ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ

РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРОГРАМАТА НА ВЛАДАТА 2022-2024

ОБЛАСТ: ЗЕМЈОДЕЛСТВО

Влада на Република Северна Македонија
British Embassy Skopje
UK International Development
Partnership | Progress | Prosperity
Центар за Управување со Промени

Автори:
Проф. Драги Димитриевски и Проф. Ана Котевска
во соработка со тимот на Центарот за управување со промени

Лектура:
Марија Ангелова

Дизајн:
Марко Данаиловски

СОДРЖИНА

ВОВЕД ... 3
ЦЕЛ ... 6
Забелешка 1: Премногу воопштени декларативни цели, без индикатори ... 7
Забелешка 2: Нереални цели ... 7
Забелешка 3: Недостаток на конзистентност на кое ниво на деталност се пишува програмата – дали на ниво на цели, мерки или програми ... 8
Забелешка 4: Неусогласеност со постоечките уредби и нејасна комуникација со одговорните институции за возможност за спроведување на замислената идеја ... 9
Забелешка 5: Недефинирање на одговорни институции по мерки и инструменти ... 9
Забелешка 6: Многу капитални инвестиции, кратко време, ограничен буџет ... 10
Забелешка 7: Недоволна видливост на остварените резултати ... 11
Забелешка 8: Недоволно јасна поврзаност на посочените мерки и инструменти со претходно поставените цели ... 13
КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ ... 14

ВОВЕД

Владата на Република Северна Македонија се соочува со постојани предизвици во подобрувањето на перформансите на јавниот сектор и оптимизирањето на јавните расходи. Тековните кризи во енергијата, храната и здравјето, заедно со финансиските притисоци, ја интензивираат побарувачката на јавноста за ефикасно креирање политики, спроведување и транспарентни јавни расходи. Довербата на јавноста во владините институции зависи од нивната способност да дејствуваат ефективно и да обезбедуваат функционални услуги. Како дел од процесот на интеграција во ЕУ, институциите мора да се усогласат со стандардите на ЕУ, што бара градење капацитети за интегрирање на принципите на добро владеење и пристапите базирани на докази.

Анализата на Центарот за управување со промени[1] ги идентификуваше недостатоците во владините институции, вклучително и недостатокот на креирањето на политиките засновани на докази, неефикасната координација и несоодветни системи за следење и оценување на работата на институциите од централното ниво. Наодите укажуваат на процеп меѓу стратешките планови на министерствата и владините приоритети дефинирани во мандатните програми, недоволно усогласување со политичките програми и неусогласеност на целите меѓу министерствата и органите во состав. На секторските национални стратегии им недостасува синхронизација, што придонесува за фрагментиран институционален пејзаж. Улогата на Генералниот секретаријат во обезбедувањето квалитет се наведува како недоволна, што влијае на линиите на одговорност и известување.

Последниот извештај за земјата на ЕУ се согласува, забележувајќи мали подобрувања во координативната улога на Генералниот секретаријат на Владата, но сепак ги нагласува постојаните недостатоци. Одговорноста за спроведување на целите често се лоцира кај министрите, оставајќи ги обврските на административните службеници неусогласени со владините планови. Ова се повторува во Извештајот за мониторинг на SIGMA за 2021 година, кој нагласува дека нема напредок во критичните области, како што се секторското планирање и известување, откривање на празнините во владиното

[1] https://cup.org.mk/publication/analysis-of-training-needs-and-improvement-of-strategic-and-budget-planning-processes

планирање и мониторинг, финансиска неусогласеност и слаба координација со Министерството за финансии.

Комплексноста на политичкиот контекст ја нагласува важноста на ефективно планирање на политиките и испорака на резултати. Несоодветното планирање предизвикува финансиски загуби и ја нагризува довербата на граѓаните. Зајакнувањето на одговорноста на институциите преку подобрена координација и спроведување на политиките, водени од пристапи базирани на докази, е од клучно значење. Механизмите за дефинирање и следење на клучните индикатори за изведба (KPI) под координација на Центарот на Владата, подобрените протоколи за внатрешна комуникација и систем за делегирање на одговорности се суштински компоненти.

Во тоа се содржат и главните цели на проектот „Преосмислување на управувањето", проект финансиски поддржан од Владата на Обединетото Кралство преку Британската амбасада во Скопје, а имплементиран од страна на Центарот за управување со промени.

Целите се фокусираат на редизајнирање на системот на управување за подобрена координација и следење на владините перформанси, подигнување на свеста за важноста на стандардите за добро владеење кај креаторите на политиките, граѓанските организации, медиумите и граѓаните. Дополнително, проектните активности се фокусираат на зајакнување на капацитетите на избраните членови на јавната администрација за следење на работата на Владата и испорака на резултати.

Овој документ за политики ги разгледува целите кои треба да се постигнат и начинот на мерење на остварувањата (препознавање на соодветните индикатори) преку претходно утврдена матрица која беше развиена во рамки на проектните активности.

Проценката на степенот на остварливост е според јавно достапните информации и е градиран во четири степени, означено со боите на семафорот, при што црвено и жолтопортокалово значат нереализирано или малку веројатно дека ќе се оствари, додека остварливите се означени со две нијанси на зелено (светлозелено и темнозелено) (табела 1).

Легенда на матрицата за следење на политики

Црвено	**= нереализирано и многу малку веројатно дека успешно ќе се реализира; бара внимание, итна и решителна акција.**
Портокалово	**= малку е веројатно дека ќе се испорача работниот план без значително внимание; некои аспекти бараат итна акција.**
Светлозелено	**= сигурна испорака на резултати: некои аспекти бараат значително внимание, други аспекти се добри.**
Зелено	**= многу сигурна испорака на резултати, работниот план бара минимално внимание, планот е на добар пат да се исполни и веројатно ќе го има потребното влијание**

ЦЕЛ

Овој документ за политики претставува преглед на наодите од анализата на Програмата на Владата 2022-2024 во областа „Земјоделство", направена со цел да се утврди степенот на исполнување на планираните активности и резултати во Програмата.

Програмата за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022–2024 година, за делот на земјоделството носи наслов „Развојно земјоделство". Овој дел во Програмата е напишан во седум пасуси, од кои четири се со потточки (табела 2, пасус 2, 5, 6 и 7). Во оваа табела, исто така, визуелно се претставени проценките на степенот на остварување и се гледа дека сите цели и активности се со различен степен на остварување.

Табела 1: Структура на Програмата и процена на статусот на извршување

ПАСУС ВО ПРОГРАМАТА	СТАТУС НА ИЗВРШУВАЊЕ
1. Вкупна финансиска поддршка	
2. Директна поддршка	
3. Капитални инвестиции	
4. Големи откупни-дистрибутивни центри и инсталација на соларни панели	
5. Управување со земјоделското земјиште	
6. Реформи за развој	
7. Политиките за подобрување на пласманот на домашните производи	

Анализата го следи текот на наративот и издвојува осум забелешки како основа за унапредување на планирањето и пишувањето на ваква програма за развој.

Забелешка 1: Премногу воопштени декларативни цели, без индикатори

Првиот пасус започнува со ветување дека годишната вкупна финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој ќе продолжи со околу 200 милиони евра годишно. На веб-страницата на Министерството за земјоделство и рурален развој нема јасен приказ за остварените вложувања во овој сектор. Податоци за вкупните вложувања најдени се во публикации на проекти на Постојната работна група за регионален рурален развој, во којашто членува и Министерството. Овие документи треба да се објават и на веб-страницата на Министерството за да добијат поголема видливост, а со тоа и транспарентност на вложувањата во земјоделството.

Веднаш по реченицата со вкупните вложувања во земјоделството, како „критично важни" се издвојуваат следниве цели:

- зголемување на производството,
- повисок квалитет на производите,
- заштита на животната средина,
- безбедност на храната,
- здравствена заштита и благосостојба на животните,
- современо и конкурентно земјоделство и
- производи со додадена вредност.

Овие цели се декларативни, без соодветни индикатори за да може да се измери степенот на извршување. Исто така, нема јасна поврзаност со целите и активностите коишто следат во понатамошниот наратив.

При пишување на кој било документ треба да се настојува тој да има јасна и видлива структура, којашто ќе се следи и во последователните пасуси. При поставувањето на целите за развој на земјоделството треба да се следи логичната интервентна рамка каде што секоја цел ќе се поврзе со одредени активности (инструменти или мерки), индикатори за следење на степенот на извршување, како и очекуваните резултати и долгорочни ефекти.

Забелешка 2: Нереални цели

Во првиот пасус, исто така се наведува дека „најважно од сè, новото земјоделство мора да обезбеди национална одржливост, самостојност и целосно покривање на потребите за храна". Пред сè, нејасно е зошто се менува терминологијата – од развојно во ново земјоделство.

Временската рамка за остварување на оваа програма е дефинирана во самиот наслов на Програмата, за период 2022-2024 година, што претставува среднорочен период и не секогаш соодветствува со потребното време за забележување на првите резултати.

Специфичноста на земјоделското производство, пред сè поради биолошкиот карактер и сезоната, оневозможува брзи промени. Нереалноста исто така се отсликува и во поставената цел за „целосно покривање на потребите за храна". Период од три години би бил ограничувачки за да се врати нивото на трговскиот биланс од пред некој период, а не пак да се постигне целосно задоволување на потребите на храна од сопствено производство. Од друга страна, Македонија никогаш во историјата не ги покривала во целост потребите од пченица - како основа на хуманата исхрана - се увезуваат повеќе од 100.000 тони пченица годишно и дополнително околу 40.000 тони брашно.

Забелешка 3: Недостаток на конзистентност на кое ниво на деталност се пишува Програмата – дали на ниво на цели, мерки или програми

Вториот пасус се однесува на директната поддршка во различните земјоделски гранки. Притоа, во овој дел веднаш се набројуваат 14 „програми" преку кои ќе се реализира оваа поддршка. Овде треба јасно да се разграничи дека терминот „програми" не соодветствува, затоа што наведените „програми" се всушност мешавина од конкретни мерки, инструменти, цели или задачи (табела 3).

Табела 2: Прераспределба на предвидените „програми" за директна поддршка на земјоделството

- **Мерки:** грантови, финансиска поддршка за инвестиции, субвенционирање на плата и грантови на микро и мали претпријатија
- **Инструменти:** формирање на интервентен и гарантен фонд со обезбедување советодавни услуги во рамки на гарантниот фонд
- **Цели:** зголемено субвенционирање на „зелена нафта" до 100%
- **Задачи:** навремена исплата на директната поддршка во земјоделството (30% од висината на основните мерки 30 дена по аплицирањето и 70% според календарот на исплата).

Програмата може да се напише на ниво на цели, на ниво на соодветни мерки или комбинирано, но притоа да се има јасна структура и меѓусебна хиерархија на соодветните елементи од Програмата.

Мерките треба да се распределат во јасно дефинираните: Програма за финансиска поддршка во земјоделството и Програма за финансиска поддршка на руралниот развој.

Забелешка 4: Неусогласеност со постоечките уредби и нејасна комуникација со одговорните институции за возможност за спроведување на замислената идеја

Една од целите/задачите/„програмите“ е мерките на директна поддршка во земјоделството навремено да се исплаќаат, со план на исплата од 30% од висината на основните мерки 30 дена по аплицирањето и останатите 70% според календарот на исплата.

Исплатите од АФПЗРР се вршат според предвидениот календар и не можат да почнат 30 дена по рокот на аплицирање бидејќи во рок на комплетно завршување на апликативниот процес е вклучен и рокот од 30 дена за корекција на апликацијата од страна на земјоделските стопанства. Точна, прецизна дефиниција за почеток на исплатите е 30 дена по комплетно завршување на рокот за аплицирање. Сите рокови се прецизно дефинирани во Уредбата за спроведување на Програмата.

Во иднина, планираните активности и цели треба да се проверат дали се веќе дефинирани на друго место и дали се косат со други уредби или документи.

Забелешка 5: Недефинирање на одговорни институции по мерки и инструменти

Во анализата на Програмата на Владата во делот на земјоделството постојат две мерки за кои не може да се провери која институција ја спроведува. Се работи за мерките::

- Поддршка од 10.000 евра за развој на микро и мало претпријатие во руралните средини; и
- Субвенционирање на плата (по 3.000 денари) на нововработен работник во земјоделско стопанство помлад од 25 години.

Со оглед дека мерките во областа на земјоделството и руралниот развој се спроведуваат преку Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР), при проверка на веб-страницата на институцијата

не може да се најде оваа мерка, и по поставено прашање до институцијата добиен е одговор дека до дадениот момент овие две мерки не се во надлежност на АФПЗРР.

За да се избегнат нејаснотии, во иднина потребно е да се детерминира кои се надлежните институции за спроведување на мерките и инструментите. Јасното прецизирање на носителот на активноста е потребно за да може брзо и точно да се следи нејзиното остварување.

По однос на земјоделството, дефинирано е дека мерките од земјоделската политика ги спроведува АФПЗРР. Со оглед дека постојат и мерки кои се компатибилни и во функција на земјоделството и руралниот развој, а за кои надлежност имаат други институции, потребно е при наведување на овие мерки да се наведе и институцијата носител. Сепак, кога се работи за земјоделството, препорачливо е програмите и мерките да бидат во буџетот на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и спроведени преку АФПЗРР, и да не се мешаат со други институции, заради целовитост, конзистентност и следливост на земјоделските политики.

Забелешка 6: Многу капитални инвестиции, кратко време, ограничен буџет

Програмата продолжува со набројување на капитални инвестиции во руралната, патната и инфраструктура на пасиштата, системи за наводнување и водоснабдување, еколошки и енергетски проекти, управување со отпадот од земјоделството и вишокот на храна, и систем за контрола и мониторинг на млеко. Овие планирани активности се, исто така, декларативно наведени и недоволно прецизирани во рамки на расположливиот буџет и време, што го ограничува остварувањето на сите во дадениот период и, исто така, оневозможува поставување индикатори за нивна следливост во остварувањето.

Четвртиот пасус се однесува на капитални инвестиции во прецизно наведени три големи откупно- дистрибутивни центри, јасно локациски дефинирани во Ресен, Струмица и Скопје, што овозможува целосно следење на реализацијата.

Овој пасус исто така вклучува и инсталација на сончеви панели за производство на електрична енергија потребна за наводнување на земјоделските површини. Притоа, не е наведено можноста на електричните инсталации ниту пак очекуваниот обем на наводнувани површини опфатени со оваа инвестиција.

Со оглед на потребното време за да се изградат и да се стават во функција овие капитални инвестиции, се очекува на крајот на 2023 година, по изминување на две третини од времетраењето на Програмата, да има видливи резултати од процесот на нивно спроведување. Нема доволно информации со кои би се измерил степенот на остварување на овие цели.

Забелешка 7: Недоволна видливост на остварените резултати

Во делот на земјишната политика, наведените активности како инструменти на оваа политика се добро издвоени како потенцијални решенија за проблемите на терен. Целите позади секоја активност не се јасно презентирани за луѓе кои не се од областа, но се препознаваат од луѓе кои ја познаваат оваа проблематика. И тука, како и претходно пишаното, постои простор за нивно додефинирање со индикатори за следење на остварувањето.

Од наведените инструменти и механизми, единствено сигурна испорака на резултати е видлива со процесот на продолжување на окрупнувањето на земјоделското земјиште, за што имаше и јавна презентација на досегашните постигнувања.

За останатите инструменти, од МЗШВ како одговорна институција се добија потврдни одговори за дел од нив. Сепак, овие информации се тешко достапни и не се јавно видливи. Потребно е поголема транспарентност и јасна поврзаност со поставените цели и задачи.

Последниот инструмент во вид на инклузивен процес, не е јасно што се опфаќа со оваа инклузивност.

Табела 3: Предвидени инструменти на земјишната политика

АКТИВНОСТ	ЦЕЛ (ПРЕТПОСТАВКА)	ПРОЦЕНА НА ОСТВАРУВАЊЕ
• Продолжување со процесот на окрупнување (консолидација) на земјоделското земјиште	Окрупнување на парцелите на земјоделско земјиште	
• Издавање на пасишта под долгогодишен закуп	Искористување на пасиштата	
• Доделување земјоделско земјиште за млади фармери носители на земјоделски стопанства	Поддршка на млади фармери	
• Ограничување на големината на земјоделските површини при давање под закуп на државно земјоделско земјиште	Дисперзија на ризик	
• Доделување на државно земјоделско земјиште на сточари	Обезбедување на добиточна храна за сточарските фарми	
• Земјоделските површини до 3 ха да ги управуваат општините	Поддршка на семејни земјоделски стопанства во атарот на К.О.	
• Поедноставување на процедурата за легализација на сточарските фарми	Обезбедување на предуслов за аплицирање за националните фондови и ИПАРД фондот	
• Инклузивен процес за дефинирање на моделот за продажба и закуп на земјоделско земјиште со единствена намена за капитално-интензивно производство на земјоделски производи	Недоволно јасна цел	

Забелешка 8: Недоволно јасна поврзаност на посочените мерки и инструменти со претходно поставените цели

Програмата продолжува со низа активности во делот на институционални и легални реформи, коишто се јасно дефинирани и може да се следи нивното остварување. Проценката на овие предвидени активности може да се добие со едноставно „дали“ односно „да/не“ прашање.

Табела 4: Предвидени активности за реформи за развој на земјоделството, шумарството и водостопанството

АКТИВНОСТ	ЦЕЛ (ПРЕТПОСТАВКА)	ПРОЦЕНА НА ОСТВАРУВАЊЕ
• Донесување нов закон за советодавен систем во земјоделството со кој ќе се уреди системот на функционирање на советодавните услуги	Подобрен систем на советодавни услуги	
• Враќање на старите водостопански заедници	Обезбедување одржливост на водостопанските системи	
• Намалување на данокот на додадена вредност за ветеринарните услуги од 18% на 5%	Намалување на трошоците во сточарското производство	
• Поврат на персонален данок на доход за земјоделци	Подобрување на доходот на земјоделците	
• Продолжување на процесот на хармонизација на националното законодавство во земјоделството со ЕУ	Хармонизација на легислативата со ЗЗП на ЕУ	
• Воведување на систем за мониторинг и прогноза за здравјето на растенијата		
• Воспоставување на електронски систем за следење на дрвната маса		

Програмата завршува со низа на хоризонтални мерки коишто треба да решат проблеми во уредување на пазарите и пласманот на земјоделските производи. За најголем дел од мерките и активностите потребно е подетално прецизирање во насока на појаснување што точно се очекува да се постигне, како и поставување на индикатори за нивна следливост.

Табела 5: Предвидени активности за подобрување на пласманот на домашните производи

АКТИВНОСТ	ЦЕЛ (НАША ПРЕТПОСТАВКА)	ПРОЦЕНА НА ОСТВАРУВАЊЕТО
• Поттикнување на договорното производство	Решавање на проблемот со пласманот на земјоделските производи и стабилизирање на пазарите	
• Утврдување цена на чинење на поединечни земјоделски производи	Обезбедување на податоци за водење на политики	
• Поддршка во стекнувањето на Global GAP сертификатот	Зголемување на конкурентноста преку достигнување на стандардите за квалитет	
• Поддршка на настап на меѓународни саеми и домашни манифестации	Промоција на македонските производи	
• Намалување на трошоците и времето потребно при постапката за пуштање во промет на храна со здравствени тврдења, храна за посебни намени и додатоците во храната	Зголемување на конкурентноста преку намалување на цената на чинење	
• Поттикнување на потрошувачката на свежо овошје и зеленчук од домашно производство	Подобрување на квалитетот на исхраната на лица под 18 години, вклучени во државниот образовен, здравствен и социјален систем (ЗЗРР, чл. 45)	
• Стимулирање на производство на нови земјоделски култури	Зголемување на асортиманот на производи	
• Поттикнување на производство на традиционални производи и производи со заштитено географско потекло	Зачувување на традиционални производи и производи со ЗГП	
• Одржување на статусот на здравјето и благосостојбата на животните за непречен извоз и трговија со животни и нивни производи	Непречен извоз и трговија со животни и нивни производи	

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

Според наведеното, при подготовка на следната Програма, во делот на земјоделството, а во насока на прецизно поставување на целите, мерките и инструментите на земјоделската политика потребно е:

1

Во иднина, програмата треба да има јасна структура со приоритети и делот за вкупната финансиска поддршка да се разграничи по програми. Во програмите да се дефинираат приоритетни цели.

2

При поставувањето на целите да се следи принципот на специфичност, мерливост, реалност и временска ограниченост.

3

Мерките и инструментите да се поврзат со целите и јасно да одговараат на самата цел. Треба да се следи логичната рамка од циклусот на политиките, каде што целите се поврзани со соодветна постоечка и идна посакувана состојба, преку конкретни активности (мерки или инструменти) со кои треба да се постигне целта. За секоја цел и активност треба да се дефинираат јасни мерливи индикатори, истите да се поврзат со буџетски ставки и временска рамка за остварување на секоја од нив, и со очекуваните краткорочни резултати и долгорочни ефекти.

4

Логичката рамка треба да содржи и информација за тоа кој е одговорен за имплементирање, контрола и транспарентност на степенот на остварување.

5

При пишувањето на целите треба да се размислува и за одржливоста и континуитетот на политиката, односно нејзино поврзување со досегашните и очекуваните идни практики.

Мерките да се распределат во утврдените програми: Програма за финансиска поддршка во земјоделството и Програма за финансиска поддршка на руралниот развој, со цел поедноставно следење. 6

Јасно да се дефинираат и останатите активности, групирани по области и со поставени индикатори (капитални инвестиции: мерките на земјишната политика, институционалните и легалните промени или хоризонталните мерки). 7

Документите да не се пишуваат во тешко разбирлив формат за да се избегне нивна неупотребливост. 8

Да се поставаат мерливи цели кои ќе бидат редовно (или во разумно време) објавувани на веб-страниците на министерствата кои управуваат со ресорот, а не и на поединечни страници. 9

Податоците треба да се објавуваат и на порталот за отворени податоци за да се обезбедат во обработлива форма која е полесна за употребување. Дополнително е значајно да се објавуваат податоците со јасна поврзаност на националниот буџет за да се следат инвестициите и како се трошат парите на граѓаните, и секако како буџетските трошоци влијаат на подобрување на квалитетот на животот на граѓаните. Сè со цел воспоставување на циклус за креирање на програмски буџет. 10