



**Университет за национално и световно
стопанство**

**Катедра „Икономика на природните
ресурси“**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен
„Доктор“ по научна специалност 3.8. Икономика, “Икономика и
управление (аграрна икономика и политика)”

на тема:

**Влияние на Програмата за развитие на селските
райони върху селските райони в Косово**

Научни ръководители:

Проф. д-р Диана Копева

Проф. д-р Екрем Джокай

Кандидат:

Каплан Халими

София, 2020 г.

Дисертационният труд е с обем от 105 стандартни страници и се състои от увод, изложение в три глави, заключение, приложения и списък на използваните източници, вкл. 23 таблици и 18 фигури. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни раздели. Използваната литература включва 52 източника на английски, френски и албански език, сред които монографии, студии, статии, нормативни документи и интернет публикации.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 29.09.2020 г. от 13:00 ч. в зала 2032-А на Университета за национално и световно стопанство- София пред Научно жури, назначено със заповед № 1515/03.07.2020 г. на Ректора на УНСС.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Увод	4
2. Изследователски въпроси и хипотези	4
3. Теоретични основи и методика на изследването	6
4. Методика и събиране на данни	9
5. Въпросник и описание на събраните данни.....	10
6. Развитие на сектора и политика	11
7. Развитие на политиката за селско стопанство.....	16
7.1. Възможно въздействие върху целевите резултати	17
8. Заключение и препоръки	32
9. Приноси в настоящия дисертационен труд	35
10. Източници	36

1. Увод

Въпреки динамичния прираст от 3%, Косово остава най-бедната страна в Европа с брутен вътрешен продукт (БВП) от 3277 евро на глава от населението. Бедността и безработицата продължават да са основните проблеми. Коефициентът на заетост е едва 25%, докато 30% от населението живее в бедност, а 10% в крайна бедност главно в селските райони. Селскостопанският сектор - някога съществено допринасящ за БВП и заетостта на Косово, претърпява значителен икономически спад. Като такъв, цялата селскостопанска индустрия допринася приблизително 10,3% за БВП на Косово и осигурява работни места официално за 90 000 души. Според статистическата агенция на Косово, държавата е внесла 720 милиона долара и е изнесла 50 милиона долара (съотношение: 14: 1) по отношение на селскостопанския сектор от 2016 г. насам. Въпреки тревожните резултати, селското стопанство все още остава важен сектор и за по-младото поколение. Според МЗГРР броят на студентите в селскостопанския факултет се е утроил от 2012 г. насам.

Изчислено е, че 60% от населението живее в селскостопански райони където селското стопанство представлява основната икономическа дейност. Въпреки това, след направен секторен анализ, малкият размер на земеделските стопанства, начинът на управление, остарялата техника и липсата на възможност за инвестиране в технологии със собствени средства, само малък брой земеделски стопанства имат потенциала да бъдат конкурентноспособни на регионалния и международния пазар. Съществуват около 130.000 земеделски домакинства, притежаващи средно от 1.6 до 3.2 хектара земя, според данни от Аграрното преброяване. Вземайки под внимание малкия размер на земеделските стопанства, е необходимо да се насърчава сътрудничеството между производителите, чрез засилване на ролята на асоциациите и селскостопанските сътрудници, за да се осигури ефективен достъп до пазарната верига чрез договори за доставка.

2. Изследователски въпроси и хипотези

Въпреки съществуването на Програма за аграрно и селскостопанско развитие и годишен бюджет за различни мерки в селскостопанските райони на Косово, оценка на

ефикасността на програмата и ефекта от изразходваните финансови ресурси не е правена. Няма инициативи за създаване на нови мерки , и/или за увеличаване на финансовите ресурси за определени райони/ мерки.

Тази докторска дисертация ще наблегне върху следните **изследователски въпроси**

а) До каква степен субсидираните инвестиции са допринесли за увеличаване на доходите на бенефициентите в селските райони на Косово?

б) До каква степен субсидираните инвестиции са допринесли за осигуряването на нетна заетост, както по отношение на създаването на нови работни места, така и по отношение на запазването на работни места, в условия на изчезващо селското стопанство в селските райони на Косово ?;

в) До каква степен субсидираните инвестиции са допринесли за подобряване на производителността на агробизнеса в Косово?

г) До каква степен безвъзмездните средства са катализирали по-широко подобрене във веригите за създаване на стойност в агробизнес в Косово?

На база поставените изследователски въпроси, са дефинирани следните хипотези:

- Грантовата програма за развитие на селските райони (RDGP) има положително въздействие върху заетостта (създаване на работни места и устойчивост) в преработващи предприятия, създава устойчивост в стопанства със първично производство.
- Грантовата програма за развитие на селските райони (RDGP) има положително въздействие / влияние върху производителността и конкурентоспособността на стопанските субекти в селските райони. RDGP има положителен ефект върху производителността на подкрепяните земеделски производители.

Докторската дисертация си поставя една основна цел и три подцели:

Основната цел е: „Да се направи оценка на въздействието на RDGP и да се препоръчат мерки за увеличаване нейното въздействие върху икономическия растеж в селските райони “

Подцелите са:

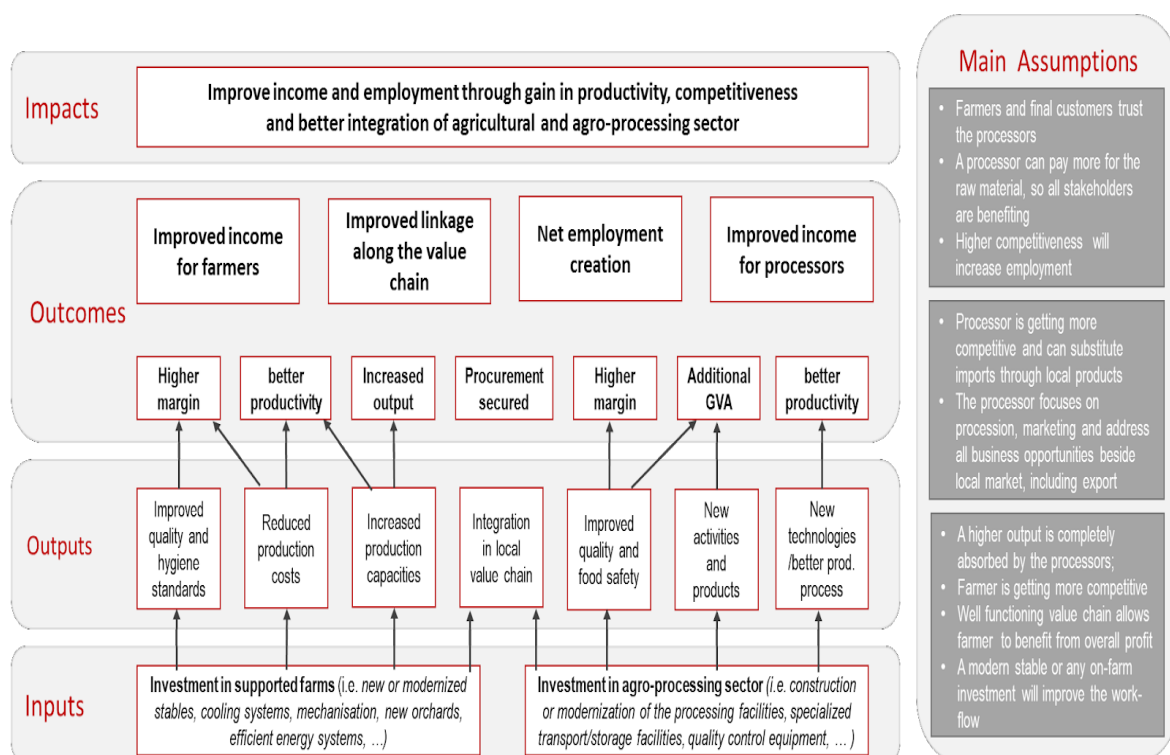
- Да определи количествено и квалифицира въздействието на RDGP по отношение на конкурентоспособността, доходите, създаването на работни места и производителността, чрез статистически количествен анализ, както и качествени задълбочени проучвания от областта;
- Да установи дали RDGP помага за увеличение на стабилността на малките земеделски стопанства в Косово.
- Да потвърди, чрез количествен анализ както и с качествени задълбочени изследвания дали RDGP в годините е подпомагала прехода и трансформацията на субсидираните полупазарни стопанства в пазарни.

3. Теоретични основи и методика на изследването

Теорията на Промяната предоставя изчерпателна картина за това как и защо са желаните промени се очаква да се случат в определен контекст. В този конкретен случай помага да се обясни как и защо са настъпили предвидените ефекти от програмата за финансова подкрепа. Тя позволява да се очертае връзката между подпомаганите дейности и как тези инвестиции са довели до постигането на очаквани цели по цялата верига от ефекти (вход-резултат, резултат-въздействие). Този подход позволява анализи за измерване на напредъка към постигане на по-дългосрочни цели и за разбиране на причинно-следствената верига от ефекти, както и условията, които трябва да са налице за материализиране на очакваните резултати и въздействие. Теорията на Промяната включва в себе си съотношение между входове-изходи-резултати и въздействия, като се вземат предвид и първите предположения.

Програмата за финансова подкрепа, финансирана от правителството и международни партньори, както и методологиите за финансиране са създадени, за да допълнят усилията на програмата за финансова подкрепа в областта на млекопроизводството, плодове, зеленчуци и лозя, като предлагат безвъзмездни средства за финансиране. Те играят решаваща роля в подкрепа на развитие на сектора, характеризиращ се с малък размер на фермата, липса на реновирана и обновена инфраструктура и липса на финансови средства за инвестиции.

Фигура 1 Теория на промените на RDGP в Косово



Въпреки всичко, сегашният модел на растеж в Косово е неустойчив в дългосрочен план. Развиването на дейности от частния сектор и набирането на инвестиции ще бъдат от основно значение, като двигатели за генериране на растеж и от своя страна, подобряване на перспективите за работа и доходи, в случай че не се прилагат последователни действия за подкрепа (BANK, 2018). Аграрното стопанство е най-големият сектор на заетост в Косово, който предоставя възможности за инвестиции не само в производствата на първичния сектор, но и в модерни съоръжения за: обработка след прибиране на реколтата, центрове за разпространение, студено съхранение и логистични центрове. Косово също предлага гъвкава и евтина работна ръка. Съвременните и ефективни съоръжения за преработка могат да бъдат приближени до производствените центрове, като по този начин се осигурят икономии от мащаба и продукти с по-висока добавена стойност, които могат да се конкурират ефективно с продуктите, които Косово внася в момента (особено млечни продукти, плодове и зеленчуци, месни продукти, производство на вино и други напитки).

През последните години са направени някои важни инвестиции - много от тях с подкрепата на ЕС, но и с подкрепата на държавни фондове, и в резултат на това някои

преработватели постигат видим напредък в производствения си капацитет и качеството на своите продукти, а оттам и върху конкурентоспособността. Въпреки това, селскостопанският хранителен сектор е изправен пред сериозни предизвикателства, свързани с спазването на стандартите на ЕС - особено във връзка с преработката на мляко и месо (включително кланици), като по този начин се ограничава капацитетът му за износ. Основен проблем за плодовете и зеленчуците остава съхранението на тези продукти и тези, които не са в търговски вид след събиране на реколтата. По нататъшното развитие на местната селскостопанска и хранително-вкусова промишленост следва да бъде тясно свързано с повишаването на стандартите за качество на производството и безопасността на храните, следователно придържайки се към интегрираната търговска перспектива „чрез насърчаване на регионалните търговски и инвестиционни връзки и политики, които са недискриминационни, прозрачни и предсказуеми “- както е споменато в Стратегията за Югоизточна Европа (ЮИЕ). Ограниченото разнообразие от продукти е друг проблем, пред който се изправят пред местните преработватели на хранителни продукти (ЕК, 2015).

Понастоящем Косово е пазарна икономика, отворена към международна търговия. Въпреки постепенното възстановяване на своята доставна мрежа, страната все още зависи от вноса на храни, тъй като възстановяването и разширяването на основната производствена и преработвателна база бива възпрепятствана от редица предизвикателства свързани с конкурентоспособността, главно изявени в стандартите и производителността на труда. Такива фактори включват неблагоприятната структура на земеделските стопанства, високата дисперсия на собствеността върху земята, остарелите технологии и оборудване на селското стопанство, както и практики за управление на земеделски стопанства, които водят до ниска производителност и качество, висока сезонна концентрация (която изисква инвестиции в центрове за съхранение), неразвита инфраструктура рудиментарна система за консултации в селските райони и ограничен достъп до кредитен и инвестиционен капитал. Кумулативно тези фактори намаляват количеството и качеството на селскостопанската продукция, както и нейната конкурентоспособност на местните и чуждестранните пазари. За прилагането на пазарните стандарти в съответствие с изискванията на ЕС, особено за плодовете и зеленчуците, селскостопанският сектор се нуждае от изграждане на институционален капацитет за въвеждане на стандартите в законодателството, създаване на инспекционни органи, подкрепа за създаване на групи

производители (които например , може да има общо сортиране на плодове по клас, като се използва едно и също оборудване), обучение в консултативни услуги.

Тъй като конкурентоспособността на селското стопанство също се влияе от неблагоприятната структура на земеделски стопанств, възниква необходимостта от целенасочено прилагане на схемите за субсидиране: създаване на целева група на ниво търговски стопанства. Това обаче не може да бъде осъществено в минимален размер (напр. само въз основа на географски фактори, като минимум 2 хектара), тъй като в земеделието има значение единицата за икономически размери (ЕИР), размер, който се определя въз основа на стандартната продукция. Развитието на селските райони и конкурентоспособността на селското стопанство също зависят от подходяща инфраструктура по отношение на устойчивото водоснабдяване и електричество, управлението на отпадъците и правилните пътища за достигане дори до отдалечени райони. Необходимо е да се отбележи, че делът на земеделските земи, които се напояват в Косово, все още не е достатъчен за ефективно селскостопанско производство; за това инвестициите в нови или поддръжка на съществуващи напоителни системи трябва да се разглеждат въз основа на анализи на ползите и разходите. Във връзка с това фермерите трябва да получат подкрепа за създаването на структури, които подобряват околната среда, напр. за събиране, съхранение, производство и изхвърляне на оборски тор.

4. Методика и събиране на данни

Рамката за оценка разчита на Теория на промяната (ТоС), описваща веригата на очакваните ефекти от очакваните ефекти до основните цели. Изследването използва комбинация от количествени и качествени подходи. Констатациите са получени както от количествен анализ, така и от качествени задълбочени проучвания върху два избрани подсектора (млекопроизводство и плодове).

Основното предизвикателство е да се предоставят доказателства за реалната причинно-следствена връзка между наблюдаваните показатели (например доходите на бенефициентите, създаването на работни места, повишаването на производителността) и програмата за RDG.

Проучването следва строга методология. Той е структурирано около четири въпроса, които оценяват въздействието на програмата за финансова подкрепа по отношение на създаването на нетна заетост и производителността,

конкурентоспособността (включително бизнес връзките) и доходите. Рамката за оценяване се основава на Теория на промяната, описваща веригата на планираните ефекти от вложените ресурси до основните цели. Изследването използва комбинация от количествени и качествени подходи и се сблъсква с няколко предизвикателства, подробно описани по-долу.

Теорията на промяната предоставя изчерпателна картина за това как и защо се очакват желаните промени в конкретен контекст. В този конкретен случай помага да се обясни как и защо са възникнали предвидените ефекти от програмата за финансова подкрепа. Това дава възможност да се очертае връзката между подкрепяните дейности и как тези инвестиции са довели до постигане на очакваните цели по цялата верига от ефекти (вход-изход, резултат-въздействие). Този подход дава възможност на анализите да измерват напредъка към постигането на по-дългосрочни цели и да разберат причинно-следствената верига от ефекти, както и условията, които трябва да са налице за материализиране на очакваните резултати и въздействие. Теорията на промяната включва в себе си съотношението между вход-изход-резултат и въздействия, като се вземат предвид, както и основните предположения.

Програмата за финансова подкрепа, финансирана от правителството и международните партньори, и методологиите за финансиране са разработени (сред другите причини), за да допълнят усилията на програмата за финансова подкрепа в областта на млякото, плодовете и зеленчуците и лозята, като предлагат съответстващи безвъзмездни средства за финансиране на инвестиции. Те играят решаваща роля в подкрепа на развитието на сектора, характеризиращ се с малък размер на земеделски стопанствата, липса на актуализирана земеделска инфраструктура и липса на финансови средства за инвестиции.

5. Въпросник и описание на събраните данни

Тази информация е събрана от попълнени 330 въпросници с въпроси от затворен тип, събрани от цялата страна. В допълнение се използва стандартизиран въпросник за улавяне на всички източници на информация, за да се посочи наблюдаваният ефект върху една поддържана единица. Като контролни групи са използвани проби от подобни неподдържани фермерски и хранително-вкусови предприятия. Промяната в показателите за въздействие в контролната група е измерена от данните, предоставени чрез попълването на същия въпросник. Средната разлика в

стойността на индикатора преди и след инвестицията е използвана за посочване на наблюдаваната промяна в една неподдържана единица. Информацията за косвените ефекти от безвъзмездната помощ (мъртва маса и предимство) в подкрепения бизнес също е извлечена от въпросника и са проучени възможните косвени ефекти в местната регионална икономика (мултипликатор, изместване и заместване). По-голямата част от информацията за косвените ефекти е качествена и не може да бъде използвана за цялостно количествено определяне на преките и косвените ефекти от интервенциите за безвъзмездна помощ. След приключване на събирането на данни и въвеждането на интервютата от региони в база данни на MS Excel, качеството на данните се обработва в SPSS.

6. Развитие на сектора и политика

Аграрният сектор, като много важна и стратегическа икономическа активност за нашата страна, участва с 10,3% в brutния вътрешен продукт. Въпреки че има доста високо участие в БВП, селското стопанство на Косово се характеризира със структурни проблеми, като фрагментация на земята, което води до ниска ефективност на труда и високи производствени разходи. В резултат на структурните промени в селското стопанство има по-бавен темп на развитие (преход от традиционно семейство към търговски стопанства). (Министерство на земеделието, Зелен доклад 2018 г.).

Особено внимание е обърнато на защитата на земеделските земи от незаконно строителство, особено в земите, защитени от закона. С цел защита на земеделските земи общинските инспектори са образували дела в компетентните общински съдилища срещу юридически и физически лица, нарушили разпоредбите на действащия закон за промяна на използването на земеделските площи в земя за неземеделски цели без разрешение от оторизираните общински органи. През 2017 г. в МЗГРР са подадени над 100 искания за промяна на използването на земеделска земя, от които 83 са одобрени, 13 са отхвърлени и 9 са в процедура на преразглеждане.

Общата площ на земеделските земи, която може да се напоява, е 43 574 хектара за 2017 г. и 43 536 хектара за 2016 г., докато площта, напоявани поне веднъж през референтния период, е 32 294 хектара за 2017 г. и 32 237 за 2016 г. Ролята на селскостопанските политики, съобразени с нуждите за развитие на нашата страна за настоящия ни етап на развитие е много важна. Предвид значението на този сектор,

чийто дял от БВП е 11,9% с потенциал за икономическо развитие на страната чрез заетост от поколение, особено в селските райони, селското стопанство е посочено като приоритет на правителството. Косово има обща площ от 10 908 км², с население от 1 804 944 жители, от които 61% живеят в селските райони (ASK, 2015).

Подходът за прилагане на аграрните политики отразява селскостопанската структура на страната и климатичните условия, съсредоточени около природните и човешките ресурси, както и развитието на регионалните и европейските пазари. От друга страна, защитата на местното производство от равностойна конкуренция от вносни продукти също представлява важна цел в качествено и количествено снабдяване и ХВП. След подписването на ССА между Република Косово и Европейския съюз, една от много важните цели е стандартизирането на селскостопанските продукти и сертифицирането на тяхното качество.

Тъй като една от основните цели на селскостопанските политики на Косово е първостепенна за подобряване на качеството и количеството на селскостопанските продукти, е необходимо Министерството да продължи да подкрепя по-нататъшните инвестиции в изграждането на станции за събиране на продукти, които не само ще позволят складиране, но и контрол, сортиране, опаковане и етикетиране на продукцията, както и осигуряване на пазар за местната продукция за по-дълги периоди от време. Създаването на такива контролни станции би осигурило по-добра връзка между продуктите към вътрешния пазар и ХВП, но и по-важното - насърчаване на износа.

Тази инвестиция ще стимулира някои съществуващи мощности, понастоящем нефункциониращи, да инвестират в специфични производствени линии в хранително-вкусовата промишленост, което би създадо заетост и би спестило стотици милиони евро от внос на преработени хранителни продукти. Друг важен ресурс в ранните етапи на развитие е селското стопанство. Релефната конфигурация, геоложкият и педологичният състав на почвата, климатът и др. допринасят за богата флора и растителност, като медицински и ароматни билки и диви плодове. Разширяването на пазара с този сертифициран продукт представлява възможност за увеличаване на приходите и заетостта в този сектор. Косово има възможност успешно да развива тези видове продукти, но също така трябва да отговаря на местното търсене и да изнася в чужбина на конкурентни цени. Земеделието, подкрепено от производство чрез съвременни технологии, по-рационалното използване на агро-екологичните условия,

биологичното и екологичното разнообразие, може да се превърне във фактор за икономическо възстановяване на страната.

Данните за разходите за потребление, доходи на семейства и социално-икономически условия, в които живеят семействата, са важни показатели за условията на живот и основните демографски, икономически и социални характеристики на семействата са взети от проучване на бюджета на домакинствата (HBS). Като се има предвид, че липсва информация относно условията на живот на домакинствата в Косово, данните от Проучването на бюджета на домакинствата предоставя ключова информация за важни показатели, свързани с условията на живот и основните демографски, икономически и социални характеристики на домакинствата през 2017 г. Тези данни се отнасят до потребителските разходи за стоки и услуги, информация за доходите, разходи за общо потребление, за собствено потребление, основна информация за жилищата и много други демографски и социално-икономически характеристики.

Таблица 1: Общо потребление в Косово 2009-2017

Година	Всичко в мил. (€)	Потребление на домакинство(€)	Консумация на глава от населението(€)
2009	1,911	6,847	1,161
2010	1,937	7,110	1,226
2011	1,928	7,010	1,210
2012	2,292	7,657	1,380
2013	2,382	7,625	1,402
2014	2,471	7,611	1,386
2015	2,461	3,503	1,432
2016	2,321	7,539	1,460
2017	2,340	7,803	1,511

Източник: Резултати от проучването на бюджета на домакинствата

От резултатите, получени, чрез проучването “Изследване на бюджета на домакинствата” (HBS) за 2017 г., общото потребление в Косово през 2017 г. е 2,340 милиона евро, за домакинствата - 7,803 евро и 1,511 евро на глава от населението. Общото потребление през 2017 г. в сравнение с 2016 бележи леко увеличение с 0,8%, заедно с битовата консумацията, която се е увеличила с 3,5%, а потреблението на глава от населението от 3,5%. Основната част от бюджета на домакинствата през 2017 г. е изразходвана за храна (40%) и жилища (29%), следвана от дрехи и транспорт (5%), докато алкохолът, тютюнът и мебелите представляват 4%. Всички те съставят 87% от

потреблението, докато останалата част от потребителски групи, които съставляват 13% са представени в таблицата по-долу. Междувременно, в сравнение с 2016 г., през 2017 г. дялът на самостоятелно произведената храна в общото потребление отбелязва лек спад от 1 процентен пункт.

Таблица 2: Разпределение на потреблението в Косово според потребителските групи, 2009-2017 г., (%)

Потребление	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Храна и безалкохолни напитки	36	35	38	45	45	44	43	42	40
Алкохол и цигари	3	4	4	5	4	4	4	4	4
Дрехи	5	6	5	4	4	4	4	5	5
Покъщнина	36	33	31	30	30	28	30	29	29
Мебели	3	3	3	3	3	4	3	4	4
Здравеопазване	3	2	2	2	2	3	3	3	3
Транспорт	5	6	6	4	4	5	4	4	5
Комуникации	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Развлечение	2	2	2	1	2	0	1	1	1
Образование	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Хотели, ресторанти	1	3	3	1	2	2	2	2	3
Други	3	3	3	2	2	2	2	3	3
Всичко	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Храна произведена от домакинствата	7	7	7	6	6	6	7	6	5

Източник: Резултати от проучването на бюджета на домакинствата за 2017 г.

Консумацията на храна в Косово през 2017 г., според резултатите на HBS, е подобна на всички предишни години, с някои малки разлики. Обикновено тя е доминирана от месо с 20%, докато млякото, сиренето и яйцата имат същия процент, като през 2015, 2016, което представлява 18% в разпределението на консумацията на храна. Хлябът и зърнените култури представляват 16%. Следващите на ред са зеленчуците с 12% и безалкохолните напитки с 9%. Тези храни представляват 54% от храните, докато другите категории са представени в таблицата.

Таблица 3: Разпределение на консумацията на храна в Косово, 2009–2017 г. (%)

Потребление	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Хляб и зърнени храни	19	21	19	19	18	17	17	16
Месо	18	19	20	19	20	20	21	20
Риба	1	1	1	2	1	1	1	2
Мляко, сирене, яйца	19	18	16	16	17	18	18	18
Олио и мазнини	4	5	4	4	3	3	3	3
Плодове	7	6	7	7	8	8	8	8
Зеленчуци	12	11	11	12	12	12	12	12
Захар и сладко	6	6	7	6	6	6	6	6
Други хранителни продукти	5	5	5	5	5	5	5	5
Безалкохолни напитки	9	8	10	10	10	10	9	10
Тотал	100	100	100	100	100	100	100	100

Източник: Резултати от проучването на бюджета на домакинствата за 2017 г.

По отношение на основните източници на доходи през 2017 г. можем да отбележим, че основният и най-важен източник са заплатите от редовната заетост в публичния сектор, които представляват 23%. Вторият най-важен източник са нетните доходи от предприятията, представляващи 29% от общите доходи, с 3% увеличение на доходите на частния сектор в сравнение с 2016 г., където този процент е бил 26%. Други важни източници са други домакински предприятия с 3% и пенсии с 12%. През 2017 г. паричните преводи от чужбина, които са много ценни за икономиката на страната, са подобни на тези от 2016 г. Освен това доходите от селско стопанство възлизат на 3%.

Таблица 4 Основният източник на доходи за домакинствата в Косово в%

	2015	2016	2017
Заплати и възнаграждения в публичния сектор	26	25	23
Заплати и възнаграждения в частния сектор	22	26	29
Аграрно Стопанство	5	5	3
Доход от заплати ¹	6	7	6
Други домакински предприятия	11	11	13
Пенсия	13	11	12
Парични преводи от чужбина	9	8	8
Парични преводи от Косово	1	1	1
Социално подпомагане - категория 1	4	3	3
Социално подпомагане - категория 2	1	1	1
Доход от собственост	1	0	0
Пенсии на семейства на мъченици	0	1	1
Други ²	1	1	1
Тотал в %	100	100	100

Източник: Резултати от проучването на бюджета на домакинствата за 2017 г.

7 . Развитие на политиката за селско стопанство

Общите цели на RDGP в Косово са да се подобри конкурентоспособността и производителността на селскостопанския и агропреработвателния сектор, както и да се осигури по-добра интеграция на селскостопанския и агропреработвателния сектор, за да може страната по-скоро да се конкурира с други държави-членки на ЕС. Следват четири основни специфични цели: подобрени доходи за (i) земеделските производители и (ii) преработвателите, създаване на работни места и подобрени връзки по веригите на стойността. Те трябва да се дължат най-вече на по-добрата производителност, увеличената продукция и по-високата печалба. Предоставеният принос за фермерите е инвестиционна подкрепа във физически сгради, засаждане на нови овощни градини, инсталиране на напоителни системи и други, докато предоставяната подкрепа за компаниите е насочена главно към преработка и маркетинг (Министерство на земеделието на Косово, Зелен доклад 2018 г.).

Стратегическият подход ARDP 2014-2020 продължава да бъде актуален и последователен. Заключениеята, направени от SWOT анализа, са потвърдени чрез консултации с местните власти, фермери и оператори на селскостопански предприятия и е важно да се отговори на нуждите, идентифицирани от ARDP чрез подходящи политики и мерки. Те се отнасят основно до i) необходимостта от подобряване на конкурентоспособността на земеделски стопанства и хранително-вкусовата промишленост; и ii) премахване на бариерите пред развитието в селските райони на страната. Индикативният бюджет, представен в програмния документ, осигурява балансирана финансова подкрепа за четирите приоритетни области.

ARDP предлага многостранен подход към четирите приоритетни области, като се планират мерки за консултантски услуги, обучение, напояване, опазване на околната среда, инвестиции във физическите активи на земеделски стопанства и хранително-вкусовата промишленост. Всъщност само последната от тях е отпусната (инвестиция във физически активи), като всички останали мерки са отпуснати в много ограничена степен или изобщо не са. Това небалансирано изпълнение не само подкопава значимостта на ARDP за нуждите, идентифицирани в останалите три приоритетни области, но също така повлиява на ефективността, ефикасността и въздействието на програмата във връзка с поставените приоритети.

Бенефициентите, които отговориха на проучването на земеделското стопанство, проведено от екипа за оценка, не отчитат значително подобрене в базата си на активи и наблюдаваната промяна в стойността на продукцията е много по-малка от очакваната. Нетното добавяне в брутната добавена стойност (БДС), заетостта и производителността на земеделските стопанства, които биха могли да бъдат причислени към подкрепата, в повечето отношения са незначителни, с изключение на зеленчуковия сектор, който показва положителни резултати. Това въздействие отразява неуспеха на ARDP да приложи едновременни и координирани действия, свързани с производствените системи, селскостопанските услуги, пазарите на внос и продукция и въвеждането и разпространението на знания и иновации.

7.1. Възможно въздействие върху целевите резултати

Публичните разходи за селско стопанство и развитие на селските райони се основават на два стълба: 1) Безвъзмездна помощ за насърчаване на инвестиции в средства за производство (мерки за развитие на селските райони); и 2) Плащания за количества произведени култури и добитък (директни плащания). Таблица 5 показва баланса на публичните разходи между двете към днешна дата. През всички години разходите за директни плащания надвишават договорената сума за безвъзмездни средства и представляват общо 56% в сравнение с 44% от общите публични разходи.

Таблица 5. Публични разходи за инвестиционни субсидии и директни плащания, 2014 -2017 г.

Мерки	2014	2015	2016	2017	Общо
ARDP 101,103, 302, 303, 501 и напояване (в хил. евро)	12,361	19,220	22,518	15,590	69,680
Директни плащания (в хил. евро)	15,298	21,438	26,127	27,029	89,892

Източник: Доклади за мониторинг и Зелен доклад 2018 г.

Пряко подпомагане на доходите от националния бюджет се изплаща на земеделските производители от 2008 г. и е включено в ARDP 2007-2013 г. след прегледа и актуализацията му през 2011 г. Документът за програмата ARDP за периода 2014-2020 г. прави само кратки препратки към директните плащания.


Основната част от схемите за национална бюджетна подкрепа, финансирани по Консолидирания бюджет на Косово (ККБ), ще продължи да предоставя директни плащания за подпомагане на доходите на земеделските производители с цел постепенно привеждане в съответствие на схемите за пряка подкрепа с принципите на ОСП за стабилизиране на доходите на земеделските производители, увеличаване селскостопанска продукция, използвайки по-добри земеделски ресурси и връщане на неизползвана земеделска земя/пасища обратно в производство. Средносрочната оценка предлага корекции за бъдещия дизайн на директните плащания, напр. прагови размери на земеделски стопанствата или брой животни за определяне на критериите за допустимост за получаване на директни плащания. Финансовите средства за директни плащания произхождат от ККБ. Програмният документ на ARDP не предоставя подробности за обосновката, логиката на интервенция, обхвата и насочването, които биха могли да обяснят как се очаква този вид подкрепа да допринесе за целите на NSARD. Докато напредъкът по изпълнението се отчита в докладите за мониторинг за 2014, 2015 и 2016 г., изготвени от Управляващия орган, за да се информира годишният преглед на изпълнението на ARDP, няма препоръки за промяна в директните плащания в годишните таблици за модификация, изготвени от екипа по програмата ARDP.

В заключение, не е ясно какви са целите на директните плащания, как се очаква те да бъдат свързани с общите цели за земеделие и развитие на селските райони и по-специфичните цели на програмата за безвъзмездна финансова помощ, или кой е отговорен за проектирането, годишен преглед и бюджетни средства за директни плащания. Неофициалният статус на ARDP и липсата на активен Комитет за наблюдение допълнително компрометират видимия напредък към привеждане в съответствие с подхода на ЕС към подготовката, управлението и изпълнението на програмата за развитие на селското стопанство и селските райони.

Ние интерпретираме резултатите, приоритизирани от трите общи цели на Националната стратегия за селско стопанство и развитие на селските райони, които са изброени във фигура 1. Оценката на приноса на националните преки плащания към тези резултати ще изисква задълбочено проучване на начина, по който плащанията са повлияли на управленски решения на бенефициентите и структурата/изпълнението на земеделския бизнес. Този вид проучване не беше възможно във времето или с наличните ресурси. Вместо това в следващите параграфи се анализират възможните ефекти и се извършва преглед на дизайна на схемата, нейното ниво на възприемане и степента на нейното влияние. Също така се черпят уроци, извлечени от този тип пряко финансиране, основано на производството в други страни.

Фигура 2. Ефекти от директните плащания върху целевите резултати на NSARD

Целеви резултати от националната стратегия за развитие на селското стопанство и селските райони	Увеличено производство	Повишена производителност	Конкурентна продукция	Иновационни земеделски стопанства	устойчиво ефективно използване на земята	Запазена среда	Смекчаване на климатичните промени	По-качествен селски живот	Диверсификация	Насърчавана на заетостта	Социално включване	Териториално развитие
Текущи директни плащания												

 Положителни

 Отрицателни

На Запад се предполага, че настоящата производствена система за директни плащания има тенденция да защитава фермерите от предизвикателствата на пазара и като такава не ги стимулира да станат по-конкурентоспособни. Земеделските производители трябва да могат да разчитат и да отговарят на текущите пазарни предизвикателства и възможности, както на вътрешния, така и на международния пазар, ако искат да доставят на тези пазари надеждно висококачествена продукция на правилната цена.

Ние също вярваме, че настоящата система за директни плащания може да попречи на развитието на производството на храни, основано на иновации, тъй като позволява на индустрията да използва политически убеждения, за да осигури компенсация за своята съпротива срещу промяната. Необходима е промяна към индустрия, която непрекъснато търси нови начини за използване на пазара чрез създаване на нови вкусове и предпочитания, нови продукти и нови средства за производство и дистрибуция, както и проучване на социални и географски ниши, които ще плащат премиум цена. Тази дейност автоматично ще генерира търсене на съответните бизнес услуги.

Директните плащания могат да се използват за подобряване на производителността чрез възнаграждение за въвеждането на по-високодоходни породи животни и растителни запаси, както и приемането на по-ефективни системи за отглеждане. Настоящата система прави това в малка степен, като ограничава допустимостта за плащания за сортове плодове и зеленчуци, за които търсенето нараства и които предлагат добър потенциал за заместване на вноса. Една модифицирана система може да има много по-силен ефект.

Има много доказателства, че преките плащания, основани на производството, мотивират фермерите да се съсредоточат върху увеличаването на производствения си капацитет, а прогресивното увеличаване на средния брой хектари с допустими култури и глави на допустими животни показва, че това е така и в Косово. В други страни това води до свръхпроизводство на некачествена продукция, последвано от сериозни сривове в цените и загуба на пазарно доверие. В Косово големите плащания за производството на всички видове вино (независимо от качеството) лесно биха могли да доведат до спад в репутацията на косовските вина. Напротив, системата, използвана за плащания за мляко (която определя 3 степени на качество и плаща повече за по-качествено мляко), показва, че селективното използване на производствени плащания може да постигне много положителни резултати.

В много страни щедрите субсидии за животновъдство са довели до претоварване и последващо влошаване на постоянните пасища, заедно с ерозия на почвата и загуба на растителни видове. Има и много случаи в държави с предимно централно планирани икономики, при които изключителният фокус върху капацитета на растениевъдството е довел до тежка ерозия на почвата и деградация на земята. В Косово рязкото намаляване на популацията на едрия рогат добитък до 2014 г. (придружено от по-слабо изразено намаляване на броя на овцете и козите) предполага, че в краткосрочен план системата за директни плащания ще има само неутрален ефект върху устойчивото и ефективно използване на земята, въпреки че при липса на промяна с течение на времето почти сигурно се появяват негативни ефекти.

Ние също така отбелязваме, че текущите плащания за интензивни животновъдни системи не са свързани с крътосано спазване на стандартите за обработка, съхранение и третиране на оборски тор и това вероятно ще има отрицателно въздействие по отношение на опазването на природната среда и смекчаването на изменението на климата. За разлика от това въвеждането на компенсаторни плащания за въвеждане (или задържане) на селскостопански практики, които ограничават замърсяването на почвата, въздуха и водите и повишават биоразнообразието, може да има много силен положителен ефект, особено ако насърчават прилагането на съответните мерки в бъдещите програми.

Общият извод е, че дизайнът на настоящата система на директни плащания би могъл да има малко положително въздействие върху четири от целевите резултати на NSARD, неутрално въздействие върху две и отрицателно въздействие върху останалите пет. Тази оценка обаче почти изцяло се основава на опита на ефектите от този подход, базиран на производството в други страни.

Мярка 101 предоставя безвъзмездна помощ за инвестиции в машини, оборудване, насаждения и инфраструктура, които ще добавят стойност към косовското земеделско производство чрез i) увеличаване на добивите и качеството на продуктите; и ii) намаляване на загубите на продукти и производствените разходи. Това ще направи подкрепените предприятия по-конкурентоспособни на вътрешния и на експортните пазари и ще предостави повече възможности за растеж в икономиката като цяло и в частност в селските райони. Очаква се, че също така модернизираният земеделски стопанства ще подобрят съответствието си със стандартите на ЕС за хуманно отношение към животните, безопасност при работа, безопасност и качество на продуктите, ще намалят зависимостта си от изкопаеми горива и ще намалят емисиите си на парникови газове (ПГ).

Таблица 6. Измерване на обобщена интервенционна логика

Мярка 101 - инвестиции във физически активи на земеделски стопанства		
Цели (логика на интервенция)	Показатели (за измерване на целите)	Цели
Общи цели (ключови условия)		Показатели за въздействие
Конкурентен и базиран на иновации селскостопански хранителен сектор, произвеждащ висококачествени продукти, отговарящи на	Пазарна ориентация на фермерския бизнес Прогресивност на земеделския бизнес	

Мярка 101 - инвестиции във физически активи на земеделски стопанства		
Цели (логика на интервенция)	Показатели (за измерване на целите)	Цели
изискванията на пазара на ЕС		
Повишено производство и производителност	Производствен капацитет Обем на продукцията	
Сигурност и безопасност на доставките на храни	Самодостатъчност в храната	
Устойчиво и ефективно използване на земята	Промяна в използването на земята Поглъщане на неизползвана земя във фермата	
Методи за селскостопанско производство, които опазват околната среда	Обработка и съхранение на оборския тор Употреба на пестициди и хербициди Биоразнообразие Производство и използване на енергия Органично фермерство	
Качество на живот в селските райони	Доходи на селскостопански домакинства	
Диверсификация на възможностите за работа в селските райони	Възможности за нестопанска професия	
Създаване на работни места	Размер на работната сила във фермата	
Социално включване	Включване на преди това изключени бенефициенти	
Балансирано териториално развитие на селските райони	Регионално разпределение на подкрепа	

Мярка 101 - инвестиции във физически активи на земеделски стопанства		
Цели (логика на интервенция)	Показатели (за измерване на целите)	Цели
Специфични цели	Индикатори за резултатите	
Подкрепа на избрани сектори за постепенно постигане на съответствие с правилата, стандартите, политиките и практиките на ЕС	Делът на подпомаганите земеделски стопанства, които проверяват подобрене в качеството на продуктите в резултат на безвъзмездна инвестиция (мярка и подмерки)	
Подкрепа за икономически, социален и териториален прогрес чрез развитието на физическия капитал	Промяна в брутната продукция	34,234,501
Насърчаване на ефективността на ресурсите и възобновяемата енергия за справяне с климатичните промени	Делът на подпомаганите земеделски стопанства, инвестиращи в подобреното съхранение на: i) оборски тор; ii) фураж; iii) пестициди, лекарства и гориво Пропорция на подпомаганите стопанства, насочени пряко към подобряване на околната среда с инвестиции	
Специфични цели	Индикатори за резултат (2015)	Цели за 2015 г.
Разширяване на специализираното производство	Общ брой земеделски стопанства с разширен капацитет Броят на хектарите овощни дървета се увеличава Увеличава се броят на хектарите ягодоплодни плодове Брой м ² с нови оранжерии	1,005 475 334 665,022 140 1,401

Мярка 101 - инвестиции във физически активи на земеделски стопанства		
Цели (логика на интервенция)	Показатели (за измерване на целите)	Цели
	Увеличава се броят на хектарите грозде Увеличен брой млечни крави Увеличен брой кокошки носачки Увеличен брой бройлери Увеличен брой говеда за угояване	88,236 211,766 754
Подобрено съответствие с националните и европейските стандарти	Брой стопанства, отговарящи на стандартите на ЕС	
Модернизация на земеделски стопанствата чрез механизация и въвеждане на ново оборудване	Брой стопанства, прилагащи модернизирано оборудване и/или нова технология	1129
Намалени емисии на азотен оксид и метан	Брой земеделски стопанства, които са изградили складове за оборски тор	498
Намалени загуби след прибиране на реколтата	Брой нови складове за плодове и зеленчуци (тонове/годишно)	10,907
Подобрена енергийна ефективност чрез инвестиции в енергоспестяващи техники и производство на възобновяема енергия	Брой стопанства, които произвеждат възобновяема енергия	913
Подобрена интеграция на земеделски стопанствата надолу по веригата	Пропорция на продукцията, продадена по договор Пропорция на продукцията, продавана директно в търговските обекти или в обектите за преработка	

Мярка 101 - инвестиции във физически активи на земеделски стопанства		
Цели (логика на интервенция)	Показатели (за измерване на целите)	Цели
	Брой плодове и зеленчукови земеделски стопанства, инвестиращи в съоръжения за третиране след прибиране на реколтата	
Оперативни цели	Изходни индикатори	40,000,000
Да подкрепи инвестиции, които ще модернизират земеделски стопанствата и ще подобрят икономическите им резултати	Публични разходи за инвестиционни проекти (обща мярка и подмярка) Брой подкрепени инвестиционни проекти (общо за мярка и подмярка)	1,268

Въпреки че прилагането на Мярка 101 значително увеличава доходите на подпомогнатите зеленчукопроизводители, то незначително подобрява доходите на подпомогнатите производители на месо и мляко, а доходите на подпомогнатите плодощпроизводители дори се увеличава по-малко от тези на неподдържаните фермери. По отношение на създаването на работни места, прилагането на Мярка 101 има силно положителен ефект върху зеленчуковия сектор (индикативно общо въздействие ще бъде 366 договорени земеделски стопанства при 2,02 AWU на стопанство = 739 AWU). В плодовите стопанства това забави темповете на спад на заетостта, но в подкрепените земеделски стопанства за мляко и месо нивото на създаване на заетост всъщност е по-ниско, отколкото в стопанствата, които не се поддържат. По този начин може да се каже, че прилагането на мярката е оказало положително въздействие върху производителността в зеленчуковия сектор, но не е успяло напълно да поддържа логиката на намесата в останалите сектори.

Ние заключаваме, че подкрепата повишава осведомеността на фермерите за необходимостта да се спазват стандартите за хуманно отношение към животните и безопасност на храните.

Голяма част от бенефициентите са изготвили планове за управление на околната среда и произвеждат възобновяема енергия. Въпреки това, с изключение на малка част от производителите на плодове и зеленчуци (които използват вътрешно приготвени пестициди) и производителите на месо и мляко (които са инсталирали доброволно системи за третиране на отпадъци), се подозира, че земеделските производители са предприели тези екологични мерки, защото са предпоставка за

получаване на помощ. По този начин не се гарантира, че промените ще бъдат устойчиви.

Мярка 103 предоставя безвъзмездна помощ за инвестиции в сгради и съоръжения за съхранение, машини и оборудване на веригата на стойност (включително за лабораторни изпитвания), системи за безопасност на храните и управление на отпадъците, производство на възобновяема енергия, специализирани камиони за транспорт на продукти и ИТ хардуер и софтуер. Теорията е, че тези инвестиции във физически активи трябва да направят подпомаганите предприятия по-конкурентоспособни както на вътрешния, така и на експортния пазар, тъй като интеграцията продължава към единния пазар на ЕС. Предприятията трябва да засилят връзките с първичното производство, да постигнат съответствие със стандартите на ЕС в областта на околната среда, безопасността и качеството на храните, хуманното отношение към животните, проследяемостта и управлението на отпадъците, да намалят зависимостта си от изкопаеми горива и да намалят емисиите на парникови газове.

Прилагането на Мярка 103 се управлява посредством четири подмерки, по една за всеки от целевите сектори (вж. Таблица 7).

Таблица 7. Планирани и действителни публични разходи по Мярка 103, 2014-2017 г.

Подмерки	Общо планирани публични разходи (EUR)	Общи публични разходи (EUR)	Усвояване (%)
Млечен сектор	4,600,000	3,173,143	69%
Месен сектор	5,000,000	4,553,010	91%
Плодове и зеленчуци	5,700,000	6,046,177	106%
Винен сектор	2,700,000	1,571,250	58%
Общо по Мярка 103	18,000,000	15,343,580	85%

Източник: Доклади за наблюдение на МЗГРР и Зелени доклади

Изпълнението е ефективно за постигане на целевите разходи за подсектора на плодовете и зеленчуците, но по-малко ефективно за целите на разходите за мляко (69%) и вино (58%). Нито една от подсекторните цели за броя на договорените проекти не е постигната с общ дефицит от 29%. Общо договорените средства представляват 85% от бюджета.

Не може да се предоставят проверими данни за мониторинг на МЗГРР на Запада за постигнати резултати (т.е. степента, в която бенефициентите подобряват спазването на националните и европейските стандарти, въвеждат нови продукти, подобряват маркетинга, подобряват управлението на отпадъците, произвеждат възобновяема енергия и консолидират договорни отношения със земеделските производители).

Примерни доказателства, получени от малкото проучване на преработвателите, показват, че целите за основните показатели за въздействие (БДС, заетост и производителност на труда) са постигнати с умерен марж; но тъй като извадката е много малка, това не трябва да се приема за окончателно. Показателно, заетостта се увеличава сред извадката от бенефициенти повече, отколкото сред бенефициентите.

Средната стойност на публичните разходи за един проект е 143 398 евро, с 19,5% по-висока от очакваното ниво. Единичните разходи са високи във всички сектори, с изключение на производството на вино.

Средната стойност на публичните разходи за добавена AWU е изчислена като 17 880 EUR, но тази цифра се основава на много малка извадка от проучване и следователно не може да бъде използвана като основа за окончателно решение.

Липсата на налични данни в МЗХРБ/Разплащателната агенция прави невъзможен окончателният отговор на този въпрос. Много малка извадка от данни от проучвания на бенефициентите, събрани от екипа за оценка, показва 27% подобрене на БДС в сравнение с група бенефициенти, по-малко увеличение на заетостта в стопанствата-бенефициенти (въпреки че това може да предполага, че тези стопанства са по-ефективни и следователно трябва да използват по-малко труд); и iii) около 50% по-голяма производителност сред бенефициентите в сравнение с тези, които не са получили безвъзмездни средства. Не могат да се правят изводи по отношение на новите продукти или технологии или кои подсектори се развиват по-добре по отношение на конкурентоспособността и технологичния напредък. Общото заключение е, че за точен анализ са необходими значително по-добри данни от мониторинга и свързаното с тях докладване.

Липсата на надеждни данни за спазването на стандартите прави невъзможно да се направи надеждна преценка за степента на някакви подобрения. За целта ще са необходими значително подобрени показатели и отчитане.

Мярка 302 предоставя подкрепа за по-разнообразни източници на доходи и спомага за увеличаване на заетостта в селските райони, където безработицата е все по-разпространена. Подкрепата се предоставя под формата на безвъзмездна помощ на земеделски производители и селскостопански предприятия за инвестиции в сгради, машини, оборудване, плантации, както и за изграждане на инфраструктура и уебсайт, които се използват за разработване или подобряване на избрани неземеделски дейности. Общата цел на мярката е да генерира нови работни места и да запази съществуващите чрез диверсификация и развитие на бизнес дейности в селските райони. Това от своя страна би възпрепятствало миграцията на населението към градските райони и би спомогнало за постигане на устойчиво развитие на селските райони. Очаква се подкрепата за диверсификация да увеличи приходите на населението в селските райони, да подпомогне развитието на малките предприятия, запазването и развитието на традиционните занаятчийски дейности, както и развитието и популяризирането на дейности и услуги в селския туризъм.

Изпълнението се управлява чрез пет подмерки, всяка насочена към различен сектор, както е показано в Таблица 8.

Таблица 8. Планирани и действителни публични разходи по мярка 302 през 2014-2017 г.

Подмярка	Общо планирани публични разходи	Общи публични разходи	Усвояване (%)
302.1 Пчеларство и производство/преработка и маркетинг на мед	1,600,000	2,365,342	148 %
302.2 Събиране и преработка на недървесни горски плодове и търговия	950,000	425,953	45 %
302.3 Преработка във фермата и пускането на пазара на дребни селскостопански продукти	1,000,000	626,401	63 %
302.4 Развитие на занаятчийските дейности и тяхното предлагане на пазара	700,000	401,832	57 %
302.5 Селски туризъм	1,100,000	961,339	87 %
Мярка 302	5,350,000	4,780,867	89 %

В пчеларския сектор се предоставя подкрепа за модернизирание и разширяване на производството на мед и закупуване на свързано с него оборудване, като специализирани ремаркета за превоз на кошери, извличане на пчелни продукти и лабораторно оборудване за контрол на качеството, обработка и опаковане на оборудване и оборудване за отглеждане на пчелите. Очаква се това да повиши нивото на производство, да се подобри качеството на продуктите и тяхното разнообразие.

Средствата за подпомагане на събирането, обработката и предлагането на пазара на недървесни горски плодове могат да се използват за изграждане и разширяване на пространството за съхранение, обработка и опаковане и закупуване на свързано оборудване (например за измиване, почистване, съхранение, сортиране, обработка, охлаждане, дълбоко замразяване, сушене, опаковане и етикетиране) и пространство на рафта. Очаква се инвестициите да повишат нивото на производство и да подобрят качеството на продуктите.

Преработката и търговията на дребни селскостопански продукти във земеделски стопанствата се подпомага със средства за изграждане и разширяване на пространството за съхранение, преработка и опаковане, както и с точки за продажба на местни продукти. Подкрепа се предоставя и за закупуване на свързано оборудване за преработка, опаковане и етикетиране на различни видове продукти: преработка на мляко (включително производство на традиционно сирене), преработка на плодове и

зеленчуци, включително производство и бутилиране на ракия и вино, печени продукти и други подобни. Подкрепя се и инвестиция в специфично оборудване за подобряване на безопасността и качеството на храните. Подкрепата има за цел да разнообрази доходите в стопанствата бенефициенти, да установи или разшири производството на продукти с по-висока добавена стойност и да повиши нивото на съответствие със стандартите за безопасност на храните и околната среда.

Подкрепата за развитие и маркетинг на занаятчийски дейности се предоставя под формата на средства за изграждане и разширяване на пространството за занаятчийски дейности, складиране на продукти и места за продажба, както и закупуване на свързано оборудване. Поддържат се следните занаяти: плетене и тъкане; производство на килими и килими; обработка на кожа; обработка на дървесина и свързаните с нея занаятчийски дейности и (от 2016 г.) обработка на метали. Това се очаква да запази занаятите и да увеличи приходите от занаятчийски продукти.

В сектора на селския туризъм се предоставя подкрепа за изграждане, надграждане и разширяване на традиционни съоръжения, които да се използват като ханове (с до 25 легла), кетъринг услуги, пунктове за продажба и предоставяне на туристическа информация, закупуване на мебели и оборудване за тези съоръжения и детска площадка, изграждане на пешеходни и велосипедни пътеки в близост, както и разработване на уебсайт. Очаква се подкрепяните инвестиции да увеличат нивата на туристическите посещения в селските райони и приходите от туристически дейности.

Подкрепата за инвестиции в оборудване за възобновяема енергия се предлага във всички подмерки (сектори). Сред допустимите разходи тези за промоция са разрешени до 10%, разходите за изготвяне на бизнес план или проектно предложение до 3% и разходите за документация (разрешителни, лицензи и др.) до 7% от допустимите разходи.

Отзивите от фокус групата и информацията за получените заявления показват, че целевите групи намират допустимите инвестиции за твърде тясно дефинирани и че критериите и изискванията за избор са много трудни за изпълнение. Подробностите за прилагането на мярката се преразглеждат ежегодно, но изглежда, че заинтересованите страни от гражданското общество, които предоставят своето мнение и препоръки, не смятат, че имат голяма власт.

Безвъзмездни средства от 65% са на разположение за допустимите инвестиции, надхвърлени от 2016 г. с допълнителни 5% за проекти в планински райони от 2016 г. Размерът на наличното финансиране за проект е относително нисък. Допустимата стойност на разходите е между 5000 EUR и 30 000 EUR годишно, с изключение на подмярка 302.5 Селски туризъм (максимум 50 000 EUR). През 2017 г. многократното участие беше ограничено до 150 000 EUR на бенефициент, с допълнително условие одобрените проекти да бъдат успешно завършени преди одобрение на друг проект от същата мярка.

Проекти, търсеци над 20 000 EUR финансова подкрепа, необходими за представяне на бизнес план, но самият бизнес план не се оценява и не оказва влияние върху избора на проектните предложения.

С течение на годините целевите групи се разширяват, но не е налице ясна информация за решенията относно новите целеви групи. В днешно време целеви групи са фермери и селскостопански предприятия с до 9 служители (т.е. микропредприятия), малки селскостопански предприятия (10-49 служители - от 2015 г.) и МИГ (от 2017 г.). Първоначално участието на предприятията бе ограничено с годишния оборот до 500 000 EUR, но този таван отпада през 2015 г.

Критериите за подбор и точкуване насочват подбора на проекти към проекти в планински райони и такива, водени от жени предприемачи и млади фермери.

Приемането на финансова помощ е показано в следващата таблица. Броят на кандидатите (311) и усвояването на бюджета от 85% показват, че търсенето на подкрепа е доста силно, въпреки че са сключени малко над две трети от целевия брой, при по-висока средна стойност от 143 398 евро в сравнение с целта от 120 000 евро.

Таблица 9. Брой заявления и одобрени проекти спрямо цели по Мярка 302, период на изпълнение 2014-2017 г.

Сектори - Мярка 103	Кандидатури	Договорени проекти	Цели	Разлика
302.1 Пчеларство и производство на мед/преработка и търговия	747	212	113	99
302.2 Събиране и преработка на недървесни горски плодове и маркетинг	72	24	61	-37
302.3 Преработка във фермата и пускане на пазара на дребни селскостопански продукти	?	34	61	-27
302.4 Развитие на занаятчийската дейност и маркетинга им	74	24	61	-37
302.5 Селски туризъм	115	32	29	3
Общо	1,087	326	324	2

Източник: ADA

Мярката има силно значение за националните приоритети и приоритетите на ЕС и йерархията на целите е ясна и правилно се фокусира върху ефектите от мярката.

Логиката на интервенцията се основава ясно на данни за високи нива на безработица и бедност в селските райони, както и на условията на живот в селските

домакинства. По този начин мярката следва интервенционната логика, тъй като е насочена към създаване на нови работни места и поддържане на съществуващи такива, като използва критерии за подбор, за да даде приоритет на проектите. Логиката на интервенцията обаче не е ясно дефинирана, тъй като не показва как секторите са избрани за финансиране.

Мярката е насочена към нуждите на фермерите и земеделските предприятия. Допустимите разходи и инвестиции са широко определени, но други критерии за допустимост и критерии за подбор ограничават възможностите за финансиране до малка част от целевите групи. Включването на МИГ като целева група, характеристики на инвестициите и бенефициенти, подобни на Мярка 103, и нисък капацитет и умения за подготовка и изпълнение на проекти поставят под съмнение хоризонталната съгласуваност на ARDP (или по-скоро неприлагането на мерки от Приоритет 4).

Няма ясни доказателства, че мярката е била ефективна за постигане на нейните цели, включително създаване на работни места и подкрепа на малки предприятия. Няма доказателства как са избрани целевите сектори и дали има други сектори с подобър потенциал за развитие. Поради това е трудно да се изчисли общата степен на ефективност, тъй като данните от мониторинговия доклад са оскъдни и несъвместими между последователните годишни доклади на МЗХРБ и таблицата за мониторинг.

Може само да се изчисли, че е малко вероятно подкрепата за диверсификация да е създавала значителен брой работни места. Помощта по-скоро спомага за стабилизиране на доходите на бенефициентите, като предостави алтернативен, както и допълнителен източник на доходи; реални ефекти могат да се наблюдават в средносрочен план. Няма информация за степента, в която предприятията бенефициенти увеличават доходите си или относно броя на новосъздадени предприятия. Няма информация за устойчивост на подкрепяните проекти, което е важно предвид слабо развития пазар и сравнително ниското търсене на някои от подпомаганите сектори (занаяти, туризъм).

Мярка 303 „Подготовка и прилагане на стратегии за местно развитие“ подпомага развитието на гражданското общество и социалния диалог сред селското население. Той също така улеснява доброто управление чрез развитието на местни партньорства. По този начин той е напълно в съответствие с принципите на подхода LEADER.

Изпълнението на мярката има за цел изграждането на капацитет на местните групи за действие (МИГ) за разработване и прилагане на стратегии за местно развитие (LDS) с цел i) повишаване на осведомеността за възможностите, предлагани сред селското население; и ii) да повишат нивото си на участие в управлението на развитието на своите общности. Той също така има за цел да насърчи обмена на опит и научени уроци между различните МИГ.

Мярка 303 е проектирана да бъде приложена в две отделни и последователни фази. Първата фаза включваше предоставяне на техническа помощ на потенциални МИГ за изготвянето на LDS. Тази фаза завършва с подбора на 12 МИГ (от 30 потенциални МИГ), които след като подписаха договор с РА, получиха право да кандидатстват за помощ по подмерките ЛИДЕР, а именно: подмярка 303.1 „Придобиване на умения и анимиране на жителите на териториите на МИГ за избрани

МИГ ”, подмярка 303.2,, Прилагане на LDS за избрани МИГ ”и подмярка 303.3,, Проекти за сътрудничество ”.

Първоначалният фиш за мярка за ARDP 2014-2020 г. издава мярката с финансово разпределение в размер на 2431 648 евро, която ще се изплаща на годишни вноски, като се започне от 2015 г. Пропорцията на отпуснатия бюджет за всяка подмярка е следната: 35% за подмярка 303,1; 60% за подмярка 303.2; и 5% за подмярка 303.3.

Целевата група на мярката са 30 потенциални общински базирани МИГ, които преди това са получили помощ от финансиран от IPA проект за изготвяне на LDS.

Приемането на финансова помощ е показано в таблица 10.

Таблица 10. Финансово разпределение и договорена сума по Мярка 303

Година	Сума, разпределена в ARDP за периода 2014-2017 г. (EUR)	Усвоена сума (EUR)	Относителен дял на разпределение
2014	0	28,161	N/A
2015	357,500	76,560	21.41%
2016	375,375	79,850	21.27%
2017	394,144	0	0%

Мярката не е получила конкретни бюджетни средства в годишните планове на ARDP, публикувани между 2015 и 2017 г. През 2014 г. МЗХРБ регистрира годишните разходи за мярката в размер на 28 161 EUR (това е сумата, отпусната от бюджета на министерството за разходите, свързани с предоставяне на ТА на потенциалните МИГ за изготвяне на LDS). През 2015 г. беше отпусната малка сума подкрепа, също от бюджета на министерството, за финансиране на създаването на избраните МИГ и покриване на текущите разходи (подмярка 302.2). Това беше разпределено равномерно между 11 избрани МИГ и тяхната национална мрежа (6,380 EUR за всяка МИГ и за мрежата). През 2016 г. малка част от финансовата подкрепа отново бе отпусната на МИГ. Големите МИГ и Националната мрежа получиха по 9 000 евро, средните МИГ - по 7 000 евро и малките МИГ - по 5000 евро. Размерът се изчислява според популацията, обхваната от всяка МИГ.

Целите, посочени във фиша на мярката, са от голямо значение за развитието на селските райони на Косово съгласно методологията и принципите на подхода LEADER.

Отличното начало на прилагането на мярката по време на ранните етапи на ARDP създава предпоставките за постигане на планираните конкретни и оперативни цели. Обаче последвалата обща липса на финансиране и по-специално липсата на каквато и да е перспектива за финансиране на текущите разходи, проекти и дейности на МИГ в дългосрочен план означава очаквания резултат и въздействието от него да не са постигнати.

Ефективността на тази мярка не може да бъде оценена, тъй като тя не получава никакви бюджетни средства от 2016 г. Има широко разпространено чувство на неудовлетвореност сред членовете на МИГ, които не виждат последващи действия по отношение на усилията, които са положили, за да се класират за помощ по тази мярка. Това вероятно ще породви скептицизъм и цинизъм по отношение на бъдещите усилия за i) развитие на гражданското общество и социален диалог сред селското население; и ii) улесняване на доброто управление чрез местни партньорства в съответствие с принципите на LEADER.

8. Заключение и препоръки

Уместността, ефикасността, ефективността и приносът за въздействието на програмата срещу поставените цели са силно повлияни от начина на изпълнение на програмата до момента.

SWOT анализът на ARDP идентифицира серия от пречки пред развитието на селските райони и за подобряване на конкурентоспособността на стопанствата и предприятията за преработка на храни, включително:

- i) преобладаване на малки земеделски стопанства и парцели;
- ii) използването на традиционни „отворени“ напоителни системи, повечето от които са в лошо състояние;
- iii) липса на умения и компетентност в съвременните фермерски производствени системи;
- iv) липса на познания за ефективни производствени практики и пазарни възможности;
- v) слаба подкрепа за всички видове иновации;
- vi) слаби пазарни позиции сред малките производители;
- vii) несигурност относно правото на собственост върху земя;
- viii) значителни пропуски в различните вериги за създаване на стойност; и
- ix) остарели и неефективни физически активи.

ARDP 2014-2020 г. е разработен като многогодишна програма, структурирана в съответствие с 4 приоритетни области и 11 мерки (9 подобни на IPARD и 2 национални мерки) за справяне с идентифицираните проблеми и надграждане на идентифицираните силни страни и възможности за постигане на планирани цели. Индикативният бюджет, представен в програмния документ, осигурява доста

балансирана финансова подкрепа за четирите приоритетни области, въпреки че предварителната оценка вече отбелязва, че ARDP разпределя голяма част от бюджета за развитието на земеделски стопанства и предприятия за преработка на храни. Поради това е предложено преориентиране на бюджета, за да се създаде по-балансирано разпределение между селскостопански и неземеделски предприятия, като по този начин се отговори по-добре на сериозните проблеми на безработицата, бедността и зависимостта от много дребно селско стопанство в селските райони.

Тъй като Парламентът на Косово все още не е одобрил Програмата, тя от самото начало трябваше да бъде изпълнена като поредица от последователни годишни планове за действие (АР). Въпреки че финансовата сума, отпусната в годишните АР, бе по-висока от предвидената в индикативния бюджет на програмата, бюджетите на АР са се съсредоточили главно върху единната приоритетна област 1 „Подобряване на жизнеспособността на земеделски стопанства и конкурентоспособността на селското стопанство и първичната преработка на храните“. Въпреки че ARDP предлага многостранен подход, който се състои от мерки в областта на консултантските услуги, обучението, напояването, опазването на околната среда и инвестициите във физическите активи както на земеделски стопанства, така и на хранително-вкусовата промишленост, само последният от тях (инвестиция във физически активи) е действително доставен. Всички останали мерки са предоставени незначително или изобщо не са.

Описаното по-горе небалансирано изпълнение на програмата ясно се отразява на уместността ѝ във връзка с нуждите, които трябва да бъдат разгледани за трите пренебрегвани приоритетни области. В същото време това повлиява и върху ефективността, и приноса към въздействието на програмата за Приоритетна област 1.

Според нашето земеделско проучване бенефициентите не са успели да установят значително подобрене в своята база от активи и наблюдаваната промяна в стойността на продукцията е много по-малка от очакваната. Нетното добавяне в брутната добавена стойност (БДС), заетостта и факторната производителност, които биха могли да бъдат причислени към подкрепата, в повечето отношения е незначително, с изключение на зеленчуковия сектор, който показва по-положителни резултати. Това е така, защото подобряването на жизнеспособността на земеделски стопанства, конкурентоспособността и създаването на работни места в селското стопанство и в хранително-вкусовата промишленост изисква едновременни и координирани действия по отношение на цялостната производствена система, на селскостопанските услуги, пазарите на внос и продукция и въвеждането и разпространението на знания и иновация.

Пропуснатото прилагане на мерки 401 и 402 по АРР 2014-2020 г. също е свързано с действащото местно законодателство. Разбираме, че посочената причина е Законът за развитие на селското стопанство и селските райони, който забранява припокриването между мерки. Следователно никакви разходи няма да бъдат финансирани в повече от една мярка и това е една от основните причини мерките за консултантски услуги, обучение и комасация на земи да не са изпълнени. Допустимите разходи за 401 и 402 трябва да имат ясни разграничителни линии между тях и този въпрос трябва да бъде разгледан на етапа на разработване на програмата. Забраната на

МЗХРБ да разпределя средства за развитие на други публични органи също трябва да бъде премахната, когато капацитетът за доставка от публичните органи е ясен.

Тази ситуация представлява както краткосрочни, така и средносрочни/дългосрочни предизвикателства. В краткосрочен план (т.е. до края на периода 2014-2020 г.) резултатите от мерките на ARDP ще бъдат компрометирани поради липсата на обширни качествени консултантски услуги, по-специално на потенциалните бенефициенти по мярка 101 и в по-малка степен мерки 103, 201 и 302. В дългосрочен план ще трябва да бъдат отстранени недостатъците в обучението и консултациите, за да се гарантира по-добро представяне от подкрепата за бъдещи програми за развитие на селските райони. За програмния период 2021-2027 г. Европейската комисия предлага по-силни предварителни условия, свързани с доброто сътрудничество между различни участници в системите за селскостопански знания и иновации (AKIS), Системите за консултации в земеделието (FAS) и всички региони, обхванати от ARDP, трябва да се подготвят предварително за това.

През последното десетилетие стабилен и ангажиран екип по програмиране придобил компетентността да формулира i) национална визия за развитие на селското стопанство и селските райони; и ii) основаваща се на доказателства програма за преследване на тази визия чрез прозрачно и отчетно средство за доставка. Изглежда, че сега се правят промени в обхвата и средствата за изпълнение на програмата, без да се спазват договорените роли и установените процедури. Ако това бъде позволено да продължи, капацитетът за добро управление, изграден с помощта на помощта по ИПП, рискува да бъде разреден и загубен.

Допълнителен ефект от липсващото одобрение на програмата от Парламента е краткосрочното разпределение на бюджета за изпълнение на плана за действие. Бюджетът за една година обикновено се отпуска от правителството само през същата година и не винаги през първите месеци. Това създава високо ниво на несигурност и сериозно повлиява на всички решения относно управлението и изпълнението на програмата. В допълнение, забавянето на отпускането на бюджета за изпълнение на програмата създава проблеми при изпълнението на проекта, тъй като към момента на отправяне на поканата и избора на заявленията от ADA бенефициентите имат много ограничено време да завършат проектите си. Това ограничение на времето създава проблеми при изпълнението на проектите, особено за онези проекти, които се нуждаят от предварителното придобиване на разрешителни, за да бъдат реализирани, а също така е една от причините за високото ниво на удръжки при окончателните плащания. Това се отразява на перспективата на потенциалните бенефициенти: вместо да разработи подход за дългосрочно планиране, такова изпълнение стимулира краткосрочното планиране с обхват и амбиция, ограничени от срока и наличните средства.

Процесът на акредитация на мерките ARDP и предоставянето на ADA на управление на средствата по IPA не постига никакъв напредък, тъй като съответният проект за ТП, финансиран от IPA, приключва в края на 2016 г. Според нашия анализ проектът е извършва анализ на пропуските и пълния набор от препоръки и инструкции за завършване на процеса на акредитация.

9. Приноси в настоящия дисертационен труд

А. Принос в теоретичен и методологически аспект:

1. Анализирани и оценени са ефектите от изпълнението на Програмата за безвъзмездна помощ за развитие на земеделието в Косово и на конкретни икономически мерки, насочени към конкретни подсектори на селското стопанство върху сектора като цяло и върху националната икономика.

2. Разработен е алгоритъм за оценка на ефективността на мерките по схемата за безвъзмездна помощ в земеделието в Косово.

3. Прилагана се система от методи на изследване, които са адаптирани към спецификата на изследването.

4. Анализирани са степента на въздействие на прилаганите мерки върху благосъстоянието на фермерите.

5. Анализирани са и се оценява въздействието на приложените инвестиционни мерки върху производителността и заетостта в селскостопанския сектор.

Б. Приноси в приложен аспект:

1. Определени са конкретни предложения за подобряване на прилаганите мерки и за тяхното подновяване.

2. Въз основа на анализа са определени нови мерки и инструменти в подкрепа на земеделските стопани в Косово.

10. ИСТОЧНИЦИ

Ministry of Agriculture, F. a. (n.d.). Green Report 2018.

ASK. (2018). Agricultural Household Survey 2016-2017. ASK.

MAFRD. (2019). Calculation was done by comparing AWU from AC 2014 with the total number of employees reported in LFS.

ASK. (2014). Agriculture Census.

ASK. (2018). Source: Gross Domestic Product 2008 - 2017. ASK.

Kosovo, C. B. (June 2019). Annual Report 2019. Central Bank of Kosovo.

Keneth., A. J. (1990). The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation. Public Expenditures and Policy Analysis. Chicago: Joint Economic Committee of Congress.

Paul., K. (1999). Increasing returns and economic geography. Journal of Political Economy, 29.

Porchaska-Cue Kathleen, Z. A. (n.d.). "What is Rural?". Policy Studies Journal. 20, 184-89.

Dahlman Carl J, S. O. (1990). Technology strategy in the economy of Taiwan: Exploiting foreign linkages and investing in local capability.

Hoff, K. A. (n.d.). Hoff, Karla, Avishay Braverman, The economics of rural organization: Theory, practice, and policy. Hoff, Karla, Avishay Braverman, and Joseph E. Stiglitz, eds. 1993. The economics of rural Oxford and New York: Oxford University Press for the World Bank.

ASK. (2015). Llogarit Kombetare 2015. Prishtina: ASK.

MAFRD. (2015). Raporti i Gjelbert. Prishtina: Ministria e Bujqesise, Pylltarise dhe Zhvillimit Rural.

ASK. (2014). Agriculture Census. Prishtina: Agjencia e Statistikave te Kosoves.

KAS. (2013). Studimi mbi Remitencat. Prishtina: Agjencioni i Statistikave te Kosoves.

ASK. (2011). Population Census. Prishtina: Agjencia e Statistikave te Kosoves.

ASK. (2019). Statistical Yearbook of the Republic of Kosovo 2018 . ASK.

ASK. (2018). Source: Gross Domestic Product 2008 - 2017.

Kosovo, C. B. (June 2018). Annual Report 2017. Central Bank of Kosovo.

ASK. (n.d.). Agricultural Household Survey 2016-2017.

MAFRD. (2019). Throughout the text, within the farm structure is not included the surface in the four municipalities in the northern part and thus differs from the surface presented in subchapter - Land Use.

Consultations were carried out in this respect with representatives of the MoA, I. a.-f. (n.d.).

Krugman, P. (1991). Krugman, Paul. . Journal of Political Economy.

Bytyqi Hysen, B. S. (2011). Survey on Raw Milk Quality in Kosovo. Food and Nutrition Sciences, Scrip.org Journal, 414-421 .

Development, A. f. (2019). Yearly Report for Rural Grant implementation. Prishtina: MAFRD.

MAFRD. (2018). Yearly Report on Rural Development program implementation. Prishtina: Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development.

Ministry of Agriculture, F. a. (2018). Green Report 2018. Prishtina: MAFRD.

Kosova, S. A. (2014). Agriculture Census . Prishtina: ASK.

Kosova, S. A. (2014). Agriculture Census. Prishtina: ASK.

Finance, M. o. (2017). MTEF 2017 2019. Prishtina: Ministry of Finance.

DANIDA. (2016). The impact and in depth study of RDGP. Prishtina: ADE.

C. Weiss. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. Washington: DC: Aspen Institute.

al., C. e. (2011). A Systematic Review of Theory Driven Evaluation Practice from 1990 to 2009. American Journal of Evaluation.

Stachowiak, S. (2010). Pathways of Change: 6 Theories about How Policy Change Happens. Seattle Organizational Research Services.

Bartunek, J. A. (2004). Theories and Practice of Organization Development. Handbook of Psychology.

C. Weiss, A. S. (1995). New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Washington: D.C Aspen Institute.

Clark, H. (2004). Deciding the Scope of a Theory of Change. New York.

www.actknowledge.org. (n.d.).

D. Taplin, H. C. (2013). A Series of Papers to support Development Theories of Change Based on Practice in the Field. New York: actknowledge.org.

Jackson, E. (2013). Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most. Journal of Sustainable Finance & Investment.

Krugman, P. (1999). Increasing returns and economic geography. Journal of Political Economy.

P. Cue Kathleem, A. Z. (n.d.). What is Rural? Policy Studies Journal .

C.J. Dahlman, O. S. (n.d.). Technology Strategy in the economy of Taiwan; Exploiting linkages and investing in local capabilities.

Bank, W. (2018). Country Report 2018 - Kosovo. Prishtina: World Bank.

Commission, E. (2015). Country Progress Report . Prishtina: European Commission.

Kosova, S. A. (2013). Study on Remittances . Prishtina: ASK.

Kosova, S. A. (2011). Population Census. Prishtina: ASK.