052.261	10.970.881	25.126.894
M9	279.302	49.288	0	328.590
Вкупно	51.022.535	16.348.305	61.024.732	128.395.572

Извор: ГИС 2024 и дополнителни информации од Агенцијата за ИПАРД

Мора да се нагласи дека финансиската табела вклучена во ГИС извештајот 2024, табела 33, преправајќи се дека е конечна финансиска табела за целосното спроведување на ИПАРД II Програмата, беше неточна. Добиени се дополнителни и точни податоци од Агенцијата за ИПАРД за креирање на консолидирана финансиска табела. Финансиската ефективност е претставена во табелата долу.

Табела 26 Финансиска ефективност

Мерка	Финансиска ефективност, ЕУ, %	Финансиска ефективност, национална поддршка, %	Финансиска ефективност, приватно кофинансирање, %	Финансиска ефективност, вкупно, %
M1	100,6	100,5	132,2	113,2
M3	82,9	83,4	83,1	83,1
M7	72,1	59,5	99,3	79,6
M9	60,7	60,7	0	60,7
Вкупно	85,0	82,0	97,9	90,3

Извор: Сопствени пресметки врз основа на ИПАРД II Програмата и ГИС извештај 2024

Кога ќе земеме сè во предвид, финансиската ефективност е 90,3% земајќи ги во предвид информации дека сме вложиле 90% од планираните инвестиции. Приватните инвестиции се блиску до планираните/очекуваните 100% со 98%, додека финансирањето од ЕУ е 85%, а националното јавно кофинансирање е 82% од планираните инвестиции.

Оптималната цел е, се разбира, 100%, првенствено финансирање од ЕУ и национално јавно финансирање. Приватното финансирање може да биде поголемо, поради т.н. ефект на левериџ, кој се оценува подоцна во поглавјето.

Финансиска ефективност од 85% за финансирањето од ЕУ е прифатлива, но сепак значи дека 15% од доделените средства не се искористени.

Техничка ефективност

Техничката ефективност се однесува на исполнување на квантифицираните цели на програмата. Техничката ефективност се дефинира како Број на корисници/броеви на планирани корисници*100 = X%. Ако целта е квантифицирана на 50, а програмата има произведено 25, ефективната е 50%. Можеме да ја пресметаме техничката ефективност за главниот аутпут, односно бројот на реализирани проекти во споредба со бројот на планирани проекти. Планирани се вкупно 3.620 проекти, но реализирани се само 2.143 проекти. Тогаш соодносот на ефективната е 59%. Целта не била исполнета за ниту една од мерките, освен за М3 како најблиска до целта.

Табела 27 Техничка ефективност, %

Мерка	Планирани проекти	Реализирани проекти	Техничка ефективност, %
Мерка 1	3100	1802	58
Мерка 3	220	174	79
Мерка 7	300	167	56
Вкупно	3620	2143	59

Извор: ГИС извештај 2024, ИПАРД II Програмата, петта верзија, и сопствени пресметки

Техничката ефективност може да биде поврзана со финансиската ефективност обезбедувајќи информации за ефикасноста на програмата. Ова значи дека можеме да процениме бројка за секоја мерка и за вкупната програма која опишува до кој степен сме произвеле повеќе или помалку во споредба со ресурсите што сме ги инвестирале. Ако ефикасноста е повисока од 100%, сме го произвеле аутпутот за пониска цена по единица од очекуваната. Од друга страна, ако ефикасноста е под 100%, трошоците по единица се повисоки од очекуваното.

6.5.2. Финансиска ефикасност

Ефикасноста се дефинира како финансиска ефективност (%) / Техничка ефективност (%) * 100 = X < 100 повисоки од планираните трошоци за остварени инвестиции; X > 100 пониски од планираните трошоци за остварени инвестиции.

Табела 28 Финансиска ефикасност, мерка и програма, %

Мерка	Финансиска ефикасност
Мерка 1	51
Мерка 3	95
Мерка 7	70
Мерка 9	40
Вкупно	64

Извор: сопствени пресметки врз основа на претходните табели

За програмата ефикасноста е 64%. Ова значи дека произведените аутпути (проекти) биле поскапи во просек, отколку што сме очекувале, кога финансискиот план бил подготвен во фазата на програмирање. Само М3 речиси го достига нивото на ефикасност од 100%. Техничката ефективност е 79%, додека финансиската ефективност е 83%. Значи, пресметката ни кажува дека сме произвеле помалку од очекуваното (само 79%), но не сме искористиле повеќе ресурси од очекуваното за да произведеме 79%. Само 4% повеќе. Оттука, ефикасноста е блиску до балансот од 100%.

За М1 сме произвеле само 58% од планираните проекти и сме инвестирале 113% од планираната инвестиција со приватен придонес до 132%. Ефикасноста потоа завршува на скромно ниво од 51%. Ова значи дека секој проект во просек бил двојно поскап од очекуваното во програмирањето.

Една од причините за ова се долгите периоди на склучување договори и плаќања. Од моментот кога апликантот ја поднел апликацијата до моментот кога договорот бил одобрен, инвестицијата реализирана, а трошоците надоместени, поминало многу долго време. Во овој период пораснале трошоците за инвестиции, а со оглед на

тоа што јавната поддршка е фиксна со договорот, единствен кој треба да ги плати зголемените трошоци за влезните фактори е корисникот. Оттука, приватниот придонес во инвестицијата го надминал интензитетот на пододна помош. Друга причина може да биде дека буџетирањето на програмата на прво место било погрешно и дека просечните трошоци за единица по проект биле потценети.

Со цел подобро да се постигне целта за ефикасност, Телото за управување со ИПАРД мора да ги подобри проценките на просечните трошоци за инвестиции, а Агенцијата за ИПАРД мора да ја зголеми својата ефикасност во обработката на апликациите и побарувањата за плаќање.

6.5.3. Детална техничка ефективност

Како последен дел од ова објаснување за ефикасноста и ефективноста на програмата, ја оценуваме техничката ефективност подетално за секоја од мерките. Табелата долу ги сумира наодите.

Табела 29 Свкупна ефективност, на ниво на мерка и на ниво на програма, %

Мерка	Целна категорија	Цел, бројки	Реализирано, бројки	%
М1	Поддржани проекти	3.100	1.802	58
	Проекти за модернизација	3.100	1.029	33
	Надградба кон стандардите на ЕУ	1.200	769	64
	Целосна усогласеност/ придржување на правилата	30	0	0
	Енергија од обновливи извори	25	2	8
	Складирање ѓубриво	50	0	0
	Работни места, бруто (ГРЕ годишно)	700	253	36
М3	Поддржани проекти	220	171	78
	Модернизации	220	170	77
	Стандарди:	200	н/о	н/о
	Енергија од обновливи извори	20	1	5
	Работни места, бруто (ГРЕ годишно)	1.300	1.312	101
М7	Поддржани проекти	300	167	56
	Диверзификација	70	71	101
	Енергија од обновливи извори	25	0	0
	Работни места, бруто (ГРЕ годишно)	1.000	208	21
М9	Активности	120	29	24
	Брошури и сл.	200.000	Нема податоци	н/о
	Кампањи	20	6	30
	Стручни задачи	25	0	0
	Работилници, семинари, конференции	25	2	8
	Состаноци на Комитетот за следење	14	7	50
	Студии	11	7	64
	Евалуации и извештаи	7	7	100
	Акции на руралната мрежа	10	н/о	н/о
	Поддржани ЛАГ-и	5	н/о	н/о

Извор: Табели за следење, 2025 и сопствени пресметки врз основа на пристапот на НСВ

Општо земено, техничката ефективност на потцелите е ниска. За М1, постигнато е само 33% од целта за проектите за модернизација, 0% за проектите за целосна усогласеност и складирање на ѓубриво и конечно само 8% од целта за проекти за енергија од обновливи извори.

М3, исто така, слабо стои со проекти за енергија од обновливи извори со 1 од 20 = 5% од целта. Истото важи и за М7 која е без проекти кои имаат за цел производство на енергија од обновливи извори.

Информациите што треба да ги запомниме се дека корисниците се фокусираат на инвестиции кои генерираат приходи со цел да се зголеми конкурентноста преку модернизација на производството, технологијата и објектите на сметка на инвестициите кои имаат за цел да генерираат јавни добра во поширока смисла како што е дефинирано во критериумите за избор во програмата. Ова е правичен избор на корисниците, *ceteris paribus*, но и одраз на дизајнот на мерките. Очигледно, премногу слаба стимулација има во дизајнот во врска со интензитетот на помошта, минималните/максималните вредности на инвестициите и критериумите за делот за да се добијат други освен овие проекти за генерирање приходи на ранг-листата.

Како што ќе се покаже подоцна, ефектите од овој дизајн на мерката и легитимниот избор на инвестициски фокус на корисниците, доведува до релативно висока стапка на мртов товар (40% еднаква на 29,7 милиони евра.). Ова значи дека голем дел од јавните ресурси потрошени за инвестиции ги заменуваат приватните ресурси, кои потоа се достапни за други видови инвестиции, исто така надвор од земјоделскиот и руралниот сектор. Ова доведува до помала дополнителност на програмата, отколку што би можело да се постигне со друг дизајн на мерката (интензитет на помошта, минимални/максимални прагови на инвестиции и критериуми за подобност/избор).

6.5.4. Економски резултати и влијанија

Пристап на сегашната вредност

Овој дел од евалуацијата ги претставува нашите оценки за ефектите врз профитот, бруто додадената вредност и создавањето работни места врз основа на информациите од засегнатите страни за времето на отплата (ВОТ) за инвестициите во рамките на секоја мерка. Применетиот метод е Пристапот на сегашната вредност опишан накратко тука.

Вкупните јавни инвестиции во рамките на ИПАРД II Програмата за земјоделството (М1) изнесуваат 23 милиони евра од 2018 до 2023 година. Врз основа на интервјуата со засегнатите страни и наведеното просечно време на отплата за инвестициите според секоја мерка и наведеното време на амортизација за инвестициите, ја проценивме нето сегашната вредност (НСВ) на инвестицијата. НСВ е приходот (профитот) генериран од инвестицијата откако ќе се отплати инвестицијата. За М1, НСВ се проценува на 27 милиони евра по 8 години ВОТ плус 7 години по отплатата до амортизацијата, вкупно 15-годишен период на прилив на приходи и 5% во дисконтна стапка.

Просечниот сооднос на нето вишокот вредност (%) на бруто додадената вредност (БДВ) во Северна Македонија е 88% во периодот од 2018 до 2023 година (ДЗС, 2025). Сегашната вредност на БДВ создадена во рамките на ИПАРД II Програмата за 2018 година како појдовната година потоа се пресметува со користење на овој сооднос.

Во исто време, просечната продуктивност на трудот (БДВ/ГРЕ) од 2018 до 2023 година изнесува 8.400 евра. Создадената сегашна вредност на БДВ е поделена со просечната БДВ/годишна работна единица (ГРЕ), и на овој начин можеме да го процениме вкупниот број на ГРЕ години создадени од инвестициите. Конечно, јавната инвестиција потоа се дели со бројот на ГРЕ години создадени за проценка на трошоците за јавни инвестиции по ГРЕ-година.

Пресметките за секоја мерка се сумирани долу, проследени со комбинирана табела.

Мерка 1 Инвестиции во основни средства на земјоделски стопанства

Пресметките со пристапот на нето сегашна вредност користејќи ја 2018 година како базна година за јавните инвестиции според ИПАРД II и дисконтна стапка $r = 5\%$, се претставени долу.

Инпути на јавни инвестиции по години:

- Временски хоризонт: 15 години, дисконтна стапка 5%, базна година 2018
- Јавни инвестиции 2018–2023: 23 милиони евра
- НСВ на остварени приходи = 27 милиони евра

- Приход како удел во БДВ = 88%
- БДВ/ГРЕ = 8.400 евра

Резултати:

- Генерирана БДВ: 30,8 милиони евра
- Создадени ГРЕ-години: 30,8 милиони ЕУ / 8.400 евра по БДВ/ГРЕ = 3.790 ГРЕ години
- Просечна годишна ГРЕ = 3.790 ГРЕ години / 15 = 253 ГРЕ години
- Јавни инвестиции: 23,0 милиони евра / 3.790 ГРЕ-години = 6.058 евра по ГРЕ-година
- НСВ прилив на приходи/ Јавни инвестиции = 27,0 милиони евра / 23,0 милиони евра = 1,2 евра

Мерка 3 Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи

Пресметките за М3 го следат истиот пристап. Дисконтниот период е дефиниран на 10 години поради пократко време на амортизација за технологиите под М3 отколку за релативно поедноставните машини под М1. Просечното годишно учество на приходите од БДВ за храна и пијалаци се проценува дека изнесува 24% од 2018 до 2023 година (ДЗС, 2025).

Инпути на јавни инвестиции по години:

- Временски хоризонт: 10 години, дисконтна стапка 5%, базна година 2018
- Јавни инвестиции 2018–2023: 29.9 милиони евра
- НСВ на остварени приходи = 31.5 милиони евра
- Приход како удел во БДВ = 24%
- БДВ/ГРЕ = 9.835 евра

Резултати:

- Генерирана БДВ: 129 милиони евра
- Креирани ГРЕ-години = 129 милиони евра / 9.835 евра по БДВ/ГРЕ = 13.117 ГРЕ години
- Просечна годишна ГРЕ = 13.117 / 10 години = 1.312 ГРЕ/година
- Јавни инвестиции: 29,9 милиони евра / 13.117 ГРЕ-години = 2.279 евра по ГРЕ-година
- НСВ прилив на приходи/ Јавни инвестиции = 31,5 милиони евра / 29,9 милиони евра = 1,1 евра

Мерка 7: Диверзификација на фарми и развој на бизниси

Инпути:

- Хоризонт = 15 години, дисконтна стапка 5%, базна година 2018
- Јавни инвестиции = 14,2 милион евра
- НСВ на остварени приходи = 15.3 милиони евра
- Приход како удел во БДВ = 44%
- БДВ/ГРЕ (годишен просек 2018 до 2023) = 10.439 евра

Резултати:

- Генерирана БДВ: 34.4 милиони евра
- Креирани ГРЕ-години = 34.4 милиони евра / 9.835 евра по БДВ/ГРЕ = 13.117 ГРЕ години
- Просечна годишна ГРЕ = 3.115 / 15 = 208 ГРЕ/година
- Јавни инвестиции: 14,2 милиони евра/ 3.115 ГРЕ година = 4.551 евра
- НСВ прилив на приходи/ Јавни инвестиции = 15,3 милиони евра / 14,2 милион евра = 1,1 евра

Комбинирани табели

Консолидирани табели за мерки М1, М3 и М7 со користење на инпути и конзистентна дисконтна стапка од 5% до 2018 година кои го покажуваат пристапот на НСВ.

Табела 30 Инвестиции по ГРЕ-година, евра, сите мерки

Мерка	Хоризонт (години)	Јавни инвестиции милион евра,	ГРЕ-години	Просечни ГРЕ-години	Јавни трошоци по ГРЕ-година, сите години, евра
М1	15	23,0	3.790	253	6.061
М3	10	29,9	13.117	1.312	2.279
М7	15	14,2	3.115	208	4.551

Извор: ГИС 2024 и сопствени пресметки

Во табелата долу се прикажани генерираните приходи по инвестирани евра за јавна поддршка, како и ефектите од работата.

Табела 31 Вкупни директни ефекти од ИПАРД II

Мерка	Јавни инвестиции милион евра,	НСВ приходи, милион евра, СВ	Приходи / јавни инвестиции, евра	ГРЕ годишно	Јавни инвестиции по годишна ГРЕ, евра
М1	23,0	27,0	1,2	253	90.909
М3	29,9	31,5	1,1	1312	22.790
М7	14,2	15,3	1,1	208	68.269
ИПАРД II Програма	67,1	73,8	1,1	1.773	37.845

Извор: ГИС 2024 и сопствени пресметки

Табелата погоре ги сумира директните ефекти од ИПАРД II Програмата, вклучувајќи генерирање на 73,8 милиони како приходи (профит) за корисниците. Како што е објаснето, пресметката се заснова на фиксно време на отплата за инвестициите по секоја мерка, како и фиксни времиња на техничка амортизација за секоја инвестиција по секоја мерка. Можеме да го процениме интервалот на генерирање приходи, избирајќи пократко време на финансиска отплата и време на техничка амортизација.

Чувствителност на вкупното генерирање приходи, варијации во времето на финансиска отплата и времето на техничка амортизација. За М1 и М7, комбинацијата со висок фактор е 7 години време на финансиска отплата и 13 години време на техничка амортизација, додека е 5 со 8 за М3. Комбинацијата со низок фактор за М1 и М7 е 9 и 13 години, а 7 и 12 години за М3.

Генерираниот приход варира само во мала мера. Од 69,7 милиони евра со комбинацијата со низок фактор (подолго време на отплата) преку 72,7 милиони евра со средна комбинација, до 74,5 милиони евра со високата комбинација (пократко време на отплата).

Табела 32 Чувствителност на вкупното генерирање приходи, варијации во времето на финансиска отплата и времето на техничка амортизација.

Мерка и вкупно	Комбинација на фактор со висок ефект	Средно (и применето)	Комбинација со низок фактор
М1, приход, милион евра	26.9	26.1	25.3
М3, приход, милион евра	32.0	31.4	29.7
М7, приход, милион евра	15.6	15.2	14.7
Вкупен приход, милион евра	74.5	73.7	69.7

Извор: Сопствени пресметки

Мултипликативни ефекти

Кејнзијанскиот мултипликатор дава информации за тоа колку се големи индиректните ефекти на јавните инвестиции во економијата, креиран како прстени во вода кога ќе се фрли камче. Точната вредност на мултипликаторот зависи од контекстот и земјата. Одредувачки фактори се националната маргинална склоност кон потрошувачка (МСП) што покажува колку е голем уделот на дополнителен приход што ќе се троши на потрошувачка, маргиналната стапка на оданочување (МСО) што покажува колку е голем уделот на дополнителниот приход што ќе се искористи за плаќање во даноци и маргиналната склоност кон увоз (МСУ) што покажува колку е голема дополнителната потрошувачка што ќе се увезува од странство.

Колку е поголем уделот на дополнителен приход што лицето ќе го потроши на потрошувачка, толку е пониска даночната стапка и толку е понизок соодносот на увезениот производ, а повисок е мултипликаторот и со тоа се повисоки индиректните ефекти во економијата.

Ги консултираваме со Телото за управување со ИПАРД и МФ за просечните МСП, МСО и МСУ фактори во економијата на Северна Македонија, но без резултати. Оттука, се потпираме на други студии, вклучувајќи ги и податоците од СБ. Тука Мултипликаторот беше проценет на 0,85, што значи дека дополнителен приход од 100 евра по оданочување ќе доведе до дополнителна потрошувачка од 85 евра. Стапката на оданочување е дефинирана на 0,2 што значи дека од дополнителен приход од 100 евра, 20 евра ќе бидат платени во даноци и нема да бидат достапни за потрошувачка. Конечно, МСУ е дефиниран помеѓу 0,5 и 0,7 што значи дека за секои 100 евра потрошени во дополнителна потрошувачка, помеѓу 50 и 70 евра ќе одат за увезена стока и на тој начин ќе излезат надвор од земјата.

Табела 33 Детерминатори на мултипликатор (МСП, МСО, МСУ) и Мултипликатор (МПК)

Мерка	МСП	МСО	МСУ	МПК
Земјоделство (М1)	0,9	0,2	0,5	1,28
Преработка на храна (М3)	0,7	0,2	0,8	0,81
Рурален развој (М7)	0,9	0,2	0,3	1,72

Извор: Коефициенти на мултипликатори собрани од различни извори, вклучувајќи ги и извештаите на Светската банка

Предвидуваме дека маргиналната стапка на оданочување е иста за сите три мерки. Од 100 евра во дополнителен приход, 20 евра се плаќаат во даноци. Исто така, предвидуваме дека маргиналната склоност кон потрошувачка на дополнителниот приход е повисока (0,9) во земјоделството (М1) и во руралните средини (М7) отколку во М3 за преработка на храна (0,7). Конечно, предвидуваме дека маргиналниот сооднос на увоз е највисок во М3 - преработка на храна (0,8) додека е 0,5 во земјоделството (М1) и 0,3 во М7.

Ефектот на мултипликаторите (МПК) потоа се пресметуваат за секоја мерка. Заедно со јавните инвестиции, генерирањето приходи, вкупните директни и индиректни ефекти се проценети и презентирани во табелата долу.

Табела 34 Мултипликативни ефекти и вкупни ефекти, милион евра

Мерка	Вкупни јавни инвестиции милион евра,	Генерирање приходи, фотоволтаици, милион евра	Мултипликативни ефекти, милион евра	Вкупни директни и индиректни ефекти, милион евра
М1	23,0	27,0	29,4	79,4
М3	29,9	31,5	24,3	85,7
М7	14,2	15,3	24,4	53,9
Вкупно	67,1	73,8	78,1	219,0

Извор: Сопствени пресметки базирани на ГИС извештајот 2024 од Телото за управување со ИПАРД, коефициенти на мултипликатор од различни извори, вклучувајќи ја и Светска банка

Вкупно ИПАРД II Програмата претставува инвестиција на јавни средства од 67,1 милион евра. Вкупното генерирање приходи од инвестициите изнесува 73,8 милиони евра во сегашна вредност со 2018 година како базна година. Мултипликативните ефекти се проценуваат на 78,1 милиони евра, што доведува до вкупен ефект од 219,0 милиони евра во директни и индиректни ефекти.

Пресметки на чувствителноста на мултипликативните ефекти

Изборот на детерминирачки фактори во проценката на мултипликативните ефекти е важен за резултатот. Трите фактори МСП, МСО и МСУ овде имаат по три различни вредности. Ова значи дека комбинацијата на вредностите на факторот се девет можни комбинации. Ги избравме вредностите на факторот што даваат највисоки, односно најниски мултипликативни ефекти. Оваа пресметка завршува со интервал на комбинирани директни и индиректни ефекти од 207 милиони евра до 352 милиони евра во директни и индиректни ефекти со реален резултат помеѓу овие две бројки од 209 милиони евра.

Ефекти на левериџ

Ефектот на левериџ се дефинира како дополнителна приватна инвестиција над потребната стапка на приватно кофинансирање. Ако интензитетот на помошта е 50%, а приватното кофинансирање е пониско од 50%, тогаш разликата претставува ефект на левериџ, и претставува дополнителните приватни инвестиции во споредба со она што може да се очекува од дефинираниот интензитет на помош. Табелите долу ги прикажуваат пресметките.

Табела 35 Стапка на приватно кофинансирање, очекувана и реализирана, % и евра

Мерка	Планирана стапка на приватно кофинансирање, %	Очекувано приватно кофинансирање, милион евра	Приватно кофинансирање, реализирано, евра	Реализирана стапка на приватно кофинансирање, %
M1	40	15,2	20,1	46,7
M3	50	36,0	29,9	50,0
M7	35	11,1	11,0	43,7
Вкупно	44	62,3	51,9	47,5

Извор: ИПАРД II Програмата и ГИС извештај 2024, сопствени пресметки

Табела 36 Ефект на левериџ по мерка и вкупно, милиони евра

Мерка	Очекувано приватно кофинансирање во однос на реализирани вкупни инвестиции, милион евра	Ефекти на левериџ, милион евра	Ефект на левериџ како удел на очекуваните инвестиции, %	Промена во приватното кофинансирање, реализирано до очекуваното, милион евра
M1	17,2	2,9	16,8	4,9
M3	29,9	0	0	-6,1
M7	8,8	2,2	24,7	-0,1
Вкупно	56,0	5,1	9,1	-1,3

Извор: ИПАРД II Програмата и ГИС извештај 2024, сопствени пресметки

Табелата покажува дека M1 генерира ефект на левериџ од 2,9 милиони евра, што е еднакво на 16,8%, додека M7 генерира 2,2 милиони евра за левериџ, што е еднакво на 24,7%. M3 не генерираше никаков ефект на левериџ. Вкупно се генерирани 5,1 милиони евра во ефект на левериџ, што е еднакво на 9,1% од вкупните очекувани приватни инвестиции од 62,3 милиони евра.

Преку студии на случај и интервјуа со засегнатите страни бевме информирани дека корисниците инвестирале самостојно преку банкарски заеми. Овие инвестиции беа дополнителни покрај инвестицијата поддржана од ИПАРД. Дополнителните инвестиции не беа квантифицирани, а сигналот од овие информации е од една страна дека некои корисници имаат пристап до дополнителни финансиски средства и може да претставуваат инвестиции со мртов товар во рамките на ИПАРД, но од друга страна дополнителните инвестиции, исто така, сигнализираат ефекти на левериџ надвор од ефектите на левериџ на поединечниот проект поддржан од ИПАРД.

Прилагодувања за загуба од мртов товар

Важно е да се коригираат пресметките на ефектите земајќи го предвид таканаречениот мртов товар. Во табелата долу се прикажани резултати од анкетата меѓу корисниците, исто така претходно посочени во ова поглавје, но тука ефектот на мртов товар ќе се проценува на ниво на програма, а не на ниво на поединечни корисници. Беа прашани корисниците, колкав дел од инвестициите тие би направиле и без поддршка од ИПАРД. Скалата од 100% до 0% го претставува уделот на инвестицијата што би се остварила под сите околности. Како што покажува табелата, 13% од инвестициите би биле направени целосно (100%), и без поддршката од ИПАРД за М1. На другиот крај на табелата, 24% од инвестициите воопшто не би биле остварени под М7 без поддршка од ИПАРД. Колку е поголем уделот на корисниците кои одговориле со 0%, толку е поголема додатноста на програмата, а помал е мртниот товар.

Табела 37 Резултати од анкетата за корисниците и нивниот став за мртниот товар

Мерка	100%	87.5%	62.5%	37.5%	12.5%	0%
М1	13%	7%	15%	26%	17%	22%
М3	14%	9%	18%	11%	31%	17%
М7	15%	5%	10%	24%	22%	24%

Извор: Анкета 2025

Одговорите во табелата горе се претворени во вредност. На пример, 13% од инвестициите под М1 ќе бидат 100% реализирани исто така без поддршка од ИПАРД. Ова е еднакво на 3,0 милиони евра од вкупните јавни расходи под М1. Мртниот товар е релевантен само за јавна поддршка, а не и за приватниот дел од инвестицијата. Затоа го пресметуваме мртниот товар само за јавната поддршка, а не и за вкупниот износ на инвестициите. За М7, 22% од инвестициите би инвестирале 12,5% од инвестицијата под сите околности. Ова е еднакво на 3,1 милиони евра.

Табела 38 Загуба од мртов товар по мерка и вкупно, милион евра

Вкупни јавни расходи, милион евра	100%	87.5%	62.5%	37.5%	12.5%	0%	Вкупен МТ, милион евра	МТ %	Ефект %
М1: 23.0	3,0	1,4	2,2	2,2	0,5	0	9,2	40	60
М3: 29.9	4,2	2,5	3,4	1,2	1,2	0	12,5	42	58
М7: 14.2	2,1	0,6	0,9	1,3	3,1	0	8,0	58	42
Вкупно: 67.1	9,3	4,5	6,5	4,7	4,8	0	29,7	44	56

Извор: Анкета 2025, ГИС 2024 и сопствени пресметки

Уделот на мртов товар е највисок во М7 со 58% и најнизок во М1 со 40%. Вкупно уделот е 44% што претставува загуба од мртов товар од 29,7 милиони евра од вкупната јавна поддршка од 67,1 милиони евра. Тоа е висока бројка и Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД треба да направат напор за намалување на мртниот товар, како што веќе се препорачува во экс-анте евалуацијата на ИПАРД III Програмата подготвена во 2021 година.

Корекциите во однос на мртниот товар на ефектите од програмата се прикажани во табелата долу.

Табела 39 Ефекти што се коригирани за мртниот товар и загубата од мртниот товар

Категории на ефекти	Ефекти, целата програма	Ефекти, коригиран МТ	Загуба од МТ
ГРЕ годишно, вкупно М1, М3 и М7	1.772	1.007	765
Остварени приходи, милион евра	73,8	41,0	32,8
Генерирана БДВ: милион евра	194,2	108,1	86,1

Извор: Анкета 2025, и сопствени пресметки

Како што е прикажано, загубата од мртов товар е значителна. Програмата губи 32,8 милиони евра во генериран приход и 86,1 милиони евра во БДВ, бидејќи не можеме да ги доделиме овие износи на програмата. Тие ќе беа генерирани и без поддршката.

Табела 40 Ефекти што се коригирани за мртовиот товар и загубата од мртовиот товар, координатна мрежа на чувствителност

Категории на ефекти	Мин. (-6,6%)	Макс. (+ 6,6%)
ГРЕ годишно, вкупно М1, М3 и М7	840	1.073
Остварени приходи, милиони евра	34,2	43,8
Генерирана БДВ: милиони евра	90,2	115,2

Извор: Анкета 2025, и сопствени пресметки

Табелата горе го дава опсегот на ефекти коригирани за загуба од мртов товар во рамките на опсегот на статистичка грешка од +/- 6,6% загуба од мртов товар. Примената на +/- 6,6% се должи на стапката на статистичка грешка на анкетата. Точните пресметки може да бидат во опсег помеѓу +/- 6,6% од проценетата цифра. Затоа, ефектите може да бидат во овие интервали за секоја категорија на ефекти:

- ГРЕ годишно помеѓу 840 ГРЕ годишно и 1073 ГРЕ годишно
- Генерирање приходи помеѓу 34,2 милиони евра и 43,8 милиони евра
- Генерирана БДВ помеѓу 90,2 милиони евра и 115,2 милиони евра

Повторно мора да се истакне дека загубата од мртов товар пресметана тука на 32,8 милиони евра од намалено генерирање приходи до одреден степен се компензира преку фактот што корисниците без поддршката од ИПАРД би инвестирале самите, но инвестициите обично би биле помали, би биле со технологија со понизок квалитет и би биле остварени подоцна. Сè на сè, мртовиот товар под сите околности ќе предизвика загуба, иако не е неопходно во скалата наведена овде.

Споредба на резултатите од НСВ пристапот со резултатите од истражувањето

Резултатите од анкетата за корисници се споредуваат со резултатите од НСВ пристапот. Онаму каде што пристапот на НСВ се фокусира исклучиво на ефектите од единствената инвестиција собрани на ниво на целата програма, резултатите од анкетата за зголемување на приходите опфаќаат повеќе од поединечниот инвестициски проект. Дека еден корисник ги зголемува приходите од 2018 до 2024 година вклучува и приходи од други активности кои не се директно поврзани со инвестицијата поддржана од ИПАРД. Затоа, разумно е да се прифати дека екстраполираните ефекти од анкетата се релативно повисоки од збирните ефекти од пристапот на НСВ. За М1, екстраполацијата од анкетата дава приход за 163% повисок од пристапот на НСВ. За М3 разликата е 245%, а за М7 е 92%. Тука пристапот на НСВ се чини дека ги преценува ефектите од инвестициите. На ниво на програма, резултатите од анкетата се за 183,5% повисоки од пристапот на НСВ. Разликата нема последици по нашите заклучоци. Ние ги користиме пресметките од НСВ пристапот како најреалистични резултати и ја направивме оваа споредба само за да видиме како резултатите стојат едни наспроти други.

6.6. Спроведување и администрирање на програмата

6.6.1. Ефективност и ефикасност на Агенцијата за ИПАРД

Ефективност

Ефективноста на административните процеси во Агенцијата за ИПАРД е мерење на времето поминато од поднесувањето на апликациите до склучувањето на договорите, и од поднесувањето на барањата за плаќање до плаќањата. Бидејќи Агенцијата за ИПАРД не води директна евиденција на времето (пр. сработено на ден-количината на работа што може да ја заврши едно лице на ден-единица сработено во ден) потрошено на секој процес или не ѝ ги достави информациите, ја направивме пресметката врз основа на листата/базата на податоци на корисници обезбедена од Агенцијата за ИПАРД.

Ја мапиривме регистрацијата на деновите од аплицирањето до склучувањето на договорот и од барањето за плаќање до плаќањето за секој проект во рамките на секоја мерка и за секој повик. Како пример, за првиот повик за М1 во јануари 2017 година, во просек за обработка на апликација биле потребни 414 дена пред склучување на договорот за проектот, а за исплата на барањето за плаќање во просек биле потребни 230 дена. За М1, просекот за сите три повици бил 378 дена за склучување договори и 105 дена за исплата. Просечно за сите мерки и повиците Агенцијата за ИПАРД трошела 355 дена на склучување договори и 191 ден на исплати.

Табела 41 Единици сработено во месец за обработка на апликации и барања за плаќање, ЕПРВ

Повици по мерка	Вкупен број денови од пријавување до склучување на договор, просек	Вкупен број денови од барањето за плаќање до исплатата, просек	Единици сработено во месец од аплицирањето до склучување договор, ЕПРВ	Единици сработено во месец од барањето за плаќање до исплатата, ЕПРВ	Единици сработено во месец, вкупно ЕПРВ
Мерка 1	378	195			
01.01-2017	414	230	1278	940	2218
03. 02-2018	335	197	1287	714	2001
06. 01-2020	365	115	1476	584	2060
Мерка 3	197	198			
01.01-2017	329	227	957	944	1901
02. 01-2018	176	269	702	1087	1789
05. 02-2019	279	177	1071	876	1947
08. 01-2022	99	130	456	602	1058
09. 01-2023	103	161	447	739	1186
Мерка 7	336	142			
01.01-2017	587	205	1863	833	2696
04. 01-2019	405	134	1551	561	2112
07. 01-2021	224	136	1022	608	1630
ТП	0	196		6	6
Целосен вкупен износ	355	191			20604

Извор: База на податоци на Агенцијата за ИПАРД и сопствени пресметки

Бројот на вработени (ЕПРВ) во Агенцијата за ИАПРД назначени за работа со ИПАРД е претставен во следната табела, од 87 во 2017 година на 143 во 2024 година, што претставува 1.044 единици сработено во месец, односно 1.716 единици сработено во месец. Следно, вкупните месечни трошоци по ЕПРВ во ИПАРД во 2017 година се проценуваат на 783 евра а на 2.155 евра во 2024 година. Вкупните трошоци за администрирање на ИПАРД во 2017 година изнесуваа 817.800 евра, а 3.697.401 евра во 2024 година. Вкупните трошоци од 2017 до 2024 година се проценуваат на 17.835.339 евра или околу 17,8 милиони евра.

Табела 42 Персоналот на ИПАРД (ЕПРВ) и трошоци за администрирање на ИПАРД, евра

Година	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Вкупно
Персонал на ИПАРД, ЕПРВ	87	117	119	123	146	152	149	143	н/о
Персонал на ИПАРД, ЕПРВ единица сработено во месец	1.044	1.404	1.428	1.476	1.752	1.824	1.788	1.716	12.432
Вкупни годишни трошоци по ЕПРВ на ИПАРД, евра	9.400	11.400	13.400	15.384	17.678	18.006	21.353	25.856	н/о
Вкупни месечни трошоци по ЕПРВ на ИПАРД, евра	783	950	1.117	1.282	1.473	1.500	1.779	2.155	н/о
Вкупни трошоци за ИПАРД II, евра	817.800	1.333.800	1.594.600	1.892.267	2.580.975	2.736.885	3.181.611	3.697.401	17.835.339

Извор: Агенција за ИПАРД, Телото за управување со ИПАРД, ГИС 2024

Ефикасност

Ефикасноста ги мери ресурсите (единица сработено во месец и евра) потрошени за администрирање на секој проект. Месечните административни трошоци по ЕПРВ на ИПАРД во Агенцијата за ИПАРД се поврзани со времето потрошено за обработка на апликациите и побарувањата за плаќање. Како што е прикажано во табелата долу, просечните трошоци по проект за повиците за М1 се 4.060 евра. За М3 изнесуваат 48.663 евра, а за М7 изнесуваат 62.089 евра.

Табела 43 Административни трошоци, вкупно и по проект, евра

Повици по мерка	Трошоци за обработка на апликации, евра	Трошоци за обработка на плаќања, евра	Вкупни трошоци, евра	Број на проекти	Просечни трошоци по проект, евра	Трошоци по проект, Просек по мерка, евра
Мерка 1						4,060
01.01-2017	1.001.100	893.000	1.894.100	837	2.263	
03.02-2018	1.222.650	678.300	1.900.950	598	3.179	
06.01-2020	1.892.267	748.702	2.640.969	392	6.737	
Мерка 3						48.663
01.01-2017	749.650	739.467	1.489.117	36	41.364	
02.01-2018	666.900	1.032.650	1.699.550	44	38.626	
05.02-2019	1.195.950	978.200	2.174.150	42	51.765	
08.01-2022	684.221	903.292	1.587.513	27	58.797	
09.01-2023	795.403	1.314.995	2.110.398	40	52.760	
Мерка 7						62.089
01.01-2017	1.459.350	652.517	2.111.867	17	124.227	
04.01-2019	1.731.950	626.450	2.358.400	72	32.756	
07.01-2021	1.505.569	895.681	2.401.250	82	29.284	
Вкупно			22.368.263	2.187	10.228	

Извор: сопствени пресметки

Вкупните проценети административни трошоци се 22.368.263 евра, но оваа бројка е преценка, со оглед на тоа што персоналот работи на неколку проекти во исто време, а не само на една апликација. Досегашните пресметки вклучуваат двојно броење, при што апликациите од повеќе од една мерка биле администрирани во исто време, на пр. за првиот повик во 2017 година, кога сите три мерки биле обработувани во исто време. Затоа, ги коригиравме проценетите трошоци 22.368.263 евра со реалните трошоци 17.835.339 евра за да го елиминираме двојното броење. Факторот на корекција е 1,25, што значи дека сите трошоци мора да се намалат со овој фактор. Коригираните бројки се прикажани во табелата долу.

Табела 44 Коригирани, конечни проценети административни трошоци на Агенцијата за ИПАРД по проект и вкупно, евра

Повици по мерка	Коригирани трошоци на Агенцијата за ИПАРД по проект во рамките на ИПАРД II Програмата, евра	Коригирани трошоци на Агенцијата за ИПАРД по проект во рамките на ИПАРД II Програмата, просек, евра
Мерка 1		3.237
01.01-2017	1.804	
03. 02-2018	2.535	
06. 01-2020	5.372	
Мерка 3		38.801
01.01-2017	32.982	
02. 01-2018	30.799	
05. 02-2019	41.275	
08. 01-2022	46.882	
09. 01-2023	42.068	
Мерка 7		49.507
01.01-2017	99.053	
04. 01-2019	26.118	
07. 01-2021	23.349	
Вкупни административни трошоци во Агенцијата за ИПАРД II и просечни трошоци по проект, евра	17.835.339	8.155

Извор: сопствени пресметки

Во просек трошоците по проект се 8.155 евра, при што М7 е најскапа со 49.509 евра по проект а М3 е со 38.801 ЕУР. Најевтината мерка за администрирање е М1, каде што трошоците по проект се 3.237 евра.

Европскиот суд на ревизори (ЕСР) и ГД за земјоделство постојано истакнуваат:

- *Административните трошоци се несразмерно високи во однос на финансиски обем со кој се управува.*
- *Рачните процедури и повеќеслојните контроли ги зголемуваат трошоците по операција.*
- *Употреба на стандардни опции за трошоци и дигитализација ќе го намалат административниот товар.*

Релевантно е да се нагласи дека трошоците по проект за М1 се зголемуваат од повик до повик, така што трошоците во повикот во 2020 година се речиси три пати повисоки отколку во 2017 година. Исто така, трошоците за проектите од М3 се повисоки во 2023 година со 42.069 евра споредено со трошоците во 2017 година од 32.982 евра. За М7, трошоците, напротив, драстично се намалуваат од 99.053 евра во 2017 година на само 23.349 евра во 2021 година. Причината за големиот пад е елиминирањето на огромниот број одбивања, кои беа направени во рамките на првиот повик. Само 12% од апликациите во 2017 година во рамките на М7 биле одобрени, што порасна на 46% во 2021 година. Стапката на одобрување е сè уште ниска за М7 во споредба со М1 и М3, со просечна стапка на одобрување од 61% односно 66%. Меѓутоа намалениот број на одбивања укажува на подобрени апликации, помалку ригидни барања за апликантите како што биле во програмата по првите повици и подобри совети за апликантите од АПРЗ и приватни консултанти. Ова се мери директно во намалените трошоци за одобрени апликации, бидејќи намалениот број на одбивања, исто така, ги намалува вкупните трошоци за одобрени проекти.

Како заклучок, вкупните јавни расходи во рамките на ИПАРД II Програмата изнесуваат 67,4 милиони евра. Трошоците за администрирање на Агенцијата за ИПАРД се 17,8 милиони евра. Јавните инвестициски расходи по 1 ЕУР во административни трошоци во Агенцијата за ИПАРД изнесуваат 3,8 ЕУР. Или формулирано на друг начин: секој пат кога инвестираме 3,8 евра, трошиме и 1 евро за администрација. Учеството на административните трошоци во вкупните јавни расходи изнесува 26%. Меѓународен репер се однесува на бројки помеѓу 5 и 15%. Административните трошоци по проект во просек изнесуваат 8.155 евра.

6.6.2. Фрагментација на податоци и недостатоците во документацијата во рамките на Агенцијата за ИПАРД

Сеопфатните и добро структурирани сетови на податоци претставуваат суштинска компонента на системите за институционален мониторинг и евалуација. Тие обезбедуваат суштинска основа за донесување одлуки базирани на докази, овозможувајќи им на агенциите да ги следат процесите, да го проценат успехот и да ги идентификуваат системските предизвици или неефикасност. Во контекст на управувањето со ИПАРД апликациите и проектите, унифицирана база на податоци обезбедува транспарентност, конзистентност и можност за лонгитудинална анализа на трендовите. Исто така, тоа ѝ овозможува на Агенцијата за ИПАРД да извлече поуки од искуството, да ја подобри оперативната ефикасност и континуирано да ја подобрува испораката на услуги.

Првичните податоци обезбедени од Агенцијата за ИПАРД беа организирани во повеќе одделни Excel датотеки, наместо во рамките на унифицирана или централизирана база на податоци. Поточно, **Секторот за одобрување на проекти** достави три различни сетови на податоци кои одговараат на (1) проекти со склучен договор (32 променливи вредности, 2373 записи), (2) одбиени апликации (20 променливи вредности, 1743 записи) и (3) одбиени апликации (22 променливи вредности, 116 записи). Секој сет на податоци вклучуваше детални информации како што се броеви за идентификација на проекти, детали за апликантите, карактеристики на инвестицијата, финансиски вредности, датуми на различни фази и други административни податоци и податоци за контакт. Беше обезбедена посебна Excel датотека со листи за секој повик и секоја проектна категорија, што резултираше со 27 различни датотеки кои требаше рачно да се спојат за анализа.

За да изградиме сеопфатна база на податоци за корисниците, ги комбиниравме податоците за проектите со склучен договор со дополнителни информации од **Секторот за авторизација на плаќања**, кој достави девет

дополнителни Excel датотеки (по една за секој повик) кои содржат листи на авторизирани побарувања за плаќање (50 променливи вредности, вкупно 2100 записи). Тие вклучуваа детална евиденција за побарувањата за плаќање, износитите на договорите, стапките на јавно и приватно финансирање, интензитетот на помошта, ЕУ и националното кофинансирање и датумите на авторизирање и извршување на плаќањето. Конечно, трет извор на информации беше обезбеден од **Секторот за финансиски прашања**, кој содржи податоци за извршување на плаќањето (14 променливи вредности, 2217 записи), вклучувајќи налози за плаќање, датуми на исплата, износи во денари и евра и датумите помеѓу приемот на барањата за плаќање и конечната исплата.

Консолидацијата на овие извори на податоци од три сектори на Агенцијата за ИПАРД резултираше со креирање на нова **единствена база на податоци за одобрени проекти**, која содржи 71 променливи вредности и 2217 записи за договори, интегрирајќи информации за сите проекти на ИПАРД II и релевантните фази на одобрување на проекти, склучување договори, спроведување и плаќање, структурирани по мерка, повик, година на плаќање и географска локација, заедно со дополнителни променливи вредности неопходни за аналитичка кростабулација и оценка на успехот. Меѓутоа, фрагментираната природа на оригиналната структура на податоците, распоредени во повеќе Excel датотеки и административни единици, одзеде многу време и напор за да се соберат и унифицираат податоците.

За време на процесот на консолидирање на податоците од овие повеќекратни извори, беа идентификувани неколку **недоследности и проблеми со квалитетот на податоците** кои влијаеја на можноста за следење и споредување на евиденцијата на проектот. На пример, повремено се појавуваа грешки во броевите на апликациите, вклучувајќи печатни грешки или цифри што фалеа, што го комплицираше поврзувањето на записите во сетовите на податоци. Во некои случаи, одредени записи на податоци, како што се имиња на корисници или детали за проектот, целосно недостасуваа. Покрај тоа, беа забележани недоследности во кодирањето помеѓу сетовите податоци добиени од различни единици (на пример, помеѓу секторите за одобрување на проекти и секторите за авторизација на плаќања), што резултираше со приближно 130 записи кои не можеа директно да се спојат или споредат.

Дополнителните проблеми вклучуваа нецелосни информации за адресата, недостасуваа записи за регионот и општината и имаше разлики во терминологијата и променливото именување на датотеките. Во неколку случаи, се појави еден договор со повеќе записи за плаќање, што ги одразува ситуациите кога проектите добиле повеќе од една исплата или кога биле направени прилагодувања на оригиналните договори, но без јасни идентификатори за да се поврзат со соодветната евиденција за одобрување. Овие разлики ги комплицираа напорите за чистење и проверка на податоците и бараа рачно вкрстување за да се обезбеди конзистентност.

Големината на површината на фармата пријавена во апликациите (а со тоа и во сетовите на податоци) неопходно не ја одразува вкупната големина на фармите. Затоа, се препорачува вкрстена проверка и спојување на податоците за апликацијата со Регистарот на фарми во рамките на МЗШВ за да се обезбеди точност и конзистентност во информациите за големината на фармата.

Покрај тоа, датумите беа внесени во **различни формати во датотеките и единиците**, што значително ја комплицираше анализата на времетраењето на проектот и времето за обработка. Варијациите во запишувањето на датумите (на пример, ден-месец-година наспроти месец-ден-година или комбинирана употреба на нумерички и текстуални формати) го отежнаа автоматизирањето на пресметките и бараа обемно рачно прекодирање и усогласување. За прецизно да се процени должината на секоја административна фаза, датумите мораа внимателно да се обработат и стандардизираат пред да се пресмета бројот на денови помеѓу клучните одредници, како што се поднесувањето на апликацијата, потпишувањето на договорот, барањето за плаќање и извршувањето на исплатата. Оваа недоследност го илустрира отсуството на општи стандарди за внесување податоци во рамките на Агенцијата за ИПАРД и дополнително ја нагласува потребата од унифицирана дигитална база на податоци со вградени правила за валидација за да се обезбеди конзистентност и аналитичка сигурност.

Друг предизвик идентификуван за време на консолидацијата на податоците беше **неконзистентното кодирање** на, на пример, поддржаните сектори и подсектори низ сетовите на податоци обезбедени од различни единици на Агенцијата за ИПАРД. Во многу случаи, секторите не беа класифицирани според однапред дефинирани или стандардизирани категории, а наместо тоа се користеа рачни текстуални записи. Отсуството на усогласен

систем за кодирање за видовите инвестиции и секторите ја намали аналитичката прецизност на евалуацијата, но исто така го ограничи потенцијалот за автоматско известување и собирање на резултатите. За решавање на ова прашање, се препорачува да се воведат унифицирана рамка за кодирање за сите програмски мерки и повици, усогласени со логиката за интервенција на ИПАРД III Програмата. Секој проект треба да биде поврзан со уникатен секторски и потсекторски код избран од претходно дефинирана паѓачка листа во базата на податоци, со што ќе се елиминираат грешките при рачно внесување и ќе се обезбеди целосна конзистентност низ административните единици. Ваквото усогласување значително ќе го подобри квалитетот на податоците, ќе ја олесни компаративната анализа и ќе го зајакне целокупниот капацитет за следење и известување како на Агенцијата за ИПАРД, така и на Телото за управување со ИПАРД.

Информациите за контакт треба да бидат проверени и ажурирани во моментот на извршување на плаќањето, а во оваа фаза може да се воведат кратка анкета за повратни информации за да се соберат мислењата на корисниците за административните процедури и испораката на програмата.

За зајакнување на системот за управување и следење на податоците, од суштинско значење е да се воспостави **една унифицирана база на податоци** која ќе ги интегрира сите информации за секој корисник - од првичната апликација до конечното извршување на плаќањето. Оваа база на податоци треба да вклучува клучни административни, финансиски и податоци за имплементацијата, овозможувајќи целосно следење на животниот циклус на секој проект.

За **одбиените и откажаните апликанти**, во моментот базата на податоци останува нецелосна. Во многу случаи, недостасуваат суштински информации, вклучувајќи го и името на одговорниот апликант, родот, деталите за контакт, адресата, општината и регионот. Покрај тоа, недоследностите во форматите за внесување податоци и честите печатни грешки дополнително ја компромитираат веродостојноста на податоците. Овие недостатоци значително ја попречуваат анализата на податоците, што го отежнува идентификувањето, на пример, кои региони или општини се непропорционално застапени меѓу одбиените апликации. Решавањето на овие проблеми со квалитетот на податоците ќе овозможи да се откријат структурните слабости и да се дизајнираат таргетирани интервенции за да се намалат стапките на одбивање и да се подобри ефикасноста на програмата.

Во моментот, евиденцијата за одбиени и откажани апликации покажува дали апликацијата била одбиена или откажана од страна на Секторот за одобрување на проекти, Секторот за авторизација за плаќање или од самиот апликант. Дополнителни контекстуални информации за основните причини за овие резултати остануваат неопходни за поддршка на значајна евалуација и институционално учење. Анализата на базата на податоци на агенцијата откри 37 различни причини за одбивање поврзани со комплетноста на апликацијата и 57 поврзани со подобноста. Некои записи даваат детални опсервации; други се премногу општи и не ги откриваат основните проблеми во апликациите. Затоа, се препорачува евидентираниите причини за одбивање, без разлика дали се однесуваат на комплетноста или подобноста, да се категоризираат во сет на јасно дефинирани групи - претходно дефинирана паѓачка листа на можни причини. Ваквата категоризација би наметнала структура на податоците и би олеснила побрза, посистематична анализа на најчестите фактори на одбивање, минимизирајќи ги недоследностите во формулирањето или печатните грешки кои ја попречуваат автоматизираната обработка на податоците. Сепак, системот треба да ја задржи флексибилноста за да вклучи дополнителни појаснувачки детали, како што се повторувачки случаи на документација што недостасува или е неточна. Ова побогато ниво на информации ќе ѝ овозможи на агенцијата да извлече конкретни препораки насочени кон подобрување на вкупната стапка на успех на апликациите. Паралелно, евиденцијата на повлечените апликации треба да содржи информации за причините за одлуката на апликантот за откажување, овозможувајќи ѝ на институцијата да ги идентификува моделите и да преземе корективни мерки.

Општо земено, фрагментацијата и неединствениот пристап значително ја ограничува ефикасноста на управувањето со податоците, мониторингот и аналитичкото известување. Недостатокот на унифициран систем на бази на податоци ја нагласува големата институционална ограниченост за сеопфатен мониторинг, евалуација и навремено известување во рамките на ИПАРД II Програмата, зајакнувајќи ја потребата од интегрирана платформа за управување со дигитални податоци во рамките на ИПАРД III Програмата. Развивањето на кохерентен и сигурен систем на бази на податоци не е само административна потреба, туку стратешки инструмент **за институционално учење и развој на политики**. Висококвалитетните, систематски организирани податоци ѝ овозможуваат на агенцијата да ги идентификува структурните слабости, да ги следи

регионалните и секторските разлики и да го оцени долгорочното влијание на нејзините мерки. Покрај тоа, со усогласување на практиките за управување со податоци со стандардите на ЕУ за транспарентност, отчетност и креирање политики базирани на докази, институцијата го зајакнува својот капацитет да креира повеќе одговорни и правични интервенции. На овој начин, контекстуализираните податоци стануваат камен-темелник и на оперативната ефикасност и на континуираното институционално подобрување.

Користењето на контролна табла **во реално време** во голема мера ќе ги зајакне капацитетите за управување и следење, овозможувајќи им и на Агенцијата за ИПАРД и на Телото за управување со ИПАРД да го следат напредокот и да откриваат неправилности или доцнења. Може да се воведат функција на „црвен аларм“ за известување за случаи на договорни ограничувања кои бараат навремена интервенција. Конечно, клучно е Телото за управување со ИПАРД да има директен пристап до податоците на ниво на корисник, обезбедувајќи транспарентност, ефективна координација и подобрен аналитички капацитет и за мониторинг и за евалуација.

Табела 45 Клучни прашања во врска со управувањето со податоци и препорачани активности за подобрување

Идентификувано главно прашање	Препорака	Очекувани придобивки
Фрагментирани податоци зачувани во повеќе Excel датотеки и низ сектори (Одобрување на проекти, Авторизација, на плаќања, Финансиски прашања)	Воспоставување на една унифицирана база на податоци која ги интегрира сите информации за секој корисник од апликацијата до конечното извршување на плаќањето	Подобрена можност за следење на податоците, намален административен обем на работа, зајакнат капацитет за мониторинг и евалуација
Неконзистентни формати за внесување податоци (датуми, терминологија, мерки, сектори)	Стандардизирање на процедурите за внесување податоци и воведете унифицирани формати за клучните променливи вредности	Подобрена споредливост на податоците, помалку рачни корекции, подобрена автоматизација
Застарени или нецелосни информации за контакт со корисникот	Потврдување и ажурирајте ги деталите за контакт по извршувањето на плаќањето	Попрецизна комуникација и последователни активности за следење и евалуација
Недостаток на систематски повратни информации од корисниците	Спроведување кратка анкета по извршувањето на плаќањето за да го утврдите задоволството и искуството со спроведувањето	Подобрени механизми за повратни информации, посилни докази за проценка на административната ефикасност
Отсуство на следење на податоците во реално време	Развивање на дигитална контролна табла за следење и известување во реално време	Побрза реакција на раководството, рано идентификување на доцнења или неправилности
Ограничен пристап на Телото за управување со ИПАРД до податоци на ниво на корисник	Обезбедување директен пристап на Телото за управување со ИПАРД до унифицираната база на податоци	Зајакната координација, транспарентност и капацитет за надзор

6.6.3. Политика на Агенцијата за ИПАРД за задржување на персоналот

Политиката за задржување - и севкупно **континуираното градење на капацитетите** на персоналот, обуки, размени - е од исклучителна важност. Исто така, треба да постојат соодветни услови за работа (доволно простор, безбедно чување на податоци итн.). Особено со оглед на претстојното акредитирање на нови мерки (на пр. инвестиции во руралната јавна инфраструктура, агри-еколошко-климатско и органско земјоделство и други), институциите ќе бараат зголемен број на обучен и квалификуван кадар. Затоа, политиката на задржување треба да има за цел да го намали тековниот висок степен на заминување на персоналот во Агенцијата за ИПАРД, да обезбеди континуитет во стручноста и да стимулира задоволство и мотивација од работата. Исто така, треба да промовира култура на професионален развој и внатрешен раст и конечно, зајакнување на организацискиот идентитет и посветеност на вредностите на државната служба.

Специфичните мерки за поддршка на задржувањето и мотивацијата на персоналот може да вклучуваат соодветен и правичен надомест, надополнет со нефинансиски стимулации, како што се флексибилно работно време, дополнителни денови за отсуство за долга служба и официјално признавање на постигнувањата. Можностите за развој на кариерата треба да се зајакнат преку редовни обуки во двете технички области (на пр. правила на ЗЗП, ревизија, ИТ системи) и меки вештини (на пр. комуникација, лидерство). Програмите за

менторство, при што постари стручни лица го водат помладиот персонал и го пренесуваат институционалното знаење, ќе помогнат да се зачува стручноста, институционалната меморија и да се изгради внатрешен капацитет. Учеството во проекти и размени на ЕУ (како што се TAIEХ, твининг иницијативи, студиски посети), исто така, може да ја зајакнат мотивацијата, изложеноста и професионалниот раст. Конечно, воведувањето на интервјуа со вработените коишто ја напуштаат службата ќе помогне да се идентификуваат причините за заминувањето на персоналот коишто се повторуваат и ќе обезбедат информации за идните стратегии за задржување.

Друго важно прашање се однесува на **комуникацијата и координацијата меѓу клучните засегнати страни**, особено меѓу Агенцијата за ИПАРД и Телото за управување со ИПАРД. Јакнењето на соработката и размената на информации помеѓу овие институции, како и со другите релевантни засегнати страни, е од суштинско значење за ефикасно спроведување и надзор на програмата. Практичните мерки може да вклучуваат редовни координативни состаноци, јасно назначени контакт лица за комуникација и заедничко годишно планирање за да се обезбеди усогласување на приоритетите.

Воведувањето на заедничка информативна платформа со интероперабилност во реално време дополнително ќе ја зајакне транспарентноста и ефикасноста, елиминирајќи ја потребата од повторување на барањата за податоци. Дополнителните механизми, како што се заедничките обуки, сесиите за разгледување и теренските посети, би можеле да промовираат заедничко разбирање на процедурите и да ја зајакнат институционалната соработка. Конечно, негувањето на начин на размислување дека се работи за „еден систем“ кај сите актери ќе придонесе за кохерентна, поодговорна и поефикасна структура за управување со ИПАРД.

6.6.4. Гледишта на засегнатите страни за успешноста на програмата

Интервјуата со засегнатите страни обезбедија вредни квалитативни докази за релевантноста, кохерентноста, ефективноста, ефикасноста, одржливоста и социоекономското влијание на програмата. Нивните перспективи откриваат и забележителни достигнувања и постојани предизвици, нудејќи поткрепени сознанија за тоа како програмата функционира во пракса и каде се потребни понатамошни подобрувања.

Релевантност

Во рамките на десетте интервјуа, засегнатите страни со големо мнозинство потврдија дека ИПАРД останува многу релевантна за руралниот развој на Северна Македонија, модернизацијата и целите за интеграција во ЕУ. Релевантноста е висока (просечен рејтинг 4,3 од 5; опсег 3-5), бидејќи „има значително влијание врз секторот“ во „примената на нова технологија“ за „достигнување на просечниот стандард на ЕУ“ и бидејќи „секторот е„ гладен “за инвестиции“ или „има потреба од итни инвестиции“. Едно интервјуирано лице го потврди ова со реални податоци - потпишани над 2.100 договори и апсорбирани 85 проценти од средствата на ЕУ, што покажува силна побарувачка на ниво на корисник, особено во Пелагонија, централниот и источниот регион. Генерално, забелешката е дека постојат еднакви можности за малите и големите земјоделци. Сепак, во неколку интервјуа беа посочени постојани недостатоци во пристапноста: малите стопанственици, занаетчиите и задругите се борат со проблеми со имотот, слабиот пристап до кредити и неможност за предфинансирање на инвестициите, прашања кои „требаше претходно да бидат подготвени за и од локалната заедница“. Дизајнот на програмата сè уште ја фаворизира индивидуалната механизација (трактори) пред колективните пристапи како што се машинските прстени или задругите, па до земјоделско-еколошките мерки и руралната инфраструктура, кои континуирано се одлагаат, иако се многу важни и потребни.

Кохерентност

Засегнатите страни генерално перципираат умерена внатрешна кохерентност (просечен рејтинг 3,0 од 5; опсег 2-4), но слаба надворешна координација помеѓу министерствата и институциите. Генерално, забелешката е дека постои одредено ниво на внатрешна кохерентност, меѓу постојната мерка со националната програма за поддршка. Сепак, една од засегнатите страни изјави дека „треба да има стандардизирани процеси и документација, единствен стандард и критериуми потребни и за националниот рурален развој и за ИПАРД апликациите, и тие критериуми мора да бидат задолжителни, со некои минимални нивоа (на пример, безбедносни и хигиенски стандарди) за сите, а не само за ИПАРД апликациите“. Меѓутоа, имаше забелешка

дека „не постои кохерентност на ИПАРД II програмата и политиката за животна средина“, па дури и дека се сомневаат во целосниот интерес на Министерството за животна средина и просторно планирање за ИПАРД (н.б. МЖСПП наведе на состанокот дека нема информации за нивото на исполнетост на терен). Беа посочени примери дека во Пелагонија „рибниците се исушени за фотоволтаици“. Покрај тоа, една од засегнатите страни препорачува „да се додадат некои критериуми за поттикнување на некои мерки за заштитените подрачја, да се обесхрабри купување машини во заштитените подрачја, да бидат во согласност со планот за управување со заштитените подрачја; и да се третираат националните заштитени подрачја и Натура 2000 како посебни слоеви“. Во однос на Министерството за економија, тие не го забележуваат неговото присуство во овој контекст, па затоа не можат да ја оценат неговата кохерентност со Програмата.

Ефективност

Ефективноста на програмата генерално се сметаше за силна на ниво на индивидуален проект, но умерена во целост (просечен рејтинг 3,1 од 5; опсег 2-5), како што беше споменато во речиси секое интервју. Еден испитаник обезбеди квантитативни докази наведувајќи висока апсорпција на средства, минимални неправилности и широка покриеност, иако имало регионална пристрасност кон поразвиените области. За М1 ефективноста се чини пониска, бидејќи „немаше голема промена на позицијата на земјоделците во синџирот на вредности“. Наспроти тоа, проектите во рамките на М3 беа постојано идентификувани како најефикасни (во половина од интервјуата), дека генерираат модернизација, зголемена продуктивност и подобрување на квалитетот на производите. Еден дури изјави: „без инвестиции за наводнување капка по капка немаше да има принос и приходи“. Спротивно на тоа, М7 (рурална диверзификација) останува недоволно искористена, попречена од отсутни урбанистички планови, нерешени имотно-правни прашања и слабо локално владеење (како што е посочено од тројца испитаници). Еден испитаник го истакна недостатокот на последователни активности или изложеност на успешни проектни апликации по нивното завршување, што го отежнува оценувањето на нивната долгорочна ефикасност. Програмата, исто така, се смета за „добар начин на трошење на јавните пари“ и вреден механизам за учење и подобрување на инвестициските практики. Испитаниците изразија поголема доверба во ИПАРД II во споредба со ИПАРД I, нагласувајќи дека „сега ги знаат правилата“.

Ефикасност

Севкупната ефикасност се оценува како умерена (просечен рејтинг 3,7 од 5; опсег 3-5). Додека некои испитаници забележуваат постепено подобрување со текот на времето, други забележуваат пад, нагласувајќи дека системските тесни грла и понатаму се присутни. Испитаниците постојано го опишуваа процесот како процес што одзема многу време, како во подготовката на обемната документација што се бара од апликантите, така и во долгите процедури за евалуација спроведени од страна на Агенцијата за ИПАРД. Најчесто цитиран проблем беше долгиот период од поднесувањето на апликацијата до конечната исплата. Еден учесник истакна дека целиот процес не треба да трае подолго од шест месеци, додека чекањето до година и пол повеќето од нив го опишаа како неприфатливо и обесхрабрувачко. Друг често споменувано прашање на загриженост беше користењето на застарени бази на податоци за референтни цени. Ова заостанување доведувало до зголемени трошоци, повторен тендер и намалена моќ за преговарање за апликантите, кои морале да се справат со флукутирачките цени на добавувачите за време на продолжениот период на евалуација. Испитаниците во голема мера се согласија дека воведувањето на дигитален работен процес од почеток до крај (кој ги опфаќа процесите на аплицирање, евалуација и плаќање), заедно со редовното ажурирање на базата на податоци за референтни цени, значително ќе ја подобри административната ефикасност и ќе го намали времето за обработка.

Одржливост и влијание врз животната средина

Влијанијата врз животната средина и одржливоста беа неконзистентно оценети, од сериозни недостатоци до силни позитивни случаи (просече рејтинг 3,3 од 5; опсег 2-5). Оваа променлива вредност ги одразува различните нивоа на разбирање на одржливоста од страна на испитаниците. Некои целосно ги одобруваа барањата во врска со животната средина, изразувајќи дека очекуваат агро-еколошки мерки заради зајакнување на таквите стандарди. Други гледаа на придржувањето на прописите потесно, исполнувајќи ги само националните минимални стандарди или преземајќи основни активности, како што се инсталирање соларни панели и намалување на загадувањето. Некои испитаници изразија загриженост заради слабата усогласеност помеѓу продуктивноста и еколошкото зачувување, истакнувајќи го отсуството на проценки за влијанието врз биолошката разновидност, неконтролираната употреба на пестициди, па дури и еколошки штетните стимулации во чувствителните области како Преспанското Езеро. Еден испитаник изјави: „не знаеме за никакви

примери на инвестиции со позитивно влијание врз животната средина“, нагласувајќи ги ризиците од дезинформации и ограничената видливост на позитивните практики кај одредени корисници.

Социоекономско влијание

Проценката на социоекономското влијание е измешана (просечен рејтинг 3,5 од 5; опсег 3-5), покажувајќи и напредок и тековни предизвици. Инвестициите го модернизираа секторот, справувајќи се со недостатокот на работна сила преку механизација, но истовремено отворајќи нови работни места во рамките на МЗ, со што се зголеми капацитетот за преработка и побарувачката од примарното производство. Сепак, финансиски нестабилните задруги се борат со предфинансирањето на проекти, често барајќи авансни исплати за да можат да учествуваат. Исто така, треба да се подобри информираноста, бидејќи комуникацијата често останува во рамките на компаниите или здруженијата, наместо да стигне до крајните корисници; се препорачува поширока дисеминација преку медиуми, саеми и семинари. Засегнатите страни се осврнаа на просечното време на отплата за инвестициите во рамките на М1 да биде од 8 до 10 години, во рамките на МЗ да биде од 6 до 7 години и во рамките на М7 да биде од 8 до 10 години. Исто така, беше споменато дека роковите за враќање на инвестициите поддржани од ИПАРД обично биле пократки од 5-те години што се користеле, кога инвестициите биле финансираа преку банкарски заеми и други кредити. Дополнително, инклузијата на младите останува ограничена: дополнителни поени се доделуваат само на индивидуални земјоделци, со исклучок на млади менаџери на компании, со што се ограничува претприемништвото и генерациската обнова во поширокиот сектор.

Административни процедури и владеење

Административната ефикасност останува главен предизвик со најнизок рејтинг (просечно 2,9 од 5; опсег од 2-3), ограничен од одложувања, бирократија и ограничена транспарентност. Јавните повици од некои биле перципирани како честопати лошо најавени и одлагани, што го отежнувало планирањето и ги обесхрабрувало апликантите. Административниот товар бил голем, со недоследни барања за документација и отфрлање на електронски потпишани документи освен ако не се заверени на нотар, наметнувајќи непотребни трошоци и одложувања. Постапките за набавки се сложени, бараат повеќекратни понуди во ригидни формати и генерираат значителни трансакциски трошоци. Застарените бази на податоци за референтни цени (како што сфатиле клучните засегнати страни, последен пат биле ажурирани пред четири години), дополнително ги нарушуваат проценките на трошоците и ја забавуваат обработката. Тесните грла во управувањето вклучуваат нерешени прашања за имотните права на локално ниво и пролонгирани процедури за плаќање, честопати подолги од една година. Агенциите се сметаат за бирократски и фокусирани на себе, со висок степен на промена на персоналот и ограничен технички капацитет. Слабата институционална координација и потпирање на рачни алатки за следење на податоци, заедно со ригидниот САП систем кој ја ограничува флексибилноста на известувањето, ја зголемуваат неефикасност. Конечно, испитаниците ја истакнаа загриженоста околу нејасните системи за доделување на поени, нетранспарентните внатрешни процеси и гласините за корупција, нагласувајќи ја потребата од посилна отчетност и модернизација на административните практики.

7. Заклучоци и препораки

7.1. Заклучоци

7.1.1. Мерки и програма

Наодите од Анкетата, интервјуата со засегнатите страни и длабинските случаи дадоа вредни сознанија за главните успеси и предизвици во спроведувањето на ИПАРД II Програмата и послужија како важен придонес за формулирање на научените лекции. Овие сознанија можат да обезбедат информации за спроведување на последователната ИПАРД III Програма, придонесувајќи за подобрување на ефективностa и ефикасноста на мерките, како во однос на содржината, така и во однос на административните процеси.

Наодите ја потврдуваат континуираната важност на достапни и добро таргетирани програми за рурални инвестиции, како што е ИПАРД, за одржување на растот, конкурентноста и модернизацијата во земјоделско-прехранбениот сектор на Северна Македонија. Релевантноста на програмата се смета за висока. Потребите се адресирани со спроведените мерки. Одложувањето на некои мерки - на пр. инвестиции во руралната јавна инфраструктура, агро-еколошко-климатските мерки и мерките за органско земјоделство и спроведувањето на стратегии за локален развој – ЛЕАДЕР пристап - ги остави другите потреби неадресирани за ИПАРД III Програмата 2021-2027 да ги менаџира.

Техничката **ефективност** на програмата се проценува на 59%. Тоа значи дека се реализирани само 59% од планираните проекти. Во исто време, **финансиската ефективност** била 90%. Конечниот финансиски план за програмата (по измените) бил искористен до 90%. Финансиската ефикасност е 66% што значи дека трошоците за единица по проект биле повисоки од планираните во програмата.

Програмата не била толку **кохерентна** како што било планирано, бидејќи важни мерки се изоставени. За спроведените мерки прифатлива е внатрешната кохерентност. Прифатлива е и надворешна кохерентност во однос на НППР и другите национални шеми за поддршка на земјоделството.

Во однос на **исходи од програмата**, инвестициите во ИПАРД II беа најшироко признати заради нивниот успех во подобрувањето на продуктивноста и ефикасноста, промовирајќи модернизација во земјоделскиот сектор. Корисниците почесто ги прошируваат своите обработливи површини отколку оние што не се корисниците и инвестираат повеќе во основна и приклучна механизација, што резултира со повисоки нивоа на механизација и подобрена ефикасност во производството. Голем дел од корисниците укажаа на несигурност или ограничено влијание во врска со подобрувањата на животната средина и адаптацијата кон климатските промени, што укажува на тоа дека овие области не биле препознаени како области што биле директно под влијание на поддршката.

Финансиската поддршка обезбедена преку ИПАРД II Програмата беше високо вреднувана, но сепак корисниците бараа **поедноставни процедури, побрза обработка и појасни текови на информации** за да се направи Програмата подостапна, особено за помалку искусните апликанти. Повеќето апликанти побараа професионална или институционална поддршка во процесот на подготовка на документацијата, што ги одразуваат техничките и административните проблеми со пополнувањето на апликациите за ИПАРД без стручни насоки. Наодите ја истакнуваат важноста на **советодавна поддршка** за да им се помогне на апликантите да се снајдат низ сложени процедури, особено за технички сложените проекти, и укажуваат на потребата од континуирано зајакнување и на јавните услуги за поттикнување на развој на земјоделството и на приватните консултантски капацитети за да се обезбеди еднаков пристап и конзистентен квалитет при подготовката на апликацијата. Повеќето апликанти не се соочиле со сериозни проблеми со документацијата, и понатаму таму има одреден административни тесни грла, особено во врска со проверката на имотот и документацијата на добавувачот, што може да го одложи или комплицира процесот.

Анализата, исто така, покажува дека иако поддршката од ИПАРД генерира позитивни резултати во сите мерки, помалите корисници (Мерките 1 и 7) имаат тенденција да имаат најголеми релативни подобрувања во профитабилноста и ефикасноста, додека поголемите претпријатија (Мерка 3) постигнаа посуштински апсолутен

финансиски раст, но помали пропорционални добивки. Ова укажува на комплементарна шема на влијание во која ИПАРД ефикасно ја поддржува модернизацијата на малите стопанства и проширувањето на поголемите агро-бизниси.

Целосна **обработка и имплементација на проектот** во рамките на ИПАРД II Програмата бара во просек малку повеќе од две години, што е одраз и на ригорозната контрола како карактеристична за програмите за рурален развој финансирани од ЕУ и на обемот на административна работа. Иако системот генерално обезбедува транспарентност и отчетност, долгото времетраење на целиот циклус ја ограничи брзината на апсорпција на средствата и влијанието на инвестициите во реално време врз конкурентноста на земјоделските стопанства и претпријатијата. За ИПАРД III Програмата, мерките како што се **дополнителна дигитализација, појасни процедурални насоки и поедноставени процедури** може да помогнат во намалување на административните оптоварувања и подобрување на навременоста, со што ќе се зајакне ефикасноста на програмата и задоволството на корисниците.

Фрагментираната природа на **и ограничената контрола на квалитетот на постојниот систем за управување со податоци** ја нагласуваат потребата од стандардизирани протоколи за внесување податоци, усогласени системи за кодирање и интегрирана дигитална база на податоци. Ваквите подобрувања ќе ја подобрат можноста за следење, ќе го намалат обемот на административна работа и ќе ги зајакнат аналитичките основи за иден мониторинг и евалуација во рамките на ИПАРД III Програмата.

Анализата на **мртов товар** покажува зависност од ИПАРД поддршката, иако некои апликанти целосно би ги продолжиле своите проекти без финансиска помош. Во контролната група, дури и кај оние кои продолжиле самостојно да инвестираат, замената со помалку ефикасна или неусогласена опрема ја нагласува критичната овозможувачка улога на ваквите програми за финансирање. Одбивањето или откажувањето честопати доведува до долгорочно исклучување од инвестициската активност, зајакнување на важноста на ИПАРД програмата и сличните инструменти за олеснување на руралниот развој и стимулирање на приватните инвестиции. Соодносот на мртов товар се проценува на 44% од вкупните јавни расходи на ниво на програма еднаков на 20,7 милиони евра.

Економските резултати и влијанија се сумирани овде. Инвестициите генерираа приходи (добивка), по корекцијата на мртниот товар (МТ), од 75,8 милиони евра. Бројот на годишни работни единици (ГРЕ) по години (работни места), по корекцијата на мртниот товар, се проценува на 1007 ГРЕ. Ефектите на левериџ се пресметани на 5,1 милион евра што е еднакво на 9,1% од реализираното приватното кофинансирање. Ефектите од мултипликаторот на програмата се 78,2 милиони евра. По корекцијата на загубата од мртов товар, вкупното генерирање на директни и индиректни приходи изнесува 122,1 милиони евра со загуба од мртов товар од 100,6 милиони евра.

7.1.2. Администрација и спроведување

Администрирањето на програмата не е доволно ефективно и ефикасно. Администрацијата во Агенцијата за ИПАРД не ги исполни Клучните индикатори за успех (КИУ) за плаќањата и испорачала склучување договор само по многу долги периоди. Просечното време и ресурси потрошени за обработка на проектни апликации е 355 дена, а за обработка на побарувања за плаќање е 191 ден.

Административните трошоци по проект се релативно високи и се проценува дека изнесуваат 8.155 евра, а исто така административните трошоци во однос на вкупната јавна поддршка се релативно високи (26%). Трошоците за администрација се релативно високи во споредба со меѓународните репери. Ефикасноста во администрацијата на Агенцијата за ИПАРД е ниска поради неефикасниот систем базиран на хартија и недостатокот на доволно достапни ИТ системи.

Системот за мониторинг и евалуација (М&Е) не е оптимален. Поднесувањето на извештаите од Агенцијата за ИПАРД до Телото за управување со ИПАРД, Комитетот за следење на ИПАРД и Министерството за финансии и системот на ЕУ е бавно, и не се соодветни со оглед дека се проследени со грешки и неточни бројки и претставувања.

Капацитетот на Агенцијата за ИПАРД е зајакнат со повеќе еквиваленти на полно работно време (ЕПРВ) низ годините, од 87 ЕПРВ во 2017 година на 153 во 2022 година се до 143 во 2024 година. Зголемени се и надлежностите. Меѓутоа, администрацијата не успеа да постигне зголемена продуктивност во административните процеси поради неделотворните процеси и ИТ системи и високиот степен на промени кај кадарот. Се чини дека е потребна подобрена политика за задржување на кадарот. Врз основа на овие наоди се презентирани следните препораки.

7.2. Препораки

Екс-пост евалуацијата на ИПАРД Програмата 2014 - 2020 покажа дека генерално постои релативно високо задоволство кај корисниците и засегнатите страни од содржината и дизајнот на мерките и целите и дизајнот на програмата. Од евалуацијата може да се извлечат само неколку препораки поврзани со темите на мерките и програмите. Од друга страна, најкритичните сигнали од евалуацијата се дека мора да се подобри ефективноста и ефикасноста на спроведувањето и администрирањето на Агенцијата за ИПАРД, ако сакаме успешна имплементација на ИПАРД III Програмата.

Оттука, подготвивме девет (9) препораки наменети првенствено кон Агенцијата за ИПАРД, но и за Телото за управување со ИПАРД за да го постигне токму тоа. Првата (број 15) е едноставно за обезбедување поефикасно спроведување на процесот на склучување договори од страна на Агенцијата за ИПАРД со помош на КИУ во однос времето од прием на апликациите до склучување договорите.

Следното ниво е препораката број 16 која се фокусира на Индексот за проценка на ризикот од мртов товар заради намалување на високата стапка на МТ во рамките на мерките за инвестиции на ИПАРД заради зголемување на дополнителност и ефикасноста на програмата. Препораките 17 и 18 подолу се поврзани со следење, евалуација и известување. Потребно е подобро управување со базата на податоци и дигитализација на обработката на податоците за да се зголеми транспарентноста на спроведувањето на програмата и мерењето и резултатите и влијанијата. Каде добиваме најголема вредност за парите што ја трошиме на инвестиции во земјоделскиот и руралниот сектор? Само ако тековно знаеме повеќе за врските помеѓу инвестициите и влијанијата, можеме да научиме од претходните активности и да изготвиме политики засновани на докази. Ова е основна задача на Телото за управување со ИПАРД и МЗШВ.

Препораките од 19 до 21 се поврзани со дигитализација на административните процеси за зголемување на ефективноста и ефикасноста. Потребно е побрзо склучување на договори и поефективно и поефикасно администрирање на договорите и побарувањата за плаќање со цел да не се губат пари и време и побрзо да се искористат придобивките, што ИПАРД III Програмата може да им ги обезбеди на корисниците и на руралните средини.

Конечно, имаме две препораки опишани подетално тука. Препораката 22 е повеќе насочена кон регулаторниот режим од самиот административен систем. Пресвртот на системот од контрола на почеток на контрола на плаќањето може да го забрза спроведувањето на ИПАРД III Програмата и други слични програми и да обезбеди побрзи и подобри исходи, во споредба со тековната регулаторна рамка. Ова не е за МЗШВ или Агенцијата за ИПАРД да го постигнат сами, но тие можат да го кренат својот глас во соодветните форуми за да привлечат внимание на проблемот. Како и ние овде што правиме. На крај ја имаме препорака 23, каде што предлагаме преместување на Агенцијата за ИПАРД од сегашната организациска позиција под кабинетот на премиерот на позиција под МЗШВ. Тоа ќе ја зајакне внатрешната кохерентност на административниот систем и може да придонесе за заеднички напор и усогласен став во корист на земјоделската и руралната економија.

7.2.1. Мерки и програма

- 1) Постепено поттикнување/приоритетизирање во насока на поддршка на **еколошки одржливи инвестиции**, вклучувајќи прецизно земјоделство, користење енергија од обновливи извори, намалување на отпадот, технологии за заштеда на вода, итн.

- 2) Воведување **дополнителни критериуми за бодување или бонуси** за инвестиции кои придонесуваат за климатска адаптација, циркуларна економија и дигитализација во земјоделството.
- 3) Да се даде приоритет на навремена акредитација и отпочнување на **одложените мерки** (на пр. рурална јавна инфраструктура, агро-еколошко-климатско и органско земјоделство) заради решавање на незадоволените потреби за развој на животната средина и руралниот развој.
- 4) **Јакнење на системите за советодавната и техничката поддршка** – Да се прошират советодавните услуги во земјоделството и бизнисот, обезбедувајќи еднаков пристап до висококвалитетна техничка помош и за земјоделските производители и за руралните претприемачи. Докажете од анкетата ја истакнаа клучната улога на **советниците од АПРЗ** за поддршка на апликантите во подготовката на формуларите за аплицирање и потребната документација - услуга обезбедена целосно бесплатно. За да се препознае и одржува нивниот придонес, се препорачува да се воведат системи на стимулации, награди базирани на учинок или механизми за надоместок за да се зајакне мотивацијата и да се обезбеди континуирано обезбедување на висококвалитетна советодавна поддршка.
- 5) Обезбедување на редовни програми за градење капацитети за советодавниот персонал и другите засегнати страни за правилата на ИПАРД, стандардите за усогласеност со ЕУ и финансиското управување за да се подобри конзистентноста на дадените совети.
- 6) **Подобрени и континуирани информативни кампањи.** Да се вклучат практични примери на работилниците и форумите коишто ќе илустрираат како слабостите во процесот негативно влијаат на спроведувањето. Да се обезбеди подобро управување со времето на настаните и планирање според производниот циклус на земјоделскиот сектор. Да се обезбеди присуство на релевантни претставници од сите институции поврзани со ИПАРД програмата. Да се презентираат успешни и неуспешни ИПАРД проекти. Да се вклучат тематски настани по сектори, обука за подготовка на бизнис планови.
- 7) **Финансиски инструменти.** Размислете како најефикасно да ги спроведете финансиските инструменти како плаќање на рати, авансни плаќања итн. за да го намалите ликвидниот товар врз корисниците.
- 8) **Ограничувањата од ПРАГ: Телото за управување со ИПАРД може да го користи ограничувањето од 20.000 евра.** Според Упатството за ПРАГ од 2025 година, лимитот од 2.500 евра се применува само за постапката со плаќање на фактура. За договори за услуги помеѓу 2.500 евра и 20.000 евра, може да се примени тендер со еден понудувач. Оттука, Телото за управување со ИПАРД може да ја користи тендерска постапка со еден понудувач за настани, конференции, сместувачки и угостителски услуги до 20.000 евра, со што се обезбедува усогласеност и оперативна флексибилност.
- 9) **Телото за управување со ИПАРД може да оствари дополнителни студии онаму каде што е релевантно.** Телото за управување со ИПАРД, исто така, може да сака да го поддржи спроведувањето на ИПАРД III Програмата со дополнителни студии, конференции, работилници итн. Мерката за техничка помош може да се користи за намалување на административните оптоварувања за ИПАРД апликантите и корисниците, а од евалуацијата е јасно дека зголемената дигитализација на административниот систем може да доведе до зголемена ефективност и ефикасност во корист на сите, вклучително и на корисниците, Агенцијата за ИПАРД и не помалку на Телото за управување со ИПАРД при поднесувањето на извештаи до Комитетот за следење и Европската комисија.
- 10) **Опис на Мерката 6.** Телото за управување со ИПАРД може да го ревидира и подобри описот на Мерката 6 при следната измена на програмата.
- 11) **Анкета во општините.** Телото за управување со ИПАРД може да подготви и спроведе нова анкета насочена кон локалните власти во согласност со анкетата за 2018 година.
- 12) **Информативна кампања за Мерката 6.** Телото за управување со ИПАРД може да подготви и спроведе информирање и обука за потенцијалните апликанти за Мерката 6 во општините и меѓу локалните власти.

- 13) **Дијалог со Агенцијата за ИПАРД за Мерката 6.** Телото за управување со ИПАРД може да иницира активен дијалог со Агенцијата за ИПАРД за подготвеноста на Агенцијата за ИПАРД во врска со обуката на персоналот, капацитетите, компетенциите и процедурите пред имплементацијата.
- 14) **Јакнење на внатрешниот аналитички капацитет на персоналот на Телото за управување со ИПАРД за носење одлуки базирани на докази** и навремено прилагодување на програмата.
- 15) **Политиката за задржување** - и севкупно **континуирано градење на капацитетите** на персоналот, обуки, размени - е исклучително важна. Особено со оглед на претстојната акредитација на новите мерки, на институциите ќе им е потребен зголемен број на обучен и квалификуван кадар. Затоа, политиката на задржување треба да има за цел да го намали тековниот висок степен на заминување на персоналот во Агенцијата за ИПАРД, да обезбеди континуитет во стручноста и да стимулира задоволството и мотивацијата од работата.

7.2.2. Спроведување и администрација

16) КИУ за обработка на апликации

Агенцијата за ИПАРД денес има КИУ за извршување на плаќањата по приемот на барањата за плаќање од корисниците во рамките на ИПАРД. Плаќањето мора да се изврши најдоцна по шест месеци. Иако тоа не се случува во секој случај до денешен ден, недостатокот на КИУ во процесот на склучување договор може да биде една мала причина за долгото време на обработка на апликациите. Врз основа на искуствата од подоцнежните повици во рамките на ИПАРД II Програмата, период од максимум 3 месеци може да биде разумен. КИУ може да се надополни и со позитивен механизам за санкционирање, на пример дополнителна обука и развој на капацитетите на персоналот во случај на успешно исполнување на КИУ.

17) Проценка на ризикот од мртов товар (DeWeRA)

Екс-пост евалуацијата на ИПАРД II Програмата покажува многу висок удел во загубата од мртов товар. 40% од јавната поддршка во рамките на ИПАРД II Програмата е мртов товар, што значи дека корисниците би инвестирале и самите ако ИПАРД поддршката не била достапна. Мртниот товар ја поткопува ефикасноста и дополнителноста и е добро познат проблем во програмите за рурален развој на ЕУ. Препорачуваме Индекс на ризик од мртов товар, кој е структуриран под-резултат во рамките на мрежата за евалуација и селекција на Агенцијата за ИПАРД, и кој квантифицира колку е веројатно дека проектот би се случил без јавна поддршка. Моделот за систем за евалуација против мртов товар (анти-MT) е опишан во Анекс 4. Очекуваните ефекти ќе бидат помал удел во не-дополнителни (од мртов товар) проекти, посилено таргетирање на поддршката на малите корисници, корисници кои преземаат ризик, вклучувајќи ги и придобивките за јавните добра во инвестициите, или иновативни корисници и не помалку важно, повисока севкупна ефикасност и кредибилитет на јавните инвестиции на ИПАРД III програмата.

18) Подобрување во рамките на управувањето со бази на податоци и поднесување извештаи

По оценката на доставените бази на податоци од Агенцијата за ИПАРД забележавме неколку **недоследности и проблеми со квалитетот на податоците** кои влијаеле на можноста за следење и споредување на проектната евиденција. Затоа, ги имаме овие препораки за зајакнување на управувањето со базата на податоци на Агенцијата за ИПАРД со следниве иницијативи:

- Подобрување на мониторингот, евалуацијата и управувањето со податоците - развивање на унифицирана дигитална база на податоци која ќе ги интегрира податоците од сите единици на ИПАРД (Одобрување, Плаќање, Финансии, итн.), покривајќи го целиот животен циклус на проектот од аплицирањето до извршувањето на плаќањето.
- Да се обезбеди директен пристап на Телото за управување со ИПАРД до унифицирана база на податоци
- Да се стандардизираат процедурите за внесување податоци и да се воведат унифицирани формати.

- Да се проверат и ажурираат деталите за контакт при извршувањето на плаќањето
- Да се спроведе кратка анкета по извршувањето на плаќањето за да се утврди задоволството и искуството со спроведувањето
- Да се воведе **контролна табла во реално време** за следење и известување за програмата.

19) Развој на ПИИПЗ (IRPAS) - Платформа за интегрирано известување за поддршка на земјоделството.

ПИИПЗ е софтверска платформа што треба да се развие за МЗШВ со општа цел да се следи напредокот на спроведувањето на политиките и нивниот придонес во исполнувањето на целите и задачи дефинирани во стратешкиот план на ЗЗП или слични основни документи за политиката. Платформата ќе ги поврзе сите инструменти на политиката, вклучувајќи ја и Националната програма за рурален развој (НППР), националните шеми за директни плаќања, ИПАРД III Програмата со Рамката за следење и евалуација на перформансите на Заедничката земјоделска политика на ЕУ (РСЕП на ЗЗП) и ќе може да обезбеди извештаи за задоволување на различните потреби на корисниците. Новата ИТ платформа, детално опишана во Анексот 5, ќе ги интегрира овие извори на податоци во единствен, модерен систем со овие придобивки:

- Подобри докази: Јасни и веродостојни податоци за тоа кој добива поддршка и со какви резултати.
- Ефикасност: Помалку време потрошено на рачно составување извештаи.
- Транспарентност: Способност за информирање на земјоделците, граѓаните и ЕК како се користат средствата.
- Подготвеност: Ги усогласува практиките за следење и евалуација на Северна Македонија со оние на земјите членки на ЕУ.
- Посилно одлучување: Креаторите на политики можат да ги видат ефектите од различните мерки врз продуктивноста, вработувањето во руралните средини и регионалниот развој.

Оваа платформа е **стратешка инвестиција во транспарентност, отчетност и подготвеност на ЕУ**. Со ПИИПЗ, Северна Македонија ќе покаже јасни резултати од поддршката во земјоделството, ќе ја зајакне довербата меѓу земјоделците, граѓаните и меѓународните партнери и ќе се подготви за целосно учество во Заедничката земјоделска политика на ЕУ.

20) Процедура за верификација на МСП

Вработените од Секторот за одобрување на проекти при Агенцијата за ИПАРД укажаа дека верификацијата на самопрогласениот статус на апликантите како мали и средни претпријатија (МСП) одзема многу време. Денес проверката се врши рачно, но можно е да се намали рачната работа во Агенцијата за ИПАРД со дигитализација на проверката на статусот на МСП. Дигитализираниот систем ќе значи:

- Заштеда на време со над 90% од апликациите потврдени автоматски, само исклучоците ќе се проверуваат рачно.
- Доследност: За сите апликанти важат истите прагови за МСП.
- Транспарентност: Намалување на субјективното расудување.
- Спречување измами: Потешко е апликантите погрешно да пријават промени кај персоналот или на нивниот број.

Дигитализираниот систем за верификација е релативно лесен за изградба и имплементација без промени во целокупните процедури на Агенцијата за ИПАРД. Анекс 6 го опишува системот подетално.

21) Брза стандардизирана постапка за трошоци за ИПАРД III.

МЗШВ и Агенцијата за ИПАРД имаат можност да ја поедностават и забрзаат поддршката на ИПАРД III преку воведување на Стандардизирана постапка за трошоци (СПТ) за вообичаени видови инвестиции. Засегнатите страни, како и персоналот на Агенцијата за ИПАРД, укажуваат на времето што се троши и до одреден степен, исто така, бескорисниот пристап со три понуди, кога апликантите аплицираат за инвестициска поддршка. Постапката со стандардни трошоци е реална алтернатива што ги нуди следниве придобивки:

- Побрза обработка: Апликациите и побарувањата се сработуваат за неколку недели, а не месеци; плаќањата стигнуваат до земјоделците и другите корисници порано.
- Помал административен товар: Помалку документација за земјоделците и другите апликанти/корисници; помалку рачни проверки за Агенцијата за ИПАРД.
- Помалку грешки: Поедноставените трошоци ги елиминираат повеќето грешки во финансиската пресметка, намалувајќи ги ревизорските ризици.
- Поголема транспарентност: Секој земјоделец и другите корисници однапред го знаат износот на грантот; еднаков третман за слични проекти.
- Помалку спорови: Јасните правила значат помалку жалби и поплаки.
- Фокус на резултатите: Ресурсите на Агенцијата за ИПАРД се префрлаат од проверка на понуди и фактури кон следење на реалните резултати на терен.

Брзата процедура за стандардни трошоци е докажан начин да се направи поддршката од ИПАРД III поефикасна, потранспарентна и полесна за корисниците. Видете го и Анекс 7 за детали.

22) PROMIS - Интегриран ИТ систем за национални директни плаќања, НППР и ИПАРД III програмата.

Дигитализацијата на системот за спроведување на ИПАРД одамна е во тек во Северна Македонија и сè уште има долг пат пред себе, пред системот за администрација да биде целосно дигитализиран. Досега ИПАРД II и III Програмите се спроведуваат со помош на систем базиран на хартија, а управувањето со податоците во Агенцијата за ИПАРД обично е рачно, одзема време и е неефикасно. Телото за управување со ИПАРД и МФ неколку пати ја истакнаа слабата структура за поднесување извештаи на ИПАРД системот, последен пат во ГИС извештајот за 2024 и во интервјуата спроведени како дел од оваа евалуација. Неефикасноста во поднесувањето извештаи доведува до доцнење и грешки во извештаите што се поднесуваат до Телото за управување со ИПАРД и до ЕК. Потребен е посеопфатен систем кој ќе ги врами не само ИПАРД, туку и тековните национални програми (директни плаќања) и НППР.

Појдовната точка може да биде PROMIS: Информацискиот систем за управување ориентиран кон резултатите од проектот е интегрирано веб-базирано решение развиено и применето во Данска од 2014 година. PROMIS во Данска е релативно напреден пример за интегриран ИТ систем кој ги опфаќа аплицирањето на проектот, обработката и следењето на ефектите. Други земји членки на ЕУ имаат развиено слични системи, иако обемот и нивото на интеграција се разликуваат и обично се потесни. Во Анекс 8 подетално ја опишавме содржината на PROMIS и чекор-по-чекор развојот на системот.

23) Од контрола на влез на контрола на плаќањето: посакувано размислување за ребалансирање на контролата на ЗЗП/ИПАРД

Административниот систем на ЕУ за поддршка на ЗЗП и ИПАРД става голема тежина на контролата на апликациите и релативно помала тежина на контролата на плаќањата. Во Северна Македонија, во рамките на ИПАРД II Програмата, Агенцијата за ИПАРД потрошила 3315 единици сработено во месец за контрола на апликациите, додека „само“ 1981 единици сработено во месец за контрола на побарувањата за плаќање за 2.187 проекти. Ова е 40% повеќе потрошени ресурси за контролите на апликациите отколку за контрола на побарувањата за плаќање. Овој систем го одложува започнувањето на инвестициите и со тоа ги одложува финансиските и другите придобивки за корисниците и руралните средини.

Предложената алтернатива тука е да се смени фокусот на контрола: Извршете минимални проверки во фазата на аплицирање и наместо тоа применете поинтензивна проверка кога ќе се поднесе барањето за плаќање, односно по или за време на спроведувањето на проектот. Целта е да се забрза започнувањето на проектот, а сепак да се откријат грешки или измами пред конечната исплата. Таквиот систем е опишан во Анекс 8. Обратниот систем на контрола е *иновативна идеја* за да се забрзаат руралните инвестиции и може да функционира, под услов регулаторната рамка да се прилагоди соодветно за да се одржи финансискиот интегритет, а истовремено да се префрли рамнотежата на контролата кон фазата на плаќање. Во Анекс 9 подетално го опишавме посакуваното размислување за контролата на излез.

24) Промената организациска подреденост и структура

Во Северна Македонија Агенцијата за ИПАРД е подредена на Владата, а не на МЗШВ. Забележавме слаба и неефикасна комуникација, па дури и соработка помеѓу МЗШВ и Агенцијата за ИПАРД и помеѓу Агенцијата за ИПАРД и Министерството за финансии. Тоа не придонесува за ефективна и ефикасна имплементација на ИПАРД III Програмата и другите национални програми. Оттука, препорачуваме организациско преместување на Агенцијата за ИПАРД и да се дозволи истата да биде под МЗШВ, на тој начин линијата на команда ќе биде јасна, како што е случајот во Данска и во повеќето земји на ЕУ.

Нашите аргументи во поткрепа на преместување на Агенцијата за ИПАРД од сегашната позиција под Владата на позиција под МЗШВ се следните:

1. Појасна линија на команда и одговорност - Директната подреденост под МЗШВ гарантира дека стратешките приоритети, спроведувањето на програмата и контролните функции ќе се усогласени во рамките на една административна хиерархија. Ова ги намалува институционалните судири и преклопување на одговорностите.
2. Подобра кохерентност во спроведувањето на политиките - МЗШВ подготвува земјоделски и рурални развојни политики, додека Агенцијата за ИПАРД ги спроведува. Интегрирањето на овие задачи институционално ја подобрува координацијата помеѓу формулирањето на политиката, дизајнот на програмата, следење и евалуација на извршувањето, како што е случај во Данска и во повеќето земји членки на ЕУ. Новата организациска структура ќе придонесе за подобрен развој на политики базирани на докази.
3. Подобрена комуникација и побрзо донесување одлуки - Тековните активности често бараат меѓуресурска координација, што ги одложува оперативните и финансиските одлуки. Унифицираната структура ќе овозможи побрзи внатрешни консултации и одобрувања.
4. Усогласување со моделот на ЕУ - Во повеќето земји на ЕУ, Платежната агенција е во рамките на или директно одговорна пред Министерството за земјоделство, што обезбедува усогласеност со правилата на ЗЗП и ревизиите на Комисијата. Ова усогласување ќе ја поедностави акредитацијата, поднесувањето извештаи и ревизорските траги за ИПАРД и идното спроведување на ЗЗП.
5. Зајакнато чувство на сопственост и одговорност - МЗШВ би била целосно одговорна за успехот или неуспехот од спроведувањето на земјоделската политика, промовирајќи посилни механизми за внатрешен мониторинг, евалуација и отчетност, а Агенцијата за ИПАРД ќе се усогласи со оваа сопственост и нема да биде противник кој делува како држава во држава.

Целосно сме свесни дека пренесувањето на Агенцијата за ИПАРД од нејзината сегашна позиција на позиција под МЗШВ може да предизвика институционално нарушување и преоден ризик. Тоа ќе бара законски измени, промени во статусот на акредитација и евентуално повторно акредитирање од страна на Европската комисија. Ова може да создаде оперативна несигурност во одреден период, можеби и неколку месеци. Понатаму, може да настане јаз во капацитетот и раководењето во МЗШВ кое во моментот нема раководни капацитети, ИТ инфраструктура и искуство за финансиска контрола потребни за директно надгледување на Агенцијата за ИПАРД. Најпрво, зајакнувањето на МЗШВ може да биде неопходен предуслов.

8. Анекси

8.1. Прашалници за анкетата

Структура на прашалникот што се користеше за анкетата за корисници

Воведен дел: цел на проектот, цел на истражувањето, процес на случаен избор, анонимност, благодарност за учество (придружено со официјално писмо од Телото за управување со ИПАРД)

Основни податоци за корисникот

Име	
Род на администраторот/директорот	Жена Маж
Возраст на администраторот/директорот	[година на раѓање, а потоа пресметаната возраст]
Образование на администраторот/директорот	средно училиште, виша школа, факултет, постдипломски
Број на вработени	[внесете број]
Регион	[изберете од листата на 8 статистички региони]
Големина од земјоделскиот производител (M1), измерена во хектари.	[во класи на земјоделско земјиште и економска големина, пресметано од податоците дадени за површината на земјоделското земјиште и производствената структура]
Големина на преработувачка компанија (M3), измерена според бројот на вработени.	микро, мали, средни, големи [пресметано од податоци за бројот на вработени]
Големина на рурален субјект (M7), измерена во хектари или број на вработени	микро, мали, средни, големи [пресметано од податоци за бројот на вработени]
Правна форма	[листа на различни опции за правна форма]

Податоци за инвестиции

Мерка (изберете)	Мерка 1	Мерка 3	Мерка 7
Назив на инвестицијата	[внесете текст]		
Инвестициска година (почеток)	[внесете број]		
Инвестициска година (крај)	[внесете број]		
Приоритетен сектор	[изберете од листите врз основа на Упатството за апликанти]		
Вид на прифатлива инвестиција	[изберете од листите врз основа на Упатството за апликанти]		
Инвестициска цел – резултат	[внесете текст]		
Инвестициска цел – исход	[изберете максимум 3 од наведената листа]		
Инвестициска цел – влијание	[изберете максимум 3 од наведената листа]		

Индикатор	Одговор
(1) Вкупни трошоци за инвестирање, EUR = 2+3+4+5	[внесете број]
(2) Сопствени извори, евра	[внесете број]
(3) Банкарски кредити	[внесете број]
(4) Износ на добиена субвенција, евра	[внесете број]
(5) Други извори, евра	[внесете број]

Број на добиени ИПАРД II грантови	[внесете број]
Дополнителен сооднос на финансиска поддршка	[внесете број]
Основи за сооднос на дополнителна финансиска поддршка	[изберете од листата]

Производни капацитети

M1: Индикатори за земјоделските производители	Година пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Вкупно работено / искористено земјоделско земјиште, број на хектари	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]

Вкупно работено / искористено земјоделско земјиште, број на хектари по тип на култура (за пресметка на Стандарден аутпут)	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Број на добиточни единици, основно стадо, по вид	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Земјоделска механизација, опрема, единици, (на пр. еден трактор и 5 алати = 6 единици)	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]

М3: Индикатори за преработувачка компанија	Година пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Вкупен производствен капацитет, тони суровина	[внесете број/ опишете]	[внесете број/ опишете]	[внесете текст]
Вкупен производствен капацитет, тони производ	[внесете број/ опишете]	[внесете број/ опишете]	[внесете текст]

М7: Индикатори за диверзифицирана фарма или нов бизнис	Година пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Вкупниот произведен капацитет, услуги или капацитет за производство во зависност од контекстот, тони или друг индикатор	[внесете број/ опишете]	[внесете број/ опишете]	[внесете текст]

Мртов товар

Наведете го уделот на инвестицијата, кој би го направиле И БЕЗ субвенцијата добиена од ИПАРД агенцијата	Удел	Коментар, ако е релевантно
100% - целата инвестиција е реализирана: внесете 100	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
75 – 99%, внесете 87,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
50 – 74%, внесете 62,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
25 – 49%, внесете 37,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
1 – 24%, внесете 12,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
0% - ништо не е инвестирано, внесете 0	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]

Останати инвестиции (во периодот до 2024 година)	да	не
Ако одговорот е да, вид на инвестиција	[внесете текст]	
Ако одговорот е да, големина на инвестицијата (евра)	[внесете број]	
Ако одговорот е одговорот е да, извор на инвестицијата	[внесете текст]	

Друго влијание

Теми (за сите мерки) (Дајте коментари, ако е можно и релевантно)	Во голема мера	До одреден степен	Во помала мера	Воопшто не беше	Не знам или не е релевантно
До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за подобрување на вашата конкурентност?					
До кој степен поддржаните инвестиции придонесоа за подобро користење на производствените фактори на вашето стопанство/компанија?					
До кој степен поддржаните инвестиции помогнаа да се зголеми додадената вредност на земјоделските и рибните производи преку подобрена и рационализирана преработка и маркетинг на производите?					

До кој степен поддржаните инвестиции го подобрија квалитетот на вашите производи во согласност со стандардите на ЕУ?					
До кој степен инвестицијата ја зголеми продуктивноста на производството?					
До кој степен поддржаните инвестиции ги подобрија работните услови во согласност со стандардите на ЕУ ?					
До кој степен инвестицијата ги подобри условите за безбедност и хигиена на храната на вашата фарма/во вашата компанија?					
До кој степен поддржаните инвестиции ги подобрија условите за производство во однос на благосостојбата на животните согласно стандардите на ЕУ?					
До кој степен инвестицијата ги подобри еколошките услови на вашата фарма/во вашата компанија?					
До кој степен инвестицијата придонесе за ублажување на климатските промени и/или адаптација на вашата фарма/компанија?					
Коментари, додадени од корисникот, ако е релевантно					

Евалуација на дизајнот, администрацијата и процедурите на програмата

Тема (Дајте коментари, ако е можно и релевантно)	Во голема мера	До одреден степен	Во помала мера	Воопшто	Не знам или не е релевантно
До кој степен бевте задоволни со формуларот за аплицирање?					
До кој степен бевте задоволни од упатствата и документи за поддршка?					
До кој степен сте задоволни од времето поминато од објавувањето на повиците и рокот за пријавување?					
До кој степен сте задоволни од обработката на апликацијата од страна на Агенцијата за ИПАРД?					
До кој степен сте задоволни од контролите на терен од страна на Агенцијата за ИПАРД, пред и по инвестицијата?					
До кој степен сте задоволни од процедурите за плаќање на Агенцијата за ИПАРД?					
До кој степен сте задоволни со критериумите за избор?					
До кој степен сте задоволни од критериумите за подобност?					
До кој степен сте задоволни од листата на подобни инвестиции?					
До кој степен сте задоволни од критериумите за соодносот на финансиската поддршка?					
До кој степен можевте да имате корист од други финансиски инструменти, како што се авансни плаќања, рати итн.?					
Коментари, додадени од корисникот, ако е релевантно					

Резултат, исход и влијание (за сите три мерки)

Индикатор и мерна единица	Годината пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Промет (вредност на произведени аутпути и услуги продадени на пазарот), евра	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Влезни трошоци	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Општи трошоци	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Субвенции	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Бруто додадена вредност (промет минус посредни трошоци за инпут во производството, како што се ѓубрива, пестициди, храна за животни, бензин, изнајмена машинерија, и сл.), евра	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Нето додадена вредност (БДП минус фиксни трошоци за плаќања за објекти и машини кои не се поврзани со конкретно производство) евра	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Приход (вредност на приход = Вредност на аутпут (промет) минус Посредни трошоци минус фиксни трошоци плус субвенции), евра	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Работни места, мажи (Полно работно време = 1960 работни часови годишно)	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Работни места, жени (Полно работно време = 1960 работни часови годишно)	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]

Други прашања			Доколку одговорот е да, коментар
Дали ви беа потребни појаснувања од Агенцијата за ИПАРД за некој од документите потребни за фазата на аплицирање?	да	не	
Дали ви беа потребни појаснувања од Агенцијата за ИПАРД за некој од документите потребни за фазата на склучување на договорот и исплатата?	да	не	
Дали добивте помош при подготовката на апликацијата?	[изберете од листата]		
Дали добивте извештај од контролата и инспекцијата?	да	не	
Дали сте доживеале некоја ситуација која била несоодветна или неетичка за време на процесот на аплицирање, потпишување на договорот, плаќањето или спроведувањето на инвестицијата?	да	не	
Други коментари или препораки			

Структура на прашалникот што се користеше за анкета за одбиените (контролна анкета)

Воведен дел: цел на проектот, цел на истражувањето, процес на случаен избор, анонимност, благодарност за учество (придружено со официјално писмо од Телото за управување со ИПАРД)

Основни податоци за апликантот

Име		
Род на администраторот/директорот	Жена	Маж
Возраст на администраторот/директорот	[година на раѓање, а потоа пресметаната возраст]	
Образование на администраторот/директорот	средно училиште, виша школа, факултет, постдипломски	
Број на вработени	[внесете број]	
Регион	[изберете од листата на 8 статистички региони]	
Големина од земјоделски производител (M1), измерена во хектари.	[во класи на земјоделско земјиште и економска големина, пресметано од податоците дадени за површината на земјоделското земјиште и производствената структура]	
Големина на преработувачка компанија (M3), измерена според бројот на вработени.	микро, мали, средни, големи [пресметано од податоци за бројот на вработени]	

Големина на <i>рурален субјект (М7)</i> , измерена во хектари или број на вработени	<i>микро, мали, средни, големи</i> <i>[пресметано од податоци за бројот на вработени]</i>
Правна форма	<i>[листа на различни опции за правна форма]</i>

Податоци за апликацијата

Број на апликации за ИПАРД II грантови	[внесете број]
Број на добиени ИПАРД II грантови	[внесете број]

Мерка (изберете)	Мерка 1	Мерка 3	Мерка 7
Инвестициска цел – очекуван резултат	[внесете текст]		
Основи за нереализација на инвестицијата	Одбиена	Повлечена	
Достигната фаза во процесот на аплицирање	[изберете од листата]		
Основи за одбивањето	[изберете од листата]		
Коментар, ако има			

Аплицирано за ИПАРД III	Да	Не
Заинтересирани за аплицирање за ИПАРД III	Да	Не

Прашања за процесот на аплицирање

Најпроблематични документи	[внесете текст]		
Документи за кои е потребно дополнителни појаснувања од страна на Агенцијата за ИПАРД	Да	Не	Доколку одговорот е да, коментар [внесете текст]
Дали добивте помош при подготовката на апликацијата?	[изберете од листата]		
Дали сте доживеале некоја ситуација која била несоодветна или неетична за време на процесот на аплицирање, потпишување на договор, плаќањето или спроведувањето на инвестицијата?	Да	Не	Доколку одговорот е да, коментар [внесете текст]

Мртв товар

Наведете го уделот на инвестицијата, што сте ја направиле И БЕЗ субвенцијата добиена од ИПАРД Агенцијата	Удел	Коментар, ако е релевантно
100% - целата инвестиција е направена: внесете 100	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
75 – 99%, внесете 87,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
50 – 74%, внесете 62,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
25 – 49%, внесете 37,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
1 – 24%, внесете 12,5	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]
0% - ништо не е инвестирано, внесете 0	[внесете го соодветниот процент]	[внесете текст]

Останати инвестиции (во периодот до 2024 година)	да	не
Ако одговорот е да, вид на инвестиција	(внесете текст)	
Ако одговорот е да, големина на инвестицијата (евра)	(внесете број)	
Ако одговорот е да, извор на инвестиција	(внесете текст)	

Производни капацитети

M1: Индикатори за земјоделските производители	Година пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Вкупно работено / искористено земјоделско земјиште, број на хектари	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Вкупно работено / искористено земјоделско земјиште, број на хектари по тип на култура (за пресметка на Стандарден аутпут)	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Број на добиточни единици, основно стадо, по вид	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]
Земјоделска механизација, опрема, единици, (на пр. еден трактор и 5 алати = 6 единици)	[внесете број]	[внесете број]	[внесете текст]

M3: Индикатори за преработувачка компанија	Година пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Вкупен производствен капацитет, тони сировина	[внесете број/ опишете]	[внесете број/ опишете]	[внесете текст]
Вкупен производствен капацитет, тони производ	[внесете број/ опишете]	[внесете број/ опишете]	[внесете текст]

M7: Индикатори за диверзифицирана фарма или нов бизнис	Година пред инвестицијата	2024	Коментар, ако е релевантно
Вкупниот произведен капацитет, услуги или капацитет за производство во зависност од контекстот, тони или друг индикатор	[внесете број/ опишете]	[внесете број/ опишете]	[внесете текст]

Индикатори за успех

[изберете што е соодветно]	Промет	Вкупни трошоци	Работна сила
Пад, повеќе од 30%			
Пад, 11-30%			
Пад, до 10%			
Без промени			
Раст, до 10%			
Раст, 11-30%			
Пад, повеќе од 30%			

Друго

Други коментари или препораки	[внесете текст]
--------------------------------------	-----------------

8.2. Образец за интервју со засегнатите страни

Вовед

Име и позиција на испитаникот: _____

Која организација/институција/здружение ја претставувате? _____

Опишете ги целите на екс-пост евалуацијата на ИПАРД II Програмата и целта на интервјуто, односно да се соберат научените лекции и препораки за идните програми.

1. Релевантност

- Како и до кој степен целите на програмата се усогласуваат со вашите и потребите и приоритетите на вашите колеги?
- Што од програмата и до кој степен таа овозможува еднакви можности за помали и големи фарми, компании и рурални претпријатија?
- Дали постојат празнини или области во кои целите на програмата би можеле подобро да се прилагодат на локалниот контекст и специфичните предизвици?

2. Кохерентност на програмата (внатрешна и надворешна)

- Како би ја оцениле внатрешната кохерентност на програмата? До кој степен индивидуалните мерки се надополнуваат меѓусебно на синергичен начин?
- Како би ја оцениле внатрешната кохерентност на програмата? До кој степен ИПАРД II Програмата е комплементарна со другите национални политики кои се занимаваат со земјоделството, руралниот развој и преработката на храна?
- Што би препорачале за понатамошно подобрување на внатрешната и/или надворешната кохерентност на програмата?

3. Ефективност и ефикасност на интервенциите

- До кој степен програмата ги постигна своите цели, технички (на пример, број на проекти и операции) и финансиски (потрошени ресурси според буџетот)?
- До кој степен инвестициите во програмата придонесоа за додавање вредност во секторот? (Вредност за пари)
- Дали програмските операции ја подобруваат позицијата на корисникот во синџирот на вредност?
- Како би ги оцениле краткорочните ефекти (резултати) од инвестирањето врз бизнисите што ги претставувате?
- Како би ги процениле долгорочните ефекти (влијание) на инвестицијата во бизнисите што ги претставувате?
- Што би препорачале за понатамошно подобрување на ефективноста и ефикасноста на програмата?

4. Фокус на одржливоста и влијанието врз животната средина

- Како и до кој степен програмата се осврнува на одржливоста на животната средина во своите цели и имплементација?
- Дали сте забележале позитивни влијанија врз животната средина како резултат на програмата? Примери би можеле да бидат: намалена потрошувачка на сировини, пониски емисии, подобро управување со природните ресурси, практики за управување со вода и заштита на почвата, органско

земјоделство, решавање на негативните влијанија од напуштање на земјоделско земјиште и намалени активности во областите со висока природна вредност, зголемена употреба на енергетски култури, зголемена употреба на енергија од обновливи извори, помали загуби и подобро управување со отпад, подобар пристап до комунални услуги за руралното население.

- Кои предизвици поврзани со животната средина или одржливоста сметате дека програмата треба поефикасно да ги адресира во следната програма (ИПАРД III Програмата)?

5. Социоекономско влијание

- Како и до кој степен програмата придонесе за подобрување на социоекономските услови во руралните средини?
- Како и до кој степен програмата помогна да се создадат или одржат локални работни места, да се подобри егзистенцијата или да се поддржат иницијативите за развој на заедницата? Дали програмата ги поддржа бизнисите во надминувањето на предизвиците, како што се пристап до капитал, можности на пазарот или ограничени ресурси?
- Колку добро програмата ги поддржува маргинализираните групи, како што се малите стопанственици, семејствата со ниски приходи или сиромашните рурални заедници, во подобрувањето на нивниот економски статус или отпорност?
- Како и до кој степен програмата ги вклучува младите луѓе (помлади од 40 години) во вашиот сектор?
- Како и до кој степен програмата ги охрабрува младите да почнат да работат во секторите во областа на животната средина, земјоделството или руралниот развој?
- Како и до кој степен програмата ги вклучува жените во вашиот сектор?
- Кои социоекономски предизвици сметате дека програмата треба поефикасно да ги реши?
- Како и до кој степен програмата придонесе за подобрување на социоекономските услови во руралните средини?
- До кој степен програмата е оптоварена со мртов товар во смисла дека дел од инвестициите би биле остварени и без грантот? Дали сакате да наведете процент?
- Како и до кој степен програмата придонесе за преместување на активностите во земјоделството и руралните средини? (на пример, креираните работни места во еден регион предизвикале префрлање на други работни места во друг регион)
- Како и до кој степен програмата придонесе за замена на активностите во земјоделството и руралните средини? (на пример, креираните работни места во еден регион предизвикале затворање на работни места во друг регион)

6. Ефикасност на администрацијата на програмата.

- Како би ги оцениле постојните административни процедури (соопштение за повик, обрасци, упатства, критериуми за избор, систем на референтни цени, склучување договори, контрола на лице место, авторизација за плаќање, ...)?
- Што би препорачале да се подобри?
- Како би ги оцениле периодот од повикот до конечната исплата во однос на времето / човечките ресурси вклучени во процесот / износот на финансирање?
- Како би ги оцениле периодот од повикот до конечната исплата во однос на планирањето / координацијата / реализацијата на инвестицијата?

- Како и до кој степен политиката за човечки ресурси (задржување, плати, итн.) во ИПАРД структурите влијае на ефективностa и ефикасноста на програмата?
- Како и до кој степен различни стандарди важеа на различни повици во текот на годините?
- Што би препорачале за понатамошно подобрување на ефективностa и ефикасноста на програмата?

7. Дали имате некој друг коментар или препораки?

8.3. Образец за студија на случај

Вовед

Име на корисникот: _____

Опишете ги целите на експост евалуацијата на ИПАРД II Програмата и целта на интервјуто, односно да се соберат научените лекции и препораки за идните програми.

1. Релевантност на ИПАРД II Програмата

- Како и до кој степен целите на програмата се усогласуваат со потребите и приоритетите на секторот?
- Од ваша перспектива дали постојат недостатоци или области во кои целите на програмата би можеле подобро да се прилагодат на локалниот контекст и специфичните предизвици?
- Што и до кој степен овозможува програмата еднакви можности за различни групи корисници (на пр. мали и големи фарми, компании и рурални претпријатија; географска локација; неодамна формирани наспроти субјекти што се од поодамна активни, итн.)?

2. Кохерентност на програмата (внатрешна и надворешна)

- Како би ја оцениле внатрешната кохерентност на програмата? До кој степен индивидуалните мерки се надополнуваат меѓусебно на синергичен начин?
- Како би ја оцениле внатрешната кохерентност на програмата? До кој степен ИПАРД II Програмата е комплементарна со другите национални политики кои се занимаваат со земјоделството, руралниот развој и преработката на храна?
- Што би препорачале за понатамошно подобрување на внатрешната и/или надворешната кохерентност на програмата?

3. Ефективност на програмата

- Како и до кој степен спроведувањето на програмата ги исполнува програмските цели?
- До кој степен инвестициите придонесоа за додавање вредност во секторот?
- Како и до кој степен Агенцијата за ИПАРД оценува како и дали корисниците ги исполнуваат условите поврзани со животната средина?
- Како би ги процениле краткорочните ефекти (резултати) од спроведувањето на програмата?
- Како би ги процениле долгорочните ефекти (влијание) од спроведувањето на програмата?
- Кои лекции може да се научат од спроведувањето на ИПАРД II Програмата?
- Што би препорачале за понатамошно подобрување на ефективностa на програмата?

4. Фокус на одржливоста и влијанието врз животната средина

- Како и до кој степен програмата се осврнува на одржливоста на животната средина во своите цели и имплементација?

- Дали сте забележале некакви позитивни ефекти врз животната средина од програмата? Примери би можеле да бидат: намалена потрошувачка на сировини, пониски емисии, подобро управување со природните ресурси, практики за управување со вода и заштита на почвата, органско земјоделство, решавање на негативните влијанија од напуштање на земјоделско земјиште и намалени активности во областите со висока природна вредност, зголемена употреба на енергетски култури, зголемена употреба на енергија од обновливи извори, помали загуби и подобро управување со отпад, подобар пристап до комуналните услуги на руралното население.
- На кои предизвици поврзани со животната средина или одржливоста сметате дека програмата треба да се осврне на поделотворен начин?

5. Социоекономско влијание

- Како и до кој степен програмата придонесе за подобрување на социоекономските услови во руралните средини?
- Како и до кој степен програмата помогна да се создадат или одржат локални работни места, да се подобри егзистенцијата или да се поддржат иницијативите за развој на заедницата? Дали програмата ги поддржа бизнисите во надминувањето на предизвиците, како што се пристапот до капитал, можностите на пазарот или ограничените ресурси?
- Колку добро програмата ги поддржува маргинализираните групи, како што се малите стопанственици, семејствата со ниски приходи или сиромашните рурални заедници, во подобрувањето на нивниот економски статус или отпорност?
- Како и до кој степен програмата ги вклучува младите луѓе (помлади од 40 години) во вашиот сектор?
- Како и до кој степен програмата ги охрабрува младите да почнат да работат во секторите во областа на животната средина, земјоделството или руралниот развој?
- Како и до кој степен програмата ги вклучува жените во вашиот сектор?
- Кои социоекономски предизвици сметате дека програмата треба поефикасно да ги реши?
- До кој степен програмата е оптоварена со **мртов товар** во смисла дека дел од инвестициите би биле остварени и без грантот? Дали сакате да наведете процент?
- Како и до кој степен програмата придонесе за **преместување** на активности во земјоделството и руралните средини? (на пример, креираните работни места во еден регион предизвикале префрлање на други работни места во друг регион)
- Како и до кој степен програмата придонесе за **замена** на активностите во земјоделството и руралните средини? (на пример, креираните работни места во еден регион предизвикале затворање на работни места во друг регион)

6. Ефикасност на администрирањето на програмата.

- Како и до кој степен се спроведени програмските активности во однос на време / човечки ресурси / финансирање?
- Како и до кој степен се спроведени програмските активности во однос на планирање / координација / извршување?
- Како би ги оцениле административни процедури (соопштение за повик, обрасци, упатства, систем на референтни цени, селекција, склучување договори, контрола на лице место, авторизација за плаќање, ...)? Што би препорачале да се подобри?
- Како и до кој степен чекорите во административните процедури влијаат на времето / човечките ресурси и финансирањето? Што би препорачале за понатамошно подобрување на административните процедури?
- Како и до кој степен критериумите за избор (вклучително и процесот на рангирање) се прифатливи и релевантни?

- Дали постои договорен образец за документи вклучени во Меморандумот за разбирање помеѓу техничките тела и Агенцијата за ИПАРД и дали тие се во согласност со програмските барања?
- Која е според вас причината зошто за некои одобрени проекти не се склучени договори и зошто некои проекти за кои се склучени не се исплатени (приближно 5%)? Што може да се научи од слабите точки што се повторуваат (недостасуваат документи, откажани плаќања, итн.)?
- Како и до кој степен програмата контролира за мртов товар?
- Како и до кој степен вашата институција /оддел комуницира со другите засегнати страни во врска со спроведувањето на програмата? Што би препорачале за понатамошно подобрување на комуникацијата?
- Кои лекции може да се научат од спроведувањето на ИПАРД II Програмата?
- Што би препорачале за понатамошно подобрување на севкупната ефикасност на програмата (ако не е споменато претходно)?

7. Дали имате некој друг коментар или препораки?

8.4. Проценка на ризикот од мртов товар (DeWeRA)

Екс-пост евалуацијата на ИПАРД II Програмата покажува многу висок удел во загубата од мртов товар. 40% од јавната поддршка во рамките на ИПАРД II Програмата е мртов товар, што значи дека корисниците би инвестирале и самите ако ИПАРД поддршката не била достапна.

Мртвиот товар ја поткопува ефикасноста и дополнителноста и е добро познат проблем во програмите за рурален развој на ЕУ. Неколку земји членки и земји кандидати се обидоа да го ограничат преку подобро насочување, диференцијација и поапетни стимулации. Австрија користи *коэффициент на дополнителност* поврзан со очекуваната профитабилност и големината на фирмата при изборот на инвестиции во ПРР. Финска применува пенали за *потреба за помош* за проектите со кратка отплата или силен капацитет за самофинансирање, а Словенија го диференцира интензитетот на грантот според *финансиска потреба* и *нивото на иновативност*, ефективно обесхрабрувајќи профитабилни проекти со низок ризик.

8.4.1. Како можеме да ја избегнеме мртов товар во Северна Македонија?

Денес Агенцијата за ИПАРД користи координатна мрежа за евалуација, каде нето сегашната вредност (НСВ) на инвестицијата мора да биде > 0 , повратот на инвестицијата (ПНИ) > 0 и времето на отплата (BOT) $= <$ од 10 години. Исто така, бизнис планот мора да документира дека капиталот на стопанството/компанијата и неговите акции во однос на ликвидноста и средствата одговараат на оперативните трошоци на новата ситуација по инвестицијата. Ова значи дека бизнис планот мора да покаже дека корисникот може финансиски да управува со инвестицијата, вклучително и да ги врати заемите со приходите генерирани од инвестицијата.

Нашите искуства се дека инвестициите со BOT од 5 години или помалку секогаш ќе носат мртов товар и дека инвестициите со чисти приходи кои генерираат цели спротивно на инвестициите со цели поврзани со јавните добра, исто така, ќе носат мртов товар. Исто така, поголемите компании носат повеќе мртов товар од помалите компании. Така е и во Северна Македонија. Мртвиот товар во голема мера е во корелација со прометот, особено за М1 и до одреден степен за М3. Ова значи дека корисниците со поголем промет имаат најголем мртов товар. Значи, свони алармот, кога апликантот е голем, се фокусира исклучиво на генерирање приходи и има инвестиција со BOT од пет години или помалку.

Препорачуваме Индекс на ризик од мртов товар (DeWeRI), којшто е структуриран под-резултат во рамките на мрежата за евалуација и селекција на Агенцијата за ИПАРД, кој квантифицира колку е веројатно дека проектот би се случил без јавна поддршка. Ова е модел којшто веќе е истражен во неколку платежни агенции на ЗЗП (Австрија, Словенија, Финска, Данска) и може многу ефикасно да се прилагоди за ИПАРД III програмата.

Долу е даден модел за тоа како може да се креира и операционализира таков систем за евалуација против мртов товар (анти-МТ). Моделот тука е понатамошен развој на моделот препорачан во екс-анте евалуацијата на ИПАРД III Програмата (види екс-анте евалуациски извештај, 2021).

Индексот на ризик од мртов товар е воведен за да се идентификуваат проектите со голема веројатност да се спроведат без поддршка од ИПАРД, со цел да се подобри *дополнителноста* и да се намали *загубата на мртов товар*. DeWeRI може да биде дел од мрежата на критериуми за евалуација и избор што ја користи Агенцијата за ИПАРД.

Ризикот од мртов товар силно е поврзан со краток период на отплата ($BOT \leq 5$ години) што доведува до висока внатрешна профитабилност. Чисто целите за генерирање приходи водат до низок придонес во јавното добро. Големината на големите компании води до висок капацитет за самофинансирање. Овие променливи вредности се дополнети со два контекстуални фактори: пристап до финансии и иновации/ниво на ризик.

Табела за евалуација и бодување

Критериум	Категории на оценка	Бодови	Оправдување / Толкување
Време на отплата (BOT)	≤ 5 години → Висок ризик од МТ 5-10 години → Среден > 10 години → Низок	0 / 2 / 4	Кратко BOT = висока профитабилност, мала потреба за поддршка од ИПАРД
Тип целта на проектот	Чисто генерирање приходи → Висок Комбинирано → Среден Вклучува јавно добро → Низок	0 / 2 / 4	Јавните добра или еколошките цели ја зголемуваат дополнителноста
Големина на претпријатието	Големо → висок ризик од МТ Средно → Среден Мало/Микро → Низок	0 / 2 / 4	Поголемите фирми можат да се самофинансираат
Пристап до надворешни финансии	Потврден кредит / лесен кредит → Висок Нема/ограничен пристап → Низок	0 / 1	Кредитниот пристап укажува на мала зависност од поддршката
Иновации /Ниво на ризик	Стандарден, докажано → Среден Новина, повисок ризик → Низок	0 / 2	Иновативни проекти, малку веројатни без поддршка

Извор: Сопствена конструкција инспирирана од Данска, Австрија, Финска и Словенија

Бодување и толкување

Вкупен резултат на Индексот на ризик на мртов товар	Ниво на ризик	Дејство / Последица
11 до 15	Низок ризик од МТ	Сите бодови за „Потреба од јавна поддршка“.
5 до 10	Среден ризик од МТ	Нормален третман. Следење екс-пост за верификација
≤ 4	Висок ризик од МТ	Знамнце за преглед; можно намалување на стапката за одобрување или исклучување.

Извор: Сопствена конструкција инспирирана од Данска, Австрија, Финска и Словенија

Се препорачува да се интегрира DeWeRI (товар 10–15 %) во мрежата за евалуација и избор за инвестиција во рамките на М1, М3 и М7. Автоматските пресметки може да се направат преку системот за е-апликации (кога ќе се воведат) од декларираниот BOT, ПНИ и податоци од компанијата. Доколку системот за аплицирање е на хартија, персоналот на Агенцијата за ИПАРД мора да ги внесе податоците од формуларот за апликација во, на пример, Excel датотека, каде што формулата за пресметување на резултатот за МТ ќе ја заврши работата.

Агенцијата за ИПАРД може да користи екс-пост мониторинг на инвестициите, кога се споредуваат реализирано приватно кофинансирање и резултатите од проектот, и може да ги користи информациите за калибрирање на моделот за бодување на годишна основа, доколку е потребно.

Очекуваните ефекти ќе имаат помал удел на не-дополнителни (од мртов товар) проекти, посилно таргетирање на поддршката на малите корисници, корисниците кои преземаат ризик, вклучувајќи ги и придобивките за јавните добра во инвестициите, или иновативни корисници и не помалку важно, повисока севкупна ефикасност и кредибилитет на јавните инвестиции на ИПАРД III програмата.

8.5. ПИИПЗ (IRPAS): Платформа за интегрирано известување за поддршка на земјоделството

ПИИПЗ е софтверска платформа која треба да се развие за МЗШВ со општа цел да се следи напредокот на спроведувањето на политиките и нивниот придонес во исполнувањето на квантифицираните и квалитативните цели и задачи дефинирани во стратешкиот план на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) или слични основни документи за политиката. Платформата ќе ги поврзе сите инструменти на политиките (националната програма за рурален развој (НПРР), националните шеми за директни плаќања, мерките на ИПАРД III Програмата за следење и евалуација на успешноста; рамката на показатели на Рамката за евалуација (РМЕУ) и ќе може да обезбеди извештаи за да одговори на различните потреби на корисниците МФ, МЗШВ, Агенцијата за ИПАРД ЕК.

8.5.1. Зошто да се изгради нова платформа?

Агенцијата за ИПАРД на Северна Македонија во моментот управува со неколку текови на земјоделска поддршка: Директни плаќања, Национална програма за рурален развој (НПРР) и ИПАРД III поддршка во рамките на претпристапниот инструмент на ЕУ.

Со овие текови се управува посебно, со информации зачувани во различни бази на податоци, датотеки на Excel и хартиени формулари. Ова го отежнува добивањето јасна слика за тоа кој е поддржан, колку е платен и какви резултати се постигнати. Исто така, го комплицира известувањето до Европската комисија, МЗШВ и јавноста.

Новата ИТ платформа ќе ги интегрира овие извори на податоци во единствен, модерен систем кој ја следи Рамката за мониторинг и евалуација на успешноста на Заедничката земјоделска политика на ЕУ (РМЕУ на ЗЗП). Ова гарантира дека Северна Македонија може да известува за истите индикатори како и земјите членки на ЕУ и да се подготви за пристапување во ЕУ. Податоците мора да се чуваат според системот на индикатори на Рамката на ЗЗП за аутпут, резултат и влијание и индикатори за контекст. Податоците мора да бидат филтрирани географски, по број на корисници, обем на поддршка, род, возраст, мерки, програми, време и секој друг релевантен филтер.

8.5.2. Цели на платформата

Собирање на податоци од директни плаќања, НПРР и ИПАРД II/III Програмата во една безбедна база на податоци. Складирање на податоците според индикаторите на Рамката на ЗЗП (аутпути, резултати, влијанија и контекст). Да се дозволи флексибилно филтрирање на информациите:

- По регион и општина (со користење на официјални статистички податоци и мапи на НТЕС),
- По број на корисници,
- По обем на поддршка (евра),
- По род и возраст на земјоделците/корисниците,
- По програма, мерка и година.

Да се генерираат извештаи и контролни табли за носителите на одлуки, оценувачите и јавноста. Подобрување на отчетноста и обезбедување докази за подобро креирање политики.

8.5.3. Како ќе изгледа системот во пракса?

Во неговата срж е централна база на податоци што ги поврзува корисниците, стопанствата, обработувачите, плаќањата и проектите во рамките на програмите. Податоците ќе се ажурираат редовно од постојните извори. За апликации на хартија, информациите ќе се внесуваат еднаш и ќе се користат повторно.

Контролна табла што е лесна за користење ќе им овозможи на вработените да ги видат клучните бројки на прва - на пример, вкупните плаќања од ИПАРД во Полошкиот регион или уделот на млади земјоделци поддржани во рамките на М1.

Извештаите ќе можат да се извлекуваат во форматите што ги бара Европската комисија за табели за следење, годишни извештаи за спроведување (ГИС) и евалуации. Со географски информации, системот ќе може да ги мапира плаќањата и корисниците низ општините.

8.5.4. Придобивки за Северна Македонија

Подобри докази: Јасни и веродостојни податоци за тоа кој добива поддршка и со какви резултати.

Ефикасност: Помалку време потрошено на рачно составување извештаи.

Транспарентност: Способност за информирање на земјоделците, граѓаните и Брисел како се користат средствата.

Подготвеност: Ги усогласува практиките за следење и евалуација на Северна Македонија со оние на земјите членки на ЕУ.

Посилно одлучување: Креаторите на политики можат да ги видат ефектите од различните мерки врз продуктивноста, вработувањето во руралните средини и регионалниот развој.

8.5.5. Пристап во спроведувањето

Подготовката ќе се спроведе во четири фази, или со користење на традиционално програмирање или со помош на ВИ:

- Основи: Да се дефинираат правни договори, извори на податоци и безбедносни мерки.
- Проток на податоци: Да се воспостават патишта за вчитување на податоци од директни плаќања, НППР и ИПАРД.
- Индикатори: Да се конфигурира системот за автоматско пресметување на индикаторите на РМЕУ (РМЕФ).
- Контролни табли и известување: Изработка на алатки за анализа, одлучување и комуникација со јавноста.

Секоја фаза ќе вклучува обука на персоналот и проверки на квалитетот. Системот ќе биде дизајниран земајќи ја во предвид безбедноста и приватноста, следејќи ги стандардите на ЕУ.

8.5.6. Клучна порака

Оваа платформа е повеќе од техничка надградба. Оваа платформа е стратешка инвестиција во транспарентност, отчетност и подготвеност на ЕУ. Со ПИИПЗ, Северна Македонија ќе покаже јасни резултати од поддршката во земјоделството, ќе ја зајакне довербата меѓу земјоделците, граѓаните и меѓународните партнери и ќе се подготви за целосно учество во Заедничката земјоделска политика на ЕУ.

8.6. Процедура за верификација на МСП

Вработените од Секторот за одобрување на проекти во Агенцијата за ИПАРД укажаа дека верификација на самопрогласениот статус на апликантите како МСП одзема многу време. Денес проверката се врши рачно, но можно е да се намали рачната работа во Агенцијата за ИПАРД со дигитализација на проверката на статусот на МСП.

Класификацијата на МСП според дефиницијата на ЕУ (Препорака на Комисијата 2003/361/ЕС) е следнава:

- Микро: < 10 вработени, промет ≤ 2 милиони евра
- Мали: < 50 вработени, промет ≤ 10 милиони евра
- Средни: < 250 вработени, промет ≤ 50 милиони евра

Апликантите мора да наведат во формуларот за аплицирање, каков е нивниот статус: Микро, мало или средно претпријатие. Еве два модела за дигитализирана проверка. Еден едноставен модел што би се користел во систем со апликации на хартија и еден систем со примена на е-апликации.

8.6.1. Извори на податоци што можат да се користат во двата модела

- Централен регистар на Северна Македонија: поседува податоци за регистрација на компаниите, годишни финансиски извештаи (промет, биланси на состојба).
- Управа за јавни приходи (УЈП): има ажурирани даночни пријава, вклучувајќи за промет/ДДВ.
- Агенција за вработување на Северна Македонија: има податоци за пријавени вработени.

Опција А со апликации на хартија:

Персоналот на Агенцијата за ИПАРД ги внесува само податоците за апликацијата (даночен број, година, пријавен промет, пријавени вработени) во нивната главна Excel/CSV датотека. Оваа датотека е поставена на безбеден интерфејс во еден од националните регистри или заеднички центар за владини услуги, ако е достапен.

Системот на регистарот го врши спојувањето во однос на сопствената база на податоци (Централен регистар, УЈП, Агенција за вработување).

Системот генерира повратна датотека со иста структура + додадени колони:

- Официјален промет (од УЈП),
- Официјално вработени лица (од Агенција за вработување),
- Официјална класа на МСП,
- Знаменце: Во ред / Преглед / Нема податоци.

Агенцијата го презема збогатеното досие и го користи директно за склучување договори и контрола.

Ова е веќе модел во некои земји членки на ЕУ. Словенија: Агенцијата за плаќање на ЗЗП прикачува документи за идентификација на земјоделците, системот на Министерството за финансии враќа официјален приход/промет за проверка на подобноста. Хрватска: Слична проверка на сетот со Регистарот за вработување за бројот на вработени.

Опција Б со постапка за автоматска контрола со систем за е-апликација

Апликантот ги внесува податоците за МСП (број на вработени, промет) во порталот за е-аплицирање на ИПАРД III, кога ќе е готов. Системот иницира проверка на податоците:

- Повикува API/веб-услуга со даночниот број на апликантот (ЕМБС/ЕМБГ).
- Ги презема најновите официјални податоци од Централниот регистар и УЈП.
- Вкрстена проверка на бројот на вработени преку базата на податоци на Агенцијата за вработување.

Автоматизирана пресметка на класификацијата на МСП според дефиницијата на ЕУ.

Ако самопрогласените податоци на апликантот се совпаѓаат со податоците од регистарот, системот ќе пријави „Автоматски потврдено“. Ако не, системот ја означува апликацијата само за рачна проверка.

8.6.2. Клучни пораки и предности

- Заштеда на време со над 90% од апликациите потврдени автоматски, само исклучоците ќе се проверуваат рачно.
- Доследност: За сите апликанти важат истите прагови за МСП.
- Транспарентност: Го намалува субјективното просудување.
- Спречување измами: Потешко е апликантите погрешно да пријават промени на персоналот или на нивниот број.

Дигитализираниот систем за верификација е релативно лесен за изградба и спроведување без промени во севкупните процедури на Агенцијата за ИПАРД.

8.7. Брза стандардизирана постапка за трошоци

МЗШВ и Агенцијата за ИПАРД имаат можност да ја поедностават и забрзаат поддршката на ИПАРД III преку воведување на Стандардизирана постапка за трошоци (СПТ) за вообичаените инвестициски типови како што се оранжерији, овоштарници, лозови насади, сместување на добиток, системи за наводнување и соларни инсталации на фарми. Наместо проверка на поднесени три понуди во фазата на аплицирање и фактурите во фазата на барања за плаќање, системот им плаќа на корисниците однапред дефиниран износ по испорачана единица (пр. по м², по ha, по kW) врз основа на проверки на лице место. Овој пристап веќе се користи во многу програми на ЕУ за намалување на бирократијата, подобрување на транспарентноста и фокусирање на вистинските резултати.

Засегнатите страни, како и персоналот од Агенцијата за ИПАРД се осврнаа на времето што се троши и до одреден степен, исто така, бескорисниот пристап со три понуди, кога апликантите аплицираат за инвестициска поддршка. Образложението за пристапот е да се избегнат надуени фактури, а со тоа и плаќање на вештачки високи трошоци за инвестиции. Собирањето на три оригинални понуди за набавка на технологија им одзема време на апликантите, а добавувачите многу добро знаат дека нивната понуда се користи во пристап со три понуди и не е реална. Пристапот не гарантира дека фактурите не се надуени, а истовремено е и бирократски и одзема време за сите инволвирани страни. Стандардизираната постапка за трошоци е реално алтернативно решение.

Стандардизираната постапка за трошоци во ЗЗП на ЕУ е метод што се користи за проценка и администрирање на инвестициската поддршка, на пр. во рамките на Програмите за рурален развој или мерки како инвестиции во земјоделски стопанства и земјоделско-прехранбена преработувачка. Наместо да ги надомести реално направените и платени трошоци врз основа на фактури и сметки, Стандардизираната постапка за трошоци се потпира на однапред дефинирани трошоци за единица, паушали или фиксни стапки. Тие се пресметуваат и договараат однапред од страна на Телото за управување и Платежната агенција и се одобруваат од страна на Европската комисија, а потоа се применуваат на ист начин за корисниците.

8.7.1. Дефиниција на стандардни трошоци

Властите поставија стандардни вредности за единица (на пр. евра по хектар, евра по квадратен метар оранжерија, евра по капацитет за сместување на глава добиток, евра по километар ограда, евра по kW инсталиран за соларна енергија, итн.). Тие се воспоставуваат врз основа на анкети за пазарните цени, историски податоци за трошоците од слични проекти, експертски проценки или инженерски референци или комбинациите на овие извори. Тие мора да бидат објективни, правични, проверливи и недискриминаторски.

8.7.2. Примена во мерките за поддршка на инвестициите (мерки 1, 3 и 7)

Земјоделците аплицираат онлајн со избирање на видот и големината на инвестицијата; системот автоматски го пресметува грантот што е подобен. Од друга страна, во системите со хартија, апликациите се скенираат и се внесуваат во системот, а системот потоа автоматски го пресметува грантот што е подобен.

Кога еден земјоделец или компанија аплицира за поддршка, износот на грантот не се пресметува од нивните фактури, туку од стандардната формула за трошоци. Доколку стандардните трошоци за поставување на систем за наводнување капка по капка изнесуваат 1.500 евра по хектар, а проектот опфаќа 10 хектари, прифатливиот трошок автоматски се утврдува на 15.000 евра без оглед на реалните фактури на апликантот.

Нема да има потреба апликантите да собираат или поднесуваат повеќе понуди и фактури. Агенцијата за ИПАРД ја проверува основната подобност преку автоматски проверки на сопственоста на земјиштето, даночниот статус и сл., и побрзо ги одобрува проектите. Во фазата на плаќање, инспекторите ги потврдуваат резултатите на лице место или преку фотографии со гео-ознаки, на пр. изградена оранжерија, засаден овоштарник. Исплатата се пресметува веднаш врз основа на проверените количини и стандардните трошоци по единица.

8.7.3. Предности

- Поедноставување: Ја намалува бирократијата за апликантите и ја исклучува потребата од пристапот со 3 понуди. Тоа ги намалува контролите и ревизорскиот товар.
- Транспарентност: Секој го добива истиот референтен трошок.
- Предвидливост: Корисниците однапред знаат колкава поддршка можат да добијат.
- Спречување измама: Се намалува ризикот од надувени фактури или вештачко зголемување на трошоците.

8.7.4. Граници и контрола

Стандардните трошоци мора да бидат документирани и оправдани од страна на Телото за управување со ИПАРД и Агенцијата за ИПАРД до Комисијата пред примената. Тие периодично се прегледуваат и прилагодуваат за да ги одразат промените на пазарот.

Ревизиите проверуваат дали физичкиот аутпут, на пр. бројот на наводнувани хектари, бројот на инсталирани kW соларна енергија се совпаѓа со бараната поддршка, а не со основните фактури.

8.7.5. Клучни придобивки

- Побрза обработка: Апликациите и побарувањата се сработуваат за неколку недели, а не месеци; плаќањата за земјоделците и другите корисници стигнуваат порано.
- Помал административен товар: Помалку бирократија за земјоделците и другите апликанти/корисници; помалку рачни проверки за Агенцијата за ИПАРД.
- Помалку грешки: Поедноставените трошоци ги елиминираат повеќето грешки во финансиската пресметка, намалувајќи ги ревизорските ризици.
- Поголема транспарентност: Секој земјоделец и другите корисници однапред го знаат износот на грантот; еднаков третман за слични проекти.
- Помалку спорови: Јасните правила значат помалку жалби и поплаки.
- Фокус на резултатите: Ресурсите на Агенцијата за ИПАРД се префрлаат од проверка на понуди и фактури кон следење на реалните резултати на терен.

СПТ ја подобрува апсорпцијата на ИПАРД фондовите преку забрзување на рефундирањето со замена на надоместокот заснован на фактури со однапред договорен „каталог“ на трошоци по единица, што ја прави поддршката за инвестициите поедноставна, потранспарентна и помалку подложна на грешки или измами. СПТ

гради капацитет во согласност со практиките на земјите членки на ЕУ за поедноставени опции за трошоци. СПТ ја зајакнува довербата меѓу земјоделците и ревизорите преку јасност, брзина и праведност.

Брзата процедура за Стандардизираната постапка за трошоци е докажан начин да се направи поддршката на ИПАРД III поефикасна, потранспарентна и полесна за користење за корисниците, а истовремено да се подготват институциите за стандардите за членство во ЕУ. Стандардизираната постапка за трошоци може да се опише како постепена реформска опција за ИПАРД III Програмата, надградувајќи ја практиката во земјите членки на ЕУ.

8.8. PROMIS: Информациски систем за управување ориентиран кон резултатите од проектот

8.8.1. Основни информации

Дигитализацијата на системот за спроведување на ИПАРД во Северна Македонија одамна е во процес и сè уште има долг пат пред себе, пред системот да биде целосно дигитализиран.

Досега ИПАРД II и III Програмите се спроведуваат со помош на систем базиран на хартија, а управувањето со податоците во Агенцијата за ИПАРД обично е рачно, одзема време и е неефикасно. Телото за управување со ИПАРД и МФ неколку пати ја истакнаа слабата структура за поднесување извештаи на ИПАРД системот, последен пат во ГИС извештајот за 2024 и во интервјуата спроведени како дел од оваа евалуација. Неефикасноста во поднесувањето извештаи доведува до доцнење и грешки во извештаите што се поднесуваат до Телото за управување со ИПАРД и до ЕК.

Интегрираниот систем за администрација и контрола (ИАКС) е во фаза на развој, но досега не е ставен во функција. Системот ИАКС може да обезбеди чекор напред во управувањето со плаќањата, особено по површина, коишто денес се само национални и се применуваат со систем за е-апликации. ИАКС обично не е дизајниран да управува со поддршка ориентирана кон проекти како во мерките 1, 3 и 7. Затоа, дури и ако системот ИАКС еден ден стане оперативен, тој, колку што знаеме, нема да може да управува со инвестициска поддршка во рамките на ИПАРД и НППР.

Потребен ни е посеопфатен систем кој ќе ја врами не само ИПАРД програмата, туку и тековните национални програми (директни плаќања) и НППР. Технички е возможно и изводливо да се изгради интегриран систем за сите видови мерки за поддршка.

Се препорачува да се поработи на оваа можност, најпрво преку проект за техничка помош (ТП) со мапирање на постојните можности за ваков систем, и подготовка на акциски план за развој и имплементација, доколку се одлучите за тоа.

Појдовната точка може да биде PROMIS. PROMIS - Информацискиот систем за управување ориентиран кон резултатите од проектот претставува интегрирано веб-базирано решение развиено и применувано во Данска од 2014 година, кое помага: (1) да се управува со процесот на аплицирање, селекција и склучување договори на проекти поддржани од ЛЕАДЕР/ЛРВЗ и (2) да се спроведе мониторинг и евалуација на ЛЕАДЕР на три нивоа: програма за рурален развој (ППР), локална акциска група (ЛАГ) и проектно ниво. PROMIS овозможува складирање, споделување, анализирање и визуелизација на податоците во реално време меѓу три примарни актери:

- Кандидатите/корисниците на проектот го користат PROMIS за да аплицираат за проекти, да комуницираат со ЛАГ, Агенцијата за ИПАРД и Телото за управување во врска со развојот и аплицирањето на проектот, резултатите од селекцијата и да ги пријават аутпутите, резултатите и влијанијата од проектот.
- Локалните акциски групи имаат отворен пристап до сите податоци и информации во врска со проектите (на пр. карактеристики, аутпути и резултати) кои се корисни за следење и евалуација на нивните стратегии за ЛРВЗ.

- Платежните агенции и телата за управување на ПРР имаат отворен пристап до сите податоци и информации на различни нивоа: на ниво на поединечни проекти, ЛАГ и стратешки план на ПРР/ЗЗП.

8.8.2. *Како функционира PROMIS?*

PROMIS е создаден за да им помогне на засегнатите страни на ЛЕАДЕР/ЛРВЗ, што се вклучени во целиот процес на реализација, почнувајќи од фазата на аплицирање за проектот до евалуацијата на ЛЕАДЕР/ЛРВЗ, како локална стратегија и како самостојна мерка на ПРР. Главните функции се: (1) собирање податоци; (2) поддршка за развој, селекција, склучување договори и плаќање на проектот; (3) пренос на резултатите од изборот меѓу засегнатите страни; (4) насоки за корисниците за известување за резултатите од проектот; (5) проценка на ефектите од ЛЕАДЕР/ЛРВЗ на ниво на ПРР и ЛАГ; и (6) известување за резултатите од мониторингот и евалуацијата.

PROMIS е опремен со неколку аналитички и алатки за визуелизација, на пр. графикони со двојно внесување, табели и мапи. PROMIS обезбедува решение за обработка, прикажување и толкување на големи количини на податоци за испорака, мониторинг и евалуација на ЛЕАДЕР/ЛРВЗ кое е брзо и лесно за користење .

PROMIS во Данска е релативно напреден пример за интегриран ИТ систем кој ги опфаќа и апликацијата на проектот, обработката и следењето на ефектите (вклучително за ЛЕАДЕР). Други земји членки на ЕУ имаат развиено слични системи, иако обемот и нивото на интеграција се разликуваат.

8.8.3. *Примери на слични системи за администрирање на ЗЗП*

Германија (различни Länder):

- Многу региони (Länder) користат интегрирани платформи за апликации за проекти на EAFRD/LEADER.
- Пример: ELAN (Elektronischer Antrag) во Баварија и други региони овозможува електронско поднесување, обработка и врски до податоци од мониторинг.
- Некои Länder имаат DIFA или други специјализирани алатки поврзани со ИАКС за плаќања по површина и за поддршка на руралниот развој.

Австрија

- Користи **eAMA** (Elektronisches Agrarmarkt Austria) за апликации и обработка на ЗЗП поддршка, вклучувајќи ја и EAFRD.
- Интегриран со системи за мониторинг и контрола.

Финска:

- Системот **Hyrrä** е онлајн портал за EAFRD и EMFF проектите и инвестициската поддршка.
- Тој вклучува аплицирање, администрирање, барања за плаќање и известување, вклучително и за LEADER.

Шведска:

- Користи Mina Sidor (Мои страници) на платформата Jordbruksverket (Шведски одбор за земјоделство).
- Ракува со апликации и за директни плаќања и за рурален развој, со интегрирани функции за контрола и следење.

Полска:

- Платежната агенција управува со сеопфатна ИТ средина со системи и за директна поддршка и за EAFRD.
- Вклучува онлајн модули за аплицирање и база на податоци за следење/индикатори.

Естонија:

- Системот **PRIA e-PRIA** е високо дигитализиран, покривајќи аплицирање, склучување договори, плаќања и мониторинг за сите фондови на ЗЗП, вклучувајќи го и LEADER.

Заеднички карактеристики

Во земјите членки, трендот е да се премине од фрагментирани системи кон целосно дигитализирани платформи кои интегрираат:

- Аплицирање и склучување договори (често преку е-портали).
- Ракување со барања за плаќање и управување со работните процеси (со линкови до ИАКС каде што е релевантно).
- Следење на податоците за известување за индикаторите на ЗЗП/ЗРМЕ, ГИС и ефектите на LEADER.

PROMIS е особено истакнат дека го интегрира на мониторингот на ефектот за LEADER проектите, што е помалку развиен во многу други системи, и каде што мониторингот често се обработува во посебни бази на податоци, а не во ист софтвер како апликациите.

8.8.4. Препорака

Северна Македонија треба да усвои модулarna стратегија за набавки со силни заштитни мерки против заклучување на продавачите. Агенцијата за ИПАРД треба да дејствува како сопственик на системот, со јасни барања за отворени Интерфејси за програмирање на апликации (API) и трансфер на знаење. Хибридниот пристап (основен систем од продавачот + прилагоден ИПАРД) може да даде најдобар баланс помеѓу брзината и флексибилноста.

8.8.5. Технички извештај: Развивање на информациски систем сличен на PROMIS за ИПАРД III програмата во Северна Македонија

Агенцијата за ИПАРД на Северна Македонија и Телото за управување со ИПАРД се соочуваат со значителен административен товар во рамките на ИПАРД II Програмата, при што во голема мерка се работи со документација на хартија и надомест по фактури. Со цел модернизирање на спроведувањето и подготовка за идното усогласување со ЗЗП, се препорачува да се воспостави интегриран систем за управување со информации (СУИ) сличен на PROMIS за програмата ИПАРД III.

8.8.6. Клучни цели

- Поедноставување: намалување на документацијата за земјоделците и компаниите; поедноставување на административните процеси.
- Транспарентност: обезбедување еднаков третман на корисниците и зајакнување на јавната доверба во фондовите на ЕУ.
- Контрола и ревизија: обезбедување целосна, дигитална ревизорска трага на сите постапки и одлуки.
- Ефикасност: намалување на времето за обработка на апликации, склучување договори и плаќања.
- Идна подготвеност: да се овозможи постепено менување кон поедноставени опции за трошоци (стандардни трошоци, паушали, фиксни стапки) во согласност со праксата на ЕУ.

8.8.7. Основни карактеристики

- Портал за е-апликации
 - Целосно електронско поднесување на апликации со дигитални потписи.
 - Проверки дали е сè комплетирано во реално време и обрасци на македонски и албански јазик со насоки.

- **Работен тек и управување со случај**
 - Автоматизирани чекори за обработка од аплицирањето до затворањето.
 - Правила што може да се конфигурираат за подобност, бодување и рангирање.
 - Пристап заснован на улоги по начелото за договор во четири очи за одобренија.
- **Склучување договори и плаќања**
 - Автоматско генерирање на договори од одобрени податоци.
 - Плаќања врз основа на фактички фактури или на однапред дефинирани каталози на стандардни трошоци.
 - Интеграција со Трезор за безбеден трансфер на средства.
- **Контрола и следење**
 - Земање примероци врз основа на ризик за деск проверки и проверка на лице место.
 - Мобилна апликација за инспектори (со гео-означени фотографии).
 - Следење на инвестициите од аспект на трајност.
- **Поднесување извештаи и транспарентност**
 - Автоматско генерирање на годишни извештаи за спроведувањето (ГИС).
 - Контролни табли за индикатори на апсорпција, проток и успешност.
 - Јавен портал за транспарентност (анонимизирани податоци за корисниците).

8.8.8. Пристап во спроведувањето

- Владеење: Управен комитет предводен од Агенцијата за ИПАРД, со вклученост на Телото за управување со ИПАРД, МФ и Делегацијата на ЕУ.
- Фаза: Да се започне со основни модули (апликации, работен процес, склучување договори, плаќања) и додадете напредни функции (контроли, стандардни трошоци, портал за транспарентност) во подоцнежните бранови.
- Интеграција: Да се поврзе се со националните регистри (деловен регистар, катастар, даночен орган, трезор) за автоматска проверка.
- Пилотирање на стандардни трошоци: Воведување каталог за избрани инвестиции (пр. оранжерији, овоштарници, наводнување, енергија од обновливи извори) и постепено проширување.
- Обука и управување со промени: Персоналот, ревизорите и корисниците да се обучат за користење на системот; да се обезбеди биро за помош и материјали со насоки.

8.8.9. Очекувани придобивки

- Времето за обработка е намалено за 30–50% во споредба со ИПАРД II Програмата, последните повици.
- Административните грешки и наодите од ревизијата значително се намалени.
- Повисоки стапки на апсорпција преку полесен пристап и побрз надоместок.
- Појасни докази за влијанието за евалуација и креирање политики.
- Подобрено усогласување со системите на ЕУ за ЗЗП, поддршка на патот за пристапување на Северна Македонија.

8.8.10. Следни чекори

- Преземање политичка и буџетска обврска за системот.
- Подготовка на детален документ за барањата што ги опфаќаат мерките на ИПАРД и националните специфики.
- Набавки за развој на системот под јасни стандарди (модуларни, отворени API, силна ревизорска трага).
- Пилотирање на системот во една или две мерки пред целосното воведување.

8.9. Од контрола на влез на контрола на плаќање: размислување за ребалансирање на контролата на ЗЗП/ИПАРД како еден вид желба

Административниот систем на ЕУ за поддршка на ЗЗП и ИПАРД става голема тежина на контролата на апликациите и релативно помала тежина на контролата на плаќањата. Во Северна Македонија, во рамките на ИПАРД II Програмата, на Агенцијата за ИПАРД беа потрошени 3315 единици сработено во месец за контрола на апликациите, додека „само“ 1981 единици сработено во месец беа потрошени за контрола на побарувањата за плаќање за 2.187 проекти. Ова е 40% повеќе потрошени ресурси за контролите на апликациите отколку за контролите на побарувањата за плаќање. Овој пристап е оправдан за да се спречат измами и да се заштитат апликантите од планирање и започнување инвестиции за кои јавната поддршка конечно и не е можна. Ова е политички добро оправдано, но системот, исто така, го одложува започнувањето на инвестициите и со тоа ги одложува финансиските и другите придобивки за корисниците и руралните средини. Ако системот се сврти и помала контрола се применува за апликациите и повеќе на контрола на побарувањата за плаќање, Агенцијата за ИПАРД пак ќе ги фати измамите и грешките, но одговорноста ќе биде на рамената на апликантите и може да ги забрза активностите за генерирање бенефиции. Како може да изгледа таков систем?

8.9.1. Основни информации: Тековниот пристап на контрола и неговите ограничувања

Според Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и ИПАРД програмите за рурален развој, Платежните агенции користат однапред (*ex-ante*) контрола на апликациите. Секоја проектна апликација е строго контролирана за подобност, усогласеност со правилата и потенцијални проблеми пред да се даде одобрение или одобри финансирање. Овој екс-анте пристап има за цел да спречи измама и да ги заштити апликантите од инвестирање во проекти кои подоцна би можеле да се сметаат за неподобни. Платежните агенции на ЕУ се должни да се погрижат секое барање за помош да е авторизирано за плаќање само откако доволно проверки ќе потврдат дека сè е во согласност со сите правила на ЕУ. Во пракса, ова значи детални стопроцентни административни проверки на апликациите, при што се потврдува подобноста на апликантот, подобноста на проектот, усогласеноста со критериумите за избор, законот за набавки, правилата за државна помош и сл., дури и пред почетокот на проектот. Од позитивна страна, овој пристап рано ги фаќа грешките или неприфатливите предлози, но исто така предизвикува значителни одложувања во отпочнувањето на инвестициите. Земјоделците и руралните бизниси често мора да чекаат со месеци на одобрение пред да започнат со своите проекти, што, пак, ги одложува економските, социјалните и другите придобивки во руралните средини. Повратните информации од спроведувањето на ИПАРД покажуваат дека долгите процедури за оценка и контрола можат да го забават започнувањето на проектот. Сè на сè, силните контроли на сегашниот систем ги штитат јавните средства и штитат неколку апликанти, но ја одложуваат имплементацијата на проектот и ги оптоваруваат повеќето апликанти со долги периоди на чекање.

8.9.2. Предложениот систем за обратна контрола

Предложената алтернатива е да се смени фокусот на контролата: Извршете минимални проверки во фазата на аплицирање и наместо тоа применете поинтензивна проверка, кога барањето за плаќање се поднесува, односно по или за време на спроведувањето на проектот. Целта е да се забрза започнувањето на проектот, а сепак да се откријат грешки или измами пред конечната исплата. Таков систем може да изгледа вака:

- **Поедноставено аплицирање и брзо одобрување:** Апликантот поднесува основна апликација во која е опишан проектот. Агенцијата за ИПАРД спроведува само *основни* проверки за подобност, на пр. дали апликантот и типот на проектот ги исполнуваат основните критериуми, и можеби и проценка на ризикот. Деталната проверка на буџетите, дозволите или процедурите за набавка *не* би го одложиле првичното одобрување. Проектот може да биде *условно одобрен* многу побрзо отколку со сегашните процедури. Барателите ќе бидат информирани дека одобрението е условено и дека целосната усогласеност со прописите ќе биде проверена при исплата.

- **Одговорност и ризик на корисникот:** Одговорноста се префрла на апликантот да се погрижи неговиот проект навистина ги исполнува сите правила. Ова претставува усогласување со постојното начело дека *корисниците и понатаму се одговорни за исправноста на своето барање за помош или барање за плаќање*. Според новиот систем, апликантот продолжува со инвестицијата на сопствен ризик, знаејќи дека секое непочитување откриено подоцна, на пр. неприфатливи трошоци, прекршување на правилата, ќе резултира со неплаќање за тие делови или други казни. Во суштина, ова е мотив корисниците сами да *се погрижат сè да е во ред*, бидејќи грешките ќе ги чинат.
- **Забрзан почеток на проектот:** Со само минимална контрола однапред, корисниците можат да ги започнат своите инвестиции речиси веднаш по ова прелиминарно одобрување. Ова ја забрзува имплементацијата на проектот и генерирањето на придобивки: нови капацитети на фармата, опрема што се користи, креирани работни места, итн. На пример, земјоделецот може да засади нови лозови насади веднаш по аплицирањето за поддршка и нема да ризикува да ја изгуби целата сезона за раст поради долг процес на одобрување. Преработувачот на храна може да започне со надградба на фабриката без да чека со месеци на исцрпно административно одобрување, со што потенцијално ќе донесе нови производи на пазарот порано.
- **Ригорозна проверка на барањето за плаќање:** Кога проектот или проектната фаза е завршена и корисникот ќе поднесе барање за исплата, Агенцијата за ИПАРД потоа врши сеопфатни проверки пред исплатата на средствата. Во оваа фаза, контролите би биле исто толку строги или уште построги отколку според сегашниот систем. Агенцијата за ИПАРД ќе потврди дека *спроведената активност се совпаѓа со одобреното* и дека сите побарувани трошоци се прифатливи и соодветно документирани. Ова вклучува темелно испитување на фактурите, сметките, документацијата за процесот на набавка, дозволите и инспекција на лице место за да се потврди дека инвестицијата е реализирана како што било планирано. Во суштина, сите проверки што традиционално се случуваат однапред ќе се случат сега во фазата на плаќање за да се обезбеди усогласеност пред да се исплатат парите, што повторно го штити фондот.
- **Корекција на грешки и санкции:** Ако се најдат проблеми при овие проверки во фазата на плаќање, Агенцијата за ИПАРД соодветно ќе го прилагоди или одбие плаќањето. Неприфатливите трошоци ќе бидат одбиени, а сериозните прекршувања, на пр. фалсификувани документи или измама, може да се основ за санкции или правни последици. Финансискиот ризик е кај корисникот. Доколку отстапиле од правилата или одобрениот план, можеби нема да им бидат рефундирани парите за тие делови. Овој механизам природно го одвраќа несовесното или измамничко однесување, бидејќи апликантите знаат дека може да ја изгубат поддршката ако не се придржуваат до условите.
- **Селективно рано следење:** За да се зајакне довербата во овој систем, властите сепак може да извршат *проверки на лице место или ревизии на примерок од проекти во текот на спроведувањето*. Ова не е целосна контрола однапред, туку мониторинг базиран на ризик за рано откривање на проблемите. На пример, за инвестиции со висока вредност или нови корисници, може да се направи посета на лице место набрзо по почетокот со работа како превентива и за давање насоки, без одложување на сите проекти. Ваквите привремени проверки засновани на ризик може да се надоврзат на тешката екс-пост проверка.

Сумирано, овој обратен систем се потпира на довербата и одговорноста на корисникот на почетокот, и верификација и одговорност на крајот. Тоа ќе го забрза започнувањето на инвестициите и веројатно ќе го забрза протокот на бенефиции во руралните области, но сепак ќе ги *фаќа* грешките или измамите во фазата на исплата пред да се исплатат јавните средства. Компромисот е дека корисниците сносат поголем ризик: тие мора да обезбедат усогласеност или да се соочат со губење на некои/сите субвенции ако подоцна се утврдат проблеми. Но, за многумина, па дури и за повеќето, побрзото одобрување и спроведување може да го надвлее ризикот, особено ако се уверени во правилното управување со своите проекти.

8.9.3. Дали овој пристап е дозволен според актуелните прописи?

Сегашната законска рамка не дозволува таков обратен контролен систем и ќе бара промени на ниво на ЕУ. Измените, најверојатно, ќе бидат насочени кон деталните правила за контрола на Агенцијата за ИПАРД во регулативите на ЗЗП и аналогно правилата на ИПАРД за експлицитно да дозволат минимална екс-анте проверка и посериозна екс-пост ревизија. Без регулаторна промена, ако Агенцијата за ИПАРД еднострано се префрли на овој модел ќе ги прекрши условите на ЕУ, бидејќи прописите бараат усогласеноста на активностите да се провери пред да се одобрат плаќањата. Затоа, за да ја остварат оваа идеја, креаторите на политиките ќе мора да го ажурираат законодавството за ЗЗП, на пример, во претстојните договори за поедноставување и ИПАРД за официјално да префрлат дел од одговорноста врз корисниците.

8.9.4. Изводливост и заклучок

Во принцип, систем со полесни проверки на апликациите и посилни контроли во фазата на плаќање *би можел* да го забрза отпочнувањето на инвестициите и да им даде моќ на корисниците, и тоа е концептуално изводливо ако е придружено со вистинските заштитни мерки. Тоа ќе им наметне поголема одговорност на апликантите да ги следат правилата и ефикасно да го искористат постојниот став дека корисниците мора да поднесат точни барања. Грешките или неусогласеностите пак ќе бидат откриени, само подоцна во процесот, пред да се исплатат парите. Клучот е во тоа што конечно не се олабавува односот кон придржувањето кон правилата – само се менува времето кога се проверува усогласеноста.

Меѓутоа, во моментот овој пристап не е во рамките на стандардните правила на ЗЗП/ИПАРД. Двата системи законски спроведуваат рани контроли и генерално не дозволуваат пристап на *плати сега, провери подоцна* (освен во многу ограничени случаи како аванси, кои бараат гаранции). За да се спроведе предложениот модел, потребни се експлицитни регулаторни измени на ниво на ЕУ (за ЗЗП) и во рамката на ИПАРД, за да се овозможи одложена верификација и да се обезбеди платежните агенции и понатаму да можат да ги исполнат своите обврски според законот. Овие промени би прецизирале *каде* традиционалните услови (проверки во фаза на аплицирање) се порелаксирани и како треба да се зајакнат екс-пост контролите при исплатата на надоместокот.

Може да се креира таков систем за сите видови поддршка, вклучувајќи ги и шемите за директна помош и плаќање по површина, но најрелевантен е за инвестициските мерки, каде што доцнењето помеѓу аплицирањето и плаќањето е значително. Ако се продолжи на тој начин, регулаторите ќе треба да ги изменат релевантните членови во регулативите на ЗЗП и правилата на ИПАРД како што беше дискутирано. Само со тие измени и дополнувања Платежните агенции ќе можат со сигурност да го „сменат системот“. Како заклучок, обратниот систем на контрола се смета за *иновативна идеја* чија цел е да се забрзаат руралните инвестиции и може да профункционира, под услов регулаторната рамка да се прилагоди соодветно за да се одржи финансискиот интегритет, а истовремено да се префрли рамнотежата на контролите кон фазата на плаќање.



**Проектот е кофинансиран од Европската Унија преку мерката за
техничка помош од ИПАРД Програмата 2021-2027**

