

Finalni ex-post evaluacioni izvještaj

Naziv ugovora: Ex-post evaluacija IPARD II programa 2014-2020

Broj ugovora: MNE-MIDAS2-8820-ME-CQ-CS-24-1.2.3.33

Naručilac:

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Vlada Crne Gore

Rimski trg 46, Podgorica, Crna Gora

Izvršilac:

Ernst & Young Consulting d.o.o. Beograd

Vladimira Popovića 8a, Beograd, Srbija

5. septembar 2025.





Sadržaj

LISTA SKRAĆENICA	5
LISTA TABELA	6
LISTA GRAFIKONA	6
1. REZIME	8
2. UVOD	10
2.1 Svrha ex-post evaluacionog izvještaja	11
2.2 Struktura izvještaja	11
3. KONTEKST EVALUACIJE	12
3.1 Informacije o programu	12
3.1.1 Pravni osnov i akreditacija IPARD II mjera u Crnoj Gori	13
3.1.2 Akreditacija i implementacija IPARD II mjera	14
3.1.3 Logika intervencije pojedinačnih mjera	15
3.1.4. Struktura sprovođenja IPARD II programa: uključeni akteri i institucionalni kontekst	17
3.2 Proces evaluacije	20
3.2.1 Inicijalna faza	21
3.2.2 Faza evaluacije	22
3.2.3 Završna faza	22
3.3 Prethodne evaluacije povezane sa programom	23
3.3.1 Ex-ante evaluacija IPARD II programa (maj 2015.)	23
3.3.2 Tekuća evaluacija IPARD II programa (19. decembar, 2021. godine)	24
4. METODOLOŠKI PRISTUP	25
4.1 Dizajn ex-post evaluacije i primijenjene metode	25
4.1.1. Struktura evaluacije	25
4.1.2. Primijenjene metode	25
4.2 Ključni pojmovi programa i zajedničkih evaluacionih pitanja, kriterijumi prosuđivanja, ciljni nivoi	29
4.2.1 Zajednička i programski određena evaluaciona pitanja	30



4.2.2 Ključni pojmovi, tumačenja i evaluacioni kriterijumi	30
4.3 Tehnike za odgovaranje na evaluaciona pitanja i donošenje zaključaka	30
4.4 Problemi ili ograničenja metodološkog pristupa	31
5. OPIS PROGRAMA, MJERA I BUDŽETA	33
5.1 Planirana implementacija i ciljevi	33
5.2 Stvarna implementacija i ciljevi	39
5.2.1 Implementacija Mjere 1 IPARD II programa	40
5.2.2 Implementacija Mjere 3 IPARD II programa	42
5.2.3 Implementacija Mjere 7 IPARD II programa	47
5.3 Ekonomski rezultati i uticaj	49
6. ODGOVORI NA EVALUACIONA PITANJA	61
6.1 Analiza i diskusija indikatora u odnosu na kriterijume prosuđivanja i ciljne vrijednosti navedene u evaluacionim pitanjima	61
6.2 Odgovori na evaluaciona pitanja	62
6.2.1 Pitanja programskog nivoa	62
6.2.2 Zajednička evaluaciona pitanja po mjerama	77
6.2.3 Mjera 1 - Povezana zajednička evaluaciona pitanja:	80
6.2.4 Mjera 3 - Povezana zajednička evaluaciona pitanja:	85
6.2.5 Mjera 7 - Povezana zajednička evaluaciona pitanja:	88
7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	91
7.1 Ocjena uspješnosti sprovođenja IPARD II programa	91
7.1.1. Zaključak o uspješnosti IPARD II programa	93
Ovi nalazi pružaju dragocjen doprinos planiranju i sprovođenju IPARD III programa, gdje posebnu pažnju treba posvetiti mjerama koje su pokazale slabije performanse i nižu iskorišćenost sredstava u okviru IPARD II, kao i obezbjeđivanju pune iskorišćenosti komponente Tehničke pomoći, koja može značajno doprinijeti jačanju institucionalnih kapaciteta i podršci krajnjim korisnicima.7.2 Preporuke na osnovu nalaza evaluacije, uključujući moguće prijedloge za IPARD III program	93
8. ANEKSI	99



IDENTIFIKACIJA PROJEKTA

Naziv projekta	Ex-post evaluacija IPARD II Programa 2014-2020
Broj ugovora	MNE-MIDAS2-8820-ME-CQ-CS-24-1.2.3.33
Naziv programa	Drugi projekat institucionalnog razvoja i jačanja poljoprivrede u Crnoj Gori (MIDAS2)
Ukupan budžet aktivnosti	118.823,16 EUR
Ukupno trajanje aktivnosti	7 mjeseci
Datum početka	15. januar 2025.
Datum završetka projekta	15. septembar 2025.



LISTA SKRAĆENICA

SB	Svjetska banka
EU	Evropska unija
DEU	Delegacija Evropske unije
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
IPARD	Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
DzP	Direktorat za poljoprivredu
DzR	Direktorat za ribarstvo
AP	Agencija za plaćanja
DzRR	Direktorat za ruralni razvoj
NAOSO	Kancelarija za podršku Nacionalnom službeniku za ovjeravanje
NFD	Nacionalni fond
MONSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore
MA	Upravljačko tijelo
IA	IPARD Agencija
ZZP	Zajednička poljoprivredna politika
ToR	Opis zadatka
DG AGRI	Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj Evropske komisije
M1	IPARD II Mjera 1 - Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava
M3	IPARD II Mjera 3 - Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda
M7	IPARD II Mjera 7 - Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja



LISTA TABELA

Tabela 1: Ciljevi i mjere IPARD II programa 2014 - 2020	10
Tabela 2: Akreditacija i implementacija IPARD II mjera	14
Tabela 3: Ključni indikatori za nivoe logike	16
Tabela 4: Glavne preporuke iz tekućih evaluacija	24
Tabela 5: Raspodjela odabranih kompanija po godinama i na osnovu IPARD oznake:.....	27
Tabela 6: Analiza odgovora na upitnike.....	28
Tabela 7: Sprovedeni intervjui	29
Tabela 8: Pregled izvršenih terenskih posjeta	29
Tabela 9: Finansijski plan za implementaciju IPARD II kroz mjere, IPARD II program, verzija 1.33	
Tabela 10: Finansijski plan za implementaciju IPARD II kroz mjere, IPARD II program, verzija 1.7	
.....	33
Tabela 11: Kvantifikovani pokazatelji učinka za odabrane mjere IPARD II programa.....	34
Tabela 12: Promjene u budžetu po mjerama, tokom IPARD II perioda.....	35
Tabela 13: Vrijednosti socio-ekonomskih indikatora u IPARD II i IPARD III programu	36
Tabela 14: Vrijednosti sektorskih indikatora u IPARD II i IPARD III programu	37
Tabela 15: Pregled broja sprovedenih projekata i isplaćenih sredstava u okviru IPARD II programa	39
Tabela 16: Klasifikacija učinka Gradient Boosting algoritma	45
Tabela 17: Matrica konfuzije za Gradient boosted model.....	46
Tabela 18: Uticaj atributa na klasifikaciju u okviru modela Gradient Boosting	46
Tabela 19: Trgovina poljoprivrednim proizvodima	51
Tabela 20: Odobrena postrojenja za sektor poljoprivrede	54
Tabela 21: Uvoz specifičnih poljoprivrednih roba	56
Tabela 22: Izvoz odabranih poljoprivrednih roba.....	60
Tabela 23: Ocjena uspješnosti.....	92
Tabela 24: Prosečno trajanje obrade prijava.....	97

LISTA GRAFIKONA

Grafikon 1: Logika intervencije IPARD II programa	15
Grafikon 2: Tri faze ex-post evaluacije	21
Grafikon 3: Faze evaluacije.....	22
Grafikon 4: Mjera 1 - Realizacija kroz javne pozive	
Grafikon 5: Mjera 1 - Realizacija kroz javne pozive	40
Grafikon 6: Mjera 1 - Udio sektora u ukupno podržanim projektima.....	40
Grafikon 7: Raspodjela tipova investicija	41
Grafikon 8: Raspodjela povećanja prihoda zahvaljujući podršci iz IPARD II programa.....	41
Grafikon 9: Uticaj IPARD II podrške na modernizaciju gazdinstava	41
Grafikon 10: Uticaj IPARD II podrške na broj stalno zaposlenih	42
Grafikon 11: Mjera 3 - Ukupan učinak	
Grafikon 12 : Mjera 3 - Realizacija kroz javne pozive	42
Grafikon 13: Mjera 3 - Udio sektora u ukupno podržanim projektima.....	43



Grafikon 14: Raspodjela tipova investicija	43
Grafikon 15: Uticaj podrške IPARD II na rast prihoda	44
Grafikon 16: Vjerovatnoća investicije bez IPARD II podrške	44
Grafikon 17: Uticaj IPARD II programa na broj stalno zaposlenih.....	44
Grafikon 18: Sito dijagram koji analizira uticaj neto profita i IPARD podrške.....	45
Grafikon 19: Mjera 7 - Ukupan učinak	47
Grafikon 20: Distribucija tipova investicija koje su realizovane.....	48
Grafikon 21: Uticaj podrške u okviru IPARD II programa na rast prihoda	48
Grafikon 22: Mogućnost investicije bez podrške u okviru IPARD II programa	48
Grafikon 23: Udio poljoprivrede u BDP-u	49
Grafikon 24: Trendovi udjela poljoprivrede u % u BDP-u (2017-2023)	50
Grafikon 25: Sektorski BDP: poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo	50
Grafikon 26: Pokrivenost uvoza izvozom u %	52
Grafikon 27: Pregled izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda na godišnjem nivou	52
Grafikon 28: Trendovi uvoza odabranih poljoprivrednih roba (2017 - 2024.) (u EUR 000)	55
Grafikon 29: Trendovi uvoza mesa i mesnih proizvoda i pića (u EUR 000).....	56
Grafikon 30: Trendovi uvoza odabranih poljoprivrednih proizvoda (2020. - 2024.) (u EUR)	57
Grafikon 31: Trendovi izvoza odabranih poljoprivrednih roba (2017 - 2024.) (u EUR 000).....	58
Grafikon 32: ukupni trendovi izvoza za meso i mesne proizvode i piće (2017-2024) (u EUR 000)	59
Grafikon 33: Trendovi izvoza odabranih poljoprivrednih proizvoda - meso i mesni proizvodi i vino (2020 - 2024) (u EUR).....	60
Grafikon 34: Uporedni prikaz uspješnosti po verzijama IPARD II programa..	Error! Bookmark not defined.



1. REZIME

Ex-post evaluacija IPARD II programa 2014-2020 u Crnoj Gori, produženog do 2024. godine, sprovedena je kako bi se procijenila njegova relevantnost, efikasnost, uticaj i održivost u unaprijeđenju poljoprivredne konkurentnosti zemlje i ruralnog razvoja. Program, sa budžetom od 51.084.314 eura -od čega je 39 miliona eura iz EU sredstava i 12.084.314 eura iz nacionalnog sufinansiranja - imao je za cilj modernizaciju poljoprivredne proizvodnje, poboljšanje prerade hrane i diversifikaciju ruralnih ekonomija, kao i usklađivanje poljoprivrednih politika Crne Gore sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom Evropske unije u pripremi za potencijalno članstvo u EU. Sprovođenje IPARD II programa u Crnoj Gori, posmatrano kroz prizmu svih akreditovanih mjera može se ocijeniti kao umjereno uspješan. Međutim, kada bismo iz posmatranja isključili mjeru tehnička pomoć, koja zbog se zbog kasne akreditacije nije sprovodila, IPARD II program možemo ocijeniti uspješnim, što smatramo izuzetno dobrim rezultatom, s obzirom da se radi o prvom pretpristupnom programu za poljoprivredu i ruralni razvoj koji je Crna Gora koristila.

1.1 Implementacija programa i ciljevi:

IPARD II program je prvobitno osmišljen da sprovede osam mjera, ali su samo četiri mjere akreditovane, od čega su tri implementirane: Cilj Mjere 1 se odnosio na investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava, Cilj Mjere 3 je bio fokusiran na preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva, Cilj Mjere 7 je bio usmjeren na diversifikaciju gazdinstava i razvoj poslovanja, dok je cilj Mjere 9 bio usmjeren na tehničku pomoć. Implementacija programa je započela sa objavom prvih javnih poziva tokom 2018. godine za dvije akreditovane mjere (Mjera 1 i Mjera 3). Prvi poziv za narednu akreditovanu mjeru (Mjera 7) je bio tokom 2021. godine. Implementacija programa krajem 2023. godine, produžena je do kraja 2024. godine pod pravilom $n + 4$, što je omogućilo završetak većeg broja ugovorenih investicija i isplatu podrške. Do kraja 2024. godine završeno je 748 projekata, u ukupnoj vrijednosti od 46.411.811,1 eura, sa značajnim fokusom na sektor mlijeka u okviru Mjere 1, koji je činio preko 56,9% podržanih projekata. U mjeri 3 primljeno je 206 prijava, a odobreno 118 projekata, od kojih je 42% podržano u okviru sektora prerade mesa. U okviru Mjere 7, koja je fokusirana na ruralni turizam, primljeno je 102 prijave, odobreno je i ugovoreno 25 projekata, od kojih su svi prijavili značajan rast prihoda nakon podrške IPARD II programa, iako ovaj podatak treba uzeti s rezervom, s obzirom da su objekti postali funkcionalni uglavnom tek krajem 2024. godine, pa u vrijeme izrade ovog izvještaja još nijesu bili u komercijalnoj upotrebi.

Za potrebe sprovođenja IPARD II programa, na samom početku implementacije imenovano je odgovorno lice zaduženo za sprovođenje aktivnosti informisanja i promocije, na osnovu Akcionog plana informisanja. Plan je predvidio širok spektar informativnih alata i komunikacionih aktivnosti.

U početnim fazama sprovođenja, komunikacione aktivnosti bile su prvenstveno usmjerene na organizovanje radionica za potencijalne korisnike, kao i na informisanje šire javnosti o ulozi i značaju IPARD II programa. Kako je program napredovao, komunikacija je postala raznovrsnija i dinamičnija, čime je povećana otvorenost prema mlađoj populaciji, naročito kroz objave sadržaja na društvenim mrežama.

Dodatno, uvedene su redovne edukacije konsultanata koji pružaju podršku korisnicima u pripremi i sprovođenju projekata, čime je obezbijedena kvalitetnija pomoć u korišćenju sredstava programa. Po ugledu na iskustva iz regiona, u Crnoj Gori je pokrenut i kvartalni informativni bilten IPARD za tebe, koji pruža pregled aktuelnosti i novosti u sprovođenju programa.

Iako su zbog kasne akreditacije Mjere Tehnička pomoć postojala ograničenja u punoj realizaciji planiranih aktivnosti, ključni ciljevi komunikacionog plana su ostvareni – korisnici i šira javnost informisani su o svrsi, ciljevima i mogućnostima koje IPARD II program nudi.

1.2 Metodologija evaluacije:

Proces evaluacije je strukturiran u tri faze: početna faza, evaluacija i završna faza. Korišćen je teorijski pristup zasnovan na interventnoj logici IPARD II programa, fokusirajući se na akreditovane mjere 1, 3, 7 i



9. Evaluacija je uključivala prikupljanje podataka putem anketa, intervju, studija slučaja i kontrafaktualne analize, koristeći i kvantitativne i kvalitativne metode kako bi se obezbijedila pouzdana procjena efekta programa.

1.3 Ključni nalazi i preporuke:

Evaluacija je naglasila potrebu za strateškim poboljšanjima u upravljanju programima, sistemima podataka i evaluaciji projekata kako bi se povećala efikasnost i osigurala usklađenost sa standardima EU. Sistem indikatora programa je generalno bio efikasan u procjeni efikasnosti, efektivnosti i ključnih rezultata, posebno u odnosu na resurse, postizanje ciljeva i specifične oblasti uticaja kao što su stvaranje prihoda i dodate vrijednosti. Međutim, utvrđena su ograničenja u dizajnu indikatora i njihovo praćenje, posebno u pogledu kvalitativnih uticaja kao što su zaštita životne sredine, poboljšanje kvaliteta proizvoda i održivost. Ove praznine su zahtijevale upotrebu kvalitativnih metoda, kao što su terenske posjete i triangulacija sa spoljnim izvorima, kako bi se obezbijedila sveobuhvatna procjena.

Za buduće programiranje, evaluacija preporučuje nastavak održavanja fokusa na investicijama koje doprinose daljoj modernizaciji i povećavaju konkurentnost, uz dodatnu podršku za proizvode visoke vrijednosti i poboljšanja kvaliteta. Zaštita životne sredine treba da ostane ključni prioritet i u budućem periodu, uz kontinuirano usklađivanje cjelokupnog poslovanja korisnika sa EU standardima.. Sistem praćenja treba bolje da obuhvati kvalitativne uticaje, a usklađivanje između indikatora praćenja, kriterijuma evaluacije i evaluaciona pitanja treba ojačati kako bi se omogućila sveobuhvatnija procjena uticaja budućih programa.

1.4 Ekonomski rezultati i uticaji:

IPARD II program pokazao je potencijal za održivi rast u poljoprivrednom sektoru Crne Gore, doprinoseći jačanju sistema bezbjednosti hrane i ekonomskom razvoju. Iako poljoprivreda ima skroman udio u ukupnom BDP-u, ona i dalje ima ključnu ulogu, naročito u ruralnim područjima. Sektor pokazuje znake oporavka i porast proizvodnje nakon pandemije COVID-19, čime se potvrđuju trendovi umjerenog ekonomskog rasta. Međutim, Crna Gora ostaje neto uvoznik poljoprivrednih proizvoda, pri čemu uvoz znatno premašuje izvoz. U periodu od 2017. do 2024. godine, izvoz poljoprivrednih proizvoda porastao je za gotovo 53%, dok je uvoz zabilježio rast od 46%, što dodatno ističe potrebu za stalnim ulaganjima u jačanju izvoznih kapaciteta.

1.5 Izazovi:

Evaluacija je identifikovala nekoliko izazova koji su pratili sprovođenje programa, uključujući ograničenu dostupnost i kvalitet podataka, kratke vremenske okvire i nedovoljno uključivanje relevantnih zainteresovanih strana. Ovi izazovi su uticali na mogućnost da se na sveobuhvatan način ocijeni uspjehnost programa i njegov dugoročan uticaj. Kako bi se ovi izazovi prevazišli i unaprijedila efikasnost budućih intervencija, evaluacija preporučuje modernizaciju i unaprijeđenje sistema za prikupljanje i obradu podataka, povećanje transparentnosti i usmjeravanje napora ka sektorima sa izraženim potencijalom za rast, kao što su obnovljivi izvori energije i ruralni turizam. Pored toga, evaluacija predlaže jačanje institucionalnih okvira, unaprijeđenje upravljačkih struktura, ulaganje u razvoj ljudskih resursa, kao i integrisanje sektorske analize. Sve navedeno ima za cilj da doprinese jačem i održivijem uticaju IPARD III programa na sektore poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore.

Evaluacija je dodatno ukazala na određene izazove u implementaciji programa kao što su kašnjenje u akreditaciji pojedinih mjera, i potreba za snažnijom institucionalnom posvećenošću u upravljanju fondom.

1.6 Zaključak:



Zaključno, IPARD II program u Crnoj Gori je dao značajan doprinos modernizaciji i konkurentnosti poljoprivrednog sektora, razvoju fizičkog kapitala i usklađivanju sa standardima EU. Međutim, uticaj programa na zaštitu životne sredine, razvoj ljudskog kapitala i promociju formalne saradnje kroz kooperative bio je ograničen. Ex-post evaluacija ukazuje na potrebu za strateškim unaprijeđenjima u upravljanju, sistemima za prikupljanje i obradu podataka, kao i u metodama evaluacije projekata, kako bi se povećala efikasnost programa i osiguralo preciznije praćenje usklađenosti projekata sa standardima EU. Ova saznanja su od ključnog značaja za planiranje i unaprijeđenje budućih mjera ruralnog razvoja u Crnoj Gori, a posebno za IPARD III program, koji ima za cilj da nastavi da podržava ruralni razvoj sa fokusom na inovacije, digitalizaciju i održivost. Evaluacija je pokazala kako je sprovođenje IPARD II programa u Crnoj Gori uz određene probleme koji su rješavani "u hodu" bilo uspješno, te kako se ukupna realizacija programa može ocijeniti uspješnom, kako je to prikazano u završnom poglavlju ovog dokumenta.

2. UVOD

IPARD II program 2014-2020 u Crnoj Gori predstavlja ključni instrument podrške razvoju poljoprivrede i ruralnih područja. Program je osmišljen s ciljem da omogući efikasno korišćenje sredstava iz evropskih pretpristupnih fondova (IPA II), u skladu sa Indikativnim strateškim dokumentom EU (ISD). Kroz ovaj program nastoji se podstaći usklađivanje poljoprivredne politike Crne Gore sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom Evropske unije (ZPP), jačati konkurentnost poljoprivrednog sektora, unaprijediti ruralna područja i pripremiti Crnu Gore za članstvo u EU.

IPARD II program sastoji se od tri strateška cilja, podržana sa šest mjera prikazanih u Tabeli 1, uz dodatnu Mjeru 9 - Tehnička pomoć. Međutim, tokom trajanja IPARD II perioda, samo Mjere 1, 3 i 7 su akreditovane i sprovedene, dok je Mjera 9 akreditovana pri samom kraju perioda implementacije programa, pa njeno sprovođenje nije bilo moguće.

Tabela 1: Ciljevi i mjere IPARD II programa 2014 - 2020¹

Strateški ciljevi	Mjere
Jačanje konkurentnosti poljoprivrede	Mjera 1 - Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava
	Mjera 3 - Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva
Obezbjedivanje održivog upravljanja prirodnim resursima i klimom	Mjera 7 - Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja
	Mjera 4 - Agro-ekološke-klimatske i mjere organske proizvodnje
Postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih ekonomija i zajednica, uključujući otvaranje novih radnih mjesta i zadržavanje postojećih	Mjera 5 - Implementacija lokalnih razvojnih strategija - Lider pristup
	Mjera 6 - Investicije u javnu ruralnu infrastrukturu

IPARD II program je zvanično usvojen 20. jula 2015. godine, sa ukupnim iznosom od 51.084.314 EUR bespovratnih sredstava dostupnih crnogorskim poljoprivrednicima (39.000.000 EUR iz fondova Evropske unije i 12.084.314 EUR iz nacionalnih sredstava). Nakon potpisivanja Finansijskog sporazuma između

¹ ZAVRŠNI IZVJEŠTAJ tekuća evaluacije IPARD II programa, str. 11



Vlade Crne Gore i Evropske komisije 6. decembra 2017. godine, početkom 2018. godine objavljeni su prvi javni pozivi za Mjeru 1 i Mjeru 3. Do kraja 2024. godine, raspisano je ukupno pet javnih poziva za Mjeru 1 i pet javnih poziva za Mjeru 3, dok je za Mjeru 7 objavljen samo jedan javni poziv. Detaljan pregled svih javnih poziva po mjerama dat je u Poglavlju 5 ovog izvještaja.

IPARD II program podliježe ex-post evaluaciji, u skladu sa članom 58 Sektorskog sporazuma, koja se dostavlja Evropskoj komisiji najkasnije do kraja prve godine nakon završetka perioda sprovođenja Programa.

2.1 Svrha ex-post evaluacionog izvještaja

Ex-post evaluacija IPARD II programa za Crnu Goru sprovodi se u cilju procjene efikasnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti samog programa. U skladu sa Projektnim zadatkom (Terms of Reference - ToR), koji je dat u Aneksu 1 ovog izvještaja, osnovni cilj evaluacije jeste da se utvrdi u kojoj mjeri su ciljevi programa ostvareni, uključujući unaprijeđenja u poljoprivrednoj produktivnosti, infrastrukturi i ruralnom razvoju, kao i procjenu koristi za poljoprivrednike i ruralne zajednice. Evaluacija takođe procjenjuje isplativost upotrebe resursa i administrativnih procesa, širi uticaj na poljoprivredni sektor i ruralni razvoj, kao i održivost postignutih rezultata programa.

Pored evaluacije akreditovanih mjera (tj. Mjere 1, 3 i 7), evaluacija takođe razmatra razloge neakreditovanja mjera M4, M5, M6 kao i kasne akreditacije M9 u okviru IPARD II programa. Cilj evaluacije je formulisanje preporuka za naredni programski period IPARD III programa.

Ex-post evaluacija obuhvata sve akreditovane mjere IPARD II programa, uključujući raspodjelu budžetskih sredstava i procjenu logike intervencije. Rezultati ex-post evaluacionog procesa vode ka identifikaciji izazova implementaciji, kao i faktora koji su doprinijeli uspješnoj ili neuspješnoj realizaciji programa, uz predlog preporuka zasnovanih na nalazima evaluacionog procesa. Takođe, ex-post evaluacija analizira i razloge za određene izmjene IPARD II programa, kako bi se stečena iskustva i saznanja iskoristila za efikasnije kreiranje budućih politika i programa.

Ex-post evaluacija identifikuje naučene lekcije, dobre prakse i izazove kako bi doprinijela kvalitetnijem kreiranju budućih politika i programa, osigurala odgovornost i transparentnost prema svim relevantnim akterima, kao i usklađenost sa standardima i zahtjevima izvještavanja Evropske unije.

2.2 Struktura izvještaja

Ovaj ex-post evaluacioni izvještaj strukturiran je na sljedeći način:

Rezime - pruža sažet prikaz ključnih nalaza, zaključaka i preporuka iz izvještaja. Fokusira se na ključne rezultate sprovedene evaluacije, identifikujući prednosti i slabosti programa, kao i preporučene mjere za unaprijeđenje budućih intervencija.

Uvod - sadrži kratak pregled IPARD II programa, njegovih osnovnih ciljeva i odabranih mjera. Takođe, objašnjava svrhu i strukturu izvještaja, pružajući čitaocima bolje razumijevanje konteksta evaluacije.

Kontekst evaluacije - sadrži sveobuhvatne informacije o programu, uključujući mjere koje su sprovedene tokom IPARD II perioda. Posebna pažnja posvećena je pravnom okviru i procesu akreditacije mjera, kao i logici intervencije za pojedinačne mjere (1, 3 i 7). Analizirana je struktura implementacije programa, sa posebnim osvrtom na uloge ključnih aktera kao što su NIPAK, NAO, IPARD Agencija i drugih relevantnih aktera. Predstavljeni su mehanizmi monitoringa i evaluacije programa, kao i prethodne evaluacije koje su povezane sa ovim programom.

Metodološki pristup - predstavljena je metodologija sprovedene evaluacije, uključujući dizajn evaluacije i primijenjene metode. Fokus je na pristupu zasnovanom na teoriji, utemeljenom na logici intervencije IPARD II programa, kao i na korišćenju kombinovanih metoda koje objedinjuju kvantitativne i kvalitativne tehnike



prikupljanja i analize podataka. Takođe, razmatraju se ključni pojmovi, izazovi i ograničenja za sprovođenje metodološkog pristupa.

Opis programa, mjera i budžeta - sadrži detaljan pregled planirane implementacije IPARD II programa i postavljenih ciljeva, uključujući kvantifikovane indikatore učinka za odabrane mjere. Analizirana je stvarna realizacija programa i ostvarenost ciljeva, kao i ekonomski rezultati i uticaji, uključujući uvoz i izvoz poljoprivrednih proizvoda.

Odgovori na evaluaciona pitanja - prikazana je analiza indikatora u odnosu na definisane kriterijume prosuđivanja i ciljne vrijednosti. Dati su odgovori na evaluaciona pitanja, uključujući pitanja na nivou cjelokupnog programa, zajednička evaluaciona pitanja vezana za pojedinačne mjere, kao i specifična pitanja koja se odnose na Mjere 1, 3 i 7.

Zaključci i preporuke -sadrži ključne komentare evaluatora, sumira glavne nalaze evaluacije i daje konkretne preporuke za buduće aktivnosti i unaprijeđenje programa.

Prilozi - sadrži dodatne informacije, podatke i relevantnu dokumentaciju koja podržava analize i nalaze iz prethodnih dijelova izvještaja. Prilozi omogućavaju dublje razumijevanje evaluacionog procesa i pružaju kontekst za formulisanje zaključaka i preporuka.

3. KONTEKST EVALUACIJE

3.1 Informacije o programu

Crna Gora je koristila sredstva iz IPARD II programa do 31. decembra 2024. godine s ciljem unaprijeđenja konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača i prehrambene industrije, kao i omogućavanja dodatnih ulaganja u nepoljoprivredne aktivnosti, kako bi se pripremila za buduće korišćenje sredstava iz Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) kao punopravna članica Evropske unije.

IPARD II program u Crnoj Gori obuhvatao je programski period od 2014. do 2020. godine, uz inicijalnu mogućnost korišćenja sredstava do kraja 2023. godine, u skladu sa pravilom n+3. Na osnovu odobrenja Evropske komisije, ovaj rok je produžen za dodatnu godinu - do kraja 2024. godine. U tom periodu sve investicije su morale biti završene, a sredstva za ugovorene projekte isplaćena.

Ukupna vrijednost prvobitno odobrenog programa iznosila je oko 51 milion eura, od čega je 39 miliona eura bilo obezbjeđeno iz budžeta Evropske unije, dok je preostali iznos (oko 12 miliona eura) obezbjeđen iz nacionalnog sufinansiranja. Sredstva su bila namijenjena za konkretne projekte iz oblasti poljoprivredne proizvodnje, prerade hrane i razvoja dodatnih ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima.

Glavni ciljevi IPARD II programa bili su unaprijeđenje konkurentnosti crnogorskih poljoprivrednih gazdinstava kroz modernizaciju proizvodnje, poboljšanje uslova rada i usklađivanje sa evropskim standardima kvaliteta, higijene i zaštite životne sredine. Program je takođe imao za cilj jačanje ruralne ekonomije kroz podsticanje novih djelatnosti poput ruralnog turizma i zanatstva. Značajan aspekt programa bio je i jačanje administrativnih kapaciteta relevantnih javnih institucija odgovornih za upravljanje i kontrolu sredstava, u cilju dalje pripreme Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji.

Na početku je IPARD II program predviđao sprovođenje ukupno osam mjera, ali su tokom procesa implementacije akreditovane četiri mjere. Mjera 9 - Tehnička pomoć bila je akreditovana na samom kraju IPARD II programskog perioda, pa ista nije bila korišćena. Akreditovane mjere bile su:

- ▶ **Mjera 1:** Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava, uključujući modernizaciju mehanizacije, izgradnju i rekonstrukciju objekata, uvođenje sistema za upravljanje đubrivom, zaštitu životne sredine i unaprijeđenje uslova za držanje stoke.
- ▶ **Mjera 3:** Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva, uključujući nabavku opreme za preradu, pakovanje, etiketiranje i skladištenje hrane, unaprijeđenje bezbjednosti i kvaliteta proizvoda, kao i zaštitu životne sredine.



- ▶ **Mjera 7:** Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja, koja je tokom IPARD II perioda podržavala isključivo projekte iz oblasti ruralnog turizma, bez objavljivanja poziva za sektore zanatstva i prerade na gazdinstvima.
- ▶ **Mjera 9:** Tehnička pomoć koja je imala za cilj da osigura pravilan i efikasan monitoring i evaluaciju, racionalizaciju u implementaciji mjera kao i ispunjenje obaveza informisanja, promocije i vidljivosti.

Postupak akreditacije Mjere 9 - Tehnička pomoć bio je dugotrajan i složen. Upravljačko tijelo je 2. februara 2022. godine predalo Nacionalnom službeniku za ovjeravanje (NAO) prvu verziju akreditacionog paketa za ovu mjeru. Pripremljena je Lista prihvatljivih troškova za M9 koja je usvojena od strane Evropske komisije 28. juna 2022. godine. Nakon što je prvi postupak javne nabavke za angažovanje eksterne revizorske kuće koja je bila zadužena za davanje nezavisnog mišljenja o dostavljenom paketu za Mjeru 9 IPARD II programa bio neuspješan, nova procedura pokrenuta je 15. novembra 2022. godine. Od tri pristigle ponude, izabrana je kompanija Certitudo d.o.o., sa kojom je potpisan ugovor o pružanju usluga 13. februara 2023. godine. Na osnovu izvršene analize, 9. maja 2023. godine izdat je Nezavisni izvještaj i Procjena usklađenosti u vezi sa IPARD II i Mjerom 9 - „Tehnička pomoć“. Međutim, konačan akreditacioni paket nije dostavljen Evropskoj komisiji sve do marta 2024. godine. Ovlašćenje za sprovođenje Mjere 9 dobijeno je od strane EU tek u decembru 2024. godine, odnosno u završnoj fazi sprovođenja IPARD II programa. S obzirom na to da je ostalo nedovoljno vremena za praktičnu realizaciju aktivnosti, ova mjera nije bila korišćena u okviru IPARD II programa u Crnoj Gori.

Potencijalni korisnici sredstava iz IPARD II fondova u Crnoj Gori obuhvatali su fizička i pravna lica koja se bave poljoprivrednom proizvodnjom ili preradom, kao i lica koji razvijaju nepoljoprivredne djelatnosti u ruralnim područjima. Program je takođe bio usmjeren na jedinice lokalne samouprave u cilju razvoja infrastrukture, lokalne akcione grupe za sprovođenje LEADER pristupa, kao i samo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koje je imalo pristup sredstvima u okviru mjere Tehničke pomoći radi podrške implementaciji programa. Ključno je bilo da korisnici ispune sve zakonske uslove i da njihovi projekti budu usklađeni sa standardima Evropske unije i ciljevima programa.

S obzirom da je za potrebe planiranog sprovođenja prethodnog IPARD programa za period 2007.-2014. (koji u Crnoj Gori nikad nije pokrenut), bio pripremljen veći dio dokumentacije koji se odnosi na mjere 1 i 3, njihova implementacija u periodu IPARD II programa je bila relativno jednostavna. Zahvaljujući naporima Upravljačkog tijela i IPARD Agencije, stvoreni su preduslovi za akreditaciju mjera 7 (Diversifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja) i 9 (Tehnička pomoć). Međutim za akreditaciju mjere 4 (Agro-ekološke mjere i mjere organske proizvodnje), mjere 5 (Implementacija lokalnih razvojnih strategija - LIDER pristup) i mjere 6 (Investicije u javnu ruralnu infrastrukturu) nijesu postojali svi preduslovi, od kvalitetno uspostavljene informatičke podrške, do specifičnih znanja vezanih uz nabavke po PRAG procedurama. Zato je preporuka odmah nastaviti sa započetim aktivnostima, kako bi se mjere implementirale kroz IPARD III program. Preporučuje se i korišćenje međunarodnih instrumenata podrške u implementaciji, pogotovo LIDER mjere.

Prijave za IPARD javne pozive podnosile su se putem Javnih poziva koje je raspisivalo MPŠV Crne Gore. Prijavna dokumentacija bila je obimna i zahtijevala je, između ostalog, biznis plan, tehnički opis investicije, detaljnu specifikaciju troškova, dokaz o vlasništvu nad zemljištem ili objektima i finansijske izvještaje. Od korisnika se očekivalo da pristupe procesu sa ozbiljnošću, djeluju transparentno i prihvate obavezu praćenja projekta u svim njegovim fazama - od podnošenja prijave do realizacije.

3.1.1 Pravni osnov i akreditacija IPARD II mjera u Crnoj Gori

Pravni okvir za sprovođenje IPARD II programa u Crnoj Gori obuhvata međunarodne i nacionalne propise.

Na međunarodnom nivou, najvažnija dokumenta uključuju:

- ▶ Okvirni sporazum, kojim se definišu pravila za sprovođenje pomoći, uključujući IPARD kao petu komponentu IPA programa. Usvojen je Odlukom Komisije C (2014) 6014 od 27. avgusta 2014. godine i potpisan između Evropske komisije i Crne Gore 4. juna 2015. godine. Ovaj sporazum uspostavlja principe upravljanja i sprovođenja IPA II podrške između Komisije i Crne Gore.



- ▶ Sektorski sporazum između Crne Gore i Evropske komisije, usvojen Odlukom Komisije C (2015) 1662 od 18. marta 2015. godine i potpisan 18. februara 2016. godine. Ovaj sporazum detaljnije definiše pravila implementacije, kao i odgovornosti institucija nadležnih za upravljanje i kontrolu IPARD sredstava.
- ▶ IPARD II program 2014-2020, usvojen Odlukom Komisije C (2015) 5074 od 20. jula 2015. godine i od strane Vlade Crne Gore 10. septembra 2015. godine. Ove odluke predstavljaju osnov za korišćenje finansijske pretpristupne podrške Evropske unije u okviru IPA II - politike poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2014-2020.

Dana 25. oktobra 2017. godine, Evropska komisija je zvanično potvrdila da strukture i sistemi Crne Gore za implementaciju IPARD II programa ispunjavaju minimalne uslove utvrđene Okvirnim i Sektorskim sporazumima, čime je omogućeno sprovođenje akreditovanih mjera.

Konačan preduslov za objavu prvih poziva ispunjen je 6. decembra 2017. godine, kada je stupio na snagu Finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o IPARD II podršci. Tim sporazumom su definisane odredbe koje regulišu delegiranje zadataka budžetskog sprovođenja za dvije IPARD II mjere: Mjera 1 - "Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava" i Mjera 3 - "Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva."

Na nacionalnom nivou, ključni pravni osnov uključuje:

- ▶ Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju Crne Gore, kojim se definišu mehanizmi podrške ruralnom razvoju, uključujući IPARD II program.
- ▶ Uredbe kojima se uređuju detaljni uslovi, kriterijumi i postupci za implementaciju IPARD II mjera.

3.1.2 Akreditacija i implementacija IPARD II mjera

IPARD II program u Crnoj Gori sproveden je postepeno, kroz sukcesivnu akreditaciju pojedinačnih mjera od strane Evropske komisije:

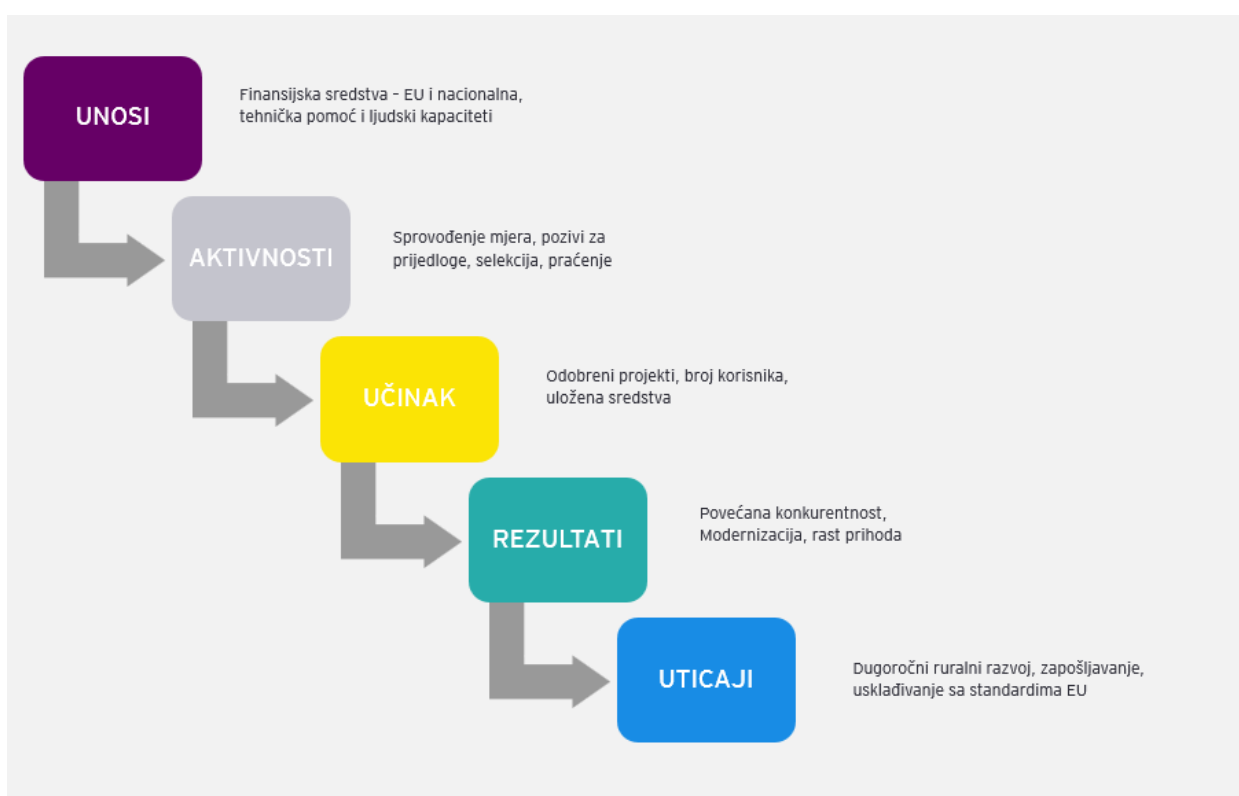
- ▶ **Mjera 1: Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava.** Akreditovana u oktobru 2017. godine. Prvi javni poziv objavljen je u februaru 2018. godine. Ukupno je sprovedeno **pet javnih poziva**.
- ▶ **Mjera 3: Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva.** Takođe akreditovana u oktobru 2017. godine, zajedno sa Mjerom 1. Prvi javni poziv objavljen je u maju 2018. godine. Ukupno je sprovedeno **pet javnih poziva**.
- ▶ **Mjera 7: Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja.** Akreditovana u novembru 2020. godine. Prvi i jedini javni poziv objavljen je u junu 2021. godine.
- ▶ **Mjera 9: Tehnička pomoć.** Akreditovana krajem decembra 2024. godine, ali nije sprovedena u okviru IPARD II perioda zbog vremenskih ograničenja.

Tabela 2: Akreditacija i implementacija IPARD II mjera

	Mjere	Datum akreditacije	Datum prvog javnog poziva	Ukupan broj objavljenih javnih poziva
1	Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava	Oktobar 2017	Februar 2018	5
3	Ulaganja u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva	Oktobar 2017	Maj 2018	5
7	Diverzifikacija farmi i razvoj poslovanja	Novembar 2020	Jun 2021	1
9	Tehnička pomoć	Decembar 2024	nije sprovedeno tokom IPARD II perioda	

3.1.3 Logika intervencije pojedinačnih mjera

Logika intervencije predstavlja osnovu za razumijevanje ciljeva, instrumenata i očekivanih rezultata IPARD II programa u Crnoj Gori. Ona prikazuje na koji način planirane aktivnosti, kroz odabrane mjere (Mjera 1, Mjera 3 i Mjera 7), teže ostvarenju specifičnih ciljeva u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i kako ti ciljevi doprinose širim razvojnim efektima.



Grafikon 1: Logika intervencije IPARD II programa

Svaka od mjera doprinosi ostvarenju specifičnih i opštih ciljeva IPARD II programa:

Mjere 1 i 3 doprinose modernizaciji sektora i jačanju konkurentnosti.

Mjera 7 je usmjerena na socio-ekonomsko osnaživanje ruralnih zajednica kroz diverzifikaciju prihoda.

Sve mjere zajedno doprinose jačanju otpornosti ruralnih područja i usklađivanju sa zahtjevima tržišta Evropske unije.

Identifikovane potrebe u okviru IPARD II programa

Mjera 1 - Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava

IPARD II program kao ključne razloge za intervencije u okviru Mjere 1 navodi slabosti poljoprivrednog sektora u Crnoj Gori, koje se odnose na nepovoljnu strukturu gazdinstava, visok udio malih poljoprivrednih gazdinstava, izraženu fragmentaciju poljoprivrednog zemljišta, nizak stepen modernizacije proizvodnih kapaciteta, kao i nedostatak investicionog kapitala. Prema sprovedenim analizama, svi ovi faktori utiču na



nedostatak primarnih poljoprivrednih proizvoda u svim kategorijama, a posebno mesa i mlijeka - i to kako za potrebe domaćeg tržišta u svježem stanju, tako i za potrebe prerađivačke industrije. Mjera 3 - Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda

Mjera 3 - Investicije u fizički kapital vezane za preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva

Za sektor prerade, IPARD II program ističe potrebu za unaprijeđenjem kvaliteta prehrambenih proizvoda u Crnoj Gori, kroz uvođenje standarda kvaliteta i bezbjednosti hrane, radi povećanja konkurentnosti na domaćem tržištu, ali i omogućavanja plasmana proizvoda na tržišta zemalja regiona, a naročito na teritoriju Evropske unije. Takođe, naglašava se nedostatak kapaciteta za sakupljanje nusproizvoda životinjskog porijekla, kao i za tretman čvrstog i tečnog otpada u cilju zaštite životne sredine.

Mjera 7 - Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja

Kroz Mjeru 7, IPARD II program ima za cilj da ublaži trend odlaska mladih iz ruralnih područja i da unaprijedi kvalitet života i rada na selu. Pored toga, program predviđa da će diverzifikacija omogućiti očuvanje postojećih radnih mjesta, s obzirom na to da je nezaposlenost u ruralnim sredinama izraženija nego u urbanim. Intervencije u okviru ove mjere usmjerene su na unaprijeđenje mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima Crne Gore, posebno u nepoljoprivrednim djelatnostima, kao i na obezbjeđivanje pristupa osnovnim uslugama i infrastrukturi, čiji je razvoj u ovim područjima nedovoljan i u zaostatku.

Logički okvir i indikatori po mjeri

Logički okvir IPARD II intervencije implementira se kroz strukturisan skup indikatora na pet hijerarhijskih nivoa: unosi, aktivnosti, učinak, rezultati i uticaji. Ovi indikatori omogućavaju praćenje i evaluaciju uspjeha sprovođenja za svaku od primijenjenih mjera (Mjera 1, Mjera 3 i Mjera 7). Tabela 3 prikazuje ključne indikatore za svaki nivo logike kroz tri pomenute mjere:

Tabela 3: Ključni indikatori za nivoe logike

Nivo logike	Opis	Indikatori M1	Indikatori M3	Indikatori M7
Unosi	Resursi obezbijedeni za implementaciju mjere	▶ Ukupno odobreni budžet po mjeri (1, 3, 7) ▶ Iznos doprinosa EU ▶ Iznos nacionalnog sufinansiranja		
Aktivnosti	Ključne aktivnosti institucija i korisnika za implementaciju	▶ Broj objavljenih javnih poziva po mjeri (1,3,7) ▶ Broj primljenih prijava ▶ Broj odobrenih projekata		
Učinak	Neposredni i direktni rezultati sprovedenih aktivnosti	- Broj podržanih projekata - Broj gazdinstava koja sprovode projekte modernizacije - Broj gazdinstava koja progresivno usklađuju proizvodnju sa EU standardima - Broj gazdinstava koja ulažu u proizvodnju	- Broj podržanih projekata - Broj preduzeća koja sprovode projekte modernizacije - Broj preduzeća koja se usklađuju sa EU standardima - Broj preduzeća koja ulažu u obnovljive izvore energije	- Ukupan broj podržanih projekata - Ukupan broj objekata: 1. konstruisanih 2. rekonstruisanih - Broj korisnika - registrovanih poljoprivrednih gazdinstava - Broj investicija u obnovljive izvore energije



		energije iz obnovljivih izvora - Broj gazdinstava koja ulažu u upravljanje đubrivom radi smanjenja emisije N ₂ O i metana - Ukupna vrijednost investicija u fizički kapital podržanih gazdinstava	- Ukupna vrijednost ulaganja u fizički kapital (EUR) - Broj novootvorenih radnih mjesta (bruto)	- Broj investicija za tretman otpada i otpadnih voda - Broj novootvorenih radnih mjesta - Ukupna vrijednost investicija
Rezultati	Kratkoročne i srednjoročne promjene kod korisnika i u sektoru	Povećanje proizvodnje (npr. u tonama, litrima) - Povećanje prihoda gazdinstava - Smanjenje troškova proizvodnje po jedinici - Broj gazdinstava usklađenih sa EU standardima (npr. higijena, zaštita životne sredine)	- Pобољшан квалитет производа и безбједност хране - Povećana prodaja i pristup tržištima - Veća dodata vrijednost po jedinici prerađenog proizvoda - Bolja usklađenost sa sanitarnim i veterinarskim EU standardima	- Veća stabilnost prihoda u ruralnim domaćinstvima - Veća preduzetnička aktivnost u ruralnim područjima - Manje oslanjanje na primarnu poljoprivrednu proizvodnju - Raznovrsnija i otpornija ruralna ekonomija
Uticaji	Dugoročne promjene koje doprinose ruralnom razvoju i održivosti	- Povećana konkurentnost sektora (npr. izvoz, tržišni udio) - Smanjenje napuštenih ruralnih gazdinstava - Povećana zaposlenost u ruralnim područjima - Broj održivih i tržišno orijentisanih gazdinstava	Povećana konkurentnost agro-prehrambenog sektora - Unaprijeđen izvozni potencijal prerađenih proizvoda - Povećan prihod i stabilnost prerađivača u ruralnim područjima - Jača integracija u EU i regionalne lance vrijednosti	- Smanjeno iseljavanje i migracije iz ruralnih područja - Pобољшан квалитет живота на селу - Jače lokalne ekonomije i veće zapošljavanje - Veća socijalna inkluzija i rodna ravnopravnost

3.1.4. Struktura sprovođenja IPARD II programa: uključeni akteri i institucionalni kontekst

Okvirni sporazum između Crne Gore i Evropske komisije iz 2015. godine, kojim se uređuju pravila za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II), definiše sljedeću institucionalnu strukturu i nadležna tijela:

1. Nacionalni IPA koordinator (NIPAK);
2. Nacionalni ovlašćeni službenik za ovjeravanje (NAO);
3. Operativna struktura za programe ruralnog razvoja:



- a) Upravljačko tijelo - odgovorno za pripremu i sprovođenje programa, uključujući izbor mjera i njihovu promociju, koordinaciju, evaluaciju, praćenje i izvještavanje o sprovođenju programa;
- b) IPA Agencija za ruralni razvoj (IPARD Agencija) - odgovorna za promociju, odabir projekata, kao i za ovjeru, kontrolu i knjiženje obaveza i plaćanja u vezi sa sprovođenjem isplata.
- 4. Upravljačka struktura (uključujući kancelariju za podršku NAO i Računovodstveno tijelo) i
- 5. Revizorsko tijelo.

Uloge i odgovornosti struktura, tijela i entiteta uspostavljenih u skladu sa Okvirnim sporazumom su sljedeće:

Nacionalni IPA koordinator (NIPAK)

Odgovoran za ukupnu koherentnost i koordinaciju programa koji se finansiraju iz IPA II:

- ▶ Preduzima mjere kako bi osigurao da se tokom sprovođenja IPA II podrške preduzimaju odgovarajuće aktivnosti u pravcu ostvarenja ciljeva definisanih operacijama ili programima za koje su delegirane budžetske nadležnosti;
- ▶ Koordinira izradu plana evaluacije u konsultaciji sa Evropskom komisijom, koji opisuje evaluacione aktivnosti koje će se sprovesti u različitim fazama implementacije.

Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO)

- ▶ Odgovoran za uspostavljanje Upravljačke strukture;
- ▶ Djeluje kao jedini kontakt sa Evropskom komisijom za sva pitanja koja se odnose na IPARD program, uključujući:
- ▶ Distribuciju dokumenata i smjernica Evropske unije koje se odnose na sistem upravljanja i kontrole svim tijelima odgovornim za njihovo sprovođenje, kao i koordinisanu primjenu istih;
- ▶ Podnošenje zahtjeva za povjeravanje budžetskih zadataka;
- ▶ Dostavljanje Evropskoj komisiji kompletne evidencije o svim računovodstvenim podacima neophodnim za statističke i kontrolne svrhe;
- ▶ Ocjenjuje sve predložene proceduralne izmjene koje se odnose na sprovođenje programa i finansijsko upravljanje a koje su inicirane od strane Operativne i/ili Upravljačke strukture; informiše Komisiju i dostavlja kopiju izvještaja Revizorskom tijelu u vezi sa svim značajnim promjenama, uključujući godišnje izvještavanje, procjene, odgovarajuća obrazloženja za dalja postupanjai prateću dokumentaciju radi pregleda i odobrenja prije njihove primjene.

Operativna struktura

Operativna struktura zadužena je za pripremu, sprovođenje, informisanje i vidljivost, praćenje i izvještavanje o programima, kao i njihovu evaluaciju kada je to relevantno, u skladu sa principima dobrog finansijskog upravljanja. Takođe, odgovorna je za obezbjeđivanje zakonitosti i pravilnosti troškova nastalih tokom sprovođenja programa za koje je nadležna.

Operativnu strukturu za IPARD II program čine Upravljačko tijelo i IPARD Agencija.

Funkcije Upravljačkog tijela obavlja Direktor za ruralni razvoj (DzRR), dok funkcije IPARD Agencije sprovodi Direktor za plaćanja (DzP), kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV).

Upravljačko tijelo (MA)

Upravljačko tijelo odgovorno je za pripremu i sprovođenje IPARD II programa.

- ▶ Izrada IPARD II programa, njegovih izmjena i dopuna;
- ▶ Kontrola i verifikacija mjera u saradnji sa IPARD Agencijom (IA);
- ▶ Odabir mjera za svaki javni poziv i određivanje trenutka objave, definisanje uslova prihvatljivosti i finansijske raspodjele po mjeri i pozivu. Odluke se donose zajedno sa IA;
- ▶ Obezbeđivanje da je odgovarajući nacionalni pravni osnov za sprovođenje IPARD II programa na snazi i ažuriran po potrebi;



- ▶ Pružanje stručne podrške radu IPARD II Odbora za nadgledanje kroz obezbjeđivanje dokumentacije za praćenje implementacije;
- ▶ Uspostavljanje sistema izvještavanja i razmjene informacija za prikupljanje finansijskih i statističkih podataka o napretku IPARD II programa, na osnovu informacija dostavljenih od strane IA. Te informacije se dostavljaju IPARD II Odboru za nadgledanje;
- ▶ Predlaganje izmjena i dopuna IPARD II programa Evropskoj komisiji, nakon konsultacija sa IA i uz odobrenje IPARD II Odbora za nadgledanje;
- ▶ Priprema godišnjeg akcionog plana za aktivnosti planirane u okviru mjere Tehnička pomoć, koji se dostavlja IPARD II Odboru za nadgledanje na odobrenje;
- ▶ Izrada plana evaluacije i njegovo dostavljanje IPARD II Odboru za nadgledanje u roku od najviše godinu dana od usvajanja od strane Komisije; informisanje Odbora i Komisije o napretku u sprovođenju plana;
- ▶ Podnošenje akcionog plana koji se odnosi na vidljivost i komunikaciju, uz obavještanje Komisije (nakon konsultacija sa IPARD II Odborom za nadgledanje).

IPARD Agencija (IA)

IPARD Agencija odgovorna je za:

- ▶ Izdavanje potvrda u vezi sa kontrolom i verifikacijom mjera;
- ▶ Izradu javnih poziva i objavljivanje uslova i kriterijuma prihvatljivosti (u konsultaciji sa MA);
- ▶ Odabir projekata za implementaciju;
- ▶ Preciziranje ugovornih obaveza u pisanom obliku između IA i krajnjih korisnika (izdavanje saglasnosti za početak radova / informisanje o sankcijama u slučaju nepoštovanja obaveza);
- ▶ Praćenje napretka u realizaciji projekata;
- ▶ Izvještavanje o postignutom napretku u sprovođenju mjera;
- ▶ Informisanje korisnika o doprinosu Evropske unije u okviru projekta;
- ▶ Obezbjedivanje da NAO, Upravljačka struktura i Upravljačko tijelo (MA) dobiju sve neophodne informacije za obavljanje svojih nadležnosti;
- ▶ Obezbjedivanje usklađenosti sa obavezama publiciteta;
- ▶ Prije potpisivanja ugovora sa korisnicima koji se odnose na investicione projekte u infrastrukturi, vršenje procjene da li isti generišu značajan neto profit, a ukoliko se utvrdi da generišu, osigurati da odobrena pomoć ne premašuje 50% ukupnih troškova;
- ▶ Obezbjedivanje da odobrena javna pomoć ne premašuje propisane maksimalne limite.

U toku izrade ovog izvještaja Vlada Crne Gore donijela je Prijedlog Zakona o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva, kojim se među ostalim predviđa i uspostava Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ruralnom razvoju i ribarstvu, kao samostalnog tijela.

Upravljačka struktura

Upravljačku strukturu čine Nacionalni fond i Kancelarija za podršku NAO-u. Nacionalni fond je odgovoran za finansijsko upravljanje IPARD programom. Nacionalni fond pruža podršku NAO-u u ispunjavanju njegovih zadataka, posebno u dijelu upravljanju IPA II računima i finansijskim operacijama, i odgovoran je za zadatke finansijskog upravljanja u okviru IPA II podrške, te finansijskog izvještavanja, pod odgovornošću NAO-a. Kancelarija za podršku NAO-u vrši aktivnosti u vezi sa uspostavljanjem strukture za sprovođenje IPA programa, sprovodi kontrolne aktivnosti nadgledanja sistema uspostavljenog unutrašnjeg kontrolnog okvira i pruža asistenciju NAO-u u izvršavanju njegovih funkcija. Nacionalni službenik za ovjeravanje uz podršku Upravljačke strukture koristi različite kontrolne mehanizme u cilju utvrđivanja efektivnog i efikasnog funkcionisanja internog kontrolnog okvira svih institucija uključenih u programe pod okriljem IPA II i IPA III perspektive.

Revizorsko tijelo

Revizorsko tijelo (RT) je nezavisno od NIPAK-a, NAO-a, kao i upravljačkih i operativnih struktura. RT posjeduje potrebnu finansijsku autonomiju.

Monitoring i evaluacija



Monitoring i evaluacija IPARD II programa vrše se s ciljem kontrole efektivnosti, efikasnosti, koherentnosti i kvaliteta sprovođenja programa. Monitoring se sprovodi poređenjem sa indikatorima utvrđenim u IPARD II programu. Odbor za nadgledanje IPARD II programa (MC) podnosi izvještaj IPA Odboru za monitoring i Evropskoj komisiji, u skladu sa sektorskim i okvirnim sporazumima, o postignutom napretku u sprovođenju mjera.

Monitoring obuhvata sistematsko prikupljanje podataka, analizu, komunikaciju i korišćenje informacija u svrhu upravljanja i donošenja odluka o programu. IPARD Agencija prikuplja podatke od aplikanata, ažurira ih prilikom potpisivanja ugovora i isplata, potvrđuje ih i dostavlja u vidu tabela za praćenje i dodatne dokumentacije na zahtjev i u formatu koji propisuje Upravljačko tijelo. Tabele za praćenje izrađuju se zasebno za svaku mjeru, a podaci se prikazuju kroz monitoring indikatore.

Evaluacije su osmišljene s ciljem unaprijeđenja kvaliteta, efektivnosti i dosljednosti pomoći Unije, kao i za poboljšanje strategije i sprovođenja IPARD II programa. Program je predmet ex-ante i ex-post evaluacija, dok se srednjoročne (interim) evaluacije sprovode po potrebi. Ex-ante evaluacija je sprovedena prije početka implementacije, interim evaluacija je sprovedena nakon treće godine implementacije IPARD II programa, dok se ex-post evaluacija sprovodi nakon implementacije IPARD II programa, u skladu sa Sektorskim sporazumom. Kroz ove procjene analiziraju se korišćenje sredstava, efektivnost i efikasnost programiranja, socio-ekonomski uticaji i usklađenost sa definisanim ciljevima i prioritetima. Evaluacije ne služe samo za ocjenu trenutnog stanja politike ruralnog razvoja, već i za identifikaciju ključnih faktora uspjeha ili izazova tokom sprovođenja programa. Upravljačko tijelo je nadležno za pripremu plana evaluacije i za dostavljanje godišnjeg izvještaja IPARD II Odbor za nadgledanje sa detaljima o postignutim rezultatima iz plana evaluacije. Takođe, Upravljačko tijelo dostavlja izvještaj o nalazima i preporukama iz evaluacija nadležnim državnim institucijama i Evropskoj komisiji. U skladu sa okvirnim sporazumom, Upravljačko tijelo, IPARD Agencija, IPARD II Odbor za nadgledanje i Komisija zajednički ocjenjuju kvalitet i posljedice sprovedenih evaluacija.

IPARD II Odbor za nadgledanje

Odborom za nadgledanje IPARD II programa predsjedava visoki zvaničnik iz Crne Gore. IPARD II Odbor za nadgledanje čine predstavnici relevantnih organa i institucija, kao i odgovarajući partneri iz oblasti ekonomije, društva i zaštite životne sredine, zatim, gdje je to primjenjivo, predstavnici međunarodnih organizacija, uključujući međunarodne finansijske institucije i organizacije civilnog društva. Predstavnici Evropske komisije, operativnih struktura, NAO i NIPAK-a učestvuju u radu Odbora bez prava glasa. Nadležnosti IPARD II Odbora za nadgledanje uključuju, između ostalog:

- ▶ Razmatranje rezultata IPARD II programa, posebno ostvarenja ciljeva definisanih za različite mjere i napretka u korišćenju finansijskih sredstava dodijeljenih tim mjerama. U tom smislu, Upravljačko tijelo (MA) je dužno da obezbijedi dostupnost svih relevantnih informacija o napretku mjera IPARD II Odboru za nadgledanje i NIPAK-u;
- ▶ Periodično praćenje napretka u ostvarivanju ciljeva utvrđenih IPARD II programom;
- ▶ Razmatranje i, ukoliko je potrebno, odobravanje prijedloga Upravljačkog tijela za izmjene i dopune IPARD II programa;
- ▶ Razmatranje i usvajanje godišnjih i završnih izvještaja o implementaciji;
- ▶ Razmatranje rezultata evaluacija IPARD II programa;
- ▶ Razmatranje i odobravanje plana vidljivosti i komunikacije;
- ▶ Razmatranje i odobravanje indikativnog akcionog plana za sprovođenje aktivnosti u okviru Tehničke pomoći.

3.2 Proces evaluacije

Okvir za evaluaciju prvobitno je definisan u Opisu zadatka (ToR), a kasnije je preciziran i operacionalizovan od strane Projektnog tima kroz Početni izvještaj (Inception Report). Ovaj revidirani okvir dobio je odobrenje naručioca - Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Metodologija evaluacije, zajedno sa

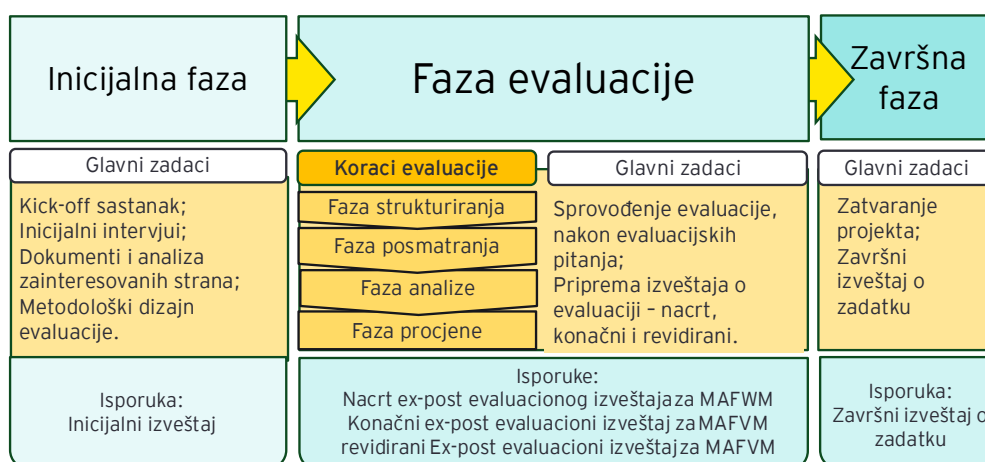


odgovarajućom matricom, razvijena je na osnovu sljedećih komponenti: relevantnost, efikasnost, efektivnost, uticaj i održivost.

Evaluacija je sprovedena u tri faze: Inicijalna faza, faza evaluacije i Završna faza, kako je prikazano u Grafikonu 2. Inicijalna faza trajala je od 15. januara do 15. februara 2025. godine i prvenstveno je služila za početno prikupljanje podataka, angažovanje relevantnih aktera i potvrdu metodologije evaluacije. Faza evaluacije, koja je trajala od 15. februara do 15. juna, obuhvatila je primjenu različitih metoda za prikupljanje informacija od svih zainteresovanih strana i korisnika programa, a potom je sprovedena detaljna analiza prikupljenih podataka radi donošenja zaključaka i izrade preporuka. Završna faza, koja je trajala jedan mjesec - do 15. avgusta, obuhvatala je realizaciju administrativnih zadataka i izradu konačnog izvještaja projekta.

Tokom procesa evaluacije, projektni tim se vodio pitanjima definisanim u Opisu zadatka (ToR):

- ▶ Evaluaciona pitanja na nivou programa,
- ▶ Zajednička evaluaciona pitanja za mjere,
- ▶ Zajednička evaluaciona pitanja za Mjeru 1,
- ▶ Zajednička evaluaciona pitanja za Mjeru 3
- ▶ Zajednička evaluaciona pitanja za Mjeru 7.



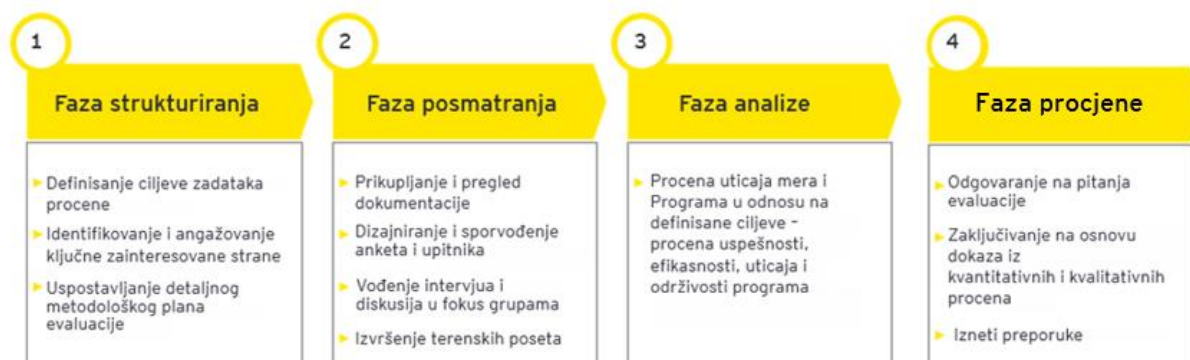
Grafikon 2: Tri faze ex-post evaluacije

3.2.1 Inicijalna faza

Inicijalna faza je započela potpisivanjem ugovora o sprovođenju ex-post evaluacije, u okviru koje je tim eksperata održao zajedničke sastanke. Tokom ove faze, izvršeno je prikupljanje i analiza početne dokumentacije, kao i održavanje uvodnih sastanaka sa relevantnim zainteresovanim stranama. Faza je završena 15. februara dostavljanjem Inicijalnog izvještaja, u kojem je predstavljen okvir evaluacionog procesa.

3.2.2 Faza evaluacije

Faza evaluacije sprovedena je u skladu sa smjernicama za ex-post evaluaciju IPARD II programa 2014-2020. Proces evaluacije sastojao se od četiri glavne faze: **strukturiranje, posmatranje, analiza i procjena**.



Grafikon 3: Faze evaluacije

Faza strukturiranja. Faza strukturiranja, odnosno pripremna faza, obuhvatila je definisanje ciljeva evaluacije, izbor odgovarajućih evaluacionih kriterijuma i metodologija, kao i formiranje evaluacionog tima. Pripremna faza je otpočela potpisivanjem ugovora o ex-post evaluaciji, nakon čega su uslijedili prikupljanje i analiza početne dokumentacije te organizacija preliminarne sastanaka sa relevantnim zainteresovanim stranama. Ovi sastanci imali su za cilj predstavljanje postupka evaluacije i preciznije raspodjele aktivnosti, kako bi se osigurala jasna podjela zadataka. Tokom ove faze, započelo je prikupljanje informacija, podataka i priprema analitičkih alata neophodnih za odgovor na evaluaciona pitanja. Faza je zaključena Inicijalnim izvještajem, kojim je dat sveobuhvatan prikaz evaluacionog procesa.

Faza posmatranja. Primarni fokus tokom faze posmatranja bio je prikupljanje i pregled podataka. Kako bi se IPARD II program ocijenio na adekvatan način, korišćen je kombinovani metodološki pristup, koji je integrisao kvalitativne i kvantitativne metode prikupljanja podataka. Ova sveobuhvatna strategija imala je za cilj obezbjeđenje kompletnog pregleda o efektivnosti i uticaju programa. Primijenjene metode uključivale su ankete i upitnike, intervjue, studije slučaja i prikupljanje dokumentacije direktno od relevantnih aktera. Detaljan opis korišćenih metoda nalazi se u tački 4.1.2.

Faza analize. U fazi analize fokus je bio na obradi prikupljenih podataka korišćenjem statističkih metoda i interpretaciji rezultata kako bi se efektivno odgovorilo na evaluaciona pitanja. Analiza je obuhvatila ključne korake: pripremu podataka, deskriptivnu analizu, kvalitativnu analizu, obradu podataka i interpretaciju nalaza. Faza je bila posvećena detaljnom ispitivanju dostupnih informacija sa ciljem procjene efekata mjera i Programa u odnosu na definisane ciljeve.

Faza procjene. Tokom faze procjene, evaluaciona pitanja su obrađena, a zaključci su izvedeni na osnovu analize u odnosu na unaprijed definisane kriterijume procjene. Ti zaključci i preporuke su utemeljeni na kvantitativnim i kvalitativnim dokazima, odražavajući efekte pojedinačnih mjera, kao i sveukupan uticaj programa.

3.2.3 Završna faza

Završna faza obuhvata aktivnosti zatvaranja projekta, uključujući prikupljanje sve relevantne dokumentacije vezane za projekat, organizaciju sastanka za zatvaranje projekta, kao i izradu završnog



izvještaja o realizaciji zadatka. Ovaj izvještaj sadržaće sve sprovedene aktivnosti, izvršene analize, izrađene isporuke (deliverables) i evaluacione izvještaje.

3.3 Prethodne evaluacije povezane sa programom

Napomena: Izvještaji i zaključci iz ex-ante i interim evaluacije IPARD II programa preuzeti su iz ranijih izvještaja, i tim koji je radio na ex-post evaluaciji IPARD II programa nije vršio nikakve izmjene u komentarima i preporukama. Zaključke i preporuke prethodnih evaluacija potrebno je posmatrati u kontekstu izmjena koje su se desile kroz različite verzije IPARD II programa, od kojih neke već uključuju date preporuke.

3.3.1 Ex-ante evaluacija IPARD II programa (maj 2015.)

Ex-ante evaluacija IPARD II programa 2014-2020 za Crnu Goru, sprovedena 2015. godine od strane *Agrotec SpA*, imala je za cilj optimizaciju raspodjele budžetskih sredstava u okviru IPARD programa, poboljšanje kvaliteta programiranja, kao i doprinos jačanju kapaciteta za buduće aktivnosti praćenja i evaluacije.

Glavni zaključci evaluacije:

- ▶ Program i planirane intervencije odabranih mjera (Mjera 1 - investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava, Mjera 3 - investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda, i Mjera 7 - Diversifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja, uz dodatak mjere 9 Tehnička pomoć) su relevantne i usklađene sa potrebama sektora.
- ▶ Mjere 1 i 3 su od izuzetne važnosti za jačanje konkurentnosti sektora i usklađivanje sa standardima EU.
- ▶ Mjera 7 je od posebnog značaja, dobrim dijelom zbog potrebe za rastom prihoda i zapošljavanjem u ruralnim područjima Crne Gore.
- ▶ Mjera Tehnička pomoć je ocijenjena kao relevantna i razumna.
- ▶ Potrebe i problemi u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru se mogu bolje dokumentovati. Izazovi u ovim sektorima se odnose, između ostalog, na mala i fragmentirana gazdinstva, nedostatak pristupa zemljištu i nedostatak pristupa kreditima. Potrebe uključuju poboljšano upravljanje vodama, pristup tržištima, kao i pristup turistima i drugim potrošačima, uključujući i pristup znanju, tehnologiji i inovacijama.

Glavne preporuke ex-ante evaluacije:

- ▶ Ojačati opravdanje intervencije uz pomoć bolje dokumentacije podataka. Iskoristiti ažurirane sektorske analize za poboljšanje dokumentacije.
- ▶ Pojasniti kako se izračunava ekonomski doprinos poljoprivrede BDP-u, kada samo mali dio porodičnih gazdinstava proizvodi za tržište i uglavnom proizvodi za samoodržavanje? Da li je doprinos BDP-u samo tržišno orijentisani dio ili takođe procjena dijela za samoodržavanje?
- ▶ Dokumentacija izazova i potreba u poljoprivrednom podsektoru je slaba, a podaci o proizvodnji iz sektorskih analiza mogli bi se bolje iskoristiti. Nedostaju podaci, neki su netačni. Analiza ne pruža jasnu i koherentnu sliku podsektora. Pogledajte nacrt programa sa TC za detaljne komentare.
- ▶ Nema stvarne ekonomske analize situacije u poljoprivredi, posebno u preradi hrane. Nema podataka o ekonomskoj važnosti prerade hrane. Nema podataka o trgovini, iako su dostupni pouzdani podaci o izvozu i uvozu u vrijednosti i obimu. Prepoznate su slabosti MONSTAT podataka, ali sektorske analize uključuju podatke koji se mogu iskoristiti.
- ▶ Razmotriti uvođenje svih relevantnih mjera u nacrt programa sada, neke od njih su spremne za pokretanje, dok su neke uspravane mjere koje će biti otvorene u kasnijoj fazi, kada se razvije institucionalni kapacitet (Servis za proširenje, Grupe proizvođača, Agro-okruženje, LEADER pristup, Ruralna infrastruktura).
- ▶ Opisati obrazloženje raspodjele sredstava među mjerama i osigurati da opravdanja budu transparentna.



- ▶ Uporediti svu relevantnu nacionalnu legislativu sa EU standardima kako bi se mapirali razmaci između nacionalnih minimalnih standarda (NMS) i EU standarda. Provjeriti koji postojeći NMS su već u skladu sa EU standardima. Ako se smatra potrebnim, pripremiti zahtjev za Evropsku komisiju za derogaciju od relevantne EU regulative.
- ▶ Ojačati Upravljačko tijelo i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja u i kapacitet osoblja (u smislu broja i kompetencija).
- ▶ Pripremiti analizu radnog opterećenja za Agenciju za plaćanje u svjetlu iskustava iz MIDAS-a i IPARD-a.
- ▶ Ponovo razmotriti u kojoj mjeri su IT sistemi potrebni kako bi se osiguralo odgovarajuće upravljanje projektima resursa, odgovarajuće praćenje i evaluacija, kao i za dobijanje akreditacije.
- ▶ Razmotriti uspostavljanje zajedničke tehničke radne grupe za koordinaciju i poboljšanje sprovođenja postojećih propisa i pripremu za razvoj i implementaciju mjera agri-okruženja-klime.
- ▶ Proveriti postojeće Kodekse dobre poljoprivredne i ekološke prakse i osigurati da oni zadovoljavaju potrebe i realnost poljoprivredne situacije u Crnoj Gori (npr. zahtjevi vezani za skladištenje stajskog đubriva).

3.3.2 Tekuća evaluacija IPARD II programa (19. decembar, 2021. godine)

Tekuća evaluacija IPARD II programa, sprovedena 2019. godine od strane Ecorys Hrvatska d.o.o., obuhvata period **od 2018. do kraja 2020. godine**. Glavni cilj evaluacije bio je predložiti inicijative za poboljšanje kvaliteta IPARD II programa i njegove implementacije. Tekuća evaluacija je takođe procijenila konzistentnost dobijenih rezultata i uticaja sa ex-ante procjenom, kao i kvalitet praćenja i implementacije programa, te ekonomske rezultate i uticaje IPARD II programa. Ključni nalazi sprovedene tekuće evaluacije su kako sledi:

- ▶ Od početka programa 2018. godine do kraja perioda evaluacije (decembar 2020.) sprovodile su se samo Mjera 1 i Mjera 3.
- ▶ Mjera 1 se sprovodila kroz 2 Javna poziva. Ukupan broj prijava bio je 569, od kojih je 143 odbijenih. Od ugovorenih 285 projekata, 163 su plaćena u prosječnoj vrijednosti investicije od 42.000 eura. Tokom 2020. godine dominiraju sektor mlijeka i sektor voća, čineći 146 od ukupno 158 realizovanih i plaćenih projekata tokom te godine.
- ▶ Mjera 3 se sprovodila kroz 2 Javna poziva. Ukupan broj prijava bio je 97, od kojih je 40 odbijeno. Samo 6 projekata je plaćeno, u prosječnoj vrijednosti investicije od 628.000 eura.
- ▶ Mjera 7 je akreditovana kasno u procesu, sa prvim Javnim pozivom u 2021. godini te nije razmatrana tokom evaluacije.

Glavne preporuke iz tekućih evaluacija prikazane su u tabeli 4 ispod:

Tabela 4: Glavne preporuke iz tekućih evaluacija

Preporuke relevantne kratkoročno	Preporuke relevantne srednjeročno
▶ Priprema analize potreba za obukom (TNA) za zaposlene u Upravljačkom tijelu (MA) i sprovođenje obuka ▶ Povećanje broja zaposlenih u skladu sa analizom radnog opterećenja (WLA) ▶ Reorganizacija poslova kako bi se izbjeglo preklapanje dužnosti ▶ Procjena u kojoj mjeri su svi prioritetni sektori adekvatno podržani	▶ Unaprijediti upravljanje IT sistemima kako bi se poboljšao monitoring i evaluacija za Upravljačko tijelo (MA) ▶ Uspostaviti sisteme podataka za analizu ekonomskog razvoja u poljoprivredi i prehrambenoj industriji, unutar Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MAFWM) ili u MONSTAT-u ▶ Procijeniti u kojoj mjeri je realno postavljen prioritet projekata obnovljivih izvora energije, uz



► Finalizacija FADN sistema (Farm Accountancy Data Network - Mreža za računovodstvene podatke o poljoprivrednim gazdinstvima)	razmatranje mogućnosti dodatnog povećanja njihove prioritizacije ► Uvesti model evaluacije projekata za smanjenje rizika od tzv. „mrtvog tereta“ (DW) ► Povećati efikasnost rada Direktorata za plaćanja (DP) - digitalizacijom cjelokupnih radnih procesa ► Procijeniti radne procese unutar DP-a s ciljem pojednostavljenja i ubrzanja rada ► Ažurirati bazu podataka referentnih cijena.
--	--

Napomena (EY 2025.) Boldovano su preporuke na koje su se evaluatori posebno fokusirali i u ex-post evaluaciji.

4 METODOLOŠKI PRISTUP

4.1 Dizajn ex-post evaluacije i primijenjene metode

Ex-post evaluacija IPARD II programa za Crnu Goru osmišljena je s ciljem da procijeni relevantnost, efikasnost, djelotvornost, uticaj i održivost intervencija programa sprovedenih tokom programskog perioda 2014-2020 (2024). Evaluacija ima za cilj da pruži nalaze zasnovane na dokazima o učinku IPARD II programa, informiše relevantne aktore i donosioca odluka, kao i da doprinese planiranju i unaprijeđenju budućih intervencija u oblasti ruralnog razvoja.

4.1.1. Struktura evaluacije

Ex-post evaluacija je sprovedena na osnovu pristupa zasnovanog na teoriji promjene, koja se oslanja na intervencijsku logiku IPARD II programa. Ovaj logički model opisuje kako ulazni resursi i aktivnosti treba da dovedu do rezultata, ishoda i dugoročnih uticaja, omogućavajući time strukturiranu procjenu uzročno-posljedičnih veza. Evaluacija je obuhvatila sve mjere sprovedene u okviru IPARD II programa, i to Mjeru 1 (Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava), Mjeru 3 (Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva) i Mjeru 7 (Diversifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja).

Dizajn evaluacije uključivao je set evaluacionih pitanja koji su prvenstveno izvedeni iz Zajedničkih evaluacionih pitanja (Common Evaluation Questions - CEQs) koje je uspostavila Evropska komisija, a koja obuhvataju ključne dimenzije kao što su relevantnost, djelotvornost, efikasnost, uticaj i održivost. Ova pitanja su bila prilagođena da ispituju, na primjer, u kojoj mjeri je IPARD II doprinio modernizaciji poljoprivrede, konkurentnosti agroindustrijskih preduzeća i diverzifikaciji izvora prihoda u ruralnim područjima. Ova evaluaciona pitanja su služila kao okvir za strukturiranje analize, izbor indikatora i osiguranje da su rezultati relevantni i za nacionalne i za EU politike.

4.1.2. Primijenjene metode

Primijenjen je pristup mješovitih metoda, koji kombinuje kvantitativne i kvalitativne tehnike, kako bi se osigurala sveobuhvatna i pouzdana ex-post evaluacija.

Pregled dokumenata i literature

Sprovedena je detaljna analiza relevantnih strateških dokumenata, izvještaja o monitoringu, smjernica i prethodnih evaluacija s ciljem uspostavljanja konteksta programa i pozadine njegove implementacije.



Tokom evaluacije IPARD II programa Crne Gore, pregledana je relevantna literatura i dokumentacija kako bi se obezbijedio kontekstualni okvir za evaluaciju. Ključni izvori uključuju:

Dokumenta IPARD II programa

- ▶ IPARD II program za Crnu Goru (2014-2020), verzije od 1.0 do 1.7
- ▶ Godišnji izvještaji o implementaciji IPARD II programa za period 2018-2023
- ▶ Plan vidljivosti i komunikacionih aktivnosti za IPARD II program
- ▶ Sektorske analize

Regulatorni i strateški okvir

- ▶ Uredba (EU) br. 231/2014 o uspostavljanju instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II)
- ▶ Uredba Komisije za implementaciju (EU) br. 447/2014
- ▶ Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore 2015-2020

Smjernice za monitoring i evaluaciju

- ▶ Smjernice za ex-post evaluaciju IPARD programa 2014-2020 (DG AGRI)
- ▶ Zajednički okvir za monitoring i evaluaciju (CMEF)

Statistički izvori na nacionalnom i EU nivou

- ▶ MONSTAT (Uprava za statistiku Crne Gore) - statistike iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja
- ▶ EUROSTAT - uporedni podaci o poljoprivredi i ruralnom razvoju
- ▶ Izvještaji IPARD Agencije i Upravljačkog tijela

Prethodne evaluacije i studije

- ▶ Agrotec spa., ex-ante evaluacija IPARD II programa, 2015
- ▶ Ecorys Hrvatska d.o.o., tekuća evaluacija IPARD II programa, 2021

Ostala dokumenta i izvori

- ▶ Uredba o sprovođenju i postupku korišćenja sredstava iz IPARD II programa za mjere 1, 3 i 7 (sve verzije)
- ▶ Zapisnici sa sjednica IPARD II Odbora za nadgledanje (1-10)
- ▶ Naučni članci, politike i studije relevantne za sprovođenje IPARD-a na Zapadnom Balkanu
- ▶ Društvene mreže povezane s IPARD II programom u Crnoj Gori

Kvantitativna analiza

Administrativni i monitoring podaci: Podaci koje su dostavili Upravljačko tijelo i IPARD Agencija analizirani su radi procjene učinka prema pet kategorija indikatora: ulazni, početni (baseline), izlazni, rezultatski i indikatori uticaja.

- ▶ **Input indikatori** odražavaju finansijske i administrativne resurse dodijeljene programu, uključujući ukupne javne izdatke i institucionalni kapacitet uključen u sprovođenje.
- ▶ **Početni indikatori** opisuju početne socio-ekonomske i strukturne uslove u ruralnim područjima prije sprovođenja programa i služe kao referentna tačka za procjenu promjena tokom vremena.
- ▶ **Indikatori učinka** mjere neposredne, opipljive rezultate podržanih aktivnosti, kao što su broj odobrenih projekata, podržanih korisnika ili realizovanih investicija.
- ▶ **Indikatori rezultata** mjere direktne rezultate za korisnike, na primjer poboljšanja u produktivnosti, higijenskim standardima ili uvođenju novih tehnologija.
- ▶ **Indikatori uticaja** procjenjuju šire, dugoročne efekte programa na poljoprivredni sektor i ruralna područja, uključujući konkurentnost, diverzifikaciju prihoda i zaposlenost u ruralnim područjima.

Statistički podaci: Nacionalna statistika (MONSTAT) i drugi relevantni izvori korišćeni su za podršku analizi makroekonomskih i sektorskih trendova, posebno za početnu i analizu uticaja.



Kontrafaktualna analiza: Metod kontrafaktualne analize korišćenjem randomizovanog dizajna sproveden je u cilju poređenja utvrđenih rezultata sa onima koji bi se očekivali da intervencija nije sprovedena. S obzirom na to da se ovaj tip analize oslanja na raznovrsne finansijske podatke, ona je sprovedena za korisnike Mjere 3 u okviru IPARD II programa. Prikupljeni su podaci od 230 kompanija iz Crne Gore za vremenski period 2021–2024. Od tog broja, 27 kompanija je dobilo IPARD podršku u periodu od 2019. do 2024. godine. Atributi podataka koji su prikupljeni i mogli se upoređivati za sve kompanije bili su sljedeći:

- ▶ Neto profit
- ▶ Broj zaposlenih
- ▶ Zarade prije kamata i poreza (EBIT)
- ▶ Troškovi goriva i energije
- ▶ Troškovi transporta i održavanja

U analizu su bile uključene samo kompanije za koje je ovaj skup podataka bio dostupan. Na osnovu informacija da li je kompanija primila IPARD podršku u prethodnoj kalendarskoj godini ili ranije, razvijen je model klasifikacije korišćenjem metoda mašinskog učenja. Definisano je da se kompanija smatra korisnikom IPARD podrške ako je kalendarska godina barem naredna u odnosu na godinu kada je podrška realizovana (npr. ako je podrška realizovana 2019. godine, kompanija se ne označava odmah kao IPARD korisnik, već može dobiti tu oznaku tek 2020. ili nakon te godine). Sve takve kompanije označene su kao IPARD korisnici, a sve ostale kao ne-IPARD korisnici.

Konačni skup podataka uključivao je 135 kompanija koje nijesu primile IPARD sredstva i 20 kompanija koje su označene kao IPARD korisnici. Ukupan broj slučajeva u posmatranom periodu od 2021. do 2024. godine iznosio je 494. Raspodjela tih 494 slučaja u posmatranom vremenskom periodu data je u Tabeli 5 ispod.

Tabela 5: Raspodjela odabranih kompanija po godinama i na osnovu IPARD oznake:

Godina	Bez podrške IPARD-a	Uz podršku IPARD-a
2021	107	6
2022	113	10
2023	119	13
2024	106	20

Softver *Orange data mining*² korišćen je za izradu klasifikacionog modela koji može da razlikuje kompanije koje su dobile IPARD podršku od onih koje nijesu. Isti softver korišćen je i za sprovođenje bivarijantne analize među varijablama, posebno kako bi se ispitalo da li IPARD podrška ima uticaj na posmatrane podatke i njihove karakteristike. Rezultati kontrafaktualne analize predstavljeni su u tački 5.2.2 ovog izvještaja.

² <https://orangedatamining.com/>



Kvalitativne metode

Ankete i upitnici - Strukturisani upitnici korišćeni su za prikupljanje podataka od krajnjih korisnika IPARD II programa radi procjene efikasnosti projekata, njihovog uticaja, izazova sa kojima su se korisnici suočili i zadovoljstva korisnika tokom faza prijave i implementacije. Posebno prilagođen set pitanja razvijen je za korisnike svake sprovedene mjere, kao i za one koji su se povukli iz programa. Ova pitanja su revidirana i ažurirana u skladu sa komentarima dobijenim od strane IPARD Agencije. Jedan od početnih izazova ove metode prikupljanja podataka bila je selekcija uzorka. Podaci o korisnicima, koje je obezbijedila IPARD Agencija, nijesu bili dostupni u konsolidovanom formatu, već su bili rasuti kroz brojne Excel tabele, što je proces konsolidacije i kasnije selekcije učinilo prilično složenim.

Selekcija uzorka izvršena je uzimajući u obzir više kriterijuma, uključujući region, sektor, ukupan iznos podrške, pravni status i tip investicije. Ukupan broj korisnika koji su realizovali ugovore bio je 650 u okviru Mjere 1, 81 u okviru Mjere 3 i 17 u okviru Mjere 7. Iz ovog broja, uzorak je obuhvatao 199 korisnika iz Mjere 1, 25 korisnika iz Mjere 3, dok je za Mjeru 7 uzet ukupan broj korisnika (17).

Dodatni izazov predstavljali su nedovoljni kontakt podaci korisnika, kao i netačnosti u podacima. Značajan broj korisnika nije imao email adrese, što je u velikoj mjeri otežalo prikupljanje informacija. Ovi korisnici su kontaktirani telefonom, što je dovelo do novih izazova, kao što su nepostojeći ili netačni brojevi telefona.

Upitnici su pripremljeni korišćenjem *Qualtrics*-a, online alata za kreiranje anketa i prikupljanje podataka, koji je takođe veoma jednostavan za korišćenje i popunjavanje. Ovaj alat omogućava pripremu različitih formata pitanja kako bi se povećalo angažovanje učesnika, kao i analizu podataka u realnom vremenu za trenutnu interpretaciju rezultata. Pored toga, osigurava da su svi podaci bezbjedno pohranjeni. Važno je napomenuti da ovakav softver omogućava anonimnost, što podstiče korisnike da pruže iskrene odgovore bez straha od identifikacije. Prosječno vrijeme potrebno za popunjavanje pripremljenog upitnika bilo je oko 20 minuta. U cilju veće stope odziva, upitnici su pripremljeni na lokalnom jeziku i poslani korisnicima putem Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Podaci o kontaktima korisnika iz izabranog uzorka, broju kontaktiranih lica i broju prikupljenih odgovora prikazani su u Tabeli 6 ispod. Pripremljeni upitnici predstavljeni su u Aneksu 2 ovog izvještaja.

Tabela 6: Analiza odgovora na upitnike

Mjera	Ukupan broj kandidata	Izabrani uzorak	Kandidati sa dostupnom e-poštom	Broj popunjenih upitnika e-pošte	Stopa odgovora (%) na osnovu uzorka e-pošte	Kandidati sa dostupnim brojem telefona	Obavljeni telefonski intervjui	Broj sprovedenih telefonskih upitnika	Stopa odgovora (%) na osnovu telefonskog uzorka	Kandidati bez dostupne adrese e-pošte ili broja telefona	Kandidati koji su učestvovali u više od jednog telefonskog razgovora	Ukupan broj odgovora
M1	650	199	62	28	45,2%	197	94	30	31,9%	2	11	58
M3	81	25	23	11	47,8%	25	3	1	33,3%	0	1	12
M7	17	17	12	6	50,0%	17	4	1	25%	0	0	7
Odustali	14	14	6	3	50,0%	6	0	0	0%	8	0	3

Intervjui - Dubinski strukturisani intervjui sa zainteresovanim stranama sprovedeni su radi prikupljanja kvalitativnih podataka. Intervjui su se odvijali prema unaprijed definisanoj listi pitanja, sa ciljem dobijanja detaljnih informacija o iskustvima i percepcijama učesnika programa, kontekstualnim faktorima koji utiču na ishode programa, kao i sugestijama za unaprijeđenje programa i buduće inicijative. Takođe, služili su kao instrument za triangulaciju dokaza i evaluacionih rezultata.

Intervjui su sprovedeni sa predstavnicima svih identifikovanih ključnih zainteresovanih strana, uključujući predstavnike Upravljačkog tijela (MA), IPARD Agencije (IA), Delegacije Evropske unije (DEU), Generalnog direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj Evropske komisije (DG AGRI), kao i određenim članovima Odbora za nadgledanje IPARD II programa.

Intervjui su realizovani uživo, putem interneta i u hibridnom formatu.



Tabela 7 u nastavku prikazuje institucije sa kojima su sprovedeni intervjui, vrijeme sprovođenja i korišćeni format. Razvijena pitanja za intervjue, zajedno sa zapisnicima sa sastanaka, prikazani su u Aneksu 3 ovog izvještaja.

Tabela 7: Sprovedeni intervjui

Intervju predstavnici	Datum	Mjesto
DG Agri i EUD	24.3.25.	Online sastanak
IPARD Agencija	20.3.25.	EY kancelarija, MNE
Upravljačko telo	20.3.25.	EY kancelarija, MNE
NAO	25.4.25.	NAO kancelarija, MNE

Studije slučaja/ terenske posjete - Da bi se dobili detaljni podaci od korisnika IPARD II programa, ilustrovale najbolje prakse, identifikovali izazovi u sprovođenju i istražili kvalitativni aspekti uticaja Programa, sprovedeno je pet studijskih posjeta.

Studije slučaja odabrana je kao jedna od metoda evaluacije za dobijanje dodatnih informacija o određenim temama za koje nije bilo moguće dobiti pouzdane informacije na druge načine, na primer o mogućnostima za sprovođenje ulaganja i bez sredstava IPARD II programa, čime je subjektivno bilo moguće procijeniti mogući *deadweight*. Također, studije slučaja su dodatno mogle potvrditi ili odbaciti teze do kojih smo došli primjenom drugih evaluacionih metoda. Uzorak za studije slučaja unaprijed je dogovoren s predstavnicima MA, a konačna realizacija je nešto niža od planirane, zbog kasnog odustajanja korisnika s kojima suposjete bile dogovorene. Pitanja za intervjue su unaprijed bila pripremljena kako bi se obezbijedilo prikupljanje svih potrebnih informacija od korisnika, uključujući detalje o njihovom poslovanju, ulaganjima realizovanim uz podršku IPARD II programa, rezultatima nakon završetka projekta, kao i o njihovim iskustvima učešća u Programu. Projektni tim je posjetio predstavnike iz svake od mjera koje su bile sprovedene kroz projekat. Materijali u vezi sa studijskim posjetama predstavljeni su u aneksu 4 ovog izvještaja.

Tabela 8: Pregled izvršenih terenskih posjeta

Korisnik/Kompanija	Mjera	Tip korisnika	Mesto	Datum posete
Ivica Škatarić	M1	Preduzetnik	Tuzi	23.4.2025.
Mesopromet	M3	Pravno lice	Bijelo Polje	23.4.2025.
Svetomir Baletić	M7	Fizičko lice	Nikšić	24.4.2025.
Pjeter Dušaj	M1	Fizičko lice	Tuzi	25.4.2025.
Primato P	M3	Pravno lice	Danilovgrad	25.4.2025.

Triangulacija - Radi povećanja validnosti i pouzdanosti rezultata, podaci iz različitih izvora i metoda su triangulirani. Ovakav pristup omogućio je unakrsnu provjeru dokaza i dublje razumijevanje posmatranih pojava.

4.2 Ključni pojmovi programa i zajedničkih evaluacionih pitanja, kriterijumi prosuđivanja, ciljni nivoi

Ovo poglavlje prikazuje konceptualni okvir koji je korišćen za tumačenje i odgovaranje na opšta i program-specifična evaluaciona pitanja vezana za IPARD II program. U njemu su predstavljeni ključni pojmovi, kriterijumi procjene i ciljni nivoi koji su usmjeravali ex-post evaluacioni proces.



4.2.1 Zajednička i programski određena evaluaciona pitanja

Upotreba evaluacionih pitanja, kako je definisano u zvaničnim smjernicama, pomaže evaluatorima da obezbijede koherentan i strukturiran pristup evaluaciji. Pored Smjernica za ex-post evaluaciju IPARD programa 2014-2020, evaluatori su koristili i Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju (CMEF), koji sadrži skup Zajedničkih evaluacionih pitanja (CEQ) osmišljenih da pruže minimalnu analitičku osnovu za sve države članice EU i zemlje kandidate. Ova pitanja imaju za cilj da obuhvate glavne efekte i dodatnu vrijednost programa ruralnog razvoja u EU-27 i zemljama kandidatima.

Crnogorski organ nadležan za IPARD II program bio je upoznat sa CMQ iz Vodiča za evaluaciju IPARD II programa, a tokom revizije Tenderske dokumentacije (ToR), set pitanja je dodatno prilagođen u skladu sa mjerama koje su bile akreditovane tokom sprovođenja IPARD II programa, na koje se ova evaluacija odnosi. Takav skup pitanja bio je uključen i u Inicijalni izvještaj koji je pripremio EY i koji je odobren od strane Upravljačkog tijela u martu 2025. godine.

4.2.2 Ključni pojmovi, tumačenja i evaluacioni kriterijumi

Radi obezbjeđenja konzistentnosti u ex-post evaluaciji, ključni pojmovi su definisani kako slijedi:

Efikasnost (Effectiveness): stepen do kojeg je program ostvario svoje planirane rezultate i efekte.

Efektivnost (Efficiency): odnos između uložених resursa i postignutih rezultata (isplativost).

Uticaj (Impact): širi, dugoročni efekti koji se mogu pripisati intervencijama programa.

Relevantnost (Relevance): stepen do kojeg ciljevi programa odgovaraju identifikovanim potrebama i prioritetima.

Održivost (Sustainability): vjerovatnoća da će koristi od programa opstati i nakon završetka finansiranja.

Svako evaluaciono pitanje je ocijenjeno na osnovu specifičnih evaluacionih kriterijuma, tj. mjerljivih ili uočljivih uslova koji služe kao osnova za utvrđivanje stepena uspjeha. Ovi kriterijumi su razvijeni u skladu sa intervencionom logikom programa i prilagođeni kako opštim tako i specifičnim pitanjima programa.

Na primjer, sljedeći kriterijumi su korišćeni za procjenu da li je program doprinio povećanju konkurentnosti poljoprivrednih gazdinstava:

- ▶ nivo investicija po korisniku,
- ▶ uvođenje savremenih tehnologija,
- ▶ poboljšanje kvaliteta proizvoda i pristupa tržištu.

Ovi kriterijumi su direktno povezani sa indikatorima i podržani kvantitativnim i kvalitativnim podacima.

U okviru procesa ocjene, prati se uticaj pružene podrške na kontekstualne indikatore definisane u IPARD II programu gdje god je to moguće. U slučajevima kada se vrijednost pojedinačnog indikatora ne može precizno utvrditi, primjenjuje se pravilo procjene na osnovu najbližijeg indikatora, a ako ni to nije moguće, procjena se vrši na osnovu subjektivne ocjene samog evaluacionog tima.

4.3 Tehnike za odgovaranje na evaluaciona pitanja i donošenje zaključaka

Ovo poglavlje prikazuje alate i metode evaluacije primijenjene za sistematsko i objektivno odgovaranje na evaluaciona pitanja u okviru ex-post evaluacije IPARD II programa u Crnoj Gori. Cilj je da se obezbijede transparentni, pouzdani i na dokazima zasnovani zaključci o relevantnosti, efektivnosti, efikasnosti, uticaju i održivosti programa.

Evaluaciona pitanja i tipovi podataka. Evaluaciona pitanja (EQ) su grupisana prema smjernicama EU za IPARD II evaluacije, a odgovori se zasnivaju na:

- ▶ **Kvantitativnim podacima:** statistika, finansijski podaci, pokazatelji učinka
- ▶ **Kvalitativnim podacima:** intervjui, studije slučaja, dokumenta i izvještaji



Triangulacija podataka. Za svako evaluaciono pitanje primijenjen je pristup triangulacije:

- ▶ Kombinovanje više izvora podataka (npr. intervjui + administrativni podaci + dokumentacija)
- ▶ Primjena više metoda analize (npr. komparativna analiza + analiza korelacija)
- ▶ Provjera konzistentnosti između rezultata iz različitih izvora

Triangulacija je omogućila pouzdanije odgovore, naročito u oblastima gdje su kvantitativni podaci bili ograničeni ili nepotpuni.

Analiza je uključivala pristup kombinovanja metoda i obuhvatala je:

- ▶ **Istraživanje na osnovu dokumenata i desk istraživanje:** analiza programskih dokumenata, izvještaja o implementaciji, nacionalnih strategija i zakonodavstva, kao i pregled statističkih baza podataka (MONSTAT, EUROSTAT, arhive IPARD Agencije)
- ▶ **Kvantitativna analiza.** Ova vrsta analize obuhvatila je analizu indikatora (output, rezultat, uticaj) i njihovo poređenje sa ciljnim vrijednostima, analizu korelacija i trendova radi procjene efekata i uticaja mjera (npr. investicije u preradu i zapošljavanje), kao i pristupe analizi troškova i koristi, gdje je bilo primjenjivo.
- ▶ **Kvalitativna analiza.** Kvalitativna analiza obuhvatila je analizu podataka dobijenih iz polustrukturiranih intervjua/fokus grupa sa relevantnim predstavnicima (MA, IPARD Agencija, članovi Odbora za nadgledanje itd.), kao i analizu studija slučaja za svaku intervenciju.
- ▶ **Odgovaranje na evaluaciona pitanja.** Za svako evaluaciono pitanje prikupljeni su relevantni podaci koji su zatim analizirani u odnosu na ciljeve IPARD II programa. Rezultati su procijenjeni prema unaprijed definisanim evaluacionim kriterijumima i standardima. Na kraju, korišćena je logička matrica intervencije kako bi se provjerila dosljednost između inputa, aktivnosti, outputa, rezultata i uticaja.
- ▶ **Donošenje zaključaka i evaluacija.** Zaključci su izvedeni na osnovu dokaza i jasno povezane analize, a svaki zaključak je podržan konkretnim dokazima i referencama. Gdje god je bilo moguće, korišćen je sistem ocjenjivanja (npr. veoma efektivan, djelimično efektivan, neefektivan). U slučajevima kada rezultati nijesu bili konačni, navedeni su razlozi za to (npr. nedostatak podataka, nedovoljno vremena za mjerenje efekata).

Primjer: Evaluacija efikasnosti Mjere 1 (Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava)

Kvantitativna analiza: poređenje broja odobrenih projekata i isplaćenih sredstava sa ciljnim vrijednostima

Kvalitativna analiza: intervjui sa korisnicima

Zaključak: Mjera je umjereno uspješna na osnovu procenta apsorpcije sredstava i procenta dostignuća indikatora učinka.

4.4 Problemi ili ograničenja metodološkog pristupa

Iako je evaluacija sprovedena korišćenjem sveobuhvatnog metodološkog okvira koji kombinuje kvantitativne i kvalitativne alate, tokom procesa su identifikovani brojni izazovi i ograničenja koja treba imati u vidu prilikom interpretacije rezultata i zaključaka.

1. Dostupnost i kvalitet podataka

Jedno od glavnih ograničenja bila je nepotpuna i fragmentisana dostupnost podataka iz različitih izvora. Naročito:

- ▶ Administrativni podaci IPARD Agencije su u nekim slučajevima pokazivali određene razlike, tj. prikazivali su različite finansijske podatke u zavisnosti od izvora i tabele praćenja. Ovo ukazuje na mogućnost za unapređenje sistema praćenja, što bi moglo postati još izraženije tokom



implementacije IPARD III programa, imajući u vidu očekivano veći broj odobrenih mjera i veći broj korisnika.

- ▶ U toku sprovođenja ove evaluacije, projektni tim je od strane naručitelja dobivao različite verzije pojedinih dokumenata, od kojih je svaka, uglavnom, sadržavala drugačije podatke. Zbog toga je projektni tim, osim službenih monitoring tablica, koristio i podatke iz Finalnog izvještaja o implementaciji IPARD II programa (verzija 2.0), kao i godišnjeg izvještaja za 2024. godinu.
- ▶ S obzirom na to da su korisnici Mjere 1 uglavnom poljoprivredna gazdinstva koja nijesu u obavezi da podnose finansijske izvještaje nadležnim institucijama, nije bilo moguće realno ocijeniti uspješnost njihovih preduzeća prije i poslije podrške kroz IPARD II program.

Ovo je moglo uticati na tačnost i dubinu nekih kvantitativnih analiza, naročito u mjerenju dugoročnih uticaja.

2. Vremenska ograničenja za procjenu uticaja

S obzirom na to da se radi o ex-post evaluaciji sprovedenoj ubrzo nakon završetka programa, vremenski period nije bio dovoljan da bi se u potpunosti uočile određene promjene na nivou uticaja, posebno kada je riječ o:

- ▶ Strukturnoj transformaciji poljoprivrednog sektora
- ▶ Dugoročnoj održivosti podržanih investicija
- ▶ Socioekonomskim ishodima (npr. revitalizaciji ruralnih područja)

Zbog toga se evaluacija u određenim slučajevima oslanjala na zamjenske indikatore i percepcije zainteresovanih strana kako bi se približno procijenili određeni efekti.

3. Ograničeni početni (bazni) podaci

Nedostatak sveobuhvatnih početnih (baznih) podataka za mnoge mjere otežao je uspostavljanje pouzdanih poređenja prije i poslije intervencije. Ovo je naročito bio slučaj za:

- ▶ Nivo prihoda korisnika prije intervencije (posebno za korisnike iz Mjere 1)
- ▶ Tehničke kapacitete ili produktivnost na nivou gazdinstava ili preduzeća
- ▶ Osnovne ekološke indikatore (zbog nedostatka podataka u bazi MONSTAT-a)

Kvalitativne metode (npr. intervjui, fokus grupe) su stoga primijenjene da se retroaktivno rekonstruiše početno stanje, ali pojedini indikatori, naročito oni ekološki, nijesu mogli biti ocijenjeni čak ni na ovaj način.

4. Ograničenja u angažovanju zainteresovanih strana

Uprkos dobro organizovanim metodama prikupljanja podataka od strane evaluacionog tima, uočene su određene poteškoće:

- ▶ Nizak odziv učesnika pozvanih da učestvuju u intervjuima. Posebno je bio izražen nedostatak odgovora od korisnika Mjere 3
- ▶ Ograničena dostupnost određenih ključnih sagovornika zbog institucionalnih promjena ili kadrovskih rotacija
- ▶ Nevoljnost određenog dijela korisnika da dijele finansijske ili operativne podatke

Ovo je moglo uvesti određeni stepen pristrasnosti ili smanjiti reprezentativnost pojedinih kvalitativnih nalaza.

Važno je napomenuti da su korisnici IPARD II sredstava u obavezi da obezbijede pristup informacijama o svojim investicijama tokom petogodišnjeg ex-post perioda. Trenutno nizak odziv može ukazivati na potencijalne izazove u pogledu transparentnosti korišćenja tih sredstava, što bi donosioci politika i finansijski trebalo da uzmu u obzir i adekvatno adresiraju.

Uprkos ovim ograničenjima, evaluacioni tim je primijenio strategije ublažavanja uticaja, kao što su triangulacija podataka i ekspertna validacija, kako bi se osigurala pouzdanost nalaza. Iako su neka ograničenja tipična za složene evaluacije, upotreba pomenutih strategija ublažavanja trebalo bi da obezbijedi validnost ukupnih zaključaka.



5. OPIS PROGRAMA, MJERA I BUDŽETA

Detaljan opis programa i njegovih mjera dat je u prethodnim poglavljima, posebno u odjeljku 3.1. U ovom dijelu fokus će biti na finansijskim i drugim aspektima učinka programa i mjera.

5.1 Planirana implementacija i ciljevi

Početni finansijski plan za IPARD II program (v.1), raspodijeljen po mjerama, prikazan je u tabeli 9, u nastavku. U pogledu dodijeljenih sredstava, najveći dio je bio predviđen za Mjeru 3 (46,4%), zatim za Mjeru 1 (31%), dok je za Mjeru 7 bilo planirano svega 5,7% ukupnih sredstava. Preostale mjere nijesu bile akreditovane tokom perioda implementacije IPARD II programa i kao takve nijesu obuhvaćene ovom evaluacijom.

Tabela 9: Finansijski plan za implementaciju IPARD II kroz mjere, IPARD II program, verzija 1

IPARD II verzija 1									
Mjere	Ukupne investicije	Privatni doprinos	Ukupno javno učešće	Nacionalni doprinos	EU sredstva				
1 Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava	26.294.444 €	40%	10.454.444 €	60%	15.840.000 €	25%	3.960.000 €	75%	11.880.000 €
3 Investicije u fizički kapital vezane za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva	47.386.668 €	50%	23.693.334 €	50%	23.693.334 €	25%	5.923.334 €	75%	17.770.000 €
4 Agro-ekološke mjere i organska poljoprivreda	4.117.647 €	0%	- €	100%	4.117.647 €	15%	617.647 €	85%	3.500.000 €
5 Implementacija lokalnih razvojnih strategija-LEADER pristup	766.667 €	0%	- €	100%	766.667 €	10%	76.667 €	90%	690.000 €
6 Investiranje u javnu ruralnu infrastrukturu	2.133.333 €	0%	- €	100%	2.133.333 €	25%	533.333 €	75%	1.600.000 €
7 Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja	4.512.819 €	35%	1.579.486 €	65%	2.933.333 €	25%	733.333 €	75%	2.200.000 €
9 Tehnička pomoć	1.600.000 €	0%	- €	100%	1.600.000 €	15%	240.000 €	85%	1.360.000 €
Total	86.811.578,00 €		35.727.264,00 €		51.084.314,00 €		12.084.314,00 €		39.000.000 €

Tokom sprovođenja IPARD programa došlo je do 7 izmjena, koje su uključivale promjena u finansijskim tablicama, kao što je prikazano u tabeli 10, dijelom zbog povraćaja sredstava (de-commitment), a većim dijelom zbog realociranja sredstava između mjera, uglavnom onih za koje je tokom vremena postalo jasno da neće biti akreditovanje u IPARD II periodu.

Tabela 10: Finansijski plan za implementaciju IPARD II kroz mjere, IPARD II program, verzija 1.7

IPARD II verzija 1.7									
Mjere	Ukupne investicije	Privatni doprinos	Ukupno javno učešće	Nacionalni doprinos	EU sredstva				
1 Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava	44.365.775,42 €	40%	17.746.310,17 €	60%	26.619.465,25 €	25%	6.654.866,31 €	75%	19.964.598,94 €
3 Investicije u fizički kapital vezane za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva	43.562.148,56 €	50%	21.781.074,28 €	50%	21.781.074,28 €	25%	5.445.268,57 €	75%	16.335.805,71 €
7 Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja	1.874.871,80 €	35%	656.205,13 €	65%	1.218.666,67 €	25%	304.666,67 €	75%	914.000,00 €
9 Tehnička pomoć	58.823,53 €	0%	- €	100%	58.823,53 €	15%	8.823,53 €	85%	50.000,00 €
Total	89.861.619,31 €		40.183.589,58 €		49.678.029,73 €		12.413.625,08 €		37.264.404,65 €

S promjenama verzija IPARD II programa, mijenjali su se i indikatori učinka. Tabela 11 u nastavku prikazuje kvantifikovane pokazatelje učinka za odabrane mjere IPARD II programa kroz sve verzije programa.



Tabela 11: Kvantifikovani pokazatelji učinka za odabrane mjere IPARD II programa

Mjera		Indikator	IPARD II , 2015	IPARD II, verzija 1.1	IPARD II, verzija 1.2	IPARD II, verzija 1.3	IPARD II, verzija 1.4	IPARD II, verzija 1.5	IPARD II, verzija 1.6	IPARD II, verzija 1.7	IPARD II stvarni učinak
1	Ulaganja u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	Broj podržanih projekata	850	850	850	600	550	530	670	690	650
		Broj gazdinstava koja ulažu u modernizaciju	425	850	850	600	550	530	670	690	650
		Broj gazdinstava koja se postupno usklađuju sa EU standardima	425	850	850	600	550	530	670	690	650
		Broj gazdinstava koja investiraju u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora	35	35	35	35	35	33	42	43	9
		Broj gazdinstava koja investiraju u upravljanje stočarskom proizvodnjom u pogledu smanjenja N2O i emisije metana (skladištenje stajnjaka)	250	250	250	200	150	145	183	190	39
		Ukupna ulaganja u fizički kapital po podržanim korisnicima (EUR)	26,294,444	26.399.999	26.399.999	36,155,556	36.155.556	34,152,442	43.263.553,20	44,365,775.42	26,755,064.32
3	Ulaganja u fizičku imovinu koja se odnose na preradu i stavljanje na tržište poljoprivrednih i proizvoda ribarstva	Broj podržanih projekata	150	150	150	80	70	68	68	68	81
		Broj korisnika sa projektima modernizacije	150	150	150	80	70	68	68	68	81
		Broj korisnika koji se postupno usklađuju sa EU standardima	150	150	150	80	70	68	68	68	81
		Broj korisnika koji ulažu u obnovljive izvore energije	20	20	20	20	20	19	19	19	5
		Broj novootvorenih radnih mesta (bruto)	120	120	120	60	60	58	58	58	304
		Ukupna ulaganja u fizički kapital po podržanim korisnicima (EUR)	47,386,668	47,386,668	47,386,668	47,386,666	47.386.666	45,162,148	43.855.481,89	43,562,148.56	18,421,530.30
7	Diversifikacija farmi i razvoj poslovanja	Ukupan broj podržanih projekata	120	120	120	150	150	150	45	30	17
		Broj poljoprivrednih gazdinstava/preduzeća koja razvijaju dodatne ili raznovrsne izvore prihoda u ruralnim područjima	120	120	120	-	-	-	-	-	-
		Ukupan broj objekata:	-	-	-	80	80	80	23	15	17
		1. izgrađeni	-	-	-	30	30	30	9	5	17
		2. obnovljeni	-	-	-	50	50	50	14	10	2
		Broj korisnika-registrovanih poljoprivrednih gazdinstava	-	-	-	100	100	100	28	14	10
		Broj investicija u obnovljive izvore energije (fotonaponski sistemi)	20	20	20	15	15	15	5	3	0
		Broj investicija za obradu otpada i otpadnih voda	-	-	-	20	20	20	7	4	0
		Broj novootvorenih radnih mesta (bruto)	50	50	50	30	30	30	10	6	18
		Ukupan iznos investicija	4,512,819	4,512,819	4,512,819	9.353.846	9.353.846	9.353.846	2.666.666,67	1,874,871.79	1,235,216.50
9	Tehnička pomoć	Broj promotivnog materijala sa opštim informacijama za zainteresovane (flajeri, brošure, i dr.)	83000	83000	83000	60000	30000	30000	30000	30000	N/A
		Broj javnih kampanja	375	375	100	275	100	100	100	100	
		Broj podržanih stručnih ekspertiza	15	15	10	15	10	10	2	2	
		Broj radionica, konferencija, seminara	250	250	250	250	100	100	100	100	
		Broj sastanaka IPARD II Odbora za nadgledanje	16	16	16	16	14	14	14	14	
		Broj studija na elaboraciji i implementaciji mjera IPARD II programa	60	60	30	45	20	20	4	4	
		Broj podržanih aktivnosti ruralnih mreža	23	23	12	12	12	12	2	2	
		Broj podržanih LAG-ova	23	23	12	12	12	12	2	2	

Podaci u Tabeli 11 preuzeti su iz navedenih verzija IPARD II programa, dok su podaci za stvarni učinak preuzeti iz Finalnog izvještaja o implementaciji IPARD II programa u Crnoj Gori (24.6.2025.)



S obzirom da su se tokom izmjena mijenjale alokacije unutar svake pojedine mjere, rastao je i postotak realizacije. Donja tabela prikazuje finansijsku raspodjelu sredstava kroz IPARD II program, kao i postotak iskorišćenja sredstava u odnosu na početnu alokaciju (v 1) i završnu alokaciju (v 1.7)

Tabela 12: Promjene u budžetu po mjerama, tokom IPARD II perioda

Mjere		verzije IPARD II programa							
		v 1	v 1.1	v 1.2	v 1.3	v 1.4	v 1.5	v 1.6	v 1.7
1	Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava	11.880.000 €	11.880.000 €	11.880.000 €	16.270.000 €	15.905.361,96 €	15.368.598,94 €	19.468.598,94 €	19.964.598,94 €
3	Investicije u fizički kapital vezane za preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda	17.770.000 €	17.770.000 €	17.770.000 €	17.770.000 €	17.374.975,45 €	16.935.805,71 €	16.445.805,71 €	16.335.805,71 €
4	Agro-ekološke mjere i organska poljoprivreda	3.500.000 €	3.500.000 €	3.500.000 €					
5	Implementacija lokalnih razvojnih strategija-LEADER pristup	690.000 €	690.000 €	690.000 €					
6	Investiranje u javnu ruralnu infrastrukturu	1.600.000 €	1.600.000 €	1.600.000 €					
7	Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja	2.200.000 €	2.200.000 €	2.200.000 €	4.560.000 €	4.560.000,00 €	4.560.000,00 €	1.300.000,00 €	914.000,00 €
9	Tehnička pomoć	1.360.000 €	1.360.000 €	1.360.000 €	400.000 €	400.000,00 €	400.000,00 €	50.000,00 €	50.000,00 €
Ukupno		39.000.000 €	39.000.000 €	39.000.000 €	39.000.000 €	38.240.337 €	37.264.405 €	37.264.405 €	37.264.405 €



Ovom smo evaluacijom obuhvatili i praćenje vrijednosti kontekst indikatora definisanih u IPARD II, u odnosu na one koje su postavljene kao početne u IPARD III programu, kao što je prikazano u tabelama 13 i 14.

Tabela 13: Vrijednosti socio-ekonomskih indikatora u IPARD II i IPARD III programu

		IPARD II		IPARD III	
Indikator	Jedinica mjere	Vrijednost indikatora	Najnovija dostupna godina	Vrijednost indikatora	Najnovija dostupna godina
I: SOCIO-EKONOMSKI INDIKATORI					
Stanovništvo					
Ukupno	Stanovnika	620,029	2011 Popis	623,633	2023 Popis
Ruralno	% od ukupnog	36.8	2011 Popis		
Urbano	% od ukupnog	63.2	2011 Popis		
Procijenjeni broj stanovnika po opštinama sredinom godine				619,211	2021 Projekcija
Starosna struktura					
< 15 godina	% ukupnog stanovništva	19,2	2011 Popis	18,1	2023 Popis
15-64 godina	% ukupnog stanovništva	68,0	2011 Popis	65,1	2023 Popis
65 godina i više	% ukupnog stanovništva	12,8	2011 Popis	16,8	2023 Popis
Teritorija					
Ukupno	Km2	13,812		13,812	
Ruralno	% od ukupnog				
Urbano	% od ukupnog				
Gustina naseljenosti					
Ukupno	stanovnika/km2	44.9	2011 Popis	45.15	2023 Popis
Ruralno	stanovnika/km2				
Stopa zaposlenosti (*)	*osiguranik u poljoprivredi	Podaci iz ankete o radnoj snazi (n/a)			
Ukupno	br. i %	br. = 207.6 (ukupan broj zaposlenih u hiljadama), E=43,8%	2013	br.= 319,1 (ukupan broj zaposlenih u hiljadama), E%= 56,4%	2024
Muškarci	br. i %	br.=115.2 (ukupan broj zaposlenih u hiljadama), E% = 47.1%	2013	br.= 156,3 (ukupan broj zaposlenih u hiljadama), E%= 62,9 %	2024
Žene	br. i %	br. = 92.4 (ukupan broj zaposlenih u hiljadama), E% = 36.0	2013	br.= 126,3 (ukupan broj zaposlenih u hiljadama), E%= 50%	2024
Stopa samozapošljavanja				16,5%	2024
Udio samozaposlenih lica u ukupnom broju zaposlenih od 15-64 godine	% samozaposlenih lica u ukupnom broju zaposlenih od 15-64 godina				
Stopa nezaposlenosti					
Ukupno (15-64 godine)	%	45676	2013	11,4%	2024
Mladi (15-24 godine)	%	39.9	2013	>30%	2020
BDP po glavi stanovnika (*)					
BDP po glavi stanovnika	BDP po glavi stanovnika	5,063	2012	10,998	2023
Ukupno	EUR/stanovnik			51	2023
	Indeks PPS (EU=27=100)				
Stopa siromaštva (*)					
Ukupno i po vrsti područje (manje naseljeno, srednje urbanizovano i gusto naseljeno područje)	Ukupno i po područjima:	8.6%	2012	20.3% u riziku od siromaštva	2022
	% ukupnog stanovništva			15.9% u urbanim područjima and 27.5% u ruralnim područjima	2023 projekcija
Ekonomska struktura (BDV)					
Ukupno	miliona EUR	3,149	2012	5,583.889	2023
Primarna	EUR mil/% od ukupne BDV	7.4%	2012	454.53 / 8.14%	2023
Sekundarna	EUR mil/% od ukupne BDV	15.0%	2012	796.36 / 14.24%	2023
Tercijarna	EUR mil/% od ukupne BDV	61.3%	2012	4,334.02 / 77.62%	2023
Struktura zaposlenih					
Ukupno	1.000 osoba			257390	2024
Primarna	1.000 osoba /% ukupnog			4274 / 1.7%	2024
Sekundarna	1.000 osoba /% ukupnog			44775 / 17.4%	2024
Tercijarna	1.000 osoba /% ukupnog			208341 / 80.9%	2024
Produktivnost rada po ekonomskim sektorima					
Ukupno	EUR/osobi				
Primarna	EUR/osobi				
Sekundarna	EUR/osobi				
Tercijarna	EUR/osobi				



Tabela 14: Vrijednosti sektorskih indikatora u IPARD II i IPARD III programu

II: SEKTORSKI INDIKATORI					
Zaposlenost po ekonomskoj aktivnosti					
Ukupno	1.000 osoba	171,474	2013	282,6	2024
Poljoprivreda	10.000	Sektor A (NACE REV 2) 2,771	2013	12,2	2024
Poljoprivreda	% od ukupnog	1.62%		4,3%	2024
Šumarstvo	1.000 osoba	(A02 NACE REV2) 0.172	2013	N/A - Poljoprivreda uključuje šumarstvo i ribolov	
Šumarstvo	% od ukupnog	0.1%			
Prehrambena industrija	1.000 osoba	*proizvodnja hrane 3.459 (C10 – NACE REV 2)	2013	3822 (C10 - NACE REV 2)	2020
Prehrambena industrija	% od ukupnog	2.02%		2.16%	2020
Turizam	1.000 osoba	*smještaj i usluge ishrane 14,333	2013	*smještaj i usluge ishrane 26,797	2024
		(sektor I NACE REV2)		(sektor I NACE REV2)	2024
Turizam	% od ukupnog	8.35%		10.4%	2024
Produktivnost rada u poljoprivredi					
Ukupan BDV po zaposlenom puno radno vrijeme u poljoprivredi	EUR/GJR	NA		Prema Finalnom izvještaju o implementaciji IPARD II programa u Crnoj Gori za 2024. godinu, BDV u sektoru poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u 2023. godini je 6,4%, odnosno 23 miliona eura više nego u 2022. godini.	
Produktivnost					
Ukupan BDV po zaposlenom puno radno vrijeme u šumarstvu	EUR/GJR	N/A			
Produktivnost rada u prehrambenoj industriji					
BDV po zaposlenom u prehrambenoj industriji	EUR/osobi	NA		Došlo je do povećanja BDP-a za 9.5 miliona eura, na 427 radnih mjesta i a BDP/AVJ od 11,094 EUR/AVJ.	
Poljoprivredna gazdinstva (farme)					
Ukupno	Br.	48,87	2010	26711	2024
	Br.	35,859	2010	Veličina gazdinstva (druga klasifikacija)	
Veličina gazdinstva < 2 ha	Br.	7,627	2010	< 0,10 ha - 260	2024 Popis
Veličina gazdinstva 2-4.9 ha	Br.	2,712	2010	0,10 < 0,50 ha - 2980	
Veličina gazdinstva 5-9.9 ha	Br.	1,157	2010	0,50 < 1 ha - 4312	
Veličina gazdinstva 10-19.9 ha	Br.	329	2010	1 < 5 ha - 11,137	
Veličina gazdinstva 20-29.9 ha	Br.	313	2010	5 < 10 ha - 3252	
Veličina gazdinstva 30-49.9 ha	Br.	441	2010	10 < 30 ha - 2886	
Veličina gazdinstva 50-99.9 ha	Br.	432	2010	30 < 50 ha - 355	
Veličina gazdinstva > 100 ha	Br.	31,579	2010	> 50 ha - 185	
Ekonomska veličina gazdinstva					
< 2,000 Standard Output (SO)	Br.	9,527	2010	31579	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 2,000-3,999 SO	Br.	5,281	2010	9527	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 4,000-7,999 SO	Br.	1,837	2010	5281	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 8,000-14,999 SO	Br.	443	2010	1837	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 15,000-24,999 SO	Br.	146	2010	443	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 25,000-49,999 SO	Br.	42	2010	146	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 50,000-99,999 SO	Br.	10	2010	42	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 100,000-249,999 SO	Br.	1	2010	10	2016
Ekonomska veličina gazdinstva 250,000-499,999 SO	Br.	2	2010	1	2016
Ekonomska veličina gazdinstva >500,000 SO	Ha UAA/gazdinstva	45812	2010	2	2016
Prosječna veličina	EUR of SO/gazdinstva	2,600.0	2010		
Prosječna ekonomska veličina	Osoba/gazdinstva	2	2010	4,5	2016
Prosječna veličina u radnim jedinicama (GJR)	GJR/gazdinstva	0.96	2010		
Prosječna veličina u radnim jedinicama (GJR)					
Poljoprivredna površina	ha	221,297.6	2010	248,234.2	2024
Ukupno korišćena poljoprivredna površina (UAA)	% od ukupne UAA	30317	2010	126,614.2	2024
Obradiva površina[1]	% od ukupne UAA	94.98	2010	6.7%	2024
Stalne livade i pašnjaci	% od ukupne UAA	45932	2010	107,605.6 (85%)	2024



Stalni usjevi				9,434.2	2024
Poljoprivredne površine pod organskom proizvodnjom[2]	ha UAA	2,533.9		4,121.87	2020
Sertifikovano	ha UAA	2,986.27		701.04	2020
U konverziji	% od ukupnog UAA	12420		1.87%	2020
Udio u UAA (sertifikovano i u konverziji)	% od ukupne UAA				
Navodnjavane površine	ha	5,204.2	2010	2466	2021
Ukupno navodnjavane površine	% of total UAA	12816	2010		
Udio u UAA		118410	2010		
Uslovna grla		118,41	2010	106,622	2024
Ukupan broj	UG				
Radna snaga na gazdinstvu					
Naziv indikatora	Osoba	98,961	2010	99,236	2016
Ukupno redovna snaga na gazdinstvu	GJR	47,057	2010		
Ukupno redovna snaga na gazdinstvu					
Starosna struktura menadžera gazdinstva[3]	Br.	48,87	2010	59	2024
Ukupan broj menadžera gazdinstva	% ukupnog broj menadžera	22037	2010	26,626	2024
Udio od < 35 godina života	% ukupnog broj menadžera	5.6	2010		
Odnos < 35 / >= 55 godina života	Broj mladih menadžera podijeljen brojem starijih menadžera	17.699	2010		
Obuke nosilaca gazdinstva o poljoprivredi	% od ukuonog	95.77	2010	Prema Finalnom izvještaju o implementaciji IPARD II programa u Crnoj Gori(2014-2020), kao i prema Popisu poljoprivrede iz 2024. godine, dostupni su samo podaci o obrazovanju menadžera gazdinstava.	
Udio ukupnog broja nosilaca gazdinstva sa samo osnovnim i praktičnim iskustvom	% od ukuonog	12905	2010		
Udio menadžera <35 godina samo sa osnovnim i praktičnim iskustvom					
Faktor prihoda u poljoprivredi (*)					
Učešće/udio bruto dodate vrijednosti faktora prihoda (faktor prihoda u poljoprivredi) po GJR, tokom vremena	EUR/GJR ili indeks	N/A			
Pruhodi preduzetnika u poljoprivredi (*)					
Standard života poljoprivrednika: preduzetnički prihodi u poljoprivredi (neto prihod od poljoprivrednih preduzetnika u realnom smislu) po neplaćenju godišnjoj jedinici rada	EUR/GJR	N/A			
Standard života poljoprivrednika kao udio u standardu života zaposlenih u ukupnoj ekonomiji (na osnovu korištenih EUR/radnih sati)					
Ukupan faktor produktivnosti u poljoprivredi (*)		/		2,984 EUR/GJR (44% od prosjeka u sektoru)	2019
Odnos između promjene u količini proizvodnje u posmatranom periodu i odgovarajuće promjene u inputima (ili faktorima) koji se koriste za njihovu proizvodnju	Vrijednost indeksa (2005 = 100)				
Bruto investicije u osnovna sredstva u poljoprivredi	miliona EUR	N/A			
GFCF	% BDV u poljoprivredi	N/A			
Udio BDV u poljoprivredi					
Šuma i drugo šumsko zemljište (FOWL) (000)	1,000 ha	627[4]	2011	827,5	2019
Ukupno	% od ukupnih površina zemljišta	N/A			
Udio ukupnih površina zemljišta					
Infrastruktura turizma	Ukupno:				
Broj kreveta u objektima kolektivnog turističkog smještaja: ukupan broj i po regionima (pretežno ruralno područje, prelazna područja i pretežno urbana područja)	- broj kreveta				
	po regionima:				
	- broj kreveta	38,392[5]		50,917	2022
	- % ukupnog broja				

Informacije koje se odnose na broj stanovnika u ruralnim i urbanim područjima, u trenutku pripreme ovog izvještaja, nijesu dostupne na zvaničnoj internet stranici MONSTAT-a, kao ni na stranicama nadležnih ministarstava. Konkretno, ovi podaci nijesu uključeni u Popis iz 2023. godine, jer primijenjena metodologija nije omogućila neposrednu klasifikaciju stanovništva na urbane i ruralne kategorije. Takođe, najnoviji podaci o broju zaposlenih po sektorima, posebno u industriji, nijesu pronađeni u okviru podataka iz Ankete o radnoj snazi dostupne na sajtu MONSTAT-a.



Informacije koje se odnose na poljoprivredna gazdinstva takođe nedostaju na MONSTAT platformi. Glavni razlog za odsustvo ovih podataka jeste što je planirano da se detaljni rezultati Popisa objavljuju fazno, do 2026. godine, pri čemu je podnošenje podataka Eurostatu predviđeno za decembar 2025. godine.

Kao rezultat toga, podaci koji se odnose na III: Indikatore za životnu sredinu/klimatske promjene nijesu dostupni. Prema Završnom izvještaju o sprovođenju IPARD II programa u Crnoj Gori za 2024. godinu, mjere koje se odnose na „Ruralnu javnu infrastrukturu“, „Agro-ekološko klimatske mjere i mjere organske proizvodnje“ i „Sprovođenje lokalnih razvojnih strategija - LEADER pristup“ još nijesu akreditovane. Shodno tome, podaci za ovaj indikator su izostavljeni iz Tabele, jer nijesu pronađene nove ni precizne informacije, osim podataka koji se odnose na zahvatanje vode u poljoprivredi i proizvodnju obnovljivih izvora energije iz poljoprivrede i šumarstva.

Ova situacija ukazuje na značajan izazov kada je riječ o nedostatku sveobuhvatnih podataka, uz djelimičnu dostupnost određenih informacija. Glavni razlozi izostavljanja vrijednosti pojedinih indikatora su nepotpuno objavljeni rezultati Popisa poljoprivrede iz 2024. godine. Dok su neki podaci za druge indikatore dostupni, oni su prezentovani na fragmentisan način. Takođe, važno je napomenuti da postoje neslaganja u klasifikacijama različitih mjera, uključujući veličinu gazdinstava, produktivnost rada i zaposlenost po privrednim djelatnostima.

5.2 Stvarna implementacija i ciljevi

Implementacija projekata u okviru IPARD II programa započela je 2019. godine. Do kraja 2024. godine, ukupno je realizovano 748 projekata. Implementacija programa praćena je kroz dostavljene monitoring tablice (MT) AIR 2019 - AIR 2024.

Tabela 15 daje pregled sprovedenih projekata u okviru svake od mjera i pregled ukupnih isplaćenih sredstava tokom perioda implementacije, na osnovu MT 2019-2024 (dobijene od UT 1.7.2025.). *Napomena: prikazane vrijednosti preuzete su iz MT bez izmjene. Prikazana cifra u MT za EU podršku iz 2023. godine nije uračunala podršku u okviru Mjere 7, te bi ukupno trebalo da bude 8.681.037,48 eura.*

Tabela 15: Pregled broja sprovedenih projekata i isplaćenih sredstava u okviru IPARD II programa³

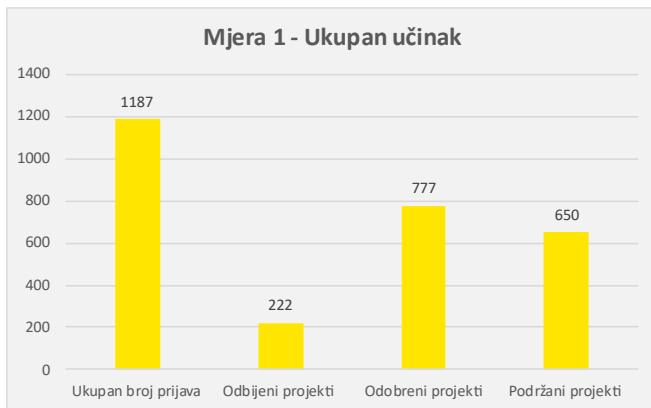
Godina u kojoj sprovođenja projekta	Broj sprovedenih projekata kroz Mjeru 1	Broj sprovedenih projekata kroz Mjeru 3	Broj sprovedenih projekata kroz Mjeru 7	Ukupno realizovano projekata	Javna podrška	EU podrška
2019	5	3	0	8	1.822.934,71 €	1.367.201,03 €
2020	158	3	0	161	4.610.345,59 €	3.457.758,96 €
2021	41	7	0	48	4.948.111,88 €	3.525.572,47 €
2022	69	17	0	86	8.313.173,55 €	6.073.598,67 €
2023	73	40	0	113	11.560.353,49 €	8.602.122,46 €
2024	304	11	17	332	15.200.178,10 €	11.703.687,25 €

³ Tablice zajedničkih indikatora za monitoring i evaluaciju programa razvoja poljoprivrede i ruralnih područja - IPARD II program 2014-2020, AIR 2024

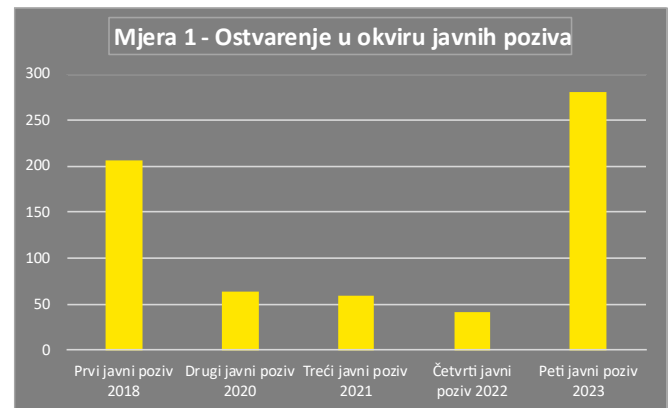


5.2.1 Implementacija Mjere 1 IPARD II programa

Ukupan broj pristiglih prijava u okviru Mjere 1 tokom trajanja implementacije programa i kroz pet javnih poziva iznosio je 1.187. Od tog broja, 222 projekta su odbijena, 777 projekata su odobrena, dok je 650 projekata podržano.⁴ Zbog uočenih nepravilnosti u ex-post fazi, za dva korisnika mjere 1 zatražen je potpuni povrat sredstava, dok je za jednog korisnika povrat bio djelimičan. Tokom pet javnih poziva, raspodjela podržanih projekata bila je prilično neravnomjerna, kako je prikazano na grafikonu ispod, pri čemu su prvi i posljednji poziv činili 75% ukupno dodijeljenih sredstava.

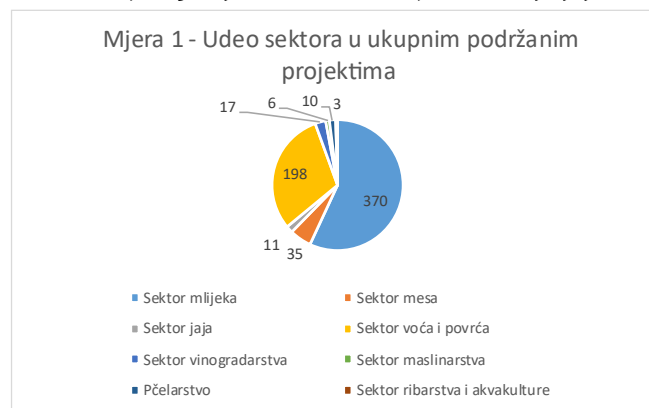


Grafikon 4: Mjera 1 - Realizacija kroz javne pozive



Grafikon 5: Mjera 1 - Realizacija kroz javne pozive

Grafikon 6 ispod prikazuje udio sektora u ukupnom broju podržanih projekata, pri čemu sektor proizvodnje mlijeka zauzima više od 50% ukupnog udjela, dok sektor proizvodnje jaja učestvuje sa 30%.



Grafikon 6: Mjera 1 - Udio sektora u ukupno podržanim projektima

Na osnovu rezultata ankete sprovedene među korisnicima Mjere 1 (ukupno **58 ispitanika**), mogu se zabilježiti sljedeći nalazi⁵:

Grafikon broj 7 prikazuje vrste investicija koje su realizovane, pri čemu nabavka mašina (specijalizovanih vozila) zauzima najveći udio od 41%, dok izgradnja novih objekata i nabavka opreme dijele drugo mjesto sa

⁴ Izvor: Zvanična IPARD II Monitoring tabela, primljena od MA

⁵ Izvor: Rezultati ankete među korisnicima (više detalja dato u Aneksu 2)

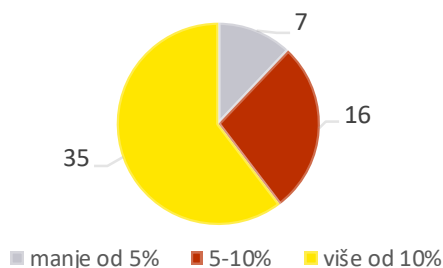


po 24%. Nasuprot tome, investicije u nabavku sadnog materijala, pripremu zemljišta i sadnju, kao i rekonstrukciju postojećih objekata, bile su minimalne, sa po samo 2 registrovana slučaja.



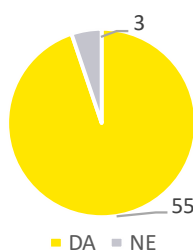
Grafikon 7: Raspodjela tipova investicija

U pogledu procentualnog povećanja prihoda zahvaljujući podršci iz IPARD II programa, značajan dio ispitanika, njih 35 od ukupno 58, prijavio je povećanje prihoda veće od 10%. Slijedi 16 ispitanika koji su naveli povećanje između 5-10%, dok je samo 7 ispitanika imalo povećanje manje od 5%, što je prikazano u grafikonu ispod.



Grafikon 8: Raspodjela povećanja prihoda zahvaljujući podršci iz IPARD II programa

Na pitanje da li je podrška iz IPARD II programa doprinijela modernizaciji njihovih gazdinstava, velika većina ispitanika, njih 95%, smatra da je podrška imala pozitivan uticaj na napore u pravcu modernizacije. Nasuprot tome, samo 5% ispitanika ne vjeruje da je IPARD II podrška doprinijela ovom procesu, što ukazuje na snažan konsenzus o efikasnosti programa.



Grafikon 9: Uticaj IPARD II podrške na modernizaciju gazdinstava



Ispitanici su prijavili povećanje broja stalno zaposlenih na većini gazdinstava (60%), dok je 40% navelo da nije došlo do povećanja.

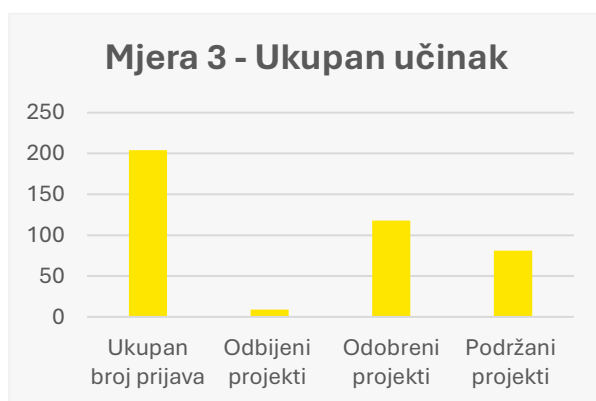


Grafikon 10: Uticaj IPARD II podrške na broj stalno zaposlenih

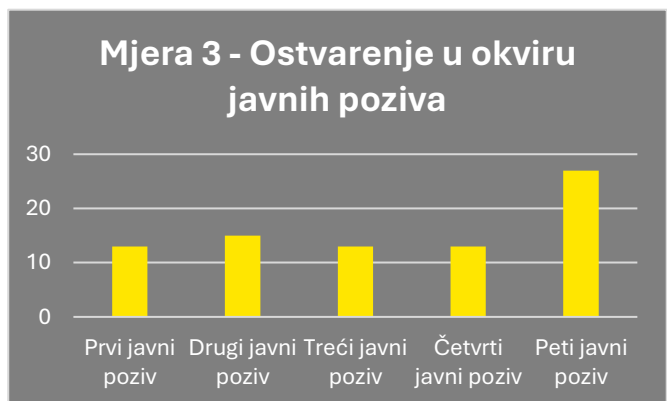
5.2.2 Implementacija Mjere 3 IPARD II programa⁶

Ukupan broj pristiglih prijava u okviru Mjere 3 tokom trajanja implementacije programa i kroz pet javnih poziva iznosio je 206. Od tog broja, 9 projekata je odbijeno, 118 je odobreno, dok je 81 projekat završen i isplaćen. Zbog uočenih nepravilnosti u ex-post fazi je i u ovoj mjeri za jednog korisnika zatražen potpuni povrat sredstava, dok je za dva korisnika povrat bio djelimičan.

Tokom pet javnih poziva, raspodjela podržanih projekata bila je prilično ravnomjerna, što je prikazano na grafikonu ispod, s tim da je posljednji poziv činio 33% ukupno dodijeljenih sredstava.



Grafikon 11: Mjera 3 - Ukupan učinak



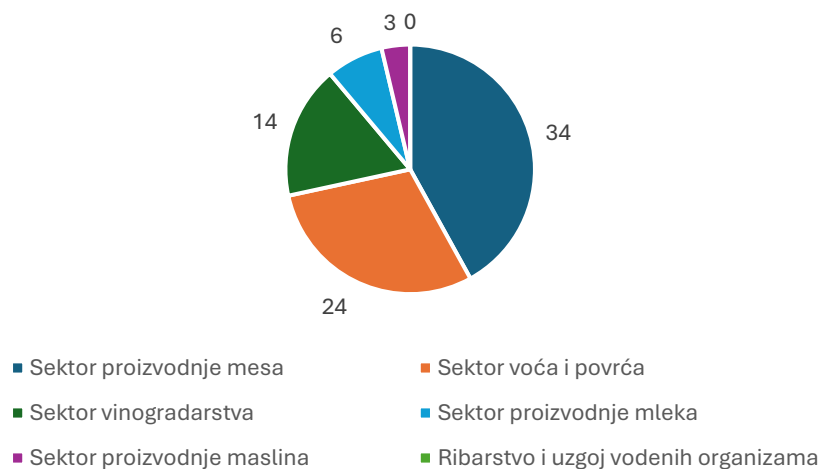
Grafikon 12 : Mjera 3 - Realizacija kroz javne pozive

Grafikon ispod prikazuje udeo sektora u ukupnom broju podržanih projekata, pri čemu sektor prerade mesa učestvuje sa 42%, a zatim slijedi sektor prerade voća i povrća sa 30% ukupnog udjela, potom sektor vinogradarstva sa 14%, sektor mlijeka sa 6% i sektor proizvodnje maslina sa 3%.

⁶ Izvor: Zvanična IPARD II Monitoring tabela, primljena od MA



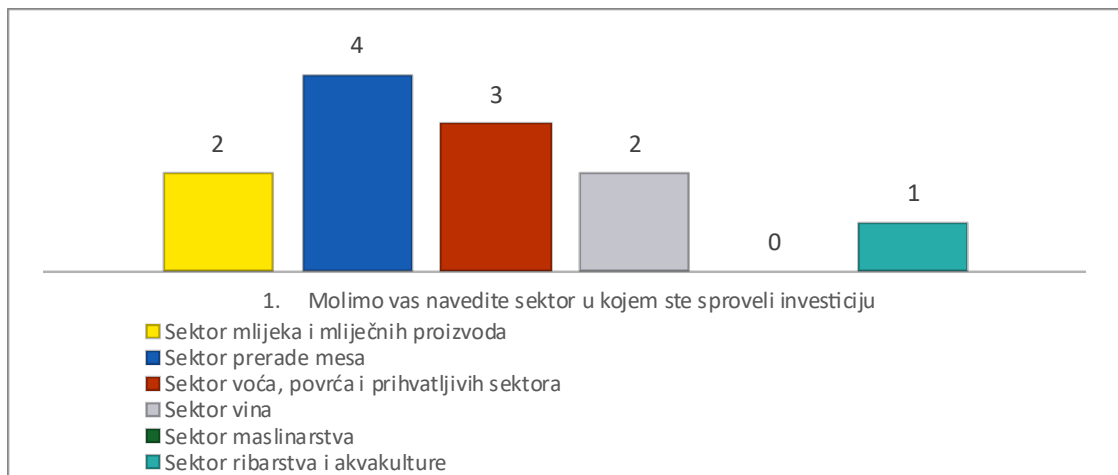
Mjera 3 - udio sektora u ukupnim podržanim projektima



Grafikon 13: Mjera 3 - Udio sektora u ukupno podržanim projektima

Na osnovu rezultata ankete sprovedene među korisnicima Mjere 3 (ukupno **12 ispitanika**), mogu se zabilježiti sljedeći nalazi⁷:

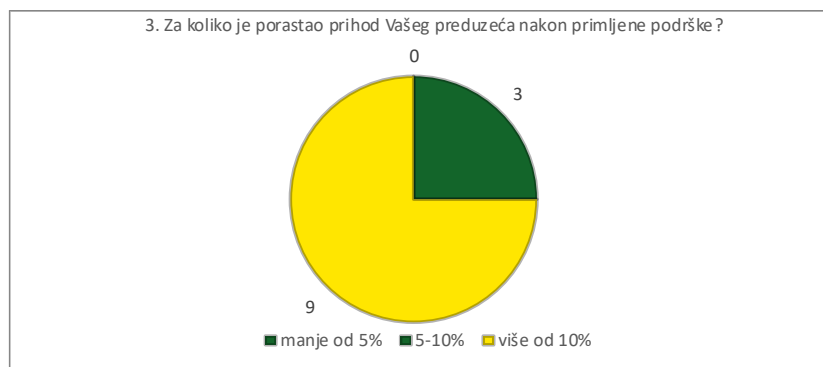
Grafikon br. 14 u nastavku prikazuje vrste investicija koje su realizovane, pri čemu je najčešći tip investicije bila nabavka opreme, koja čini približno 58,3% ukupnog broja. Izgradnja novog objekta čini oko 16,7%, dok rekonstrukcija postojećeg objekta iznosi 8,3% ukupno. Još 16,7% ispitanika je navelo više stavki, dok nabavka mehanizacije nije bila zastupljena među uzorkom ispitanika.



Grafikon 14: Raspodjela tipova investicija

Prilikom navođenja procenta povećanja prihoda uslijed IPARD II podrške, nijedan ispitanik nije prijavio povećanje manje od 5%. Tri ispitanika (25%) su navela povećanje od 5-10%, dok je većina, 9 ispitanika (75%), prijavila povećanje veće od 10%.

⁷ Izvor: Rezultati anketa korisnika (više detalja u Aneksu 2)



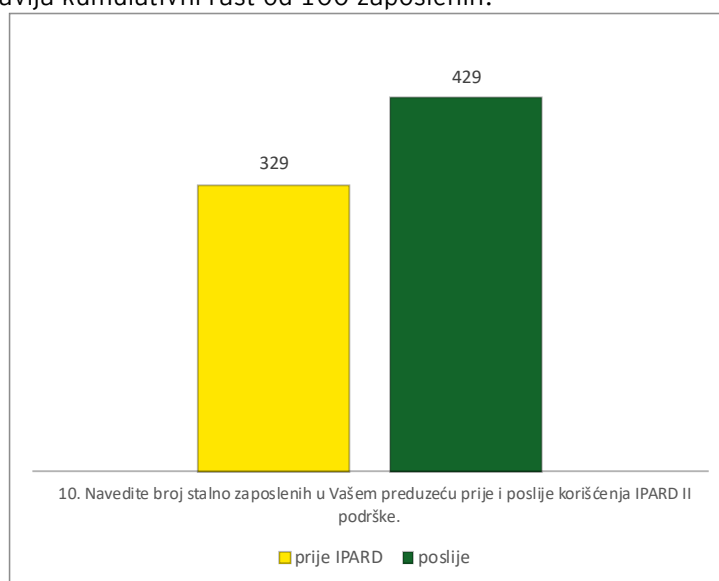
Grafikon 15: Uticaj podrške IPARD II na rast prihoda

Na pitanje da li bi investicija bila realizovana bez IPARD II podrške, 5 ispitanika (42%) je izjavilo da bez podrške ne bi uopšte realizovali investiciju. Šest ispitanika (50%) je navelo da bi ipak investirali, ali samo djelimično. Samo 1 ispitanik (8%) je izrazio uvjerenje da bi realizovao investiciju bez obzira na podršku.



Grafikon 16: Vjerovatnoća investicije bez IPARD II podrške

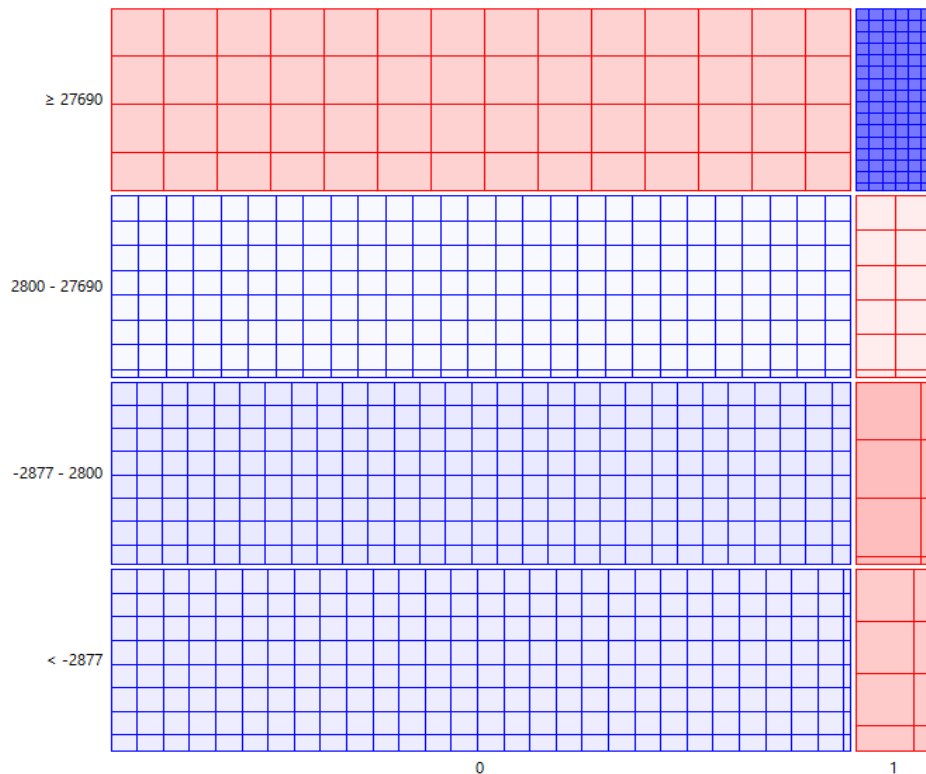
Na osnovu dobijenih odgovora, IPARD II program je doveo do povećanja zaposlenosti među ispitanim korisnicima, pri čemu je ukupan broj stalno zaposlenih u anketiranim kompanijama porastao sa 329 na 429 zaposlenih, što predstavlja kumulativni rast od 100 zaposlenih.



Grafikon 17: Uticaj IPARD II programa na broj stalno zaposlenih



U analizi učinka i rezultata Mjere 3, evaluacioni tim je sproveo **kontrafaktualnu analizu**, kako je opisano u odjeljku 4.1.2. Analiza je sprovedena na osnovu jedinog dostupnog skupa podataka, koji je tim dobio od predstavnika Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV). Nakon obrade podataka, analiza je izvršena na uzorku od 155 kompanija, od kojih 135 nije dobilo podršku kroz IPARD, dok je 20 kompanija ostvarilo tu podršku.



Grafikon 18: Sito dijagram koji analizira uticaj neto profita i IPARD podrške (0 - nije podržano, 1 - podržano). Odnos je statistički značajan ($\chi^2 = 70,86$, $p < 0.001$, ***)

Grafikon 18 prikazuje sito dijagram koji analizira odnos između neto profita i IPARD podrške. Plava boja predstavlja višu od očekivane učestalosti, dok crvena označava nižu od očekivane učestalosti slučajeva. Gustina boje označava intenzitet tih odstupanja. Gornji desni ugao pokazuje da korisnici IPARD podrške imaju viši od očekivanog neto profit (očekivano 2%, zabilježeno 7%, što je tri puta jača korelacija nego što se očekivalo).

Slični nalazi su zabilježeni i kod sito dijagrama za broj zaposlenih ($\chi^2 = 46,00$, $p < 0.001$, ***), dobit prije kamata i poreza (EBIT) ($\chi^2 = 68$, $p < 0.001$, ***), troškova goriva i energije ($\chi^2 = 47,47$, $p < 0.001$, ***), kao i troškova transporta i održavanja ($\chi^2 = 64,72$, $p < 0.001$, ***)

Na osnovu analize sito dijagrama i χ^2 testa, može se s velikom sigurnošću zaključiti da postoji snažna statistička povezanost između posmatranih ulaznih atributa i IPARD podrške.

Nakon analize sito dijagrama, kreirani su modeli klasifikacije. Korišćeno je više algoritama klasifikacije, a najbolji učinak pokazao je algoritam Gradient Boosted (Tabela 16).

Tabela 16: Klasifikacija učinka Gradient Boosting algoritma

AUC	Tačnost	F1	Preciznost	Osetljivost
95.6%	94.9%	69.1%	87.5%	57.1%



AUC (površina ispod krive) je bila izuzetna, sa vrijednošću od 95,6%. Sve vrijednosti iznad 50% su bolje od nasumične klasifikacije, pri čemu se AUC iznad 70% smatra pogodnim za praktičnu upotrebu. Tačnost (Accuracy) je takođe postigla visoke vrijednosti, ali to nije od velikog značaja, imajući u vidu da kod neuravnoteženih skupova podataka (gdje su kategorije izlazne klase, npr. IPARD nepodržani i IPARD podržani, značajno neuravnotežene, sa jasnom većinom jedne klase) ova mjera nije dobar pokazatelj uspješnosti klasifikacije. Zato su mnogo zanimljivije mjere Preciznost (Precision) i Osjetljivost (Recall). Preciznost pokazuje koliko je IPARD korisnika tačno identifikovano kada ih je model klasifikovao kao korisnike IPARD podrške, dok Osjetljivost (Recall) prikazuje koliko je stvarnih IPARD korisnika model tačno identifikovao u odnosu na ukupan broj stvarnih korisnika). Preciznost veća od Osjetljivosti (Recall) ukazuje na to da model, iako je sposoban da identifikuje stvarne korisnike IPARD podrške, ima povećan broj lažno pozitivnih rezultata. To znači da su određeni subjekti pogrešno klasifikovani kao korisnici IPARD podrške, iako to u stvarnosti nijesu.

Tabela 17: Matrica konfuzije za Gradient boosted model

	Predviđeno 0	Predviđeno 1
0	441	4
1	21	28

Klasifikacija modela data je u Tabeli 21, gdje je od ukupno 494 slučaja: 441 firma koja nije korisnik IPARD-a tačno klasifikovana kao ne-IPARD korisnik, 28 korisnika IPARD-a tačno klasifikovano kao IPARD korisnici. S druge strane, model je pogrešno klasifikovao 4 IPARD korisnika kao ne-IPARD korisnike (lažno negativni rezultati) i identifikovao 21 firmu koja nije IPARD korisnik kao da jeste (lažno pozitivni rezultati).

Tabela 18: Uticaj atributa na klasifikaciju u okviru modela Gradient Boosting

Neto profit	20.91%
Broj zaposlenih	23.97%
Prihodi prije kamate i poreza (EBIT)	20.15%
Troškovi goriva i energije	17.48%
Troškovi transporta i održavanja	17.48%

Model Gradijentnog Pojačavanja (Gradient Boosted Model) je takođe ukazao na značaj odabranih atributa za klasifikaciju IPARD korisnika. Rezultati su prikazani u Tabeli 22, pri čemu je **broj zaposlenih** bio najvažniji atribut.

Na osnovu klasifikacionog modela sprovedena je kontrafaktualna analiza (Counterfactual analysis) u cilju proučavanja kako bi se preduzeća ponašala da nijesu dobila IPARD sredstva. Za ovu analizu korišćen je softver DICE-ML⁸. Na osnovu rezultata modela može se zaključiti da bi: neto profit opao kod 95% preduzeća ukoliko ne bi bilo IPARD podrške, broj zaposlenih se smanjio u 85% slučajeva, prihod prije kamata i poreza (EBIT) opala kod svih kompanija, troškovi goriva i energije kao i troškovi transporta i održavanja bili viši kod svih preduzeća.

⁸ <https://interpret.ml/DiCE/readme.html>



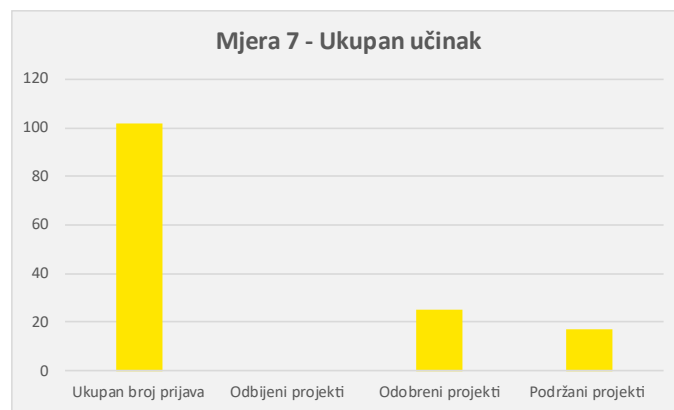
Detaljnim posmatranjem dva konkretna IPARD korisnika - Mesopromet d.o.o. i Primato P, zabilježene su značajne opservacije. Kod firme Mesopromet d.o.o., jedno moguće kontrafaktualno (bez IPARD-a) predviđanje pokazuje značajan rast broja zaposlenih u budućnosti - sa 40 na 434 zaposlena. Za kompaniju Primato P, nijesu očekivani veliki skokovi u broju zaposlenih, ali je prognozirani znatan porast neto profita i EBIT-a).

Može se zaključiti da je IPARD II podrška imala pozitivan uticaj na poslovanje kompanija, međutim, ne može se isključiti mogućnost postojanja i drugih faktora koji utiču na uspješnost kompanija, pored same finansijske pomoći.

Takođe, važno je istaći da vrijeme proteklo od dodjele sredstava do sprovođenja analize nije dovoljno za preciznije utvrđivanje stvarnih efekata. Prema naučnim saznanjima, potrebno je 4-5 godina nakon dodjele podrške da bi se rezultati mogli jasnije i tačnije izraziti.

5.2.3 Implementacija Mjere 7 IPARD II programa⁹

Za Mjeru 7 raspisan je **samo jedan javni poziv**, na koji je pristiglo ukupno 102 prijave. Od toga su 22 projekta odobrena i s korisnicima su potpisani Ugovori, a na kraju je 17 projekata podržano, svi u sektoru ruralnog turizma za koji je javni poziv bio raspisan.



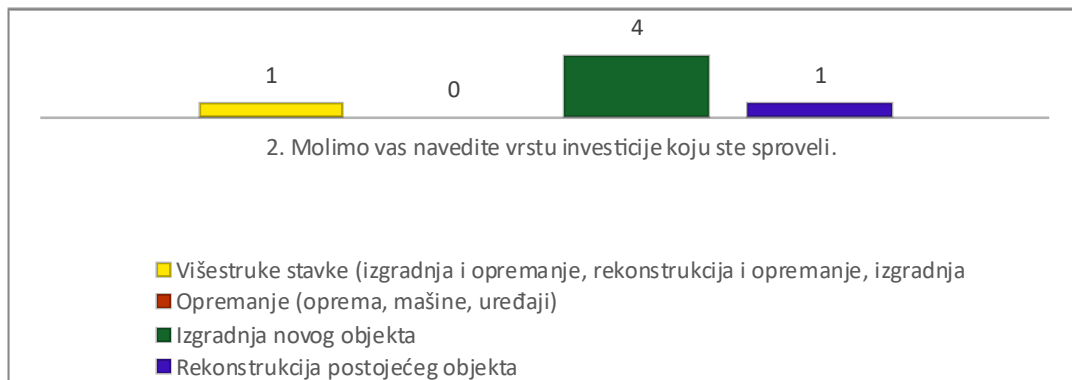
Grafikon 19: Mjera 7 - Ukupan učinak

Na osnovu rezultata ankete sprovedene među korisnicima Mjere 7 (ukupno 6 ispitanika), mogu se zabilježiti sljedeći nalazi ¹⁰:

1S obzirom da je javni poziv bio namijenjen isključivo sektoru ruralnog turizma, u anketi smo istraživali vrstu investicije koja se sprovedla, s obzirom da u Monitoring tablicama nije bilo moguće jasno odrediti da li se ulaganje odnosilo na izgradnju novog objekta ili rekonstrukciju postojećeg. Većina ispitanika je navela da su ulagali u izgradnju novog objekta. Jedan ispitanik je prijavio ulaganje u više stavki. Zabilježen je jedan odgovor koji se odnosi na rekonstrukciju postojećeg objekta, dok nijedan ispitanik nije prijavio ulaganja u opremu (mašine, uređaje).

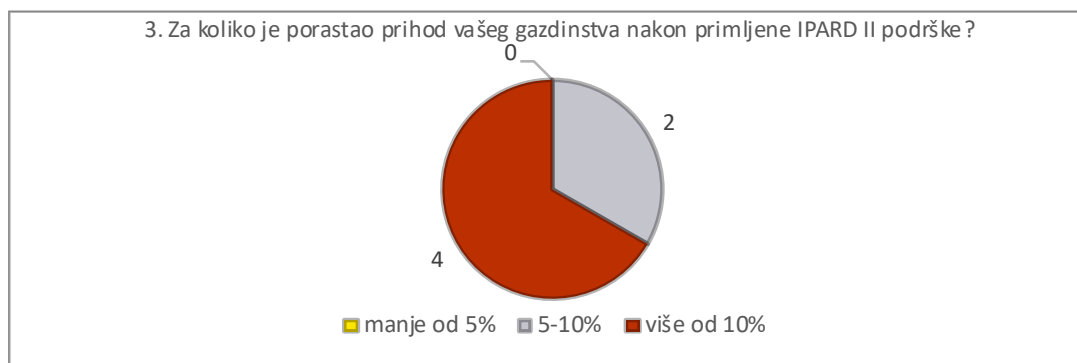
⁹ Izvor: Zvanična IPARD II Monitoring tabela, primljena od MA

¹⁰ Izvor: Rezultati ankete korisnika (više detalja u Aneksu 2)



Grafikon 20: Distribucija tipova investicija koje su realizovane

Navodeći procenat povećanja prihoda od IPARD II podrške, dva ispitanika (33,3%) su navela povećanje od 5-10%, dok su četiri ispitanika (66,7%) prijavila povećanje veće od 10%. Ovi rezultati ukazuju na to da je značajna većina ispitanika doživjela primjetno povećanje prihoda nakon dobijene podrške, iako ovaj podatak treba uzeti s rezervom, s obzirom da je većina objekata bila završena neposredno krajem 2024. godine, kao i da u vrijeme sprovođenja ankete finansirani objekti nijesu bili operativni, i kao takvi nijesu stvarali prihod.



Grafikon 21: Uticaj podrške u okviru IPARD II programa na rast prihoda

Od ukupno 6 odgovora, 3 ispitanika (50%) je navelo da ne bi sproveli investiciju bez IPARD II podrške. 3 ispitanika (50%) je izjavilo da bi investirali, ali samo djelimično. Nijedan ispitanik (0%) nije naveo da bi u potpunosti sproveli investiciju bez podrške, što sugerise da se većina ispitanika oslanjala na IPARD II podršku kako bi sprovela svoje investicije.



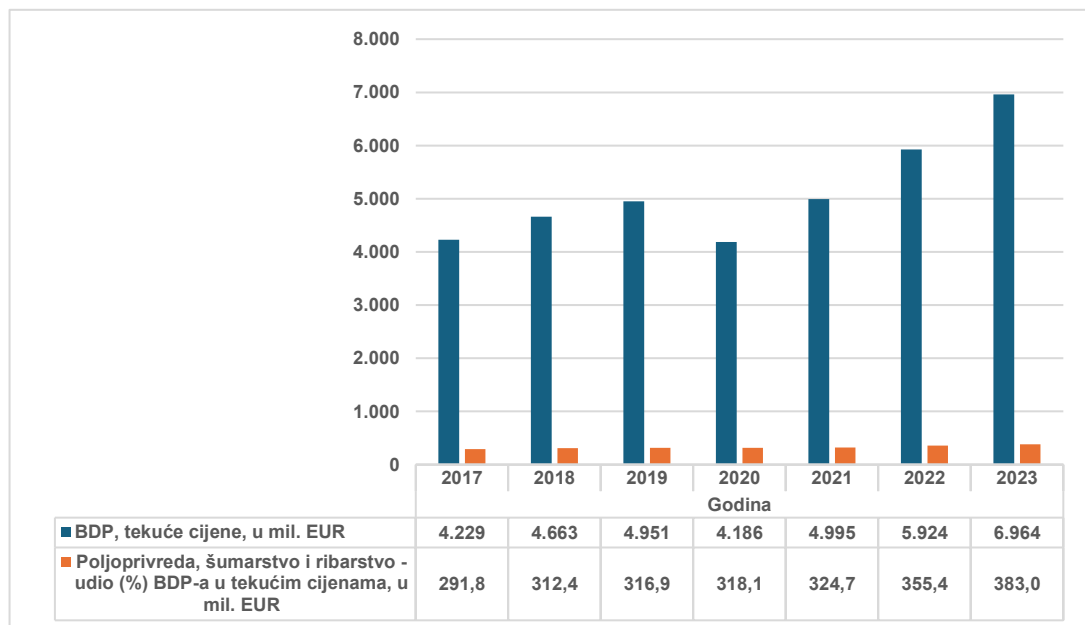
Grafikon 22: Mogućnost investicije bez podrške u okviru IPARD II programa



5.3 Ekonomski rezultati i uticaj

Postoje jasni pokazatelji da poljoprivredni sektor Crne Gore ima potencijal za održiv rast i da mora nastaviti sa modernizacijom kako bi postao konkurentniji izvozni sektor, posebno imajući u vidu da je Crna Gora zemlja kandidat za članstvo u EU i članica WTO od 2012. godine. Poljoprivredni sektor obuhvata djelatnosti u oblasti poljoprivrede, šumarstva i ribarstva.

U crnogorskoj ekonomiji, poljoprivreda i dalje igra značajnu ulogu doprinosom bezbjednost hrane i smanjenju siromaštva, posebno u ruralnim područjima gdje predstavlja ključni izvor prihoda i zapošljavanja. Iako je doprinos poljoprivrednog sektora BDP-u relativno skroman, bilježi se porast u periodu od 2017. do 2024. godine, dok ukupni ekonomski rast Crne Gore pokazuje stabilan uzlazni trend u posljednjim godinama (Grafikon broj 23 ispod), (Grafikon 23) ^(11,12,13,14,15).



Grafikon 23: Udio poljoprivrede u BDP-u

¹¹ MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2019 -

https://monstat.org/userfiles/file/publikacije/cg2019/CG%20u%20brojkama%202019_Part2_Part1.pdf

¹² MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2020 -

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202020%20ENG.pdf>

¹³ MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2021 - https://monstat.org/uploads/files/publikacije/Monstat%20-%20CG%20u%20brojkama%20ENG_WEB.pdf

¹⁴ MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2023 -

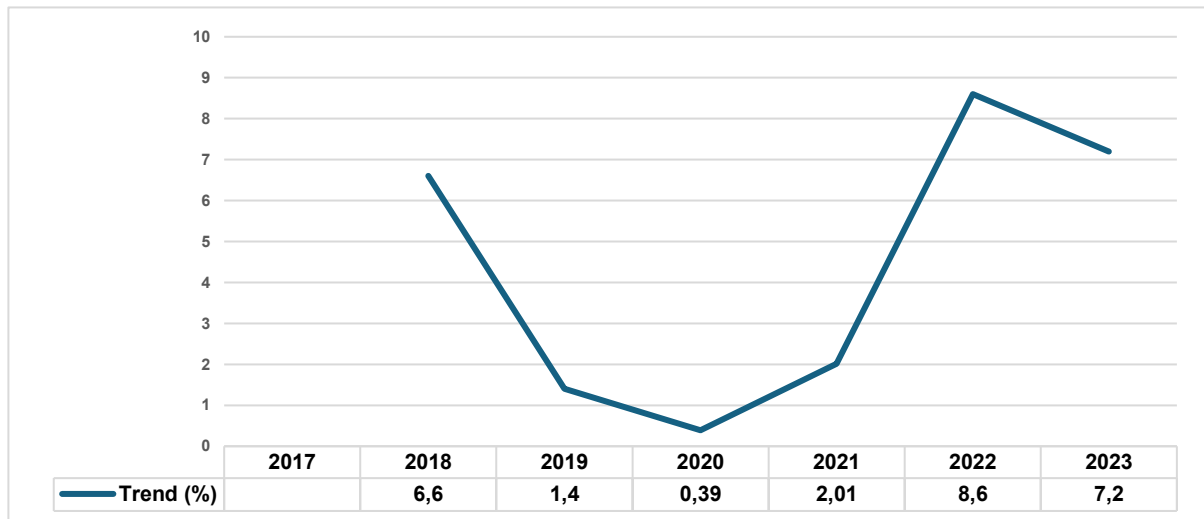
<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202023%20ENG.pdf>

¹⁵ MONSTAT - BDP Crne Gore - Objava 125/2024, 18. septembar 2024 -

https://monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Annual%20GDP%202023_eng.pdf

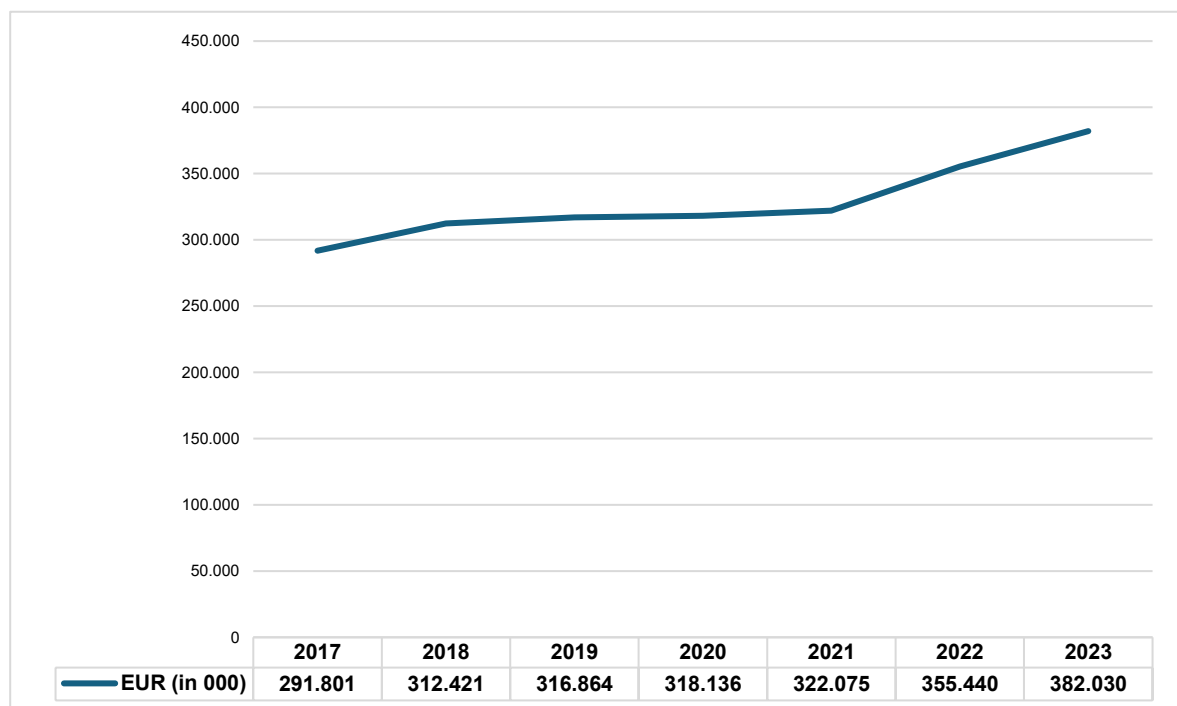


Projekcije rasta poljoprivrede za 2024. i 2025. godinu nijesu precizirane u dostupnim izvorima. Ipak, evidentno je da poljoprivreda ostaje jedan od ključnih sektora ekonomskog napretka Crne Gore. Ovaj doprinos se ogleda kroz kontinuiranu podršku ukupnoj veleprodaji i maloprodaji (13,7%) te djelatnostima u oblasti usluga ishrane i turizma (8,7%) i u oporavku od oštrog ekonomskog pada izazvanog pandemijom COVID-19, koja je ozbiljno pogodila turistički sektor kao jednog od značajnijih doprinosa bruto domaćem proizvodu.



Grafikon 24: Trendovi udjela poljoprivrede u % u BDP-u (2017-2023)

Trendovi u poljoprivredi pokazuju najizraženiji oporavak i porast proizvodnje u periodu od 2021. do 2023. godine (Grafikon br. 25 dolje). Ovaj oporavak će takođe doprinijeti umjerenim prognozama rasta u narednim godinama kao odraz stabilizacije nakon pandemije COVID-19 (tj. period nakon 2021. godine). Iako se očekuje da će ukupni ekonomski rast Crne Gore biti umjeren u narednim godinama (oko 3,7%), uz očekivani doprinos drugih rastućih sektora (npr. usluge i industrija), od suštinskog je značaja obezbijediti kontinuirani fokus na poljoprivredu kao ključni sektor koji podržava održivu bezbjednost hrane i ukupni ekonomski razvoj Crne Gore.



Grafikon 25: Sektorski BDP: poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo



Tabela br. 19 i Grafikon br. 26 u nastavku prikazuju trendove uvoza i izvoza poljoprivrednih proizvoda u Crnoj Gori za period od 2017. do 2024. godine. Iako se bilježi stalan porast izvoza (tj. gotovo 53% povećanja - sa oko 46 miliona eura u 2017. na 99 miliona eura u 2024.), taj trend prati i stalan porast uvoza (tj. gotovo 46% povećanja - sa oko 506 miliona eura u 2017. na 936 miliona eura u 2024. godini).

Tabela 19: Trgovina poljoprivrednim proizvodima

Indikator	Godina							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Izvoz poljoprivrednih proizvoda (u hiljadama EUR)	46,951	45,352	48,591	47,716	59,815	61,141	88,683	99,664
Udio u ukupnom izvozu (%)	12.6	11.3	11.7	13	13.7	8.7	13.2	16.2
Uvoz poljoprivrednih proizvoda (u hiljadama EUR)	505,867	518,298	556,139	455,105	568,238	755,418	895,908	936,172
Udio u ukupnom uvozu (%)	22	20.3	24.4	21.6	22.7	21.3	23.5	23
Trgovinski bilans poljoprivrednih proizvoda (u hiljadama EUR)	- 458,916	- 472,946	- 507,549	- 407,389	- 508,238	- 694,277	- 807,226	- 836,500
Pokrivenost uvoza izvozom(%)	9.3	8.8	8.7	10.5	10.5	19.8	9.9	10.6

Tabela br. 19 iznad takođe pokazuje da se pokrivenost izvoza uvozom zadržava na relativno stabilnom nivou između 2017. i 2024. godine. Istovremeno, uočen je značajan porast (od oko 45%) negativnog trgovinskog bilansa (tj. uvoz premašuje izvoz), sa oko 458 miliona eura u 2017. na 836 miliona eura u 2024. godini ^(16,17,18,19,20,21). Tabela br. 19 iznad, kao i Grafikon br. 26 ispod, pokazuju da Crna Gora i dalje

¹⁶ MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2019.

https://monstat.org/userfiles/file/publikacije/cg2019/CG%20u%20brojkama%202019_Part2_Part1.pdf

¹⁷ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2020.

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202020%20ENG.pdf>

¹⁸ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2021. https://monstat.org/uploads/files/publikacije/Monstat%20-%20CG%20u%20brojkama%20ENG_WEB.pdf

¹⁹ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2023.

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202023%20ENG.pdf>

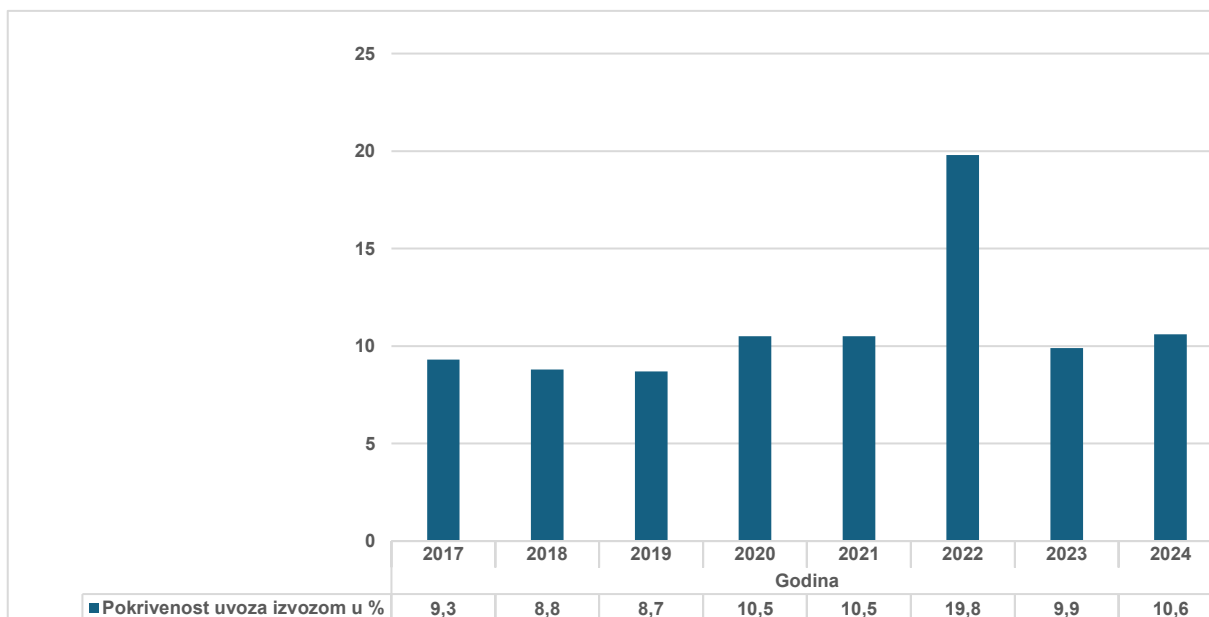
²⁰ MONSTAT - BDP Crne Gore - Objava 125/2024, 18. septembar 2024.

https://monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Annual%20GDP%202023_eng.pdf

²¹ Crna Gora, Statistički godišnjak 2024. <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/6.pdf>

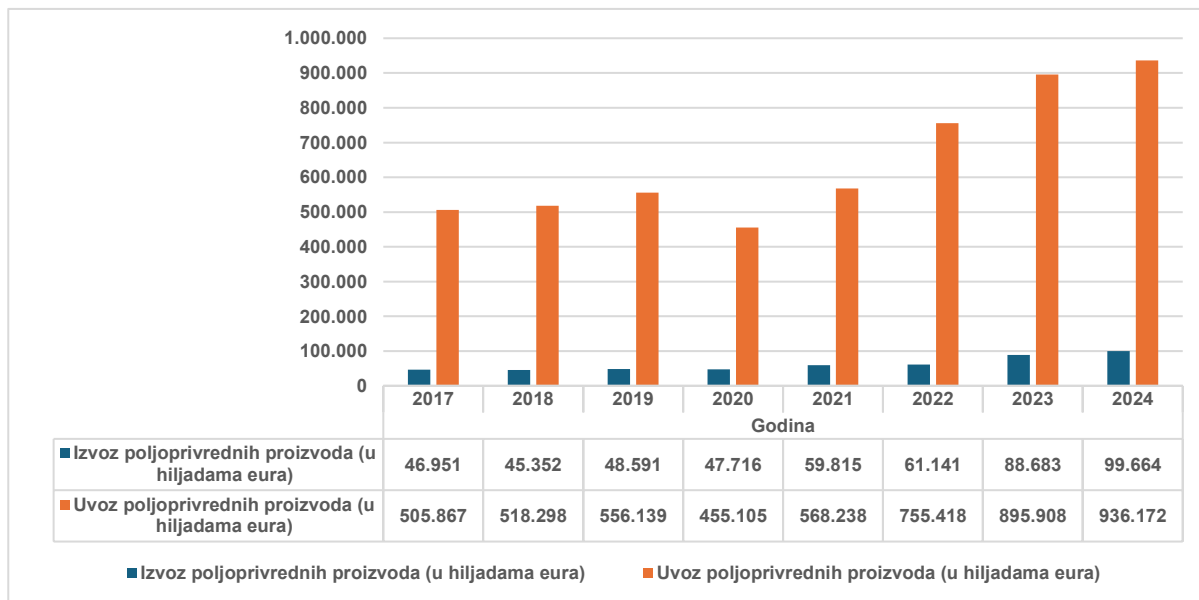


ostaje neto uvoznik hrane, što se ogleda u prosječnoj pokrivenosti uvoza izvozom od oko 10%. Istovremeno se bilježi trend kontinuiranog širenja jaza između crnogorskog uvoza i izvoza poljoprivrednih proizvoda u periodu od 2017. do 2024. godine.



Grafikon 26: Pokrivenost uvoza izvozom u %

Grafikon br. 27 u nastavku prikazuje rastuće trendove u spoljnotrgovinskoj razmjeni Crne Gore kada su u pitanju uvoz i izvoz poljoprivrednih proizvoda u periodu od 2017. do 2025. godine. Uvoz je porastao sa oko 505 miliona eura na 936 miliona eura tokom tog perioda. Izvoz je porastao sa oko 49 miliona eura na 99 miliona eura tokom istog perioda.



Grafikon 272: Pregled izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda na godišnjem nivou



Glavni partneri Crne Gore u uvozu i izvozu⁽²²⁾ su iz Evropske unije, CEFTA (Albanija, Bosna i Hercegovina, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Srbija i Kosovo⁽²³⁾).

Slika ekrana (S.1) u nastavku prikazuje odobrenja EU za objekte u poljoprivrednom sektoru u vezi sa proizvodima iz stočarskog sektora (tj. mesni proizvodi i nusproizvodi kategorije 3, mliječni proizvodi, životinjske masti i čvarci, jaja i proizvodi od jaja, te proizvodi iz ribarstva). Ukupno postoji 24 objekta sa EU odobrenjem, koja pripadaju ukupno 17 kompanija, i odnose se na: meso i mesne proizvode i nusproizvode (17 objekta), jaja i proizvode od jaja (3 objekta), mliječne proizvode (1 objekat) i proizvode iz ribarstva (3 objekta). Sva ova odobrenja su relativno nova, a datumi odobrenja odnose se na 2019. godinu (tj. jaja i proizvodi od jaja), 2020. godinu (tj. iznutrice - samo crijeva), te 2021. godinu (meso papkara, mesni proizvodi, mljeveno meso i pripremljeni mesni proizvodi i mehanički separisano meso, nusproizvodi životinjskog porijekla kategorije 3, istopljena mast i čvarci, mliječni proizvodi, jaja i proizvodi od jaja, crijeva).

S.1. Objekti sa odobrenjem EU za trgovinu - robne grupe ²⁴

Country 🇲🇪	Chapter	Section	Establishments	Last update	
Montenegro	Food	RM Meat of domestic ungulates	4	10/12/2021	👁️ ⬇️
Montenegro	Food	MM Minced meat, meat preparations and mechanically separated meat – MM, MP, MSM	1	03/07/2021	👁️ ⬇️
Montenegro	Food	RPM Meat products	6	10/12/2021	👁️ ⬇️
⚠️ Montenegro	Food	FFP Fishery products	3	10/12/2021	👁️ ⬇️
Montenegro	Food	MMP Raw milk, dairy products, colostrum and colostrum-based products	1	29/10/2020	👁️ ⬇️
Montenegro	Food	EPP Eggs and egg products	3	05/12/2019	👁️ ⬇️
Montenegro	Food	FAT Rendered animal fats and greaves	1	28/08/2021	👁️ ⬇️
Montenegro	Food	CAS Treated stomachs, bladders and intestines: casings only	2	15/01/2020	👁️ ⬇️
Montenegro	Animal By-Products	ABP-COL Other facility for the collection or handling of animal by-products (i.e. unprocessed/untreated materials)	3	10/12/2021	👁️ ⬇️

Napomena: Kao dio metodologije evaluacije, tim je intervjuisao jednu od kompanija sa EU odobrenjem i na listi - MESOPROMET d.o.o, opština Bijelo Polje. Ova kompanija je na EU listi kao klanica za goveda i koze i kao objekat za rasijecanje ovaca i svinja (za detalje - vidi Aneks 9).

Tabela broj 20 ispod prikazuje objekte sa EU odobrenjem (na dan 15. maj 2025).

²² MONSTAT - Objava 84/2025 - (preliminarni podaci). Spoljna trgovina robama Crne Gore, 25. maj 2025.
(<https://monstat.org/uploads/files/spoljna%20trgovina/2025/04/External%20trade%20in%20goods%20jan-april%202025-.pdf>)

²³ Prepoznato na Skupštini Ujedinjenih nacija

²⁴ Izvor: EC - IMCOC - TRACES NT 6.14.2 (15/05/2025) (2025). Lista postrojenja - Crna Gora
(<https://webgate.ec.europa.eu/tracesnt/directory/listing/establishment/publication/index#!/search?countryCode=ME>)



Tabela 20: Odobrena postrojenja za sektor poljoprivrede

Sektor	Komentar (Odobrena lista od EU - odobreni broj)
Meso, mesni proizvodi i nusproizvodi	• 2 (Goranović, Nikšić), • 18 (GRADINA COMPANY D.O.O -Rožaje - za C3 kategoriju,) • 23 (Darma, Podgorica), • 29 (Gradina Company, Rožaje), • 20 (MESOPROMET, Bijelo Polje - za kategoriju 3), • 59 (Miniko, Nikšić) • 70 (Interproduct, Cetinje), • 106 (HM DURMITOR D.o.o, Žabljak) • 114 (Goranović, Nikšić) • 226 (MESOPROMET, Bijelo Polje), • 240 (Mesopromet, Bijelo Polje), TURO D.oo, Cetinje),
Mlijeko i mliječni proizvodi	• 168 (Porodična farma Miljanić d.o.o, Gornje Polje)
Jaja i proizvodi od jaja	• 52 (Rebra Commerce, Herceg Novi) • 181 (Agromont, Danilovgrad), • 183 (Alkosef, Nikšić),
Ribarstvo i akvakultura	• 72 (ASK D.o.o, Podgorica), • MNE-04 (Rozafa Doo, Podgorica) • MNE-71 (MONTEFISH d.o.o),
Voće i povrće	• Da (za određene robe)
Pića (vino)	• Da
Med	• Da

Uvoz poljoprivrednih proizvoda (odabranih)

Grafikon 28 prikazuje trendove uvoza odabranih poljoprivrednih roba za period od 2017. do 2024^(25,26,27,28,29,30).

²⁵ MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2019.

https://monstat.org/userfiles/file/publikacije/cg2019/CG%20u%20brojkama%202019_Part2_Part1.pdf

²⁶ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2020.

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202020%20ENG.pdf>

²⁷ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2021. https://monstat.org/uploads/files/publikacije/Monstat%20-%20CG%20u%20brojkama%20ENG_WEB.pdf

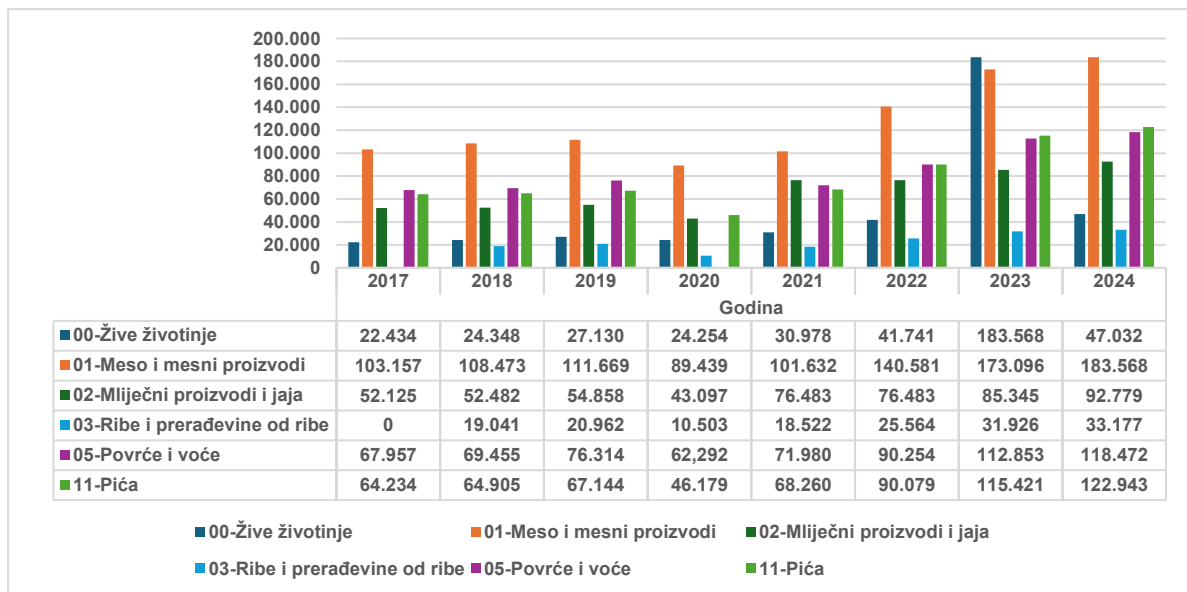
²⁸ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2023.

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202023%20ENG.pdf>

²⁹ MONSTAT - BDP Crne Gore - Objava 125/2024, 18. septembar 2024.

https://monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Annual%20GDP%202023_eng.pdf

³⁰ Crna Gora, Statistički godišnjak 2024. <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/6.pdf>



Grafikon 28: Trendovi uvoza odabranih poljoprivrednih roba (2017 - 2024.) (u EUR 000)

Uvoz živih životinja (šifra: 00) pokazuje relativno stabilan trend za period od 2017. do 2020. godine, krećući se između oko 22 miliona i 24 miliona eura. U 2021. godini, uvoz je porastao na oko 31 milion eura da bi u 2022. godini, uvoz naglo porastao za skoro 74% (na oko 42 miliona eura), a zatim je u 2023. zabilježen četverostruki rast na oko 183 miliona eura. Međutim, u 2024. godini uvoz je naglo opao (gotovo četverostruko) na oko 47 miliona eura, što približno odgovara nivou iz 2022. godine (oko 42 miliona eura).

Uvoz mesa i mesnih prerađevina (šifra: 01) pokazuje blagi trend rasta za period 2017-2019. godine (fluktuirajući između oko 103 miliona i 111 miliona eura). Dok je u 2020. zabilježen pad uvoza (oko 89 miliona eura), period od 2021. do 2024. godine bilježi značajan porast (fluktuirajući između oko 100 miliona i 183 miliona eura).

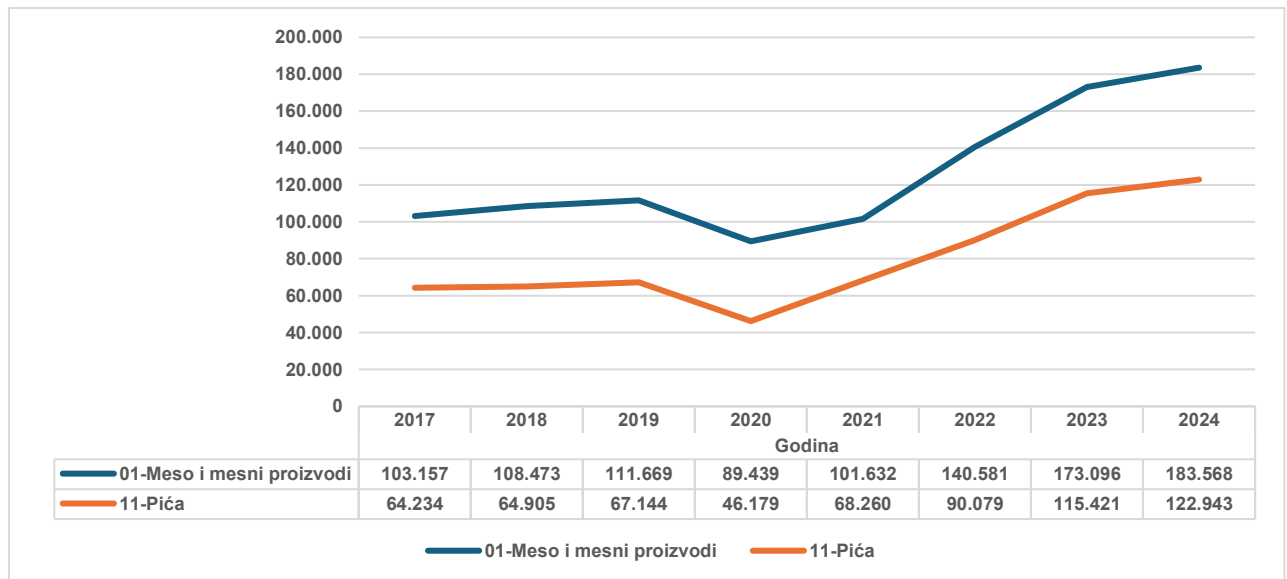
Uvoz mliječnih proizvoda i jaja (šifra: 02) bio je stabilan tokom perioda 2017-2019. godine (u rasponu između oko 52 miliona i 54 miliona eura). U 2020. je zabilježen pad na oko 43 miliona eura, ali se tokom perioda 2021-2024. bilježi značajan rast (u rasponu između oko 76 miliona i 93 miliona eura).

Uvoz ribe i ribljih proizvoda (šifra: 03) pokazuje stabilnost u periodu 2018-2019. godine sa vrijednostima oko 19 miliona do 21 milion eura. U 2020. je zabilježen pad na oko 10 miliona eura. Stabilan rast uvoza zabilježen je u periodu 2021-2024. godine (u rasponu između oko 18,5 miliona i 33 miliona eura).

Uvoz voća i povrća (šifra: 05) pokazuje blagi trend rasta za period 2017-2019. godine (u rasponu od oko 68 miliona do oko 76 miliona eura), uz pad u 2020. godini (vrijednost oko 62 miliona eura). Tokom perioda 2022-2024. zabilježen je blag, ali stabilan rast uvoza (vrijednosti u rasponu od oko 90 miliona do oko 118 miliona eura).

Uvoz pića (šifra: 11) pokazuje blagi rast za period 2017-2019. godine (u rasponu od oko 64 miliona do oko 67 miliona eura). Iako je zabilježen pad uvoza u 2020. godini (oko 46 miliona eura), tokom perioda 2021-2024. prisutan je stabilan blagi rast uvoza (vrijednosti između oko 68 miliona i 123 miliona eura).

Generalno, Crna Gora je zabilježila stabilan rast uvoza u periodu 2017-2024. za meso i mesne prerađevine (šifra: 01 - ukupno oko 910 miliona eura) i pića (šifra: 11 - ukupno oko 640 miliona eura) (Grafikon br. 29). Slijedi stabilan rast uvoza voća i povrća (šifra: 05 - ukupno oko 534 miliona eura), mlijeka i mliječnih proizvoda (šifra: 03 - ukupno oko 457 miliona eura), živih životinja (šifra: 00 - ukupno oko 371 milion eura) i ribe i ribljih proizvoda (šifra: 02 - ukupno oko 141 milion eura). Ove vrijednosti uvoza ukazuju na snažnu potražnju za ovim specifičnim kategorijama hrane i pića na tržištu Crne Gore.



Grafikon 29: Trendovi uvoza mesa i mesnih proizvoda i pića (u EUR 000)

Tabela br. 21 u nastavku daje detaljniji prikaz uvoza mesa i mesnih proizvoda, kao i pića, alkohola i sirćeta sa jasno naznačenim tarifnim šiframa i relevantnim podšiframa (samo brojevi podšifara)⁽³¹⁾.

Tabela 21: Uvoz specifičnih poljoprivrednih roba

Godina	2020	2021	2022	2023	2024	UKUPNO (EUR)
02: Meso i ostali proizvodi klanja za ishranu (C:0101, 0202, 0203, 0204, 0206, 0207, 0208, 0209 & 0210)	70,780,987	80,059,798	115,102,370	144,159,764	152,112,674	562,215,594
16: Prerađeno meso, riba, rakovi, školjke ili drugi vođeni beskičmenjaci (C: 1601, 1602)	18,970,699	21,966,992	26,151,484	29,873,616	32,238,192	129,200,983
22: Pića, alkohol i sirće od kojeg je vino samo (C:2204)	5,891,659	7,695,327	10,928,965	13,055,694	13,675,408	51,247,052

Tabela br. 21 iznad prikazuje da je Crna Gora u periodu 2020-2024. godine uvezla meso i mesne prerađevine (tj. šifre 02 i 16) u ukupnoj vrijednosti od 691.416.578 eura. Ove robe uključuju:

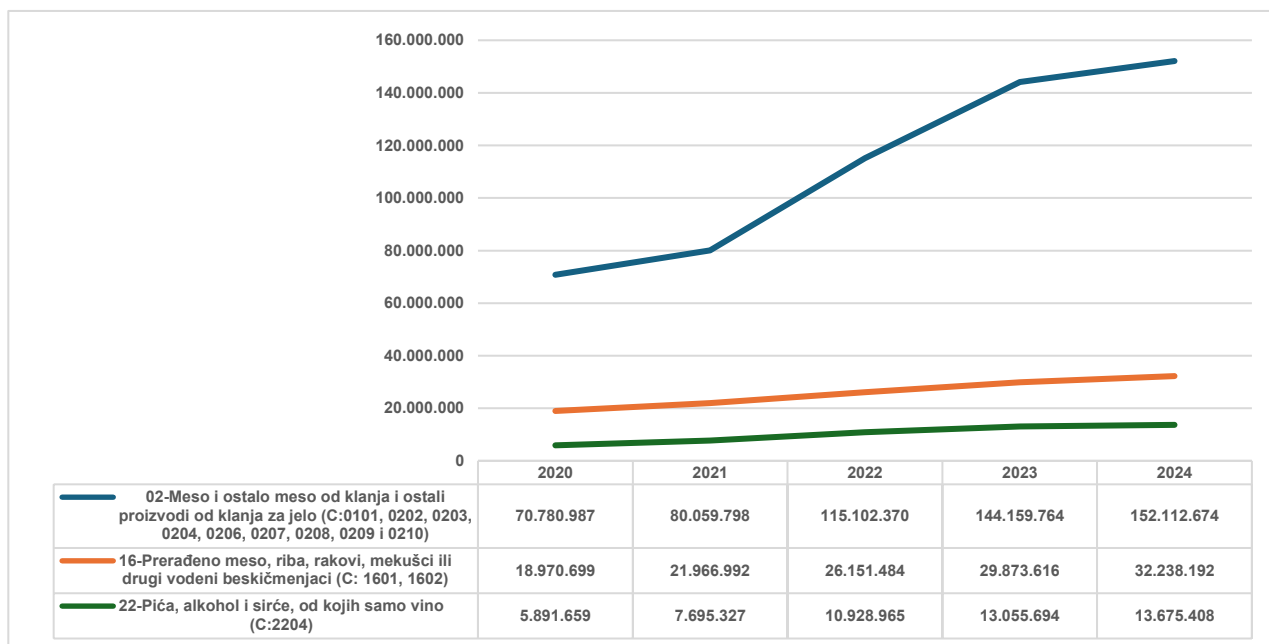
- ▶ Meso goveda, ovaca, koza i svinja - svježe, rashlađeno i zamrznuto (podšifre 0201, 0202, 0203 i 0204) (ukupno 432.378.228 eura),
- ▶ Ostalo meso i jestivi iznutrice (podšifre 0206, 0207, 0208 i 0209) (ukupno 120.283.031 eura),
- ▶ Meso i jestive iznutrice soljene, u salamuri, sušene ili dimljene (podšifra 0210) (ukupno 9.554.335 eura),
- ▶ Kobasice i slični proizvodi od mesa, od drugih jestivih iznutrica ili krvi; složene prehrambene pripreme na bazi ovih proizvoda (podšifra 1601) (ukupno 77.633.311 eura),
- ▶ Ostalo prerađeno ili konzervisano meso, iznutrice ili krv (kod 1602) (ukupno 51.576.673 eura).

³¹ MONSTAT - Dissemination base 2020-2024 - <https://monstat.org/cg/page.php?id=1798&pageid=171>



Tabela 21 takođe pokazuje da je Crna Gora uvezla pića, od čega samo vina (podšifra 2204), u ukupnoj vrijednosti od 51.247.052 eura.

Ovi grafikoni prikazuju postojan rast uvoza ovih odabranih roba (Grafikon br. 30 ispod ⁽³²⁾).



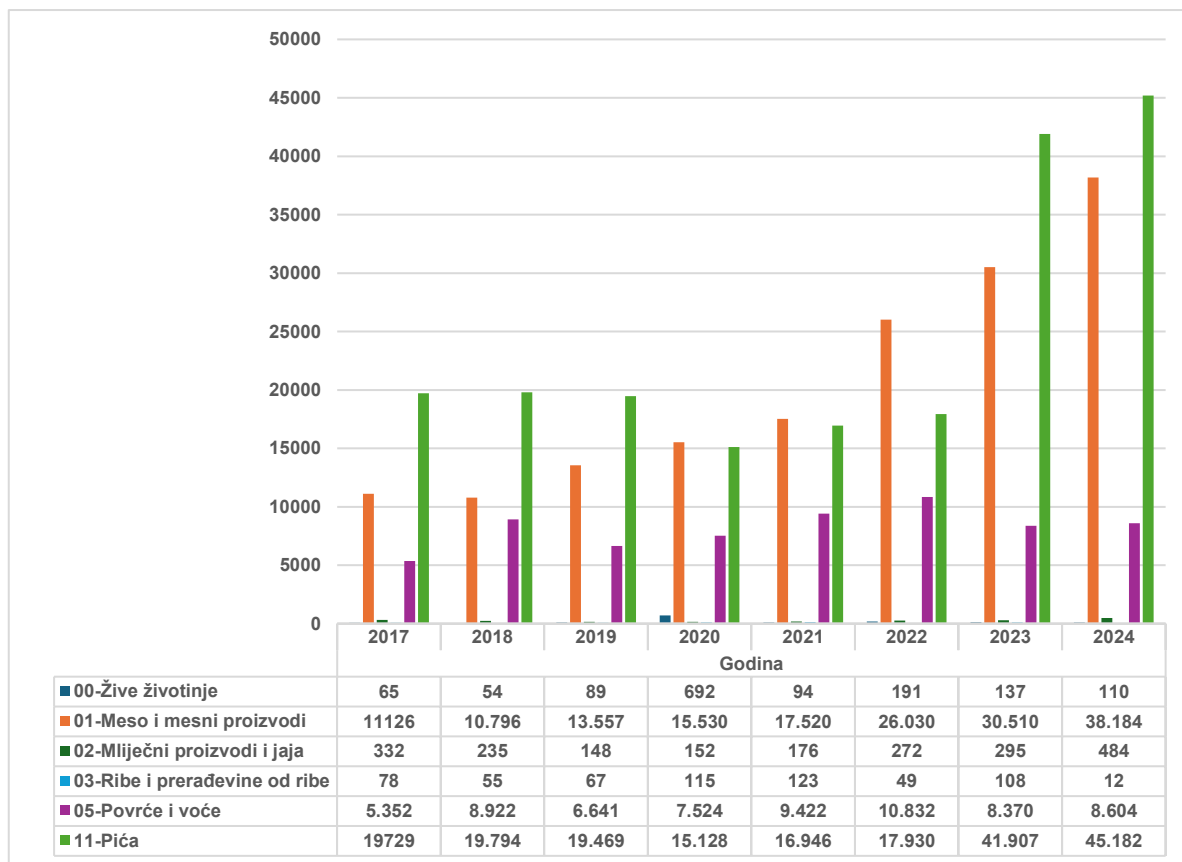
Grafikon 30: Trendovi uvoza odabranih poljoprivrednih proizvoda (2020. - 2024. Xu EUR)

Izvoz poljoprivrednih proizvoda

³² MONSTAT - Baza za širenje informacija 2020-2024. <https://monstat.org/cg/page.php?id=1798&pageid=171>



Grafikon br. 31 ispod pokazuje trendove izvoza odabranih poljoprivrednih roba za period od 2017. do 2024. (33,34,35,36,37,38).



Grafikon 31: Trendovi izvoza odabranih poljoprivrednih roba (2017 - 2024.) (u EUR 000)

Izvoz živih životinja (šifra: 00) bilježi blagi porast u periodu od 2017. do 2019. godine (sa oko 65.000 EUR na oko 89.000 EUR, redom). U 2020. godini zabilježen je skoro desetostruki porast izvoza (oko 700.000 EUR), nakon čega je uslijedio gotovo osmostruki pad u 2021. godini (oko 94.000 EUR), zatim gotovo dvostruki pad u 2022. godini (oko 191.000 EUR), a potom relativno postepeni pad u 2023. i 2024. godini (oko 137.000 EUR i 110.000 EUR).

Izvoz mesa i mesnih prerađevina (šifra 01) pokazuje blag porast u periodu 2017-2021. godine (u rasponu od oko 11 miliona EUR do oko 17 miliona EUR). U periodu od 2022. do 2024. godine zabilježen je izraženiji rast izvoza (u rasponu od oko 26 miliona EUR do oko 38 miliona EUR).

³³ MONSTAT -Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2019.

https://monstat.org/userfiles/file/publikacije/cg2019/CG%20u%20brojkama%202019_Part2_Part1.pdf

³⁴ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2020.

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202020%20ENG.pdf>

³⁵ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2021. https://monstat.org/uploads/files/publikacije/Monstat%20-%20CG%20u%20brojkama%20ENG_WEB.pdf

³⁶ MONSTAT - Crna Gora u grafikonima, Podgorica 2023.

<https://monstat.org/uploads/files/publikacije/CG%20u%20brojkama%202023%20ENG.pdf>

³⁷ MONSTAT - BDP Crne Gore - Objava 125/2024, 18. septembar 2024.

https://monstat.org/uploads/files/BDP/BDP%202023/Annual%20GDP%202023_eng.pdf

³⁸ Crna Gora, Statistički godišnjak 2024. <https://monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak2024/6.pdf>



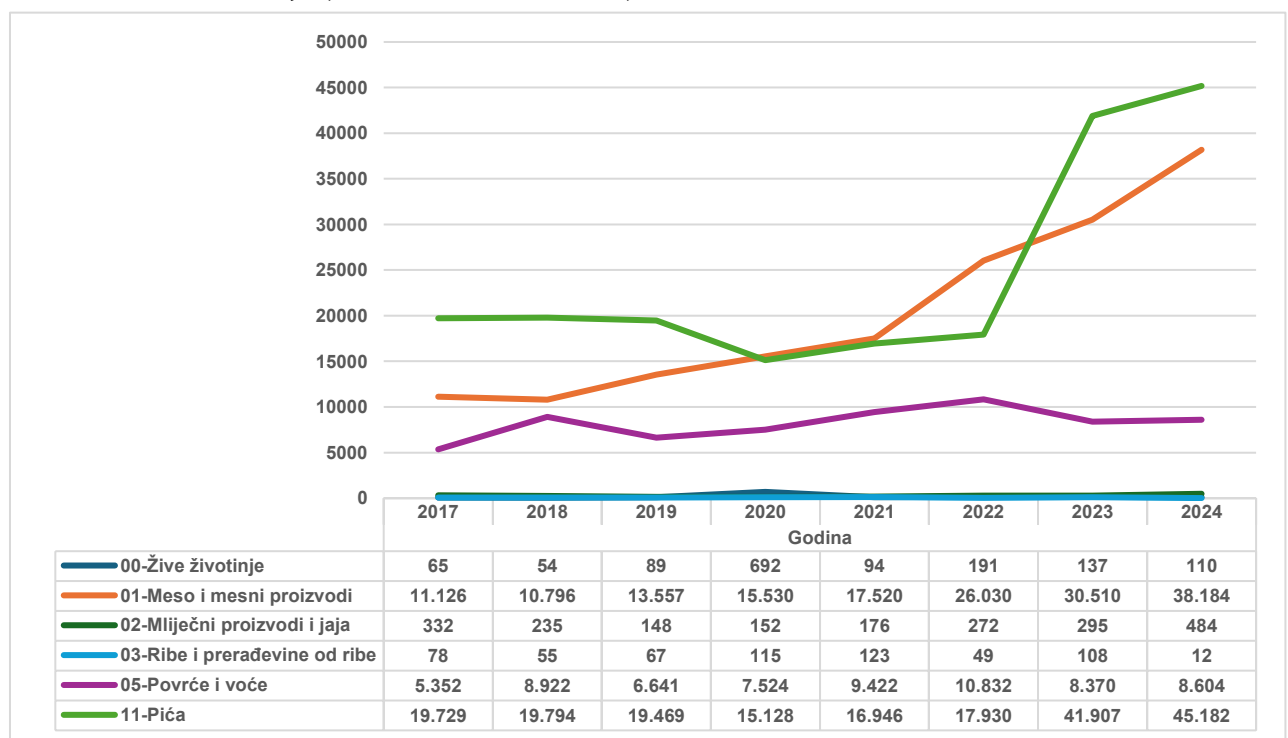
Izvoz mliječnih proizvoda i jaja (šifra 02) pokazuje postepeni pad u periodu od 2017. do 2021. godine (u rasponu od oko 332.000 EUR do 176.000 EUR). Međutim, tokom perioda 2022-2024. zabilježen je rast izvoza (od oko 272.000 EUR do 484.000 EUR).

Izvoz ribe i ribljih proizvoda (šifra 03) pokazuje blagi pad u periodu 2017-2019. godine (od oko 78.000 EUR do 67.000 EUR). Blagi rast je zabilježen 2020. i 2021. godine (oko 115.000 EUR i 123.000 EUR), nakon čega je uslijedio gotovo trostruki pad u 2022. godini (oko 49.000 EUR), pa skoro trostruki rast u 2023. (oko 108.000 EUR), a zatim gotovo devetostruki pad u 2024. (oko 12.000 EUR).

Izvoz voća i povrća (šifra 05) pokazuje relativno stabilan nivo u periodu od 2017. do 2025. godine (od oko 5 miliona EUR do 8 miliona EUR), bez značajnog rasta.

Izvoz pića (šifra 11) pokazuje blag pad u periodu 2017-2021. godine (od oko 19 miliona EUR do oko 17 miliona EUR). Nakon blagog rasta u 2022. (oko 18 miliona EUR), bilježi se skoro trostruki rast u 2023. (oko 42 miliona EUR), praćen blagim povećanjem u 2024. (oko 45 miliona EUR).

Ukupno gledano, Grafikon br. 32 prikazuje stabilan rast izvoza u periodu 2017-2024. godine, prvenstveno za pića (šifra 11 - ukupno oko 196 miliona EUR) i meso i mesne prerađevine (šifra 01 - ukupno oko 163 miliona EUR). U manjoj mjeri, slijedi stabilan rast izvoza voća i povrća (kod 05 - ukupno oko 65 miliona EUR), mliječnih proizvoda (šifra 03 - ukupno oko 2 miliona EUR), živih životinja (šifra 00 - ukupno oko 1,5 miliona EUR) i ribe i ribljih proizvoda (šifra 03 - ukupno oko 600.000 EUR).



Grafikon 32: ukupni trendovi izvoza za meso i mesne proizvode i piće (2017-2024)(u EUR 000)

Tabela br. 22 u nastavku daje detaljniji prikaz izvoza mesa i mesnih prerađevina, kao i pića, alkohola i sirćeta, sa jasno navedenim oznakama tarifnih šifara i pripadajućim podšiframa (samo brojevi podšifara) ⁽³⁹⁾.

³⁹ MONSTAT - Baza za širenje informacija 2020-2024. <https://monstat.org/cg/page.php?id=1798&pageid=171>



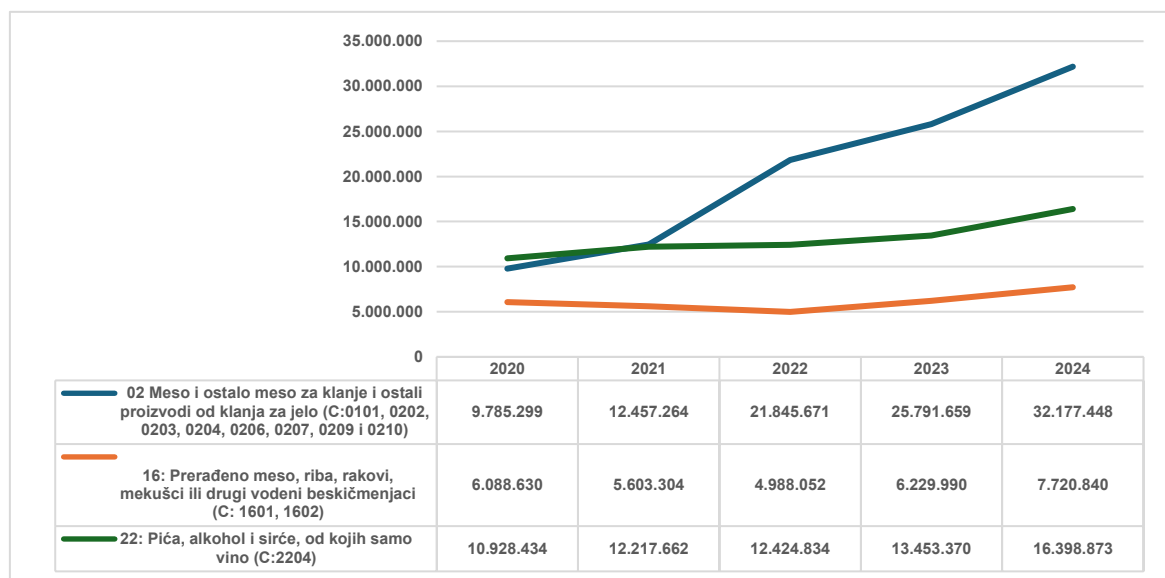
Tabela 22: Izvoz odabranih poljoprivrednih roba

Godina	2020	2021	2022	2023	2024
02 Meso i ostali proizvodi od klanog mesa namijenjeni za ishranu (C:0101, 0202, 0203, 0204, 0206, 0207, 0209 & 0210)	9,785,299	12,457,264	21,845,671	25,791,659	32,177,448
16: Prerađeno meso, riba, rakovi, školjke ili drugi vođeni beskičmenjaci (C: 1601, 1602)	6,088,630	5,603,304	4,988,052	6,229,990	7,720,840
22: Pića, alkohol i sirće od kojeg je samo vino (C:2204)	10,928,434	12,217,662	12,424,834	13,453,370	16,398,873

Tabela 22 iznad pokazuje da je Crna Gora u periodu od 2020. do 2024. godine izvezla meso i mesne proizvode i ostale proizvode od klanja za jelo (tj. kodovi 02 i 16 sa pripadajućim podkodovima) u ukupnoj vrijednosti od 198.111.329 eura. Ove robe obuhvataju:

- ▶ Meso goveda, ovaca, koza i svinja - svježe, rashlađeno i zamrznuto (podšifre 0201, 0202, 0203 i 0204) - ukupno 11.978.899 eura
- ▶ Ostalo meso i jestivi iznutrice (podšifre 0206, 0207, 0208 i 0209) - ukupno 5.454.126 eura
- ▶ Meso i jestive iznutrice soljeni, u salamuri, sušeni ili dimljeni (podšifra 0210) - ukupno 84.623.316 eura
- ▶ Kobasice i slični proizvodi od mesa, iznutrica ili krvi; složeni prehrambeni proizvodi na bazi ovih proizvoda (podšifra 1601) - ukupno 23.390.205 eura
- ▶ Ostalo prerađeno ili konzervisano meso, iznutrice ili krv (podšifra 1602) - ukupno 7.240.611 eura

Tabela 22 iznad takođe pokazuje da je Crna Gora ukupno izvezla pića, od čega samo vina (podšifra 2204), u ukupnoj vrijednosti od 65.423.173 eura.



Grafikon 33: Trendovi izvoza odabranih poljoprivrednih proizvoda - meso i mesni proizvodi i vino (2020 - 2024) u EUR



Ovi grafikoni prikazuju stabilan rast izvoza ovih konkretnih roba (Grafikon br. 33⁽⁴⁰⁾) sa značajnim ukupnim povećanjima u trendu izvozu mesa i mesnih prerađevina i ostalih proizvoda od klanja za jelo (šifre 02 i 16 sa relevantnim pripadajućim podšiframa - ukupno EUR 198.111.329) u poređenju sa izvozom vina (podšifra 2024 - ukupno EUR 65.423.173).

6. ODGOVORI NA EVALUACIONA PITANJA

6.1 Analiza i diskusija indikatora u odnosu na kriterijume prosuđivanja i ciljne vrijednosti navedene u evaluacionim pitanjima

Ovo poglavlje analizira u kojoj mjeri dostupni indikatori i ciljne vrijednosti korišćeni u okviru IPARD II programa pružaju adekvatnu osnovu za odgovore na evaluaciona pitanja i pripadajuće kriterijume ocjenjivanja. Diskusija se zasniva na pregledu sistema monitoringa, razvoju ciljeva tokom implementacije programa i rezultatima evaluacionog procesa.

Evaluacija IPARD II programa u Crnoj Gori pokazuje da je, generalno gledano, sistem indikatora pružio korisnu osnovu za odgovore na evaluaciona pitanja, posebno u odnosu na efikasnost, efektivnost i ključne rezultate programa. Međutim, identifikovane su i brojna ograničenja kreiranja indikatora i sistemu monitoringa, što je uticalo na mogućnost sveobuhvatne procjene svih aspekata učinka programa.

Za ključna evaluaciona pitanja vezana za efikasnost (npr. vrijednost inputa u odnosu na ostvarene rezultate), efektivnost (stepen ostvarivanja ciljeva) i specifične oblasti uticaja (generisanje prihoda, dodata vrijednost), indikatori su generalno bili dobro usklađeni sa evaluacionim kriterijumima i omogućili su robusnu analizu. Važan pozitivan element u sprovođenju programa bila je fleksibilna i prilagodljiva upravljačka praksa koja je primijenjena tokom više revizija programa, a kulminirala je verzijom 1.7. Za sve tri analizirane mjere (Mjera 1, Mjera 3 i Mjera 7), vrijednosti ciljanih indikatora su tokom implementacije bili mijenjani – u većini slučajeva naniže – kako bi se bolje odrazili stvarni kapaciteti za apsorpciju sredstava i promjene u obimu programa. Ovo je doprinijelo očuvanju relevantnosti i mogućnosti evaluacije programa, te je obezbijedilo da ocjene efikasnosti i efektivnosti ostanu smislene i realistične.

Istovremeno, identifikovani su značajni nedostaci u pogledu pojedinih evaluacionih pitanja – naročito u domenu kvalitativnih uticaja kao što su zaštita životne sredine, unaprijeđenje kvaliteta proizvoda i održivost. U tim oblastima, sistem monitoringa se pokazao kao nedovoljno adekvatan. Na primjer, investicije u postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda nijesu bile jasno evidentirane pod odgovarajućim šiframa iz liste prihvatljivih troškova, iako su terenske posjete ukazale da su takve investicije u nekim slučajevima bile realizovane.

Ova situacija je značila da su se evaluatori morali u većoj mjeri oslanjati na kvalitativne metode, poput terenskih posjeta i triangulacije sa eksternim izvorima, kako bi odgovorili na postavljena evaluaciona pitanja. Iako je ovakav pristup imao određene pozitivne efekte, istovremeno je istakao strukturna ograničenja postojećeg sistema monitoringa u pružanju sveobuhvatne i na dokazima zasnovane evaluacije.

Iskustvo sa IPARD II programom je pokazalo da kvantitativni indikatori mogu efikasno podržati procjenu efikasnosti i pitanja vezanih za ostvarene rezultate, ali da sistem monitoringa mora bolje da obuhvati kvalitativne uticaje. Nedostatak sistematskog praćenja određenih vrsta investicija i rezultata ograničava mogućnost evaluatora da daju potpuno na dokazima zasnovanu procjenu ovih aspekata.

U budućem programiranju potrebno je dodatno ojačati usklađenost između indikatora monitoringa, evaluacionih kriterijuma i evaluacionih pitanja.

Zaključno, iako je prilagođavanje ciljeva u okviru IPARD II programa (posebno u verziji 1.7) dobar primjer sposobnosti programa da reaguje na promjene i time očuva mogućnost za procjenu ključnih mjera, i dalje

⁴⁰ MONSTAT - Baza za širenje informacija 2020-2024. <https://monstat.org/cg/page.php?id=1798&pageid=171>



je neophodno dodatno unaprijediti način definisanja indikatora i sprovođenja monitoringa kako bi se omogućila sveobuhvatna ocjena ukupnog uticaja programa.

6.2 Odgovori na evaluaciona pitanja

6.2.1 Pitanja programskog nivoa

U kojoj mjeri je IPARD doprinio razvoju ljudskog i fizičkog kapitala?

Program IPARD II dao je vidljiv doprinos razvoju fizičkog kapitala, dok je njegov doprinos razvoju ljudskog kapitala ostvaren kroz otvaranje i očuvanje radnih mjesta – kako je detaljno navedeno u odgovorima na evaluaciona pitanja – sticanje novih znanja i, donekle, profesionalizaciju poslovanja. Uloga programa u unaprijeđenju vještina i znanja korisnika treba se posmatrati kao indirektan efekat, dok jačanje ljudskih kapaciteta, kako na institucionalnom, tako i na nivou korisnika, ostaje oblast koja se treba dodatno razvijati u budućim programskim periodima.

Pored uticaja na zapošljavanje, IPARD II treba posmatrati i u širem kontekstu razvoja ljudskog potencijala. Posebno, kroz učešće u IPARD javnim pozivima, korisnici – uglavnom iz Mjere 3 – stekli su osnovne vještine u upravljanju projektima, vođenju dokumentacije i praćenju troškova, što predstavlja korak naprijed u profesionalizaciji malih i srednjih proizvođača. Međutim, sistematska obuka, savjetodavna podrška i izgradnja institucionalnih kapaciteta bili su ograničeni jer Mjera 9 – Tehnička pomoć – koja je bila posebno osmišljena da podrži ove ciljeve, nije bila akreditovana.

U pogledu fizičkog kapitala, IPARD II je imao vrlo opipljiv uticaj – omogućio je izgradnju novih objekata, modernizaciju infrastrukture, nabavku opreme i tehnološko unaprijeđenje proizvodnih kapaciteta. Većina korisnika je ostvarila povećanje efikasnosti proizvodnje i standardizaciju procesa, čime su stvoreni solidni temelji za dugoročnu konkurentnost.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio uvećanju bezbjednosti i sigurnosti lanca snabdijevanja hranom?

Program IPARD II doprinio je unaprijeđenju bezbjednosti hrane u Crnoj Gori, iako je stepen tog doprinosa varirao u zavisnosti od sektora i mjere. Najdirektniji uticaj ostvaren je kroz Mjeru 3, gdje su podržane investicije dovele do modernizacije pogona za preradu hrane, unaprijeđenja higijenskih standarda i uvođenja međunarodno priznatih sertifikata o bezbjednosti hrane (kao što je HACCP). Ovo je ne samo povećalo bezbjednost prerađenih proizvoda, već je omogućilo većem broju kompanija da pristupe tržištu EU koje zahtijeva strogo poštovanje standarda bezbjednosti hrane.

Paralelno, investicije u okviru Mjere 1 – posebno u oblasti upravljanja stajnjakom, objekata za mužu i uzgoja teladi – doprinijele su boljem standardu dobrobiti životinja na gazdinstvima, čime se poboljšala i bezbjednost osnovnih poljoprivrednih proizvoda.

Rastući broj crnogorskih kompanija sa izvoznim brojevima za EU i povećanje izvoza proizvoda kao što su meso i tradicionalni mesni proizvodi dodatno ukazuju na to da su standardi bezbjednosti hrane porasli kao rezultat investicija podržanih kroz IPARD II program. Sveukupno, program je imao pozitivan uticaj na unaprijeđenje bezbjednosti i kvaliteta hrane duž čitavog lanca vrijednosti, od primarne proizvodnje do prerade.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio sposobnosti agro-prehrambenog sektora da se nosi s konkurentskim pritiscima?

IPARD II program je ojačao sposobnost crnogorskog agro-prehrambenog sektora da izdrži konkurentski pritisak, iako se stepen ovog efekta razlikuje od jednog podsektora do drugog. U sektoru prerade (Mjera 3), podržane investicije su omogućile preduzećima da modernizuju svoje proizvodne procese, prošire



asortiman proizvoda i unaprijede pakovanje i kvalitet, čime su postala konkurentnija i na domaćem tržištu – gdje je uvoz i dalje visok – i na odabranim izvoznim tržištima, uključujući EU. Rastući izvoz proizvoda sa visokom dodatnom vrijednošću, poput tradicionalnih suhomesnatih proizvoda, i sve veći broj preduzeća sa izvoznim brojevima za EU, pokazuju da je IPARD II pomogao ključnim akterima da se prilagode zahtjevima konkurentnijih tržišta.

U primarnoj proizvodnji (Mjera 1), modernizacija kroz bolju opremu, poboljšanu higijenu na farmama i prakse dobrobiti životinja povećala je efikasnost i kvalitet proizvoda i pomogla poljoprivrednicima da očuvaju prisustvo na tržištu uprkos jakom konkurentskom pritisku od strane uvoza. Ipak, efekat ostaje neujednačen, a mnogi proizvođači se i dalje suočavaju sa strukturnim izazovima kako bi dostigli punu konkurentnost.

IPARD II program je pomogao da se postave temelji za konkurentniji agro-prehrambeni sektor, iako će biti potrebni dodatni naponi kroz IPARD III kako bi se ovaj uticaj proširio na veći broj proizvođača i prerađivača.

Za neke korisnike, investicije su predstavljale osnovu za dobijanje međunarodnih sertifikata kvaliteta i bezbjednosti hrane i za buduće učešće u mjerama nove politike ruralnog razvoja.

IPARD II je dao značajan doprinos izgradnji infrastrukture i tehničkih uslova za usklađivanje sa zahtjevima EU, posebno kroz ciljane investicije u oblasti higijene, bezbjednosti hrane, zaštite životne sredine i uslova rada. Iako proces usklađivanja još nije u potpunosti završen, IPARD II je omogućio da se napravi važan korak ka podizanju standarda u crnogorskom poljoprivrednom i prehrambenom sektoru.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio postepenom usklađivanju sa standardima EU u pogledu higijene, zaštite životne sredine, dobrobiti životinja, javnog zdravlja i bezbjednosti na radu?

Mjere u okviru IPARD II programa u Crnoj Gori, posebno Mjera 1 i Mjera 3, bile su jasno usmjerene ka postepenom usklađivanju korisnika i investicija sa standardima Evropske unije, sa fokusom na higijenu, zaštitu životne sredine, dobrobit životinja, javno zdravlje i bezbjednost na radu. Uspostavljeni standardi predstavljali su obaveze za korisnike kako tokom, tako i nakon završetka realizacije investicije.

U okviru Mjera 1 i 3:

- ▶ Korisnici (gazdinstvo, preduzeće) su bili dužni da u trenutku konačne isplate ispune nacionalne standarde u oblastima zaštite životne sredine i dobrobiti životinja, dok je investicija morala da bude u skladu sa EU standardima.

Iako nema dovoljno kvantitativnih pokazatelja da bi se tačno odredio nivo usklađenosti, analiza zasnovana na onlajn i telefonskim anketama, studijama slučaja i drugim javno dostupnim izvorima (uključujući medije) pokazuje da su sprovedene investicije značajno unaprijedile:

- ▶ Uslove infrastrukture (renoviranje i izgradnju objekata koji ispunjavaju higijenske i sanitarne standarde),
- ▶ Bezbjednost proizvodnih procesa i uslove rada,
- ▶ Sisteme upravljanja otpadom i energetske efikasnost, i
- ▶ Uslove uzgoja životinja u skladu sa principima dobrobiti životinja.

Iako su od strane IPARD Agencije provjeravani kriteriji usklađenosti s nacionalnim i EU standardima, anketiranjem korisnika smo željeli istražiti koliki je procenat njih uskladio cjelokupno poslovanje (preduzeća, gazdinstva) s EU standardima, što nije bila obaveza prema IPARD II pravilima. Prema rezultatima polustrukturiranih intervjua, od 58 korisnika koji su intervjuisani u okviru Mjere 1, njih 39 (67%) je izjavilo da je njihovo cjelokupno gazdinstvo već bilo usklađeno sa EU standardima prije implementacije IPARD II investicije, dok 33% nije bilo. Nakon završetka investicije, 18 korisnika (31%) nije uskladio cijelo gazdinstvo sa EU standardima, iako je sama investicija, u skladu sa pravilima IPARD II programa usklađena prije konačne isplate.



Jedan korisnik iz Mjere 1, koji je bio uključen u uzorak za terensku posjetu, uskladio je svoje gazdinstvo sa EU standardima u oblasti proizvodnje povrća uvođenjem dobrih poljoprivrednih praksi, naročito u pogledu zaštite životne sredine.

Međutim, prema mišljenju evaluatora, ove rezultate treba tumačiti s oprezom, iako su svi ispitanici tokom intervjuja bili upoznati s pojmovima nacionalnih i EU standarda, uglavnom zbog ograničenog razumijevanja terminologije među korisnicima iz kategorije poljoprivrednih gazdinstava, koja čine većinu korisnika Mjere 1. Kako je usklađenost investicije sa relevantnim EU standardima bila uslov za dobijanje sredstava, može se ipak zaključiti da je ostvaren značajan napredak, posebno u pogledu standarda zaštite životne sredine.

Za Mjeru 3 situacija je znatno drugačija, uglavnom zbog prirode korisnika - prvenstveno društava sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.). Od 12 kompanija koje su anketirane u okviru ove mjere, 10 (83%) je izjavilo da je njihovo poslovanje već bilo u skladu sa EU standardima prije investicije, dok preostale 2 (17%) nijesu u potpunosti uskladile svoje poslovanje sa EU standardima ni nakon investicije, iako je sama investicija bila u skladu sa EU standardima.

Konkretni primjer je Mesopromet d.o.o., korisnik iz uzorka za terensku posjetu, koji je iskoristio IPARD II podršku za ulaganje u sistem za prečišćavanje otpadnih voda, značajno poboljšavši usklađenost sa standardima zaštite životne sredine i smanjivši uticaj na životnu sredinu. Ova investicija pokazuje da se IPARD sredstva mogu koristiti za rješavanje strukturnih ekoloških problema u prehrambenoj industriji.

S obzirom na to da je predmet ovog projekta evaluacija sprovođenja IPARD II programa u Crnoj Gori, evaluatori nijesu sprovodili reviziju postojećih procedura po kojima su projekti bili odobravani, jer su one bile akreditovane od strane Evropske komisije. Sama činjenica da su projekti bili isplaćeni potvrđivala je da su, u trenutku odobravanja i isplate, ispunjeni svi kriterijumi definisani u akreditovanim procedurama, koje je provjeravala IPARD Agencija i tehnička tijela koja je ona ovlastila.

Međutim, pred kraj pripreme ovog ex post evaluacionog izvještaja, u junu 2025. godine, zabilježeno je da je, nakon revizije DG SANTE, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove privremeno ograničila izvoz proizvoda kompanije Mesopromet d.o.o. u zemlje Evropske unije. Ova novonastala okolnost može ukazivati na određene izazove u pogledu potpune usklađenosti poslovanja sa relevantnim nacionalnim i EU standardima, što upućuje na potrebu za daljim praćenjem i obezbjeđivanjem dosljedne primjene akreditovanih procedura u budućnosti. **U kojoj mjeri je IPARD doprinio uravnoteženom teritorijalnom razvoju ruralnih područja, istovremeno slijedeći ekonomske, socijalne i ekološke ciljeve?**

IPARD II program u Crnoj Gori značajno je doprinio uravnoteženom teritorijalnom razvoju ruralnih područja, uzimajući u obzir i ekonomske, socijalne i ekološke ciljeve – posebno kada se posmatra uticaj na lokalne zajednice, a ne samo broj korisnika ili iznos isplaćenih sredstava. Određene regionalne razlike u broju korisnika i raspodjeli sredstava su vidljive, ali ih treba tumačiti u kontekstu teritorijalnih specifičnosti svakog regiona.

Ukupno 748 korisnika je dobilo podršku u okviru sve tri IPARD mjere (1, 3 i 7). Sjeverni region je imao najveći broj korisnika (57,35% ili 429 korisnika), što je bilo i očekivano, budući da ima i najveći broj registrovanih gazdinstava – 14.966 od ukupno 26.711, prema preliminarnim podacima iz poljoprivrednog popisa 2024. godine. Centralni region slijedi sa 8.465 gazdinstava i 295 IPARD II korisnika (39,43%), dok primorski region ima 3.280 gazdinstava, ali samo 24 korisnika (3,2%). Važno je napomenuti da nije bilo korisnika Mjere 7 u primorskom regionu zbog naknadnog uvođenja kriterijuma o prihvatljivosti ulaganja isključivo u područja iznad 700 m/nv.

Kada je riječ o finansijskim isplatama, centralni region je zabilježio najveći iznos – 28.892.507,95 eura (62,25% ukupnih isplata), dok je sjeverni region primio 16,1 milion eura, a primorski region svega 1,42 miliona eura (3%), što odražava i manju participaciju u programu.

Međutim, kada je riječ o socijalnom i zajedničkom uticaju IPARD II programa, najveći opipljivi napredak ostvaren je u sjevernom regionu. U ovom dijelu zemlje, IPARD je imao izuzetan društveni uticaj, uključujući



otvaranje radnih mjesta i učešće lokalne zajednice u proizvodnim i prerađivačkim kapacitetima. Ovo je posebno važno imajući u vidu ograničene alternative za zapošljavanje u regionu. Terenske posjete su potvrdile da investicije na sjeveru doprinose i širem razvoju lokalne zajednice, uključujući poboljšanje infrastrukture kroz inicijative poput programa stanovanja po pristupačnim cijenama (npr. kompanija Mesopromet).

Dakle, IPARD II program u Crnoj Gori ostvario je svoj najveći kvalitativni uticaj upravo u sjevernoj regiji, koja je ujedno i društveno i ekonomski najugroženija. Iako je centralni region zabilježilo najveće finansijske tokove, stvarni socijalni i teritorijalni uticaj IPARD-a je najvidljiviji na sjeveru. Ovo pokazuje da program doprinosi, iako indirektno, smanjenju regionalnih nejednakosti, jačanju lokalnih zajednica i promociji održivog ruralnog razvoja.

Važno je napomenuti da su kvantitativni proračuni ekonomskog uticaja IPARD II programa po regionima zasnovani na lokaciji sjedišta gazdinstva ili preduzeća, što se može razlikovati od stvarne lokacije investicije.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio uspostavljanju sistema upravljanja i kontrole koji su u skladu sa standardima dobrog upravljanja savremene javne administracije?

IPARD II program doprinio je uspostavljanju glavnog institucionalnog i proceduralnog okvira neophodnog za funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole u skladu sa zahtjevima EU. Uspostavljena su akreditovana tijela, definisane nadležnosti i uvedene osnovne procedure, što predstavlja važan korak ka izgradnji mehanizama savremene javne administracije. Očekuje se da će ti mehanizmi postati potpuno operativni nakon pristupanja Crne Gore EU i pokretanja Strateškog plana ZPP-a.

Međutim, uprkos formalnom usklađivanju, određeni izazovi i dalje postoje u pogledu funkcionalnosti i efikasnosti sistema. Postoje operativna ograničenja, naročito u institucionalnoj koordinaciji, blagovremenom praćenju i sistematskoj evaluaciji rezultata. Akreditovane monitoring tabele, koje bi trebalo da budu glavni izvor informacija o korišćenju IPARD II sredstava, pokazuju neusklađenost i varijacije u zavisnosti od javnog poziva. Na osnovu prikupljenih podataka i sprovedenih intervjua, utvrđeno je da su različiti sektori unutar IPARD Agencije primjenjivali različite pristupe u evidentiranju i upravljanju podacima, što je dovelo do određenih nedosljednosti i grešaka. Tokom perioda implementacije IPARD II programa došlo je do ažuriranja monitoring tabele ali još uvijek sistem nailazi na izazove. S obzirom da je u toku izrada softvera koji će uskoro biti u fazi testiranja (podaci dobiveni od strane IA), pretpostavka je kako će se tokom sprovođenja IPARD III programa anulirati uočeni problemi. Dobra iskustva tokom sprovođenja IPARD II programa, vezano uz izradu pomoćnih monitoring tablica, ukazuju na nužnost uspostavljanja jednog takvog pristupa iz kojeg je jednostavno analizirati podatke.

Jedan od faktora koji je potencijalno ograničio razvoj sistema tokom IPARD II programa jeste neakreditovanje Mjere 9 – Tehnička pomoć. Ova mjera je mogla značajno doprinijeti razvoju digitalnih alata, unaprijeđenju praćenja i izvještavanja, te jačanju institucionalnih kapaciteta kroz obuke i savjetodavne usluge. Njeno isključenje iz implementacije predstavlja propuštenu priliku za sistematičniju modernizaciju.

Pored toga, postoje i stalni izazovi koji usporavaju jačanje dobrog upravljanja, uključujući ograničene kadrovske kapacitete, naročito u operativnim i analitičkim funkcijama, kao i nedovoljnu digitalizaciju procesa. U razgovorima sa predstavnicima Upravljačkog tijela istaknuto je da neadekvatni radni uslovi predstavljaju izazov za zaposlene pri sprovođenju radnih zadataka. Takođe, istovremeno obavljanje zadataka koji nisu povezani sa IPARD II programom – prvenstveno nacionalnim programima finansiranja – ograničava mogućnost zaposlenih da se u potpunosti posvete implementaciji IPARD-a. U cilju rješavanja ove situacije dio mjera koje je sprovodio Direktor za ruralni razvoj, postepeno prelaze u Direktor za plaćanja, čime se obezbjeđuju preduslovi za efikasnije funkcionisanje zaposlenih u sprovođenju IPARD III programa i drugih obaveza EU agende.

Iako je ukupna stopa apsorpcije IPARD II programa visoka u odnosu na početnu alokaciju sredstava, i dalje nije jasno koji su faktori doveli do iznenadnog ubrzanja u obradi zahtjeva za plaćanje tokom posljednjih šest mjeseci sprovođenja programa u poređenju sa ostatkom perioda implementacije.



U kojoj mjeri je IPARD doprinio očuvanju raznovrsnih i održivih poljoprivrednih sistema u ruralnim područjima?

Program IPARD II doprinio je očuvanju raznovrsnih i održivih poljoprivrednih sistema u ruralnim područjima, iako su obim i dubina tog doprinosa varirali u zavisnosti od sektora i mjere.

Kroz Mjeru 1, širok spektar malih i srednjih gazdinstava iz različitih proizvodnih sektora – posebno iz sektora mlijeka, mesa, voća i povrća – dobio je podršku za modernizaciju farmi i poboljšanje ekonomske održivosti. Sektorska raspodjela podržanih investicija ukazuje na to da je IPARD II doprinio očuvanju proizvodne raznovrsnosti, umjesto da podstiče pretjeranu specijalizaciju. Međutim, neki sektori – tipično manji i slabije razvijeni – imali su ograničeno učešće u korišćenju IPARD sredstava, vjerovatno zbog strukturnih ograničenja i ograničenih kapaciteta za pripremu aplikacija. Ovo ukazuje da će u budućnosti biti potrebna prilagođenija podrška. U ovom smislu ohrabruje uvrštavanje početnika (start-up) kao mogućih korisnika Mjere 1 u sklopu IPARD III programa.

Iako je Mjera 7 formalno bila usmjerena na podsticanje diverzifikacije ruralne ekonomije, njen stvarni uticaj u tom pogledu bio je ograničen, jer je relativno mali broj korisnika bio iz reda stvarnih poljoprivrednih proizvođača, te je doprinos mjere diverzifikaciji prihoda iz poljoprivrede bio marginalan. Ovdje treba naglasiti kako je kroz nekoliko izmjena IPARD II programa, prvenstvena ideja o diverzifikaciji iz poljoprivrede u nepoljoprivredne djelatnosti zamijenjena s idejom razvoja nepoljoprivrednih djelatnosti u ruralnom području, što je omogućilo prijavu za ulaganje širokom spektru korisnika.

Sveukupno, IPARD II je dao pozitivan, iako djelimičan doprinos očuvanju raznovrsne i održive poljoprivredne osnove. U budućnosti će biti važno posvetiti veću pažnju podršci slabije zastupljenim sektorima i manjim proizvođačima – na primjer putem ciljanih sektorskih javnih poziva – kako bi se dodatno ojačala otpornost i raznovrsnost poljoprivrednih sistema u ruralnim područjima Crne Gore.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio rješavanju izazova klimatskih promjena kroz promociju efikasnog korišćenja resursa i obnovljive energije?

Iako su klimatske promjene i zaštita životne sredine među prioritetima Zajedničke poljoprivredne politike EU, IPARD II program u Crnoj Gori dao je samo ograničen doprinos tim ciljevima, posebno kada je riječ o promociji efikasnog korišćenja resursa i upotrebe obnovljivih izvora energije.

U okviru IPARD II programa, investicije u obnovljive izvore energije bile su formalno prihvatljive prema listi prihvatljivih troškova u okviru Mjere 1 i Mjere 3. Iako prema zvaničnim podacima iz monitoring tabela, prema kodovima troškova koji se odnose na ova ulaganja, nije bilo moguće prepoznati niti jedno pojedinačno ulaganje (što također upućuje na potrebu daljeg razvoja sistema monitoringa), prema podacima iz Finalnog izvještaja o sprovođenju IPARD II programa, vidljivo je kako je u Mjeri 1 realizovano 9 od planiranih 35 projekata u obnovljive izvore energije (25,71%). U mjeri 3 je realizovano 5 od planiranih 10 projekata, što realizaciju indikatora podiže na 50%. Ove nepodudarnosti u podacima posljedica su uključivanja elemenata koji doprinose energetske efikasnosti ili komponenti vezanih za obnovljive izvore energije u šire investicije, kao što je izgradnja objekata. Dodatno, s obzirom na to da Mjera 4 - Agroekološke klimatske i mjere organske proizvodnje - nije bila akreditovana u okviru IPARD II programa u Crnoj Gori, program nije imao direktan instrument za rješavanje uticaja poljoprivrede na životnu sredinu niti za podsticanje klimatski otpornijih praksi, IPARD II program je, posmatrajući ukupno, imao uticaj na efikasno korišćenje resursa, uglavnom kroz tehničke zahtjeve za opremu:

- ▶ Sva oprema i mašine finansirane u okviru programa morale su biti nove i usklađene sa relevantnim standardima EU;
- ▶ Nova poljoprivredna mehanizacija generalno se odlikuje manjom potrošnjom goriva i poboljšanom energetske efikasnošću;



Investicije u rashladne komore, sisteme hlađenja, prerade i skladištenja, koje su uočene tokom terenskih posjeta, takođe podrazumijevaju upotrebu savremene opreme koja je u skladu sa energetske i ekološkim standardima.

Iako su ove vrste mjera prvenstveno ekonomskog karaktera, one imaju i pozitivan uticaj na životnu sredinu, posebno u smislu smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte, efikasnijeg korišćenja operativnih resursa i smanjenja gubitaka duž cijelog lanca vrijednosti.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio poboljšanju ukupnih performansi poljoprivrednih gazdinstava u proizvodnji primarnih poljoprivrednih proizvoda?

Mjera 1 IPARD II programa u Crnoj Gori – investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava – dala je značajan doprinos modernizaciji poljoprivrednih gazdinstava, naročito kroz ulaganja u mehanizaciju. Međutim, uticaj na dubinske strukturne promjene i usklađivanje sa standardima Evropske unije ostao je ograničen. Finansijsko učešće korisnika bilo je visoko, a rezultati istraživanja ukazuju na pozitivne promjene u prihodima, zaposlenosti i percepciji korisnika o koristi od investicija.

Od ukupno 1.187 podnesenih prijava, ugovoreno je 777 projekata, a podrška je isplaćena za 650 korisnika. Ukupna vrijednost isplaćenih sredstava iznosila je 26,76 miliona eura, uz ukupno prihvatljive troškove od 34.808.855 eura, što ukazuje na značajno učešće privatnog sufinansiranja (15,79 miliona eura), tj. stopu sufinansiranja korisnika veću od 40%. Ovo pokazuje ozbiljnost namjera korisnika i stvarnu potrebu za investicijama.

Geografski, većina korisnika dolazi iz Sjevernog regiona (429), dok u sektorskom smislu dominira sektor mljekarstva sa 370 korisnika. Međutim, većina korisnika iz ovog sektora (274) investirala je isključivo u kupovinu traktora, dok je samo manji broj (24) ulagao u proizvodne ili objekte za preradu. Ovo ukazuje da su većina investicija bile operativne prirode (olakšavanje svakodnevnog rada), a ne usmjerene na strukturnu modernizaciju proizvodnje – aspekt koji bi trebalo uzeti u obzir pri sprovođenju IPARD III programa. Zanimljivo je da, uprkos značajnim investicijama u sektor mljekarstva, zvanična statistika bilježi pad broja krava muzara za 21,4% u periodu 2020–2024, dok je istovremeno količina kravljeg mlijeka otkupljenog u mljekarama u Crnoj Gori porasla za 1%. Međutim, prema podacima MONSTAT-a, 2020. godine uvezeno je 12,7 miliona kg mlijeka, dok je ovaj obim porastao za gotovo 76% na 22,29 miliona kg u 2024. godini.

Kako većina korisnika pripada kategoriji porodičnih gazdinstava koja nijesu u obavezi da dostavljaju finansijske izvještaje, teško je kvantifikovati ukupan porast proizvodnje. Ipak, istraživanje sprovedeno na uzorku od 58 korisnika (9% od ukupnog broja korisnika) pruža vrijedne uvide:

- ▶ 60% ispitanika je navelo da im se prihod povećao za više od 10% nakon IPARD investicije,
- ▶ 12% je prijavilo skroman porast prihoda (do 5%),
- ▶ 55 od 58 korisnika smatra da je investicija doprinijela modernizaciji njihovog poslovanja,
- ▶ 60% je potvrdilo da se broj zaposlenih povećao, dok su ostali prijavili da nije bilo promjena u zaposlenosti.

Ovo ukazuje da IPARD II investicije imaju pozitivan uticaj na ekonomsku održivost i društveni kapital ruralnih područja.

Usklađenost sa EU standardima i dalje predstavlja izazov, iako je programom propisana obaveza usklađenosti investicije sa EU standardima nakon završetka investicije, a ne i cijelog gazdinstva. Ovaj zahtev su svi korisnici i ispunili. Ipak, s ciljem unapređenja, konkurentnosti i pristupa tržištu EU, dalje usklađivanje poslovanja sa standardima EU bi trebalo da bude jedan od strateških ciljeva programa.

Na osnovu nalaza DG SANTE iz juna 2025. godine, potrebno je posvetiti veću pažnju provjeri usklađenosti sa nacionalnim i EU standardima prilikom implementacije IPARD III projekata.



Nije U kojoj mjeri je IPARD doprinio otvaranju novih radnih mjesta i očuvanju postojećih radnih mjesta kroz razvoj poslovnih aktivnosti?

U okviru Mjere 1, teško je precizno utvrditi broj novootvorenih radnih mjesta kod korisnika iz kategorije porodičnih gazdinstava, jer ti korisnici nijesu obavezni da dostavljaju finansijske podatke nadležnim institucijama (npr. Poreskoj upravi). Podaci dostavljeni od strane MA pokazuju stvaranje 105 novih radnih mjesta.

Međutim, prema rezultatima ankete sprovedene među korisnicima Mjere 1, 35 (60%) od ukupno 58 ispitanika je navelo da je došlo do povećanja zaposlenosti kao rezultat realizacije IPARD II investicije, dok 23 nijesu prijavila nova radna mjesta. Odgovori ukazuju na to da se u većini slučajeva povećanje odnosilo na samozapošljavanje članova porodice/gazdinstva, dok je samo manji broj korisnika angažovao radnike izvan porodice.

Terenske posjete su takođe potvrdile da pronalaženje radne snage postaje sve veći izazov jer lokalno stanovništvo, naročito u ruralnim područjima, ima tendenciju da migrira ili traži bolje prilike u inostranstvu. Kao odgovor na ovaj izazov, neki korisnici su počeli da zapošljavaju strane radnike.

U Mjeri 3, gdje preovladavaju kompanije iz sektora prerade, češći su slučajevi trajnog zapošljavanja stranih radnika. Na primjer, korisnik Primato P je tokom intervjua naveo da kompanija zapošljava državljane Kube kako bi nadoknadila nedostatak kvalifikovane lokalne radne snage.

Pored otvaranja novih radnih mjesta, IPARD II program je značajno doprinio i očuvanju postojećih radnih mjesta, naročito onih koja su bila ugrožena tokom krize izazvane pandemijom COVID-19 i uslijed nepredviđenih događaja, poput požara u fabrici Mesopromet d.o.o. koji je oštetiio veliki dio proizvodne opreme.

Za Mjeru 1 situacija je donekle drugačija – korisnici pretežno angažuju sezonske radnike, često iz susjedne Albanije zbog blizine granice i dostupnosti radne snage za privremene poljoprivredne poslove.

Posmatrajući makroekonomske pokazatelje, 1,62% ukupne radne snage u Crnoj Gori je bilo zaposleno u poljoprivrednom sektoru 2013. godine, dok će taj procenat, prema najnovijem popisu iz 2024. godine, iznositi 4,3%. Treba napomenuti da popis iz 2024. godine obuhvata zbirne podatke za zaposlene u poljoprivredi i šumarstvu, dok su 2013. godine ovi podaci vođeni odvojeno (samo 0,1% u šumarstvu). Iako se ovaj porast ne može isključivo pripisati IPARD programu, podaci su ipak značajni, jer kako ankete tako i stvarni broj zaposlenih u poljoprivredi pokazuju porast. U prehrambenoj industriji, broj zaposlenih u sektoru prerade hrane je porastao sa 2,02% (2013) na 2,16% (2020). Kako je većina IPARD II projekata u okviru Mjere 3 završena nakon 2020. godine, ovaj porast se ne može pripisati efektima IPARD II programa. Generalno, uticaj IPARD II programa na korisnike Mjere 3 je jasno vidljiv na osnovu raspoloživih podataka i sprovedenih studija slučaja.

Kontrafaktualna analiza sprovedena na uzorku od 20 IPARD korisnika i 135 nekorisnika iz iste kategorije preduzeća, na osnovu zvaničnih podataka Poreske uprave, uključujući podatke o finansijskim rezultatima iz prethodnih godina i podatke o zaposlenima, potvrđuje uticaj na zapošljavanje/očuvanje radnih mjesta. Naime, kontrafaktualna analiza pokazuje da bi bez podrške iz IPARD II programa broj zaposlenih opao u 85% slučajeva. Konkretno, za preduzeće Mesopromet d.o.o., analiza pokazuje da je broj zaposlenih porastao sa 40 na 430 zahvaljujući IPARD investiciji, što je donekle u skladu sa podacima dobijenim tokom projektne posjete, koji pokazuju da je IPARD služio i za očuvanje radnih mjesta nakon velikog požara koji je pogodio postrojenja, i za kreiranje novih radnih mjesta nakon izgradnje/rekonstrukcije novih kapaciteta.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio povećanju prihoda poljoprivrednih gazdinstava?

Pitanje uticaja IPARD II programa na prihode poljoprivrednih domaćinstava analizirano je u uslovima ograničene dostupnosti zvaničnih podataka. Naime, gazdinstva u Crnoj Gori nijesu zakonski obavezna da



podnose finansijske izvještaje nadležnim institucijama, što onemogućava korišćenje administrativnih izvora za kvantitativnu analizu prihoda.

Evaluacija se stoga zasniva na anketi korisnika mjere 1 IPARD II programa (58 ispitanika), terenskim posjetama odabranim korisnicima iste mjere i kvalitativnoj procjeni promjena u ekonomskoj aktivnosti korisnika nakon investicija. U anketi su korisnici odgovarali na pitanje o procijenjenom povećanju prihoda na svom gazdinstvu nakon realizacije IPARD II investicije. 60% ispitanika procijenilo je da im je prihod porastao za više od 10%, 28% je navelo porast između 5 i 10%, dok je 12% procijenilo povećanje manje od 5%. Ovi grafikoni pokazuju da velika većina korisnika (88%) percipira konkretno povećanje prihoda, pri čemu više od polovine navodi porast veći od 10%.

Terenske posjete su sprovedene radi dodatne provjere rezultata ankete. Tokom ovih posjeta, svi korisnici su potvrdili porast prihoda, a neki su prijavili i povećanje od 30% i više.

IPARD II program je doprinio povećanju prihoda poljoprivrednih gazdinstava, što potvrđuju rezultati anketa korisnika Mjere 1 i analiza podataka iz FADN baze. Međutim, dostupnost relevantnih podataka – posebno za fizička lica – i dalje je veoma ograničena. Uprkos tome, napravljen je dodatni pokušaj procjene uticaja korišćenjem FADN baze, koja pruža ključne ekonomske pokazatelje na nivou gazdinstava.

Utvrđeno je da se od ukupno 599 korisnika mjere 1 koji su kategorizovani kao fizička lica, samo dva korisnika trenutno nalaze u FADN bazi, što potvrđuje izuzetno nisku zastupljenost ove grupe u ovom važnom alatu za praćenje.

Jedan od ova dva korisnika, iz sjevernog regiona i aktivan u sektoru povrća, zabilježio je porast vrijednosti proizvodnje od 74% u periodu od 2022. do 2024. godine. Takođe, upotreba radne snage (AWU) je povećana za 117%, a operativni troškovi za 106%, što je vjerovatno povezano sa otplatom kredita ili povećanim ulaganjem u inpute.

Drugi korisnik iz centralnog regiona, aktivan u sektoru voća i povrća, uspio je da održi vrijednost proizvodnje i standard proizvodnje na sličnom nivou tokom istog perioda. Međutim, ovaj korisnik je takođe prijavio povećanje korišćenja radne snage od 150%, od čega je većinu radne snage činila porodica. Takođe, vrijednost poljoprivredne mehanizacije povećana je za 17%, a vrijednost zemljišta i objekata za 14%, što ukazuje na širenje kapaciteta i porast vrijednosti imovine gazdinstva.

Iako ovaj vrlo mali uzorak nije dovoljan za izvođenje opštih zaključaka, oba slučaja jasno pokazuju pozitivan uticaj IPARD podrške na gazdinstva korisnika, koji se ogleda u povećanju proizvodnje, angažovanju radne snage i ukupnoj vrijednosti gazdinstva.

Na osnovu ovih rezultata, snažno se preporučuje da se značajno poveća učešće IPARD korisnika – posebno iz mjera 1 i 7 – u FADN uzorku. To bi omogućilo snažniju analizu i kvantitativno praćenje uticaja IPARD-a na nivou gazdinstava, naročito u pogledu prihoda, zapošljavanja, investicija i produktivnosti, što je od suštinske važnosti za efikasno upravljanje programom i buduće planiranje mjera ruralnog razvoja.

Iako rezultati ukazuju na pozitivan uticaj IPARD II programa na prihode korisnika mjere 1, oni se moraju tumačiti sa određenim rezervama. Procjene se zasnivaju isključivo na ličnoj percepciji korisnika, što može dovesti do precjenjivanja ili potcjenjivanja stvarnog uticaja. Uzorak od 58 korisnika ne omogućava pouzdanu generalizaciju rezultata na sve korisnike IPARD II programa niti na širu populaciju poljoprivrednih domaćinstava. Pošto ne postoji poređenje sa domaćinstvima koja nijesu koristila IPARD, mogućnost atribucije promjena isključivo programu je ograničena. Na osnovu dostupnih podataka, može se zaključiti da je IPARD II program, naročito kroz Mjeru 1, u određenoj mjeri doprinio povećanju prihoda korisnika. Iako ovaj nalaz nije statistički potvrđen, visok nivo subjektivnog rasta prihoda kod većine korisnika, potkrijepljen kvalitativnim dokazima sa terena, ukazuje na pozitivan socio-ekonomski uticaj IPARD mjera u ovoj oblasti.

Za buduće evaluacije preporučuje se uvođenje sistemskih mehanizama za prikupljanje podataka o prihodima korisnika (npr. putem obaveze dostavljanja informacija prilikom prijave na nove javne pozive),



razvoj kontrolnih i referentnih grupa radi preciznijeg mjerenja uticaja, kao i obavezno uključivanje određenih korisnika IPARD III programa u FADN uzorak.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio diverzifikaciji i razvoju ruralnih aktivnosti na farmama i razvoju nepoljoprivrednih djelatnosti, u okviru mjere 7?

Doprinos IPARD II programa diverzifikaciji ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima kroz mjeru 7 u Crnoj Gori bio je ograničen zbog skromnog obima implementacije, kratkog vremenskog okvira i fokusiranja na samo jedan podsektor. Tokom trajanja programa objavljen je samo jedan javni poziv, i to isključivo za sektor ruralnog turizma. Ukupno 25 korisnika je potpisalo ugovore, od kojih je 17 isplaćeno i to dvije isplate su izvršene tokom 2023. godine, a ostale u 2024. godini, od čega je jedna isplata realizovana u oktobru, dvije u novembru dok je 12 isplata realizovano tek u decembru 2024. godine.

Zbog relativno kasne realizacije isplata, mnoge investicije još nijesu imale dovoljno vremena da ostvare uočljiv i mjerljiv efekat. Ipak, anketa sprovedena među sedam korisnika ukazuje na pozitivnu subjektivnu percepciju – svi ispitanici su prijavili povećanje prihoda kao rezultat investicije, iako ovaj rezultat treba tumačiti sa oprezom s obzirom na kratak period između isplate i evaluacije.

Mjera 7 ima jasan cilj, a to je da podrži diverzifikaciju gazdinstava i razvoj poslovanja kroz razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti, čime se obezbjeđuje održivost i stabilnost ruralnih područja. To je bio jedan od glavnih razloga za pokretanje ove intervencije, što je takođe opisano u IPARD II programu. Međutim, usljed više izmjena programa, u ovu mjeru su uključene dodatne mogućnosti za ulaganja firmi koje posluju u ruralnim područjima, čime je faktički izgubljena suštinska svrha mjere. Što se učinka mjere na zapošljavanje tiče, Godišnji izvještaj o implementaciji IPARD II programa za 2024. Godinu navodi podatak o 18 novozaposlenih lica, dok su u sprovedenoj anketi dobijeni drugačiji podaci. Prema prikupljenim odgovorima, broj radnih mjesta se generalno nije povećao, niti je program uticao na zadržavanje postojećih radnih mjesta, s obzirom da se uglavnom radi o porodičnim biznisima koji često nemaju zaposlene.

Sasvim je izvjesno da će ove investicije doprinijeti obogaćivanju turističke ponude Crne Gore, kao što je izvjesno i da će finansijski efekti po korisnike brzo biti pozitivni, ali uticaj same mjere na postavljene ciljeve za sada nije vidljiv i ostaje upitan za budućnost. Stoga bi ubuduće trebalo veći naglasak staviti na doprinos mjere ruralnom stanovništvu, naročito poljoprivrednim gazdinstvima, kojima će se osigurati stabilnost prihoda dodatnom nepoljoprivrednom djelatnošću, a ujedno će kroz turistički sektor plasirati i svoj poljoprivredni proizvod. Imajući to u vidu, kroz IPARD II program je suštinska svrha mjere djelimično promašena, jer se u većini slučajeva nije radilo o stvarnoj diverzifikaciji poljoprivredne proizvodnje, već o početnim investicijama u ruralni turizam od strane korisnika koji nijesu imali dodira sa poljoprivredom.

Terenska posjeta je takođe potvrdila kako korisnik, iako registrovan kao poljoprivredno gazdinstvo, zapravo nije aktivni poljoprivredni proizvođač, već dolazi iz drugih sektora. Ovaj primjer ukazuje na to da uslovi za registraciju poljoprivrednih gazdinstava i apliciranje za ovu mjeru možda nijesu dovoljno precizni ili se ne primjenjuju dosljedno. S druge strane, uprkos ovim nedostacima u dizajnu i implementaciji mjere, može se zaključiti da su realizovane investicije u okviru Mjere 7 doprinijele revitalizaciji ruralnih područja, kroz unaprijeđenje turističke infrastrukture i usluga, što dugoročno može imati pozitivan uticaj na lokalnu ekonomiju i zaposlenost. Stvarni efekti ove mjere će biti vidljivi tek u narednim godinama, kada objekti budu stavljeni u funkciju.

Informacije dostupne u trenutku pisanja ovog ex-post evaluacionog izvještaja, uključujući podatke koje je objavila Vlada⁴¹ spominju 67 IPARD ugovora potpisanih sa crnogorskim poljoprivrednim proizvođačima za investicije u ruralni turizam, što ukazuje na atraktivnost mjere. S obzirom da je preduslov prijavi na nove pozive za mjeru 7 bilo primanje direktnih plaćanja u prethodnoj godini, mjera 7 u IPARD III programu

⁴¹ Izvor: <https://www.gov.me/clanak/potpisano-67-ipard-ugovora-sa-crnogorskim-poljoprivrednim-proizvodacima-za-investicije-u-ruralni-turizam>



poprima svoju primarnu funkciju - pomoći poljoprivrednicima koji se diversifikuju u nepoljoprivrednu djelatnost. Ne treba zanemariti da opstanak ruralnih područja zavisi i od tradicionalnih zanatskih preduzeća i malih prerađivačkih biznisa, za koje bi pozivi za podnošenje prijedloga trebalo da budu objavljeni što je prije moguće.

U kojoj mjeri je IPARD doprinio uključivanju mladih poljoprivrednika i žena u sprovođenje Programa?

Program IPARD II u Crnoj Gori dao je značajan doprinos povećanju uključenosti mladih poljoprivrednika i žena, naročito zahvaljujući jasno definisanim kriterijumima za selekciju (IPARD II verzija 1.7) i dodatnoj finansijskoj podršci (+5%) za mlade poljoprivrednike u okviru mjere 1.

Prema kriterijumima selekcije:

- ▶ Za mjeru 1, mladi poljoprivrednici su dobijali +10 poena, a žene +5 poena.
- ▶ U okviru mjere 3, mladi podnosioci su dobijali +10 poena.
- ▶ Za mjeru 7, i mladi i žene su dobijali +10 poena.

Međutim, treba napomenuti da su u ovom programskom periodu raspoloživa sredstva bila dovoljna za podršku svim prihvatljivim aplikantima, tako da sistem rangiranja nije igrao presudnu ulogu u odabiru projekata. Ipak, uvođenje ovih kriterijuma je od velikog značaja jer se očekuje da će oni imati veću važnost u narednim programskim periodima, posebno kada se očekuje veća konkurencija za sredstva.

Kvantitativni rezultati pokazuju sljedeće nalaze:

Mjera 1:

- ▶ Mladi su činili 23,7% korisnika (154 od 650).
- ▶ Učešće žena među korisnicima bilo je 14,30% (93 od 650), od čega su 37% bile mlade žene (2 od 87).

Mjera 3:

- ▶ Učešće žena među korisnicima bilo je 34,56% (28 od 81), dok je učešće mladih iznosilo 33% (27 od 81).

Mjera 7:

- ▶ 30% (5 od 17) korisnika bili su mladi, a 30% žene (5 od 17).

IPARD II program je otvorio put većem uključivanju mladih i žena kao korisnika, s rezultatima koji premašuju njihovu zastupljenost u sektoru. Prema popisu poljoprivrede iz 2024. godine, žene čine samo 12,9% nosilac gazdinstava, dok je prosječna starost nosilaca 59 godina. Imajući to u vidu, stope učešća mladih i žena u mjerama IPARD II su veoma pozitivne i iznad nacionalnog prosjeka, što pokazuje da su mjere bile posebno atraktivne za ove grupe – naročito za mlade žene.

U kojoj mjeri je IPARD podstakao saradnju u sprovođenju mjera (npr. podrška kooperativama, kratkim lancima snabdijevanja itd.)?

Program IPARD II nije ostvario opipljive rezultate u podsticanju formalne saradnje putem kooperativa, iako je ova mogućnost bila predviđena programom, posebno kroz kriterijume za selekciju u okviru Mjere 1. Ovi kriterijumi su dodjeljivali dodatnih 5 poena aplikantima koji su bili kooperative ili članovi kooperative, što je moglo biti odlučujuće za dobijanje podrške u slučaju ograničenih sredstava. Međutim, kao i kod drugih ranjivih grupa (mladi, žene), kriterijumi evaluacije nijesu imali prijesudan uticaj na izbor korisnika, budući da je broj prijava bio manji od raspoloživih sredstava.

Među svim korisnicima Mjere 1 nije bilo nijednog aplikanta iz kategorije kooperativa, što sugerise da IPARD II nije imao direktan uticaj na promociju organizacija proizvođača (kooperativa). Ovaj rezultat ukazuje na strukturni problem niskog povjerenja u udruživanje kao model zajedničkog djelovanja, djelimično usljed negativnih istorijskih iskustava iz perioda nakon Drugog svjetskog rata, kada su kooperative bile viđene kao



instrumenti državne kontrole i centralizacije. U takvom kontekstu, nerealno je očekivati spontani porast saradnje bez suštinski snažnije i koordinisanije podrške od strane nadležnog ministarstva. Ciljana edukacija, finansijski podsticaji i institucionalna podrška su neophodni kako bi se malim proizvođačima podigla svijest o praktičnim koristima saradnje – od zajedničke nabavke i prodaje do jačeg tržišnog pozicioniranja i boljeg pristupa programima podrške.

Iako program nije doveo do značajnije formalne saradnje među proizvođačima, indirektno je doprinio razvoju kratkih lanaca snabdijevanja. Širenjem kapaciteta proizvodnje i ulaganjem u infrastrukturu za skladištenje i transport, korisnici Mjere 1 su bili primorani da stvaraju nove kanale distribucije za svoje proizvode.

Studije slučaja i terenske posjete pokazuju da korisnici plasiraju svoje poljoprivredne proizvode:

- ▶ na lokalnim pijacama,
- ▶ direktno sa farme,
- ▶ putem organizovanih otkupljivača, u zavisnosti od vrste proizvoda i tržišnih uslova.

Jedan od korisnika koji je učestvovao u terenskoj posjeti uložio je u objekat za hlađenje i skladištenje s ciljem da odloži prodaju proizvoda za povoljniji trenutak, čime je povećana fleksibilnost plasmana i dodata vrijednost proizvodima. Ova praksa pokazuje da IPARD podržava razvoj rješenja orijentisanih na lokalno tržište, iako ne kroz strukturisane lance snabdijevanja, već više kroz individualne, tržišno orijentisane pristupe.

U kojoj mjeri su sredstva dodijeljena za IPARD iskorišćena efikasno u odnosu na postizanje planiranih rezultata?

Mjera 1

Analiza efikasnosti korišćenja resursa u okviru IPARD II programa u Crnoj Gori mora se posmatrati u kontekstu više revizija programskog dokumenta. Najnovija važeća verzija 1.7, usvojena je u septembru 2024. godine, u završnoj fazi sprovođenja programa. U svakoj verziji ciljne vrijednosti za ključne indikatore su prilagođavane, što je važno uzeti u obzir prilikom ocjene ukupne efikasnosti sprovođenja.

Generalno, resursi su korišćeni relativno efikasno, naročito u onim segmentima gdje su ciljevi bili realno definisani i usklađeni sa stvarnim kapacitetima i interesovanjem korisnika na terenu. Kada je riječ o broju realizovanih projekata u okviru Mjere 1, početni cilj bio je 850 projekata, koji je kasnije revidiran na 690 projekata u verziji 1.7. Na kraju je ostvareno 76,5% početnog cilja i 94,2% revidiranog cilja. Ovo pokazuje visok nivo efikasnosti nakon prilagođavanja ciljeva realnim mogućnostima sprovođenja i interesovanju korisnika.

S obzirom na to da su sve investicije u okviru Mjere 1 bile usmjerene na modernizaciju poslovanja, realizacija ovog indikatora odgovara ukupnom broju završenih projekata, što je logično i očekivano. Takođe, svaka investicija je morala da ispunji standarde EU kao uslov za isplatu, što znači da i realizacija ovog indikatora prati stopu realizacije projekata. Suprotno tome, indikator koji se odnosi na investicije u obnovljive izvore energije (OIE) nije ispunio svoje ciljeve. Dok je početni cilj predviđao 35 projekata, a revidirani 43, analizom Monitoring tablica, posmatrano po kodu troška iz odobrene Liste prihvatljivih troškova, nijedna investicija u OIE nije formalno zabilježena. Vjerovatno je razlog tome što su određene investicije, poput izgradnje ili rekonstrukcije, uključivale i ulaganje u komponente OIE. Međutim, Završni izvještaj o implementaciji IPARD II programa (v.2) navodi da je kroz mjeru 1 realizovano 9 projekata, koji su investirali u obnovljive izvore energije.. Ovo ukazuje na nisku efikasnost u ovoj oblasti, s obzirom da je ostvareno samo 20,93% postavljenog cilja. Za investicije u skladištenje stajnjaka, početni cilj bio je 250 projekata, kasnije revidiran na 190. Samo 11 projekata je prema prihvatljivom trošku formalno zabilježeno kao objekti za skladištenje stajnjaka, što predstavlja 4% početnog i 5,8% revidiranog cilja. Prema završnom izvještaju realizovano je



39 ovih projekata, a ako se uzmu u obzir i investicije u opremu za rukovanje stajnjakom, ukupno je 218 gazdinstava realizovalo takve investicije.

Mjera 3

Efikasnost korišćenja resursa u okviru Mjere 3 IPARD II programa u Crnoj Gori treba ocjenjivati u kontekstu više revizija programa, pri čemu su prvobitni ciljevi prilagođeni kako bi bolje odražavali stvarni apsorpcioni kapacitet i potražnju na tržištu. U finalnoj verziji programa (verzija 1.7), usvojenoj u septembru 2024. godine, neki od početnih ciljeva za Mjeru 3 su značajno revidirani naniže, što je u konačnom doprinijelo stvaranju realnijeg okvira za sprovođenje.

Prvobitno je planirano finansiranje 150 projekata u okviru Mjere 3, koji su svi trebali da doprinesu modernizaciji i djelimičnom usklađivanju sa EU standardima. U verziji 1.7 programa, ovaj cilj je smanjen na 68 projekata. Na kraju je realizovano ukupno 81 projekat, što odgovara 54% prvobitnog cilja i 119% revidiranog cilja. Ovo pokazuje da su sredstva u okviru Mjere 3 iskorišćena vrlo efikasno nakon promjene ciljeva i čak su premašila očekivanja.

Svi finansirani projekti doprinijeli su modernizaciji kompanija u skladu sa konceptom programa. Takođe, usklađenost investicije sa EU standardima bila je preduslov za sve projekte, pa se i realizacija ovog indikatora poklapa sa stopom realizacije projekata. S druge strane, **investicije u obnovljive izvore energije (OIE) u okviru Mjere 3, prema** relevantnom kodu iz Liste prihvatljivih troškova nijesu zabilježene u sistemu monitoringa, dok Finalni izvještaj o implementaciji IPARD II programa navodi realizaciju 5 projekata, što je procentualno 26,32% od planiranog ciljanog indikatora. Ovo takođe ukazuje da program nije u potpunosti ostvario ovaj specifični rezultat u okviru Mjere 3, slično kao i kod Mjere 1. Kada je riječ o **otvaranju novih radnih mjesta**, program je prvobitno imao za cilj otvaranje 120 novih radnih mjesta, što je kasnije revidirano na 58 u verziji 1.7. Prema Finalnom izvještaju o implementaciji IPARD II programa, u Mjeri 3 je realizovano 304 radna mjesta što znatno nadmašuje plan. Visok uticaj na zapošljavanje evidentiran je i primjenom istraživačkih metoda. Prvo, istraživanje među 12 od uzorkovanih 25 korisnika pokazalo je da je broj stalno zaposlenih porastao sa 329 prije IPARD II finansiranja na 429 nakon investicije – što predstavlja povećanje od 30% unutar tog uzorka. Drugo, analiza zasnovana na finansijskim podacima korišćenjem "naivnog" pristupa takođe pokazuje pozitivan trend. Prema dostupnim podacima na uzorku od 27 kompanija koje su koristile IPARD sredstva, ukupan broj zaposlenih je porastao za 8,71%, konkretno sa 1.171 zaposlenih u 2021. na 1.273 zaposlenih u 2024. godini. Posebno se ističe rast zaposlenosti kod korisnika koji su više puta koristili IPARD II sredstva, pri čemu prednjače kompanije iz mesne industrije. Na primjer, kompanija Mesopromet je povećala broj zaposlenih za 13,81%, sa 507 na 577 zaposlenih u periodu 2021-2024, dok je procenat rasta kod manjih kompanija još izraženiji u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Primjer za to je kompanija Mediteranea, takođe iz sektora mesa, koja ima dva projekta iz IPARD II programa, a broj zaposlenih je porastao sa 9 na 18.

Mjera 7

Efikasnost korišćenja resursa u okviru Mjere 7 IPARD II programa treba ocjenjivati u svjetlu okolnosti sprovođenja. Mjera 7 je sprovedena putem jednog javnog poziva koji je bio isključivo usmjeren na sektor ruralnog turizma. Tokom programskog perioda, ciljne vrijednosti indikatora su više puta mijenjane, posljednji put 2024. godine (verzija 1.7).

Prvobitno je programom bilo planirano da se podrži 120 projekata u okviru ove mjere. Međutim, nakon što je odlučeno da se Mjera 7 ograniči isključivo na projekte iz oblasti ruralnog turizma, ovaj cilj je smanjen na 30 projekata u finalnoj verziji programa. Paralelno sa ovom izmjenom, uvedeni su novi indikatori koji se konkretno odnose na broj novoizgrađenih i rekonstruisanih objekata u sektoru ruralnog turizma. Cilj je bio izgradnja 5 novih objekata i rekonstrukcija 10 postojećih objekata. Ipak, zbog načina evidentiranja investicija u monitoring tabelama – gdje su i izgradnja i rekonstrukcija objedinjene pod jednim LEE kodom – nije bilo moguće tačno potvrditi ostvarenje ovog cilja prema njegovoj formalnoj definiciji. Prema naknadno dostavljenom dokumentu pod nazivom "Lista aktivnosti" koji je objavljen na sajtu Ministarstva, može se vidjeti da se 13 projekata odnosilo na izgradnju novog objekta sa ili bez opremanja, dok se 4



projekta odnose na rekonstrukciju sa ili bez opremanja. U skladu s ovim dokumentom, zaključuje se kako su postavljeni indikatori ispunjeni. Međutim, Finalni izvještaj o implementaciji IPARD II programa, daje nešto drugačiju sliku, odnosno navodi 15 projekata izgradnje i 2 projekta rekonstrukcije.

Programom je za broj podržanih porodičnih gazdinstava u okviru Mjere 7 bila postavljena ciljna vrijednost od 14 gazdinstava. Među krajnjim korisnicima, 10 su bila fizička lica registrovana kao takva, što odgovara ostvarenju od 58.8% cilja. Međutim, kao što je objašnjeno na drugim mjestima u izvještaju, tip gazdinstva je važan faktor. U mnogim slučajevima korisnici nijesu bili aktivni u poljoprivrednoj djelatnosti. Što se tiče indikatora za novoformirana radna mjesta, prvobitni cilj od 50 radnih mjesta kasnije je revidiran na 6 u verziji 1.7. Finalni izvještaj o sprovođenju IPARD II programa navodi kako je u sklopu Mjere 7 realizovano stvaranje 18 novih radnih mjesta, što znatno premašuje postavljeni cilj. Međutim, u trenutku pisanja ovog izvještaja nije bilo moguće potvrditi ovaj broj s obzirom da podržani objekti još uvijek nijesu bili operativni.

S obzirom na specifične uslove pod kojima je Mjera 7 sprovedena, a naročito na njeno značajno ograničenje po obimu, raspoloživa sredstva za ovu mjeru su efikasno iskorišćena za podršku projektima ruralnog turizma. Iako pojedini indikatori nijesu mogli biti u potpunosti potvrđeni zbog tehničkih ograničenja u sistemu monitoringa, i iako je bavljenje poljoprivrednom proizvodnjom nekih korisničkih gazdinstava upitna, broj podržanih projekata je u skladu sa revidiranim očekivanjima. Ipak, uticaj na otvaranje radnih mjesta moći će precizno da se procjeni tek kada podržani objekti budu u potpunosti operativni.

Kolika je ukupna investicija (prihvatljiva i neprihvatljiva) generisana kroz Program?

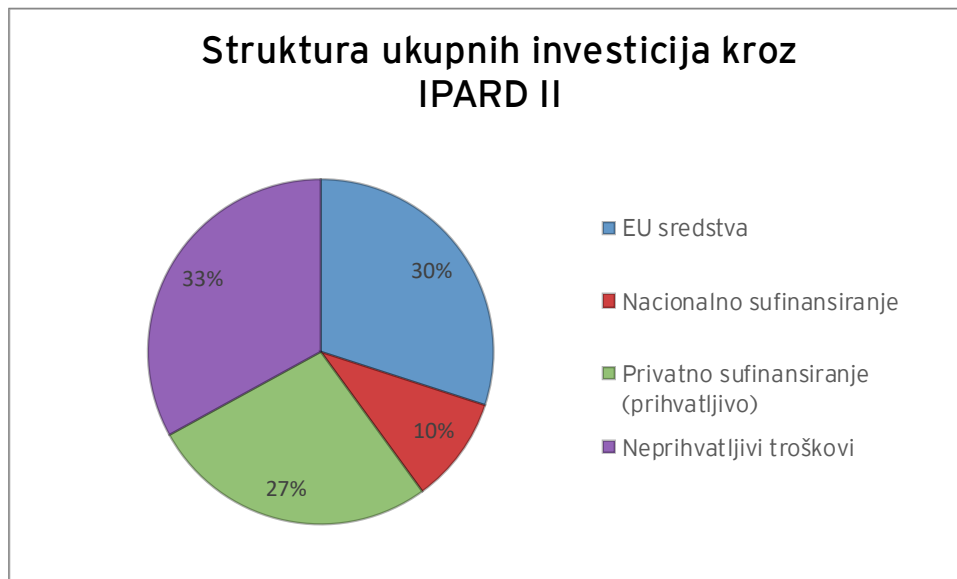
Program je omogućio značajnu mobilizaciju privatnih sredstava, pri čemu su korisnici doprinijeli sa 60% ukupnih sredstava potrebnih za realizaciju projekata, kroz finansiranje prihvatljivih i neprihvatljivih troškova. Imajući u vidu da IPARD sufinansira isključivo prihvatljive troškove, i to djelimično, jasno je da su korisnici igrali ključnu ulogu u realizaciji investicija. Ovo naglašava dodatnu vrijednost programa u podsticanju privatnih ulaganja u sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Ukupna vrijednost svih investicija realizovanih u okviru IPARD II programa u Crnoj Gori, uključujući i prihvatljive i neprihvatljive troškove, iznosi 115.926.162,38 EUR.

Ovaj iznos se sastoji od sljedećih glavnih komponenti:

Komponenta	Iznos (EUR)	Udio ukupne investicije
Javna podrška (EU + nacionalna)	46,411,811.12	40%
- EU fondovi	34,808,855.86	30%
- Nacionalno sufinansiranje	11,602,955.34	10%
Privatni doprinos korisnika	69,514,351.26	60%
- Privatno sufinansiranje (prihvatljivo)	31,274,149.97	27%
- Neprihvatljivi troškovi	38,240,201.29	33%
UKUPNO	115,926,162.38	100%

Napomena: Privatno sufinansiranje (prihvatljivo) izračunato je kao razlika između ukupnih prihvatljivih investicionih troškova (77.685.961,23 EUR) i isplaćene javne podrške (46.411.811,12 EUR).



Grafikon 34: Struktura ukupnih investicija kroz IPARD II

U kojoj mjeri i na koji način su nedostatak sopstvenih sredstava i poteškoće u dobijanju kredita otežali sprovođenje?

Nedostatak sopstvenih sredstava i ograničen pristup kreditima predstavljali su značajnu prepreku za sprovođenje aktivnosti finansiranih iz IPARD II programa, posebno u ranim fazama.

Razgovori sa korisnicima tokom terenskih posjeta pokazali su da je nemogućnost dobijanja kredita, naročito od strane Investiciono-razvojnog fonda (IRF), koji je nudio povoljnije uslove i niže kamatne stope, često bila jedan od razloga kašnjenja u realizaciji investicija. Nasuprot tome, komercijalne banke su nudile nepovoljnije uslove kreditiranja, uključujući više kamate i složenije procedure, što je predstavljalo dodatni teret za aplikante.

Rezultati ankete sprovedene među korisnicima Mjere 1 potvrđuju ovo zapažanje, naročito u dijelu koji se odnosi na potrebna dodatna prilagođavanja. Na pitanje o zadovoljstvu komercijalnom bankom korišćenom za obezbjeđenje kredita za sprovođenje projekta (na skali od 1 - nezadovoljan do 5 - veoma zadovoljan), 14 od 58 ispitanika ocijenilo je saradnju ocjenom 1 ili 2, dok je 39 ispitanika dalo visoke ocjene 4 ili 5. Najčešće primjedbe odnosile su se na visoke kamatne stope i komplikovane procedure odobravanja kredita. Kao prijedlog za unaprijeđenje, mnogi su naveli uspostavljanje državnog garantnog fonda, s obzirom da su zahtjevi za individualno obezbjeđenje kredita često visoki, uz niže kamatne stope i pojednostavljenje procedura u bankama.

Sličan obrazac je uočen i kod Mjere 3. Od 12 ispitanika, 11 je saradnju sa bankama ocijenilo sa 4 ili 5, a prijedlozi za poboljšanja bili su slični kao kod Mjere 1: potreba za dostupnijim kreditima podržanim od strane države.

Analiza modela finansiranja korišćenih prilikom realizacije investicija potvrđuje ove nalaze.

Od ukupno 748 korisnika:

- ▶ 55,21% (413 korisnika) koristilo je isključivo sopstvena sredstva,
- ▶ 32% (238 korisnika) koristilo je bankarske kredite,
- ▶ 12,8% koristilo je kombinaciju sopstvenih sredstava i kredita.



Važno je napomenuti da su izmjene IPARD II programa uvedene u julu i oktobru 2021. godine - posebno uvođenje avansnih isplata do 50% odobrenog iznosa Granta i mogućnost sukcesivnih (faznih) isplata - imale pozitivan uticaj na brzinu i jednostavnost realizacije projekata. Takođe, treba pomenuti da se uvođenjem avansnog i faznog plaćanja uticalo i na povećanje broja korisnika koji su projekat realizovali od sopstvenih sredstava. Ove izmjene su smanjile finansijski pritisak na korisnike i omogućile bržu realizaciju aktivnosti, naročito za projekte odobrene u okviru javnih poziva objavljenih nakon odluka o avansnom i faznom plaćanju usvojenih od strane Vlade Crne Gore.

Zaključno, iako su sopstvena sredstva bila glavni izvor finansiranja, nedostatak dostupnih i povoljnih kreditnih linija predstavljao je stvarnu prepreku za mnoge korisnike, naročito za male i srednje poljoprivredne proizvođače. Uvođenje strukturiranih finansijskih instrumenata podrške - poput nacionalnog garantnog fonda - moglo bi značajno unaprijediti sprovođenje budućih programa.

U kojoj mjeri je obezbijeđena sinergija između sprovođenja IPARD II programa, nacionalnih politika ruralnog razvoja i međunarodnih programa finansiranja? Koji su bili glavni uočeni nedostaci?

Tokom perioda sprovođenja IPARD II programa u Crnoj Gori (2014-2020), sinergija između IPARD II, nacionalne politike ruralnog razvoja i međunarodnih finansijskih instrumenata djelimično je bila obezbijeđena. Iako je postojalo strateško usklađivanje, značajni institucionalni i operativni izazovi ograničili su punu realizaciju sinergija.

Pozitivni aspekti i ostvarene sinergije: IPARD II program bio je usklađen sa nacionalnim prioritetima ruralnog razvoja, naročito u oblastima kao što su modernizacija gazdinstava, diverzifikacija ruralne ekonomije i investicije u infrastrukturu i zaštitu životne sredine. U periodu od kraja 2014. do kraja 2018. godine realizovani su tzv. IPARD-like projekti, finansirani putem kredita Svjetske banke. Dva javna poziva u okviru IPARD-like I programa finansirala su 347 projekata u iznosu od 5,06 miliona eura, dok su četiri poziva u okviru IPARD-like II obuhvatila 77 projekata sa 3,92 miliona eura. Ovi programi su služili i korisnicima i administraciji kao pripremna faza za prelazak na "pravi" IPARD model. Međunarodni donatori (npr. Svjetska banka, GIZ, UNDP) su podržavali izgradnju kapaciteta, savjetodavne usluge i pripremu projekata, čime je indirektno povećana spremnost za sprovođenje IPARD II. Vremenom je došlo do postepenog prelaska sa nacionalnog sistema finansiranja na EU model projektne podrške, što je rezultiralo većim interesovanjem i boljim kvalitetom prijava na IPARD pozive.

Glavni nedostaci i prepreke sinergiji: Kašnjenje u implementaciji IPARD II - prvi poziv je raspisan tek 2018. godine, što znači da je Crna Gora kasnila četiri godine sa početkom implementacije IPARD II programa. Ovo je dodatno otežano činjenicom da prethodni IPARD program nikada nije bio operativan. Paralelni nacionalni programi sa sličnim vrstama podrške - u istom periodu, slične investicije (do 10.000 eura) podržavane su kroz nacionalne pozive sa jednostavnim aplikacionim obrascima i minimalnim zahtjevima za dokumentaciju. Od 2017. do 2020. godine, ovi nacionalni programi su podržali 4.537 projekata sa ukupnim investicijama od 6,98 miliona eura. Dostupnost ovih jednostavnijih mjera doprinijela je slabijem interesovanju za IPARD II i lošem kvalitetu prijave. Sprovođenje nacionalnih mjera kojima su se financirala ulaganja slična ulaganjima prihvatljivim za IPARD II program, znatno su uticala na početno iskorišćenje IPARD sredstava. Zajedničko planiranje, razmjena informacija i operativna međuinstitucionalna saradnja su u velikoj mjeri izostali. Ograničeni administrativni kapaciteti - implementacione agencije (Agencija za plaćanja, savjetodavne službe) suočavale su se sa nedostatkom kadra i tehničkih resursa, što je otežavalo vođenje složenih IPARD procedura. Iako je postepeno gašenje nacionalnih šema otpočelo 2021. godine, pojedine mjere nacionalne podrške (npr. ulaganja u ruralnu infrastrukturu) i dalje su na snazi, što može da dovede do preklapanja sa budućim IPARD mjerama i utiče na ukupnu djelotvornost i finansijsku efikasnost programa.

Zaključak i preporuke: Sinergija između IPARD II programa i drugih izvora finansiranja bila je ograničena na institucionalnom i operativnom nivou uprkos zajedničkom strateškom cilju, usmjerenom na povećanje korišćenja IPARD II sredstava. Nedostatak koordinacije, preklapanje regulative, kasni početak programa i konkurencija jednostavnijih nacionalnih mjera finansiranja ometali su sprovođenje i vidljivost IPARD II programa u prvim godinama. Međutim, kako je vrijeme odmicalo sprovođenje IPARD II programa se ubrzalo,



međusektorska saradnja unaprijedila, što za rezultat ima da je u 2024. godini postignut maksimum iskorišćenosti IPARD sredstava, čime je izbjegnuto veliki iznos povlačenja EU sredstava.

6.2.2 Zajednička evaluaciona pitanja po mjerama

Kako i u kom opsegu je mjera doprinijela restrukturiranju?

Mjere iz IPARD II programa doprinijele su restrukturiranju poljoprivrednih i prehrambenih aktivnosti u Crnoj Gori u različitim stepenu, zavisno od prirode i ciljeva pojedinačnih mjera.

Mjera 1 je prvenstveno podržavala modernizaciju primarne proizvodnje kroz investicije u poljoprivrednu mehanizaciju, upravljanje stajnjakom, mljekarske objekte i staje. Iako su ove investicije značajno unaprijedile produktivnost farmi, higijenu i, u nekim slučajevima, dobrobit životinja, njihov doprinos širem restrukturiranju bio je prilično ograničen. Dominantan trend bio je nastavak postojećih modela proizvodnje, ali na višem tehnološkom nivou. Izuzetak čine farme koje su proširile proizvodne kapacitete ili prešle na specijalizovaniju proizvodnju, ali ukupno posmatrano, strukturna promjena u primarnoj proizvodnji u okviru Mjere 1 bila je samo djelimična.

Najveći doprinos restrukturiranju dala je Mjera 3, koja je omogućila subvencionisanim kompanijama, posebno u sektoru mesa i voća i povrća, da:

- ▶ uvedu nove linije proizvoda (npr. prethodno isječeni mesni proizvodi, mljeveno meso), savremene tehnologije pakovanja i prerade,
- ▶ dobiju važne sertifikate (HACCP, Halal, EU izvozni brojevi),
- ▶ pristupe novim tržištima, uključujući zemlje EU (Slovenija, Njemačka, Francuska).

Ove promjene predstavljaju jasan pomak u strukturi subvencionisanih preduzeća - od tradicionalne proizvodnje ka raznovrsnijim, proizvodima sa većom dodatnom vrijednošću i orijentaciji ka izvozu. Povećanje broja kompanija sa EU izvoznim brojevima (sada 24 kompanije, uglavnom u sektoru mesa) predstavlja ključni indikator ove reorganizacije. Pored toga, sve veća diferencijacija proizvoda i unaprijeđeni sistemi upravljanja kvalitetom ukazuju na to da su investicije u okviru Mjere 3 podržale strateško restrukturiranje crnogorske prehrambene industrije.

Kada je riječ o stvarnim izvoznim performansama, sektor mesa ostaje na vrhu crnogorskog agro-prehrambenog izvoza, uključujući žive životinje, smrznuto meso i prerađevine. Na nivou pojedinačnih proizvoda, vino ostaje najvažniji izvozni proizvod Crne Gore, dok izvoz sušenih i dimljenih mesnih proizvoda – uključujući tradicionalne proizvode poput „Njeguškog pršuta“ – pokazuje snažan i stabilan rast, što odražava i povećani kapacitet sektora i dodatnu vrijednost ostvarenu kroz restrukturiranje podržano IPARD-om.

Mjera 7 je doprinijela diverzifikaciji ruralne ekonomije, a ne direktno restrukturiranju poljoprivrednog sektora. Kroz razvoj kapaciteta za ruralni turizam (turistički smještaj), podržani korisnici su stvorili nove izvore prihoda koji su često bili komplementarni ili nezavisni od njihovih poljoprivrednih aktivnosti. Ipak, mjera se suočila sa određenim izazovima u ciljanju stvarnih poljoprivrednih proizvođača, a dubina strukturne promjene varirala je u zavisnosti od projekta.

Kako i u kom opsegu je mjera doprinijela usklađivanju sa standardima Evropske unije?

Mjere 1 i 3 IPARD II programa u Crnoj Gori bile su osmišljene s ciljem postepenog usklađivanja sa standardima Evropske unije, posebno u oblastima bezbjednosti hrane, zaštite životne sredine, higijene, dobrobiti životinja i bezbjednosti na radu. Na taj način, program je služio kao pretpristupni instrument za Crnu Goru, omogućavajući korisnicima da ulažu u infrastrukturu i tehnologije koje ispunjavaju minimalne standarde Evropske zajednice.



Prije konačne isplate projekata u okviru Mjera 1 i 3, cijelo gazdinstvo/preduzeće morlo je biti usklađeno sa relevantnim nacionalnim minimalnim standardima koji su na snazi u oblasti zaštite životne sredine, dobrobiti životinja, javnog zdravlja i bezbjednosti na radu. Pored toga, sama investicija, kada bude završena, mora ispunjavati primjenjive EU standarde u ovim oblastima.

Iako sistem monitoringa nije uspostavio kvantitativne indikatore za tačno mjerenje nivoa usklađenosti sa specifičnim EU standardima, kvalitativna analiza – uključujući studije slučaja i intervju – pokazuje da je skoro svaki realizovani projekat doveo do značajnih poboljšanja na terenu.

U većini slučajeva, investicije su omogućile:

- ▶ izgradnju ili rekonstrukciju objekata koji ispunjavaju higijenske i sanitarne standarde,
- ▶ nabavku savremene opreme koja obezbjeđuje bezbjedniju i efikasniju preradu i skladištenje,
- ▶ uvođenje ili pripremu za sertifikaciju po standardima kvaliteta kao što su HACCP i ISO.

Neki korisnici su koristili IPARD podršku kao prvi korak ka daljoj modernizaciji poslovanja i pripremi za učešće u novim programima politike ruralnog razvoja. Pojedini korisnici su naveli i da planiraju dodatne investicije sa ciljem pristupa tržištu EU, što potvrđuje da IPARD doprinosi ne samo tehničkoj usklađenosti već i širem prelasku ka tržišnim standardima i konkurentnosti – kako na domaćem tržištu, tako i u EU, gdje neki korisnici već izvoze svoje proizvode.

Ovo potvrđuje i činjenica da je, kao rezultat IPARD investicija, broj izvoznika suhomesnatih proizvoda porastao, te da se po obimu približava sektoru vina koje je i dalje na prvom mjestu. Takođe, važno je istaći da je 18 pogona za preradu dobilo EU izvozni broj, što znači punu usklađenost sa strožim EU standardima.

U kom opsegu je mjera doprinijela razvoju ruralne ekonomije?

Analiza dostupnih podataka i sprovedenih aktivnosti u okviru IPARD II programa u Crnoj Gori pokazuje da su akreditovane mjere, posebno Mjere 1 i 3, značajno doprinijele razvoju ruralne ekonomije, sa posebnim fokusom na sjeverni region zemlje.

Mjera 1, kao najčešće sprovedena mjera, obuhvatila je ukupno 650 realizovanih projekata, od čega je 398 (61,23%) implementirano u sjevernom regionu. Prema klasifikaciji OECD-a, ovaj region se smatra pretežno ruralnim područjem, u kojem živi 59,17% ukupnog stanovništva Crne Gore. Već na osnovu broja sprovedenih projekata u ovom kontekstu može se zaključiti da je uticaj Mjere 1 na ruralnu ekonomiju značajan. Iako je većina sredstava po vrijednosti isplaćena u centralnom regionu (51,63%), sjeverni region je dobio 43,16% ukupnih isplata iz ove mjere, što predstavlja važan doprinos jačanju lokalne ruralne ekonomije.

Za Mjeru 3, iako statistika pokazuje da je 80,74% investicija locirano u centralnom regionu, važno je napomenuti metodološki aspekt da sistem praćenja bilježi sjedišta kompanija, a ne stvarne lokacije investicija. Ova činjenica djelimično iskrivljuje stvarni teritorijalni uticaj. Tokom procesa evaluacije sprovedene su terenske posjete (studijske posjete) i utvrđeno je da se dvije velike kompanije – Mesopromet i Primateo P – nalaze u ruralnim područjima, a obje su korisnici Mjere 3. Njihov doprinos razvoju ruralne ekonomije je višestruk: osim direktnih investicija u proizvodne kapacitete, obezbjeđuju zapošljavanje lokalnog stanovništva i time doprinose zadržavanju ljudi u ruralnim sredinama, kao i prihodima lokalnih zajednica kroz poreze i doprinose. Mesopromet dodatno ulaže u stambenu izgradnju, što je indirektno povezano sa ruralnom infrastrukturom i ima direktan uticaj na poboljšanje uslova života i dugoročno zadržavanje radne snage u ruralnim područjima.

Mjera 7 bila je još direktnije usmjerena ka ruralnim područjima: 88% svih investicija u okviru ove mjere realizovano je u sjevernom regionu, što dodatno potvrđuje fokus IPARD programa na teritorijalnu ravnotežu i jačanje manje razvijenih područja.

Ukupno 57,35% svih projekata u okviru IPARD II programa realizovano je u izrazito ruralnom sjevernom



regionu, dok je po vrijednosti isplaćeno 34,69% ukupnih sredstava. Ova disproporcija ukazuje na to da su u ruralnim područjima sprovedeni manji, ali brojčano značajniji projekti, što odgovara strukturi ruralne ekonomije zasnovane na malim i srednjim jedinicama. Na osnovu kvantitativnih podataka, terenskih posjeta i analize teritorijalne raspodjele investicija može se zaključiti da je IPARD II program imao značajan uticaj na razvoj ruralne ekonomije u Crnoj Gori. Taj uticaj ostvaren je i kroz direktne investicije u ruralna područja i kroz otvaranje lokalnih radnih mjesta, podizanje životnog standarda i podsticanje dodatnih ulaganja. Ipak, pri tumačenju rezultata potrebno je biti oprezan, jer se ne može isključiti mogućnost da su uspjesi korisnika IPARD programa djelimično rezultat i drugih faktora koji nijesu isključivo povezani sa dodijeljenim sredstvima.

Koji su drugi efekti, uključujući one povezane sa ostalim ciljevima, povezani sa sprovođenjem ove mjere (indirektni, pozitivni/negativni efekti na korisnike - poput efekta podsticaja, efekta demonstracije, mrtvog tereta, efekta istiskivanja, kriterijuma prihvatljivosti itd. - kao i na ne-korisnike i lokalni nivo)?

Sprovođenje IPARD II programa u Crnoj Gori dovelo je do brojnih indirektnih efekata koji prevazilaze direktne ciljeve pojedinačnih mjera i utiču na korisnike, ne-korisnike, institucionalni okvir i lokalnu zajednicu. Za veće korisnike, posebno one koji su učestvovali u Mjeri 3, IPARD II je imao važnu ulogu u jačanju administrativnih kapaciteta, jer su zahtjevi u vezi sa apliciranjem i upravljanjem projektima zahtijevali razvoj internih procedura, finansijske dokumentacije i tehničke ekspertize. Ovo iskustvo je značajno povećalo spremnost tih organizacija da učestvuju u kompleksnijim EU mehanizmima finansiranja u budućnosti.

S druge strane, za male korisnike, naročito one uključene u Mjeru 1, IPARD je podstakao profesionalizaciju poslovanja i usvajanje dobrih praksi, poput sistematskog prikupljanja dokumentacije, usklađenosti sa propisima i poštovanja propisanih procedura. Ovo predstavlja značajan napredak u kontekstu nacionalnog sistema podrške koji je ranije karakterisao nizak nivo formalnosti i minimalni zahtjevi.

Program je takođe doveo do efekata demonstracije: uspješni primjeri IPARD korisnika motivisali su druge aktere u sektoru da razmotre investicije i apliciranje, stvarajući pozitivan krug povjerenja i angažovanja. Indirektni efekat je uočen i u razvoju tržišta konsultantskih usluga koje pružaju podršku korisnicima u pripremi projektne dokumentacije. Međutim, uprkos pozitivnom napretku, postoje i izazovi - zbog niskog procenta sredstava za opšte troškove, nameće se zaključak kako neki korisnici sarađuju sa neregistrovanim konsultantima, a nezvanične informacije sa tržišta ukazuju da neke prijave čak pripremaju zaposleni u javnim institucijama, što izaziva zabrinutost u vezi sa transparentnošću i integritetom sistema.

Pored pozitivnih, identifikovani su i neki potencijalno negativni efekti, medju kojima se izdvaja rizik od efekta "mrtvog tereta" - određene investicije, naročito velikih korisnika. Na ovaj izazov ukazano je i u on-going evaluaciji, na sredini implementacije IPARD II programa, i data je preporuka za utvrđivanjem modaliteta za provjerom u sklopu obrade prijava na IPARD II program. Međutim, provjera mrtvog tereta nije bila ugrađena u akreditovane procedure IA i nije se sprovodila. U skladu sa identifikovanim rizikom, preporučuje se da se provera mrtvog tereta uključi kao sastavni deo procedura u budućim programima, kao i da se formira modalitet postuptanja sa korisnicima kod kojih se utvrdi određeni procenat mrtvog tereta.

Iz regionalne perspektive, iako je značajan broj projekata realizovan u sjevernoj, pretežno ruralnoj regiji, mnogo veći procenat sredstava dodijeljen je centralnom dijelu zemlje. Ovo može biti rezultat i uticaja blizine administrativnih kapaciteta. Na primjer, korisnici trenutno moraju dolaziti u Podgoricu za sva pitanja i prijave vezane za IPARD II program, što može predstavljati veliki izazov zbog loše povezanosti, naročito sa sjeverom. Planirano izdvajanje IPARD Agencije iz Ministarstva i otvaranje regionalnih kancelarija značajno će poboljšati pristupačnost za korisnike.

IPARD II je imao uticaj i na ne-korisnike. Povećanjem konkurentnosti korisnika i njihovog uticaja na lokalna tržišta rada i usluga, ostale kompanije su pod pritiskom da unaprijede svoje poslovanje. Takođe, korisnici koji zapošljavaju lokalnu radnu snagu indirektno doprinose finansiranju javnih potreba putem poreza i doprinosa, čime se multiplikuju pozitivni efekti programa i izvan kruga direktnih korisnika.



Sve u svemu, može se zaključiti da je IPARD II program imao širok spektar uticaja koji prevazilaze isključivo finansijske efekte na korisnike - naročito u pogledu jačanja institucija, promjene poslovne kulture i uticaja na lokalne zajednice.

U okviru IPARD II programa u Crnoj Gori, evidentirano je 35 slučajeva utvrđenih nepravilnosti, od kojih je njih 19 zatvoreno, a 16 ih se još uvijek prati. Od 35 nepravilnosti, 7 je nefinansijske prirode, dok su ostale rezultirale djelimičnim ili potpunim povraćajem sredstava od strane korisnika. U trenutku pisanja ovog izvještaja, ukupno je kao posljedica uočenih finansijskih nepravilnosti izvršen povraćaj sredstava u iznosu od 45.942,63 EUR.

Iako prevare do sada nijesu utvrđene, sistem kontrole i nadzora osmišljen je tako da omogućava njihovo pravovremeno prepoznavanje i sprječavanje, kroz čitav ciklus implementacije - od podnošenja zahtjeva do isplate i kontrole na terenu.

Radi jačanja integriteta sistema i osiguranja pravilne upotrebe IPARD sredstava, postavljen je mehanizam za prijavljivanje nepravilnosti. Nepravilnosti se danas mogu prijaviti putem zvanične internet stranice MPŠV, Agenciji za sprječavanje korupcije, OLAF-u, kao i putem kontakata u IPARD agenciji i Upravljačkom tijelu. U IPARD II programskom razdoblju bilo je anonimnih prijava nepravilnosti i sve su procesuirane. U cilju prevencije nepravilnosti i potencijalnih prevara, preporučuje se sljedeće:

- Dalje jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih tijela za otkrivanje i praćenje nepravilnosti;
- Dosljedna primjena procedura i kontrolnih lista u svim fazama sprovođenja programa;
- Redovna obuka službenika i korisnika o pravilima prihvatljivosti, sukobu interesa i obavezama korisnika IPARD sredstava;
- Unaprijeđenje sistema internih kontrola i koordinacije između institucija uključenih u identifikaciju i upravljanje nepravilnostima;
- Promocija mehanizama za prijavu sumnji na nepravilnosti, uz osiguranje anonimnosti i zaštite prijavitelja.

U kontekstu prelaska na IPARD III program i budućeg članstva Crne Gore u EU, ojačani sistem za prevenciju i upravljanje nepravilnostima i potencijalnim prevarama biće od ključnog značaja za osiguranje transparentnosti i održivosti sistema upravljanja fondovima.

Iako je u izvještaju Kancelarije za borbu protiv prevara Evropske komisije (OLAF) za 2023. godinu navedeno nekoliko slučajeva nepravilnosti u korišćenju IPARD sredstava u Albaniji, prema dostupnim podacima, u Crnoj Gori nijesu zabilježene slične nepravilnosti koje bi ukazivale na bilo kakvu sličnost između dviju zemalja u kontekstu korišćenja IPARD II programa.

Prema mišljenju evaluacionog tima, ne postoje elementi koji bi upućivali na sistemsku povezanost niti sličan obrazac nepravilnosti. Imajući u vidu da je osnovni cilj ove evaluacije ocjena rezultata i uticaja sprovedenih mjera IPARD II programa, svi zaključci se temelje isključivo na zvaničnoj dokumentaciji, a ne na neslužbenim ili spekulativnim informacijama.

6.2.3 Mjera 1 - Povezana zajednička evaluaciona pitanja:

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele povećanju prihoda poljoprivrednika korisnika? U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele unaprijeđenju konkurentnosti poljoprivrednog sektora?

Investicije podržane kroz IPARD II program, posebno putem Mjere 1, pozitivno su doprinijele poboljšanju prihoda poljoprivrednika korisnika i, u određenoj mjeri, povećanju konkurentnosti poljoprivrednog sektora.

Na osnovu ankete među 58 korisnika Mjere 1 (oko 9% ukupnog broja korisnika), ispitanici su zamoljeni da navedu procenat povećanja svog prihoda nakon realizacije investicije podržane iz IPARD programa. Rezultati su u skladu sa očekivanjima i potvrđeni su tokom terenskih posjeta porodičnim gazdinstvima. Većina ispitanika, 35 od 58 (60%), navela je povećanje prihoda veće od 10%. Daljih 16 korisnika prijavilo je povećanje između 5 i 10%, dok je 7 korisnika prijavilo povećanje manje od 5%. Ovi rezultati ukazuju na to da su subvencionisane investicije imale primjetan i pozitivan uticaj na prihode većine korisnika.

Kada je riječ o tržišnom pozicioniranju i konkurentnosti, porodična gazdinstva (individualne farme) su i dalje pretežno prisutna na crnogorskom domaćem tržištu, dok su izvozne aktivnosti ograničene na regionalna tržišta. Nasuprot tome, neki veći proizvođači - prvenstveno kompanije u sektoru mesa - ostvarili su pristup



izvoznim tržištima, uključujući Evropsku uniju, posebno Hrvatsku. Ovo ilustruje različite dobitke u konkurentnosti u zavisnosti od tipa korisnika i tržišnog segmenta.

U pogledu inovacija proizvoda, među korisnicima Mjere 1 koji su obuhvaćeni terenskim istraživanjem nije zabilježeno značajno uvođenje novih proizvoda. Ovo je u kontrastu sa Mjerom 3, gdje je diverzifikacija proizvoda bila izraženija. Međutim, sva nova oprema i mašine kupljene u okviru Mjere 1 morale su biti nove i usklađene sa standardima EU. Zahvaljujući tome, korisnici su uspjeli da povećaju efikasnost proizvodnje i smanje troškove proizvodnje. Iako se očekivalo da će savremena mehanizacija smanjiti potrebu za ručnim radom, u praksi su mnogi korisnici iskoristili priliku da prošire obim proizvodnje – bilo obrađivanjem većih površina, bilo širenjem kapaciteta farmi – što je dodatno podstaklo rast prihoda i otpornost sektora.

Jedan zapažen primjer povećanja konkurentnosti je izgradnja i opremanje skladišnih objekata. Dvanaest korisnika, svi fizička lica, investirali su u izgradnju i opremanje skladišta sa ultra-niskim kiseonikom (ULO) uslovima. Ove investicije će vjerovatno pomoći u unaprijeđenju konkurentnosti i produženju roka trajanja proizvoda, čime se povećava konkurentnost, posebno u sektoru svježeg voća i povrća.

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele boljem korišćenju proizvodnih faktora na poljoprivrednim gazdinstvima?

Podržane investicije u okviru IPARD II programa – naročito kroz Mjeru 1 – doprinijele su efikasnijem korišćenju proizvodnih faktora na poljoprivrednim gazdinstvima, sa vidljivim efektima kako na nivou pojedinačnih farmi, tako i na sektorskom nivou. Posebno se ističe uvođenje nove mehanizacije i opreme, koje je predstavljalo dominantan tip investicija, što je dovelo do značajnog poboljšanja produktivnosti rada. Zahvaljujući savremenoj opremi koja zahtijeva manje manuelnog rada, korisnici su izvijestili da su mogli zadržati – a u nekim slučajevima i povećati – obim proizvodnje sa istim ili samo blago proširenim brojem radnika. Zapravo, i pored smanjenih zahtjeva za radom po jedinici proizvoda, proširenje proizvodnih kapaciteta je najčešće dovelo do stabilnog ili čak povećanog zapošljavanja. Ovakav obrazac odražava dinamičan odgovor gazdinstava na dostupnost novih tehnologija: umjesto da smanjuju broj zaposlenih, mnoga gazdinstva su odlučila da povećaju obim proizvodnje.

Takođe, poboljšana je bezbjednost na radu. Korišćenje nove, sa EU standardima usklađene mehanizacije, značajno smanjuje rizike po zdravlje i bezbjednost radnika u poređenju sa starijom opremom, naročito u kontekstu mehanizovane sadnje, žetve i tretmana usjeva.

Konkretni primjer dolazi od korisnika iz opštine Tuzi koji je investirao u kompletan set savremene poljoprivredne mehanizacije, uključujući specijalizovanu opremu za uzgoj krompira. Prije investicije podržane kroz IPARD, ovaj poljoprivrednik je obrađivao jedan hektar krompira. Nakon investicije, proizvodnja je proširena na 10 hektara krompira, uz dodatna 3 hektara povrtnarske proizvodnje u plastenicima. Ovaj slučaj jasno pokazuje kako pristup savremenoj mehanizaciji omogućava efikasnije korišćenje zemljišta, otključavajući latentni proizvodni potencijal.

U pogledu upotrebe inputa, iako je opšti nivo svijesti o održivoj primjeni pesticida i dalje nizak među mnogim poljoprivrednicima, investicije u specijalizovanu mehanizaciju za zaštitu bilja dovele su do racionalnije i direktnije primjene kod onih korisnika koji su nabavili takvu opremu. To je u tim slučajevima rezultiralo smanjenjem ukupne potrošnje pesticida po hektaru. Pored mehanizacije, određeni broj korisnika je takođe investirao u naprednu skladišnu infrastrukturu, uključujući ULO (ultranisko kiseonične) rashladne komore. Iako su ove investicije već obrađene na drugim mjestima u izvještaju, važno je naglasiti da takve tehnologije doprinose boljoj upotrebi kapitalnog faktora, omogućavajući efikasnije rukovanje proizvodima nakon berbe, smanjenje gubitaka i produženje tržišne održivosti iako kvarljivih proizvoda.

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele poboljšanju kvaliteta poljoprivrednih proizvoda u skladu sa standardima EU?

Investicije podržane u okviru IPARD II programa, a posebno kroz Mjeru 1, dale su značajan doprinos usklađivanju poljoprivredne proizvodnje sa standardima Evropske unije, čime je unaprijeđen kvalitet



poljoprivrednih proizvoda u Crnoj Gori.

Usklađenost sa standardima EU – institucionalni i proceduralni okvir

U skladu sa zahtjevima IPARD II programa, uslov za dobijanje podrške bio je da poljoprivredno gazdinstvo bude usklađeno sa nacionalnim standardima u trenutku podnošenja prijave, kao i da sama investicija dovede do usklađenosti sa standardima EU prije konačne isplate sredstava. Ovo je obezbijedilo da svaki odobreni projekat bude osmišljen i realizovan sa ciljem postizanja višeg nivoa tehničke, sanitarne, higijenske i ekološke usklađenosti.

Struktura investicija i relevantnost za standarde EU

Većina korisnika u okviru Mjere 1 koristila je sredstva za nabavku savremene poljoprivredne mehanizacije, uz uslov iz prihvatljivosti da ta oprema bude u skladu sa tehničkim standardima EU (npr. energetska efikasnost, bezbjednost, ekološki kriterijumi). Tehnička usklađenost sa standardima EU bila je, dakle, integrisana u uslove ulaganja od samog početka. Pored mehanizacije, neki korisnici su investirali i u skladišne kapacitete, hladnjače, sisteme za navodnjavanje itd., što je doprinijelo bezbjednosti hrane, produženju roka trajanja i očuvanju nutritivne vrijednosti – elementi koji direktno poboljšavaju kvalitet proizvoda. S obzirom na to da generalno postoji mali broj skladišnih kapaciteta u Crnoj Gori, posebno na gazdinstvima, ove investicije predstavljaju značajan korak naprijed. Jedan od korisnika koji je posjećen tokom evaluacije u opštini Tuzi, koji se bavi proizvodnjom povrća, naglasio je da je investicija u hladnjaču doprinijela značajnom povećanju njegovog prihoda, jer u periodu kada većina povrća stiže na tržište cijena opada. Danas, zahvaljujući skladišnim kapacitetima, dio proizvoda čuva i plasira kada su cijene više. Zbog toga razmatra proširenje skladišnih kapaciteta putem novih IPARD poziva.

Rezultati ankete sa 58 korisnika IPARD II programa pokazuju:

- ▶ 39 ispitanika navelo je da su već bili u skladu sa EU standardima prije investicije,
- ▶ Od 19 koji nijesu ispunjavali uslove, 18 je izjavilo da ih je ispunilo nakon investicije.

Iako ove podatke treba tumačiti s oprezom – jer neki poljoprivrednici (često sa nižim nivoom formalnog obrazovanja) imaju ograničeno znanje o specifičnim EU standardima – važno je istaći da je isplata IPARD sredstava bila uslovljena verifikacijom usklađenosti sa standardima. Može se, dakle, pretpostaviti da je u praksi ostvaren značajan napredak ka standardima EU.

Jasan indikator poboljšanja kvaliteta proizvodnje jeste činjenica da su neki korisnici IPARD II sredstava postali izvoznici, uključujući i izvoz na tržište EU, posebno svježeg mesa. To pokazuje da se ne ispunjavaju samo tehnički, već i veterinarski i sanitarni zahtjevi duž čitavog proizvodnog lanca – što predstavlja važnu prekretnicu.

Dodatna poboljšanja ostvarena kroz modernizaciju opreme i infrastrukture uključuju:

- ▶ Poboljšani uslovi za dobrobit životinja i ishranu (u skladu sa EU zahtjevima),
- ▶ Poboljšana higijena i rukovanje u proizvodnji,
- ▶ Unaprijeđeni sistemi kontrole kvaliteta koji olakšavaju sprovođenje HACCP koncepta i sljedivosti proizvoda.

Dodatni pozitivni rezultati:

- ▶ Povećana motivacija korisnika za dalju profesionalizaciju poslovanja,
- ▶ Veća svijest o važnosti standardizacije i osiguranja kvaliteta,
- ▶ Osnov za buduće sertifikacije proizvoda (npr. PGI, PDO, organski proizvodi),
- ▶ Poboljšana konkurentnost domaće poljoprivredne proizvodnje na regionalnim i međunarodnim tržištima.



Do koje mjere su podržane investicije doprinijele poboljšanju uslova proizvodnje u smislu boljih uslova rada u skladu sa standardima EU?

Investicije podržane kroz IPARD II program, a posebno kroz Mjeru 1, dovele su do značajnih poboljšanja i u proizvodnim i u radnim uslovima na crnogorskim poljoprivrednim gazdinstvima. Ova poboljšanja doprinijela su tome da poljoprivredna radna mjesta postanu bezbjednija i efikasnija, te da se sve više usklađuju sa standardima Evropske unije u oblasti rada. Sva oprema morala je biti nova i usklađena sa EU standardima, što znači da su osnovni uslovi bezbjednosti i ergonomije radnih procesa značajno unaprijeđeni, a investicije u opremu dodatno su poboljšale higijenske, prostorne i bezbjednosne uslove na radnim mjestima.

Većina korisnika sredstava iskoristila je fondove za nabavku nove poljoprivredne mehanizacije, što je imalo direktan uticaj na poboljšanje radnih uslova. Prema prethodnim podacima MONSTAT-a, prosječna starost traktora prije programa bila je preko 15 godina. Uvođenjem savremene opreme:

- ▶ Fizički napor je smanjen,
- ▶ Radni procesi postali su brži i efikasniji,
- ▶ Povećana je bezbjednost zahvaljujući tehničkim karakteristikama usklađenim sa EU (npr. poboljšane kočnice, zatvorene kabine, smanjenje vibracija).

Pored mehanizacije, mnogi korisnici su investirali i u izgradnju i modernizaciju objekata poput štala, skladišta, rashladnih komora i prateće infrastrukture. Ove investicije su donijele sljedeća poboljšanja:

- ▶ Bolji higijenski standardi na radnim mjestima,
- ▶ Povećana zaštita od povreda (npr. bolji podovi, ventilacioni sistemi, LED rasvjeta),
- ▶ Smanjena izloženost ekstremnim vremenskim uslovima,
- ▶ Veća efikasnost svakodnevnih aktivnosti u zatvorenim, standardizovanim uslovima.

Praktični primjer – sektor vinogradarstva

Tokom terenske posjete, korisnik iz sektora vinogradarstva koji je kupio novi traktor izjavio je da su mu radni uslovi postali znatno udobniji i da može brže završavati svoje zadatke. Međutim, naveo je da nije investirao u kabinu, što sada predstavlja problem prilikom primjene pesticida, jer nije zaštićen od izlaganja opasnim supstancama. Ovaj slučaj pokazuje da, iako su osnovni radni uslovi poboljšani, pojedini aspekti bezbjednosti na radu – posebno kada je riječ o rukovanju hemikalijama – i dalje zahtijevaju dodatnu pažnju i edukaciju operatera. Potrebna je ciljana edukacija korisnika o standardima bezbjednosti na radu, naročito u pogledu rukovanja pesticidima i korišćenja zaštitne opreme.

U kojoj mjeri su podržane investicije poboljšale uslove proizvodnje u pogledu dobrobiti životinja u skladu sa standardima Evropske unije?

Investicije podržane kroz Mjeru 1 IPARD II programa doprinijele su poboljšanju uslova proizvodnje na crnogorskim farmama, sa jasnim i mjerljivim pozitivnim učinkom na dobrobit životinja, posebno kroz ciljane investicije u objekte za smještaj životinja, praksu muže, uzgoj teladi i upravljanje stajnjakom u skladu sa standardima Evropske unije.

Ukupno su realizovane 34 investicije u izgradnju ili rekonstrukciju štala. Ove investicije su doprinijele modernizaciji uslova smještaja životinja i obezbjeđivanju da korisna površina po životinji ili grlu bude u skladu sa nacionalnim propisima koji su usklađeni sa EU zahtjevima u pogledu dobrobiti životinja. Ovi standardi osigurali su više prostora, bolju podlogu, ventilaciju i osvjetljenje, što je doprinijelo boljoj dobrobiti životinja.

Dodatno, realizovano je 39 investicija koje su se odnosile na nabavku opreme za mužu (mobilni i fiksni sistemi), zatim opreme za hlađenje i skladištenje mlijeka. Ove investicije su doprinijele poboljšanju higijene tokom muže, smanjenju rizika od mastitisa i unaprijeđenju zdravlja vimena, čime su direktno uticale na dobrobit muznih grla.



Posebno značajan doprinos donijele su 239 investicija u opremu za telenje i smještaj teladi (boksovi za telenje i pojedinačni boksovi za telad). Ove investicije su direktno doprinijele boljoj dobrobiti teladi i krava tokom telenja, obezbjeđujući specijalizovane prostore sa poboljšanom higijenom, komforom i upravljanjem, u skladu sa preporukama EU u vezi sa dobrobiti životinja.

Takođe, realizovane su 192 investicije u opremu za transport i rukovanje čvrstim, polučvrstim i tečnim stajnjakom. Poboljšano upravljanje stajnjakom igra ključnu ulogu u održavanju čistoće u štalama, smanjenju emisije amonijaka i poboljšanju higijene i komfora za životinje, kao i smanjenju negativnog uticaja poljoprivrede na životnu sredinu.

Iako tokom evaluacije nijesu realizovane direktne posjete farmama sa stočarskom proizvodnjom, priroda i obim podržanih investicija, u kombinaciji sa zahtjevima u pogledu smještaja i upravljanja životinjama, predstavljaju jasan pokazatelj da su ove investicije značajno doprinijele poboljšanju dobrobiti životinja.

U zaključku, investicije u okviru Mjere 1:

- ▶ Podržavaju poboljšanje uslova smještaja životinja kroz izgradnju i rekonstrukciju objekata,
- ▶ Poboljšavaju praksu muže i zdravlje vimena,
- ▶ Značajno doprinose dobrobiti teladi kroz ciljane investicije u objekte za telenje i uzgoj teladi,
- ▶ Doprinosu boljoj higijeni i dobrobiti životinja kroz unaprijeđeno upravljanje stajnjakom.

Naučena lekcija: Ciljane investicije u objekte za telenje i smještaj teladi imaju jasan pozitivan uticaj na dobrobit životinja i trebalo bi da budu prioritet u budućim programskim ciklusima.

U kojoj mjeri su podržane investicije omogućile ekološki prihvatljivu poljoprivredu?

Investicije podržane kroz Mjeru 1 IPARD II programa bile su formalno povezane sa usklađenošću sa relevantnim standardima Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine, što je bio uslov za isplatu sredstava. Iako je ovaj zahtjev obezbijedio smanjenje negativnog uticaja poljoprivrede na životnu sredinu u okviru novih ulaganja, generalno gledajući, ukupni postignuti rezultati u oblasti zaštite životne sredine su varirali.

I dalje postoji značajno ograničenje u oblasti upravljanja stajnjakom. Prema podacima iz monitoring tablica, analiziranih po kodovima prihvatljivih troškova (LEE) nalazi se samo 8 gazdinstava koja su investirala u objekte za skladištenje stajnjaka, što ukazuje da je efikasno upravljanje stajnjakom još uvijek nedovoljno razvijeno. Finalni izvještaj o implementaciji IPARD II programa navodi nešto veći broj ovih korisnika, ukupno 39, što je i dalje vrlo nisko s obzirom na ukupan broj od 598 realizovanih investicija u sektorima mlijeke i mesa u Mjeri 1. Iako mnoga gazdinstva ispunjavaju minimalne zahtjeve za svoje konkretne investicije, ona i dalje predstavljaju značajan ekološki teret u tom pogledu. Nedostatak u potpunosti uspostavljenih GAEC (Dobre poljoprivredne i ekološke prakse) i SMR (Zakonski zahtjevi upravljanja) standarda u Crnoj Gori dodatno pogoršava ovaj izazov, jer ne postoji sveobuhvatan okvir politika za ekološki održive poljoprivredne prakse.

Prema raspoloživim podacima, pozitivan pomak je ostvaren kod 34 korisnika iz sektora voća i povrća koji su investirali u savremenu opremu za zaštitu bilja. Ova vrsta opreme omogućava precizniju i efikasniju primjenu pesticida, što dovodi do smanjenja ukupne potrošnje pesticida i minimizira negativne efekte primjene zaštitnih sredstava po životnu sredinu. Tokom terenskih posjeta, evaluacioni tim je utvrdio da poljoprivredna gazdinstva opremljena ovom tehnologijom primjenjuju pesticide na kontrolisani i ekološki svjesni način.

U zaključku, iako su IPARD II investicije kroz Mjeru 1 donijele određena poboljšanja – naročito u oblasti upotrebe pesticida – ukupni doprinos ekološki prihvatljivoj poljoprivredi ostaje djelimičan i ograničen. Jačanje zakonodavnog okvira (putem GAEC i SMR standarda), kao i podsticanje šire primjene „zelenih“ investicija, biće od ključne važnosti za unaprijeđenje ovog efekta u budućim programskim ciklusima.



6.2.4 Mjera 3 - Povezana zajednička evaluaciona pitanja:

U kojoj mjeri su podržane investicije pomogle da se uveća dodata vrijednost poljoprivrednih i ribarskih proizvoda kroz poboljšanu i racionalizovanu preradu i marketing?

Investicije podržane kroz Mjeru 3 IPARD II programa značajno su doprinijele povećanju dodatne vrijednosti poljoprivrednih proizvoda u Crnoj Gori, prvenstveno kroz unaprijeđenje i modernizaciju kapaciteta za preradu i poboljšanje plasmana proizvoda. Većina podržanih investicija bila je fokusirana na sektor mesa, naročito na opremu za preradu mesa, a potom na investicije u preradu voća i povrća. U svim ovim sektorima, uvođenje savremenih tehnologija prerade omogućilo je proizvodnju proizvoda sa većom dodatnom vrijednošću.

Važan razvojni pomak uočen tokom terenskih posjeta jeste orijentacija brojnih korisnika ka izvoznim tržištima. Jedan od posjećenih pogona za preradu mesa značajno je povećao obim izvoza i sada ne samo da snabdijeva regionalna tržišta, već izvozi i u zemlje EU poput Slovenije, Njemačke i Francuske. Ova ekspanzija omogućena je kupovinom nove linije za rezanje i pakovanje neresaka – kategorije proizvoda koju prije IPARD investicije kompanija nije proizvodila. Pored proširenja asortimana, kompanija je dobila i nove sertifikate, uključujući ne samo HACCP, već i Halal i druge relevantne sertifikate, čime su dodatno poboljšani tržišni pristup i konkurentnost. Drugi korisnik je investirao u novu proizvodnu liniju za mljevene proizvode od mesa, što mu je omogućilo da diversifikuje svoj proizvodni portfolio. Ova vrsta inovacije i širenja asortimana jasan je primjer kako su subvencionisane investicije dovele do stvaranja dodatne vrijednosti u domaćoj prerađivačkoj industriji.

Suprotno tome, sektor ribarstva je bio tek marginalno zastupljen u Mjeri 3. Ukupno su samo tri preduzeća, sva smještena u sjevernom regionu Crne Gore, realizovala investicije u ovom sektoru. Ukupan iznos podrške dodijeljen ovim projektima bio je relativno skroman – 53.000 eura. Stoga je doprinos subvencionisanih investicija povećanju stvaranja dodatne vrijednosti u sektoru ribarstva za sada ograničen.

Rastuća potražnja iz turističkog sektora Crne Gore predstavlja dodatni podsticaj ovom trendu. Kao odgovor na povećanu potrošnju u turističkom sektoru, subvencionisana preduzeća su proširila svoje proizvodne kapacitete kako bi zadovoljila tu potražnju. I pored pozitivnih pomaka, crnogorsko tržište i dalje je u velikoj mjeri zavisno od uvoza zbog niskog nivoa samodovoljnosti u mnogim poljoprivrednim proizvodima. Ipak, investicije podržane kroz IPARD doprinose postepenom jačanju domaćih kapaciteta za preradu i raznovrsnijoj ponudi lokalno prerađenih proizvoda.

U zaključku, investicije podržane kroz Mjeru 3 dokazano su doprinijele povećanju dodatne vrijednosti poljoprivrednih proizvoda kroz uvođenje novih proizvoda, unaprijeđenje prezentacije i pakovanja, povećanje kapaciteta za preradu i poboljšan pristup domaćim i međunarodnim tržištima. Pozitivni primjeri dokumentovani tokom terenskih posjeta predstavljaju jasan dokaz tog uticaja. Iako je uticaj u sektoru ribarstva za sada ograničen, stečena iskustva mogu poslužiti kao osnova za ciljanu podršku u narednim programskim periodima.

U kojoj mjeri su podržane investicije pomogle da se uveća vrijednost i konkurentnost poljoprivrednih proizvoda tako što je poboljšan njihov kvalitet?

Investicije podržane kroz Mjeru 3 IPARD II programa doprinijele su povećanju dodatne vrijednosti i konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda, djelimično i kroz unaprijeđenje kvaliteta proizvoda – iako se ovaj aspekt ne prati sistematski u okviru postojećeg sistema monitoringa.

Postoje i određena ograničenja u vezi sa monitoring tabelama: na osnovu kodova troškova koji su evidentirani, nije bilo moguće precizno utvrditi prirodu konkretnih investicija koje bi direktno i značajno doprinijele povećanju dodatne vrijednosti kroz poboljšanje kvaliteta proizvoda. Ovo ograničava mogućnost evaluacije da u potpunosti kvantifikuje takve efekte za čitav portfelj finansiranih projekata.



Ipak, indirektni dokazi prikupljeni tokom terenskih posjeta ukazuju na jasne primjere pozitivnih uticaja. Investicije u ULO (ultra-nisko kiseonične) hladnjače omogućile su duže skladištenje i očuvanje kvaliteta proizvoda, naročito voća i povrća, što je doprinijelo povećanju konkurentnosti u tim tržišnim segmentima.

U sektoru prerade mesa, investicije u savremenu opremu za preradu i pakovanje omogućile su kompanijama ulazak u kategorije proizvoda sa većom dodatnom vrijednošću. Na primjer, jedna vodeća kompanija za preradu mesa značajno je proširila svoj proizvodni portfolio ugradnjom linije za pakovanje narezaka, koji ranije nijesu bili dio njihove ponude. Ova investicija je takođe podržala uspješan ulazak kompanije na nova izvozna tržišta, uključujući i EU, i bila je praćena dobijanjem dodatnih sertifikata kao što su HACCP i Halal, koji predstavljaju važne oznake kvaliteta i za domaće i za međunarodne potrošače.

Iako se tačan obim ukupnih poboljšanja kvaliteta u svim podržanim projektima ne može kvantifikovati isključivo na osnovu podataka iz monitoringa, terenska zapažanja i konkretni slučajevi jasno pokazuju da su investicije podržane kroz IPARD II doprinijele unaprijeđenju kvaliteta proizvoda, što je posljedično dovelo do povećane dodatne vrijednosti i konkurentnosti u sektoru poljoprivrede.

Kako bi se omogućila bolja procjena uticaja na kvalitet proizvoda u narednim programskim periodima, preporučuje se unaprijeđenje sistema monitoringa kroz sistematsko praćenje investicija koje su posebno usmjerene na unaprijeđenje kvaliteta (npr. kroz posebne šifre troškova ili dodatna polja u izvještavanju). Ovo bi omogućilo precizniju procjenu doprinosa subvencionisanih investicija povećanju dodatne vrijednosti i konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda.

U kojoj mjeri su podržane investicije poboljšale zdravstvene i sigurnosne uslove rada u liniji sa standardima EU?

Investicije podržane kroz Mjeru 3 IPARD II programa značajno su doprinijele unaprijeđenju zdravstvenih i socijalnih uslova u objektima za preradu hrane, posebno kada je riječ o usklađivanju sa higijenskim i bezbjednosnim standardima Evropske unije.

Investicije u sektoru mesa (34 projekta) i sektoru prerade voća i povrća (24 projekta) bile su usmjerene prvenstveno na poboljšanje uslova proizvodnje i uvođenje savremene opreme radi obezbjeđenja višeg nivoa higijene u preradi hrane. Među tim investicijama se ističu:

- ▶ instalacija novih linija za preradu sa automatskim sistemima za čišćenje,
- ▶ savremene hladnjače koje omogućavaju kontinuiranu kontrolu temperature,
- ▶ obnova podova i zidova materijalima koji su u skladu sa higijenskim zahtjevima EU,
- ▶ bolje odvajanje „čistih“ i „nečistih“ zona radi minimizacije rizika od kontaminacije.

Terenske posjete su potvrdile da su podržane kompanije značajno unaprijedile kontrolu higijene, a mnoge su nakon investicija stekle ili obnovile HACCP sertifikat. U sektoru mesa ovo je bilo naročito važno s obzirom na mikrobiološke rizike u procesu prerade. Uvođenje linija za narezane proizvode i novih rješenja za pakovanje takođe je zahtijevalo strogu kontrolu higijene u svim fazama prerade.

Tokom posjeta projektima iz Mjere 3, evaluacioni tim je mogao da potvrdi visoke higijenske standarde u subvencionisanim pogonima. Prilikom ulaska u prostorije za preradu, evaluatori su morali nositi zaštitnu odjeću, uključujući jednokratne kape, navlake za obuću i kombinezone, kako bi se spriječio rizik od kontaminacije proizvodnih linija. Takođe, čitava posjeta bila je pod nadzorom odgovornih službenika za higijenu u svakoj kompaniji, što dodatno potvrđuje opredijeljenost kompanija za poštovanje EU higijenskih protokola. Subvencionisane investicije doprinijele su i unaprijeđenju uslova rada zaposlenih.

Uvođenjem savremenih mašina smanjena je potreba za fizički napornim manipulacijama sa proizvodima, poboljšana je ergonomija rada i povećana ukupna bezbjednost na radu. Na terenu je utvrđeno da su pogoni za preradu nakon investicija u većoj mjeri usklađeni sa EU zahtjevima u oblasti zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu.



U sektoru mesa, dobijanje EU broja za izvoz zahtijeva punu usklađenost sa higijenskim i bezbjednosnim standardima EU. Povećanje broja kompanija sa EU brojem za izvoz na 24, od kojih je većina iz sektora mesa, jasan je dokaz da su subvencionisane kompanije unaprijedile uslove zdravstvene zaštite i dobrobiti životinja na nivo koji je u skladu sa EU normama.

Zaključno, može se konstatovati da su investicije iz Mjere 3 dovele do značajnih poboljšanja:

- ▶ uslova higijene i bezbjednosti hrane u objektima za preradu,
- ▶ uslova rada i bezbjednosti zaposlenih,
- ▶ opšte usklađenosti sa higijenskim standardima EU, posebno u kompanijama orijentisanim ka izvozu.

Dalji napredak mogao bi se ostvariti kroz podsticanje manjih preradnih kompanija da teže sličnim poboljšanjima i sertifikacijama u narednom programskom periodu.

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele zaštiti životne sredine?

Investicije podržane kroz Mjeru 3 IPARD II programa **doprinijele su zaštiti životne sredine samo u ograničenoj mjeri**, a dostupni podaci iz sistema praćenja ne pokazuju značajne rezultate u ovoj oblasti. Pregled tabele za praćenje pokazuje i ovdje kako je mali broj podržanih projekata uključivao investicije koje su evidentirane pod kodovima troškova vezanim za izgradnju, rekonstrukciju ili opremanje postrojenja za tretman otpadnih voda, kontrolu zagađenja vazduha, zaštitu životne sredine, ili za obradu, tretman i zbrinjavanje otpada – uključujući mašine za upravljanje otpadom. Takođe, nijedna investicija u obnovljive izvore energije nije zabilježena u okviru Mjere 3.

Međutim, dodatna provjera ukazala je na neslaganja između podataka iz sistema praćenja i stvarne realizacije projekata. Iako takve investicije nijesu bile evidentirane u tabelama za praćenje, u završnom izvještaju o implementaciji IPARD II programa koje je pripremio MA, navodi se realizacija 5 ulaganja u obnovljive izvore energije. Također, terenska posjeta korisniku potvrdila je da su ovakve investicije ipak realizovane, ali u sklopu većih, sveobuhvatnijih investicija, poglavito u izgradnju/rekonstrukciju objekata. Dodatne provjere putem online izvora potvrdile su da je kompanija koja je bila predmet terenske posjete još 2020. godine podnijela zahtjev za odobrenje ulaganja u postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda. Ovo ukazuje na jasnu slabost sistema praćenja, u kojem se relevantne ekološke investicije ne bilježe uvijek pod odgovarajućim kodovima. Nasuprot tome, drugi korisnik koji je posjećen nije realizovao ovakvu investiciju i, prema izjavama iz medija, ta kompanija i dalje može biti značajan zagađivač. Ovaj slučaj dodatno ilustruje jaz između formalnog izvještavanja o rezultatima projekata i stvarne usklađenosti sa ekološkim propisima.

Sveukupno, iako ekološki uticaj investicija podržanih kroz Mjeru 3 nije bio negativan sam po sebi, postoji malo dokumentovanih dokaza da je mjera značajno doprinijela zaštiti životne sredine, iako bez sumnje možemo kazati kako su sve provedene investicije bile usklađene sa nacionalnim i EU standardima koji regulišu ovo područje. Uočeni nedostaci u sistemu praćenja dodatno ograničavaju mogućnost potpunog ocjenjivanja ovog aspekta.

U budućim programskim periodima biće važno unaprijediti praćenje ekoloških investicija i uvesti strože zahtjeve za ekološku usklađenost i mehanizme nadzora – naročito za veće kompanije – kako bi se osiguralo da cijelo poslovanje, a ne samo dio podržan IPARD sredstvima, bude u potpunosti usklađeno sa ekološkim standardima Evropske unije.

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele restrukturiranju industrije prerade hrane u sektorima uključenim kako bi mogli da budu konkurentni na jedinstvenom tržištu?

Investicije podržane kroz Mjeru 3 IPARD II programa doprinijele su restrukturiranju ključnih segmenata crnogorske prehrambene industrije, posebno u sektoru prerade mesa i prerade voća i povrća, čime su osnaženi kapaciteti crnogorskih preduzeća da bolje konkurišu na unutrašnjem tržištu Evropske unije.



Sektorska struktura podržanih projekata pokazuje jasan fokus na oblasti sa visokim tržišnim potencijalom: 34 projekta su realizovana u sektoru mesa, a 24 u sektoru voća i povrća. Ovi sektori su strateški važni s obzirom na snažnu domaću potražnju i zavisnost od uvoza – Crna Gora je između 2017. i 2024. godine ostvarila uvoz mesa u vrijednosti od 910 miliona eura i uvoz voća i povrća u vrijednosti od 534 miliona eura. Trendovi potražnje na domaćem tržištu stvaraju jasne prilike za supstituciju uvoza i povećanje izvoznog potencijala.

Subvencionisane investicije omogućile su kompanijama modernizaciju proizvodnih procesa i proširenje tržišne orijentacije. U sektoru mesa, uvođenje novih linija za preradu (npr. proizvodi u kriškama, proizvodi od mljevenog mesa), napredni sistemi pakovanja i unaprijeđeni higijenski i rashladni sistemi značajno su podigli tehnološki nivo proizvodnje. Efekti su vidljivi ne samo u pozicioniranju na domaćem tržištu, već i u izvoznim rezultatima: Crna Gora je između 2020. i 2024. godine izvezla meso i proizvode od mesa (šifre 02 i 16) u vrijednosti od gotovo 198 miliona eura, uključujući visokokvalitetne proizvode poput sušenog i dimljenog mesa (84 miliona eura) i kobasica (23 miliona eura). Kompanije koje su dobile IPARD podršku (npr. jedan vodeći prerađivač mesa) navele su da su ušle na nova tržišta EU – uključujući Sloveniju, Njemačku i Francusku – što ne bi bilo moguće bez restrukturiranja omogućenog podržanim investicijama.

Pored toga, Crna Gora sada ima 24 kompanije sa izvoznim brojem za EU, od kojih je većina aktivna u sektoru mesa – što predstavlja značajan porast u odnosu na prethodni period. Ovo pokazuje pozitivan uticaj investicija na usklađenost sa EU standardima higijene i bezbjednosti hrane i spremnost industrije da konkuriše i van domaćeg tržišta.

U sektoru voća i povrća, podržane kompanije su investirale u napredne skladišne kapacitete (uključujući ULO hladnjače), moderne pakerske linije i opremu za preradu, što im je omogućilo da ponude i svježije i prerađene proizvode višeg kvaliteta i dužeg roka trajanja.

Napredak u procesu sertifikacije dodatno je podržao restrukturiranje: mnoge kompanije su dobile ili unaprijedile HACCP i druge sertifikate (Halal, ISO) koji su neophodni za pristup tržištima EU i tržištima sa visokom dodatnom vrijednošću.

Iako je udio poljoprivrede u BDP-u opao sa 7,9% u 2017. na 5,55% u 2023. godini, usljed strukturnih ekonomskih promjena, apsolutna dodata vrijednost poljoprivrednog sektora porasla je sa 0,38 milijardi USD u 2022. na 0,41 milijardu USD u 2023. godini. Stočna proizvodnja, koja doprinosi sa oko 3,3% BDP-u, i dalje predstavlja važan pokretač ruralnih prihoda, a investicije iz Mjere 3 doprinijele su jačanju ovog segmenta ekonomije kroz unaprijeđenje kapaciteta za preradu.

Ukratko, investicije iz Mjere 3 su jasno doprinijele ciljanom i strateškom restrukturiranju prehrambene industrije Crne Gore u ključnim sektorima, sa opipljivim rezultatima u sljedećim oblastima:

- ▶ unaprijeđeni tehnološki kapaciteti,
- ▶ poboljšani higijenski i standardi bezbjednosti hrane,
- ▶ proširen asortiman proizvoda,
- ▶ povećana spremnost za izvoz u EU,
- ▶ i snažnije pozicioniranje na domaćem i EU tržištu.

Međutim, efekti restrukturiranja su i dalje koncentrisani na relativno ograničen broj vodećih kompanija. Za IPARD III preporučuje se dalje podsticanje šireg restrukturiranja na nivou cijele industrije, sa fokusom na osnaživanje malih i srednjih prerađivača da ostvare sličan napredak i bolju tržišnu integraciju.

6.2.5 Mjera 7 - Povezana zajednička evaluaciona pitanja:

U kojoj mjeri su razvoj i diverzifikacija aktivnosti na gazdinstvu i/ ili van gazdinstva doprinijeli uvećanju prihoda (i standarda života) korisničke ruralne populacije?

Razvoj i diverzifikacija aktivnosti na gazdinstvima i van njih, predviđeni u okviru Mjere 7 IPARD II programa, do sada nijesu doveli do vidljivog poboljšanja prihoda niti životnog standarda ruralnog stanovništva među



korisnicima, s obzirom da u vrijeme izrade ovog izvještaja, realizovani projekti još nijesu bili operativni. Stvaran učinak moći će se ocjenjivati nakon završetka prve godine poslovanja, kada će biti jasno i iz sustava praćenja gostiju, koliki je bio prosječan nivo popunjenosti objekata. Prvi i jedini poziv za ovu mjeru objavljen je tek 2021. godine, a zbog ograničenja vezanih za uslovno odobravanje – posebno zbog neispunjavanja kriterijuma koji se odnose na minimalan broj radnih mjesta – postupak ugovaranja je zaustavljen. Ugovori sa korisnicima potpisani su tek 2023. godine.

Od ukupno 17 odobrenih investicija, 15 se odnosilo na građevinske projekte (sa ili bez opreme), dok su preostala dva bila usmjerena isključivo na opremanje objekata. Svi projekti su isplaćeni u drugoj polovini 2024. godine, a 12 uplata izvršeno je tek krajem godine, u decembru 2024, neposredno pred završetak IPARD II programske faze. Shodno tome, u trenutku evaluacije nijedan objekat još uvijek nije bio u funkciji, a realizacija aktivnosti koje bi mogle generisati prihode nije ni započela.

U skladu s tim, iako odgovori korisnika prikupljeni putem ankete (n=6) pokazuju da 67% ispitanika percipira povećanje prihoda veće od 10%, ovo se ne može smatrati relevantnim pokazateljem stvarnog ekonomskog uticaja mjere. Subjektivne procjene prihoda u ovom slučaju nijesu zasnovane na operativnim rezultatima investicija, već vjerovatno na očekivanjima ili drugim faktorima koji nijesu u direktnoj vezi sa sprovođenjem projekta.

Zaključno, trenutno ne postoje pouzdani indikatori koji bi omogućili ocjenu doprinosa Mjere 7 povećanju prihoda i životnog standarda ruralnog stanovništva. Evaluacija ovog segmenta IPARD II programa biće moguća tek kada objekti postanu operativni i protekne dovoljno vremena za mjerenje i praćenje stvarnih efekata na prihode korisnika.

U kojoj mjeri su podržane investicije promovisale diverzifikaciju aktivnosti gazdinstava u pravcu nepoljoprivrednih aktivnosti? Fokusirati analizu na najvažnije aktivnosti u ovom smislu?

Na osnovu dostupnih podataka i rezultata terenskih posjeta, može se zaključiti da u okviru IPARD II programa, kroz sprovođenje Mjere 7, nije došlo do stvarne diverzifikacije aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava ka nepoljoprivrednim sektorima, kao što je to bilo predviđeno prvim verzijama IPARD II programa. Od ukupno 17 korisnika koji su dobili podršku u okviru ove mjere, sedam su bili pravna lica koja, prema pravilima IPARD II programa, nijesu bila u obavezi da se bave poljoprivrednom proizvodnjom kako bi ispunili uslove za podršku. U tom kontekstu, njihovo bavljenje nepoljoprivrednim aktivnostima ne predstavlja diverzifikaciju iz poljoprivrede, već se odnosi na preduzeća koja su već imala direktan interes u ruralnom turizmu ili srodnim djelatnostima.

Analiza je pokazala da većina od preostalih deset korisnika – fizičkih lica – zapravo nijesu bili aktivno uključeni u poljoprivredne aktivnosti u trenutku prijave. Ova pretpostavka je potvrđena i terenskom posjetom jednom od korisnika, kada je utvrđeno da se korisnik nije aktivno bavio poljoprivredom. Iako su pravila IPARD II programa zahtijevala da fizička lica budu registrovana u Registru poljoprivrednih gazdinstava, naknadna provjera je pokazala da registracija ne zahtijeva dokaz o aktivnoj proizvodnji, već samo dokaz o vlasništvu nad zemljištem. Takva procedura nije bila dovoljna da se osigura da su korisnici zaista aktivna poljoprivredna gazdinstva, što je osnovni preduslov za vjerodostojnu ocjenu diverzifikacije.

Ovo pitanje je bilo predmet rasprave tokom evaluacije sa predstavnicima Upravljačkog tijela (MA) i IPARD Agencije (IA), koji su priznali nedostatke sistema. Već je uvedena važna izmjena u okviru IPARD III programa za sve buduće korisnike podrške, na način da se prihvatljivim korisnicima smatraju svi oni koji su u prethodnim godinama ostvarivali podršku po osnovi direktnih plaćanja. U tom kontekstu, jasno je da analizirana implementacija Mjere 7 ne može biti smatrana stvarnom diverzifikacijom iz poljoprivrednih u nepoljoprivredne aktivnosti, budući da u većini slučajeva nije postojala izvorna poljoprivredna djelatnost od koje bi korisnici mogli da odstupe. Umjesto toga, mjera je podržala razvoj nepoljoprivrednih aktivnosti u ruralnim sredinama, ali bez jasne veze sa transformacijom ili proširenjem postojećih poljoprivrednih gazdinstava.

Iako je razvoj nepoljoprivrednih aktivnosti u ruralnim oblastima vrijedan cilj sam po sebi, opšti cilj diverzifikacije u pravom smislu riječi bio bi najefikasnije ostvaren uključivanjem poljoprivrednih



gazdinstava. Kroz diverzifikaciju, ova gazdinstva bi mogla osigurati dodatne i stabilne prihode, te omogućiti plasman poljoprivrednih proizvoda – naročito onih sa dodatnom vrijednošću – kroz direktne kanale prodaje. Time bi se ostvario konkretan doprinos razvoju crnogorske poljoprivrede.

U kojoj mjeri su podržane investicije promovisale dodatne prilike zaposlenja za gazdinstva izvan poljoprivrednog sektora?

Sva ulaganja u okviru Mjere 7 IPARD II programa u Crnoj Gori bila su isključivo usmjerena na sektor ruralnog turizma, koji se smatra nepoljoprivrednom djelatnošću u ruralnim sredinama. U tom smislu, postoji teorijski potencijal za otvaranje dodatnih radnih mjesta van poljoprivrednog sektora, naročito za članove poljoprivrednih gazdinstava koji žele diverzifikovati izvore prihoda. Međutim, kao što je ranije pomenuto, korisnici Mjere 7 nijesu poljoprivrednici koji prihod ostvaruju prodajom poljoprivrednih proizvoda.

Na osnovu zapažanja sa terena i podataka prikupljenih tokom evaluacije, može se zaključiti da u trenutku evaluacije nije bilo moguće utvrditi stvarni uticaj IPARD investicija na zapošljavanje. Sva ulaganja su bila završena do kraja 2024. godine, ali nijedan od podržanih objekata još nije bio pušten u rad. Zbog toga se analiza nije mogla zasnivati na stvarnim rezultatima, već isključivo na očekivanjima i percepciji korisnika.

Za potrebe evaluacije sprovedena je onlajn i telefonska anketa među korisnicima Mjere 7. Od 17 korisnika, 6 je odgovorilo na anketu. Jedno od pitanja odnosilo se na očekivanja u vezi sa povećanjem zaposlenosti usljed IPARD investicija. Od 6 ispitanika:

- ▶ 4 su izjavila da ne očekuju zapošljavanje novih radnika,
- ▶ 2 su navela da očekuju povećanje zaposlenih sa ukupno 7 na 12, što odgovara otvaranju 5 novih radnih mjesta.

Uprkos ovim pokazateljima, potreban je oprez prilikom tumačenja rezultata. Pet od šest ispitanika već je bilo aktivno u turizmu prije IPARD podrške, pa je teško utvrditi u kojoj mjeri je povećanje zaposlenosti direktna posljedica IPARD investicije, a ne opšteg rasta tržišta ili širenja postojećih poslovnih aktivnosti.

Dodatni izazov predstavlja i anonimna priroda ankete, što otežava povezivanje odgovora sa konkretnim tipovima korisnika (fizička/pravna lica, novoosnovana preduzeća ili već postojeći biznisi).

Pored kvantitativnih ograničenja, važan je i vremenski okvir evaluacije. Kako investicije još nijesu u funkciji, stvarni efekti na zaposlenost mogu se objektivno ocjenjivati tek srednjoročno, kada objekti budu operativni.

Shodno tome, na osnovu dostupnih informacija, nije moguće donijeti pouzdan zaključak o stvarnom uticaju IPARD investicija na zapošljavanje van poljoprivrednog sektora. Iako postoje indikacije o potencijalu za otvaranje radnih mjesta, mali broj ispitanika, anonimnost i nedostatak jasne razlike između uticaja IPARD-a i opštih trendova u turizmu, znače da ti rezultati za sada imaju ograničenu analitičku vrijednost.

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele poboljšanju diverzifikacije i razvoja ruralne ekonomije?

Kako projekti finansirani u okviru Mjere 7 IPARD II programa u Crnoj Gori nijesu bili završeni do 2024. godine i nijesu bili operativni u trenutku sprovođenja ove evaluacije, nije moguće pouzdano procijeniti njihov stvarni uticaj na diverzifikaciju i razvoj ruralne ekonomije.

Prema dostupnim informacijama, dosadašnji javni pozivi podržali su isključivo investicije u ruralni turizam. Iako ovaj sektor može doprinijeti generisanju dodatnih prihoda u ruralnim sredinama, njegov potencijal za stvaranje održivih radnih mjesta i očuvanje ekonomske aktivnosti tokom cijele godine je ograničen zbog izrazito sezonskog karaktera. Zbog toga se može zaključiti da je malo vjerovatno da će doći do značajnog dugoročnog uticaja na razvoj ruralne ekonomije ukoliko se investicije i dalje budu fokusirale pretežno na turizam.



Međutim, Mjera 7 ima širi obuhvat i predviđa mogućnost podrške servisnim djelatnostima i malim prerađivačkim biznisima, koji do sada nijesu bili uključeni u implementaciju. Ovi sektori imaju veći potencijal za stvarnu diverzifikaciju ruralne ekonomije, ne samo kroz generisanje prihoda za ruralno stanovništvo, već i kroz unaprijeđenje pristupa osnovnim lokalnim uslugama (npr. radionice za popravke, mala prerada hrane, zanatske djelatnosti itd.).

U kojoj mjeri su podržane investicije doprinijele poboljšanju kvaliteta života u ruralnim područjima?

Investicije podržane u okviru Mjere 7 IPARD II programa očekivano će doprinijeti unaprijeđenju kvaliteta života u ruralnim područjima, iako je još uvijek prerano za potpunu procjenu njihovog stvarnog uticaja, s obzirom na to da je većina investicija završena tek krajem 2024. godine.

Izgradnja novih turističkih objekata u ruralnim sredinama zahtijevala je upotrebu savremenih tehnologija i opreme, što samo po sebi predstavlja doprinos poboljšanju životnog standarda u tim krajevima. Takođe, može se očekivati da će razvoj ovakvih objekata stimulisati unaprijeđenje lokalne infrastrukture – puteva, komunalnih usluga i pratećih servisa – bilo kao direktna posljedica investicija, bilo kroz naknadne javne ili privatne inicijative. U tom kontekstu, snažno se preporučuje da se mjera IPARD III programa koja se odnosi na ruralnu infrastrukturu pokrene što je prije moguće, jer bi njena sinergija sa Mjerom 7 mogla maksimizirati šire razvojne efekte za ruralna područja.

Tokom terenskih posjeta, neki korisnici su naveli da planiraju da u ponudu svojih turističkih objekata uključe lokalne tradicionalne proizvode, što bi moglo dodatno podstaći uključivanje lokalnih poljoprivrednih gazdinstava i malih proizvođača. Ovakva vrsta saradnje može dodatno doprinijeti socio-ekonomskoj vitalnosti ruralnih zajednica. Međutim, za veći efekat i dodatnu vrijednost, važno je da se što prije pokrene sektor male prerade hrane kroz Mjeru 7, kako bi se omogućila ponuda lokalnih proizvoda koji zadovoljavaju standarde bezbjednosti hrane i koji se mogu plasirati kroz ruralni turizam.

Takođe, važno napomenuti da značajan broj korisnika Mjere 7 ne živi u ruralnim područjima u kojima se njihovi objekti nalaze, već u urbanim centrima. Ovo otvara pitanje dugoročne socio-ekonomske ukorijenjenosti ovih projekata u lokalne zajednice i ukazuje na potrebu da se u budućem programiranju veći akcenat stavi na istinske ruralne subjekte.

7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

7.1 Ocjena uspješnosti sprovođenja IPARD II programa

U svrhu procjene uspješnosti sprovođenja IPARD II programa u Crnoj Gori, zbirna procjena uspješnosti se temeljila na dva osnovna pokazatelja:

1. Ostvarenost pokazatelja učinka, i
2. Step en iskorišćenosti raspoloživih sredstava (EU dio).

Za razliku od pristupa koji koristi medijske vrijednosti omjera isplata, evaluacija u ovom izvještaju zasniva se na direktnom poređenju između inicijalnih ciljeva programa (verzija 1.0) i konačnih postavki programa (verzija 1.7). Time se osigurava preciznija analiza uspješnosti svake mjere s obzirom na konačno definisane ciljeve i budžete.

1. Iskorišćenost sredstava

U ovom aspektu, posmatra se procenat realizacije sredstava u odnosu na alokacije iz obje verzije programa:

- Početni budžet (verzija 1.0) i
- Završni budžet (verzija 1.7).



Stepen iskorišćenosti se izražava kao procenat isplaćenih sredstava u odnosu na raspoloživa sredstva u svakoj verziji. Na osnovu toga, identifikuju se odstupanja i definira ocjena uspješnosti pojedinačnih mjera.

2. Ostvarenje pokazatelja učinka

Analiza učinkovitosti temelji se na poređenju planiranih i ostvarenih vrijednosti pokazatelja na nivou mjera, s fokusom na indikatore definisane u okviru programskih dokumenata. Evaluacija uzima u obzir:

- Da li su pokazatelji ispunjeni u odnosu na plan iz verzije 1.0 i/ili verzije 1.7,
- I koliki je procenat realizacije za svaki pokazatelj.

Za svaku mjeru identifikovani su pokazatelji učinka definisani u programskim verzijama 1.0 i 1.7. Uspješnost je ocijenjena na osnovu aritmetičke sredine postotka realizacije svih indikatora unutar jedne mjere, posebno za svaku verziju.

Kategorizacija uspješnosti mjera u pogledu učinka i iskorišćenosti sredstava se vrši prema sljedećim pragovima:

- Do 50% realizacije - niska uspješnost (neuspješno),
- 51% do 80% realizacije - umjerena uspješnost,
- Preko 81% realizacije - visoka uspješnost.

Kombinovanjem rezultata oba aspekta evaluacije - učinka i iskorišćenosti sredstava - formira se ukupna ocjena za svaku mjeru kroz klasifikaciju:

- Izuzetno uspješna,
- Uspješna,
- Umjereno uspješna,
- Neuspješna,
- Izuzetno neuspješna.

Ova klasifikacija omogućava jasnu i sistematsku procjenu implementacije IPARD mjera u Crnoj Gori, uzimajući u obzir promjene koje su nastale tokom trajanja programa.

Tabela 23: Ocjena uspješnosti

Mjera	Naziv mjere	Iskorišćenost (v1)	Ocjena (v1)	Iskorišćenost (v1.7)	Ocjena (v1.7)	Učinak (v1)	Ocjena (v1)	Učinak (v1.7)	Ocjena (v1.7)
1	Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava	169%	Izuzetno uspješno	100.5%	Izuzetno uspješno	79.6%	Uspješno	60.6%	Umjereno uspješno
3	Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva	77.7%	Uspješno	84.6%	Izuzetno uspješno	84.07%	Izuzetno uspješno	177.35%	Izuzetno uspješno
7	Diverzifikacija na gazdinstvu i razvoj poslovanja	42.1%	Umjereno uspješno	101.36%	Izuzetno uspješno	25.09%	Neuspješno	112.68%	Izuzetno uspješno
9	Tehnička pomoć	0%	Izuzetno neuspješno	0%	Izuzetno neuspješno	0%	Izuzetno neuspješno	0%	Izuzetno neuspješno

Napomena: Za svaku mjeru identifikovani su pripadajući pokazatelji učinka. Uspješnost mjere ocijenjena je na osnovu aritmetičke sredine procenta realizacije svih relevantnih pokazatelja, zasebno za verziju programa 1.0 i 1.7. Time se omogućava sagledavanje razlike između početnih ciljeva i revidiranih očekivanja, te stvarne efikasnosti implementacije mjere. Dodatno, tablica prikazuje i uspješnost programa vezano uz procenat iskorišćenja sredstava u odnosu na početnu alokaciju i na završnu alokaciju. U ocjenu



je uvrštena i mjera 9 - TA koja je bila akreditovana u IPARD II programu, ali na samom kraju njegovog sprovođenja. Kategorizacija uspješnosti mjera izvršena je prema sljedećim pragovima realizacije (%):

- ▶ Izuzetno uspješno: 81-100% (i više u slučaju prekoračenja cilja)
- ▶ Uspješno: 61-80%
- ▶ Umjereno uspješno: 41-60%
- ▶ Neuspješno: 21-40%
- ▶ Izuzetno neuspješno: 0-20%

7.1.1. Zaključak o uspješnosti IPARD II programa

Na temelju poređenja uspješnosti realizacije mjera u početnoj verziji programa (v1.0) i njegovoj završnoj verziji (v1.7), može se uočiti jasan pomak u implementaciji IPARD II programa.

Na osnovu rezultata evaluacije pojedinačnih mjera može se zaključiti da je sprovođenje IPARD II programa u Crnoj Gori bilo uspješno. Najznačajnije mjere - investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava i investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva - postigle su rezultate koji se mogu ocijeniti kao uspješni do izuzetno uspješni, čime su direktno doprinijele unapređenju konkurentnosti i modernizaciji poljoprivrednog sektora. Mjera koja se odnosi na diversifikaciju gazdinstava i razvoj poslovanja pokazala je mješovite rezultate, sa kombinacijom neuspješnih i izuzetno uspješnih indikatora, što je svrstava u kategoriju umjereno uspješnih. Ipak, ostvareni efekti kod ove mjere ukazuju da postoji potencijal za snažniji razvoj dopunskih aktivnosti na gazdinstvima, pod uslovom da se u narednom programskom periodu unaprijedi tehnička podrška i savjetodavne usluge.

Nasuprot tome, mjera Tehnička pomoć nije bila sprovedena i zbog toga je ocijenjena kao izuzetno neuspješna, iako njen budžetski značaj u okviru ukupnog programa ostaje ograničen. Ovo, međutim, ukazuje na neiskorišćeni potencijal mjere koja je mogla obezbijediti važnu podršku u sprovođenju programa i jačanju institucionalnih kapaciteta.

Uzimajući sve u obzir, ukupna implementacija IPARD II programa može se ocijeniti kao uspješna. Međutim, postoje značajne razlike među mjerama, što pokazuje da iako su glavni ciljevi u velikoj mjeri ostvareni, ostaje prostor za unapređenje efikasnosti, bolje pripremanje korisnika i dalje jačanje kapaciteta nadležnih institucija.

Važno je naglasiti da bi, ukoliko bi se Mjera 9 (Tehnička pomoć) isključila iz ukupne ocjene, ukupna uspješnost programa bila rangirana na višem nivou, jer većina preostalih mjera spada u kategoriju uspješnih ili izuzetno uspješnih. Ovo ukazuje da je efektivnost programa prvenstveno određena ključnim investicionim mjerama, dok je ograničeno sprovođenje Tehničke pomoći donekle umanjilo zbirni skor uspješnosti.

Ovi nalazi pružaju dragocjen doprinos planiranju i sprovođenju IPARD III programa, gdje posebnu pažnju treba posvetiti mjerama koje su pokazale slabije performanse i nižu iskorišćenost sredstava u okviru IPARD II, kao i obezbjeđivanju pune iskorišćenosti komponente Tehničke pomoći, koja može značajno doprinijeti jačanju institucionalnih kapaciteta i podršci krajnjim korisnicima.

7.2 Preporuke na osnovu nalaza evaluacije, uključujući moguće prijedloge za IPARD III program

Rezultati ex-post evaluacije IPARD II programa u Crnoj Gori pokazuju da je program ostvario značajne efekte, naročito u oblastima modernizacije, povećanja konkurentnosti i unaprijeđenja prerađivačke infrastrukture. Ipak, identifikovani su i brojni aspekti koje treba unaprijediti – kako u fazi planiranja i upravljanja programom, tako i u praćenju njegove realizacije i mjerenju uticaja.

Na osnovu sprovedenih analiza, anketa među korisnicima, terenskih posjeta i uvida u sistem monitoringa, daju se sljedeće ključne preporuke za poboljšanje sprovođenja IPARD III programa:



Održanje fokusa na investicijama kako bi se modernizovala i uvećala konkurentnost

Investicije u poljoprivrednu mehanizaciju, opremu za preradu i skladišne kapacitete pokazale su se kao veoma efikasne i privlačne korisnicima. Preporučuje se zadržavanje ovog fokusa u okviru IPARD III programa, uz dodatnu podršku za:

- ▶ Kako bi se podstakao razvoj proizvoda sa dodatnom vrijednošću u Crnoj Gori, napori bi trebalo da budu usmjereni na tradicionalne i regionalno specifične linije proizvoda, kao što su zanatski suhomesnati proizvodi, mliječni proizvodi i druga prehrambena dobra zasnovana na nasljeđu, koja imaju snažan tržišni potencijal,
- ▶ unaprijeđenje kvaliteta proizvoda,
- ▶ prilagođavanje tržišnim zahtjevima i standardima kvaliteta.

Takođe, predlaže se uvođenje povećanih procenata podrške za primarne proizvođače koji investiraju u preradu, kako bi se ojačala veza između primarne proizvodnje i prerade i povećala vrijednost proizvoda na domaćem i međunarodnom tržištu.

Veći fokus na investicijama u zaštiti životne sredine

Iako je zaštita životne sredine formalno bila uključena u IPARD II program, doprinos u ovoj oblasti bio je ograničen, ako posmatramo poljoprivredu i prerađivačku industriju u cjelini. Sistem praćenja nije omogućavao precizno praćenje investicija npr. u sisteme za prečišćavanje otpadnih voda, obnovljive izvore energije ili druge aktivnosti usmjerene na zaštitu životne sredine. Međutim, tokom terenskih posjeta, kao i prema podacima iz završnog izvještaja o sprovođenju IPARD II programa u Crnoj Gori, jasno je da su ovakve investicije ipak realizovane i da je briga o zaštiti životne sredine bila prisutna – posebno kod korisnika iz Mjere 3, koji ujedno predstavljaju grupu sa najvećim potencijalnim uticajem na životnu sredinu.

U tom kontekstu, važno je istaći da je rad na Mjeri 4 – agro-ekološke mjere i mjere organske proizvodnje, koja se direktno bavi zaštitom životne sredine i ima za cilj smanjenje negativnog uticaja poljoprivrede na životnu sredinu, započeo tokom sprovođenja IPARD II programa. Ove aktivnosti su dodatno intenzivirane kako bi se obezbijedila blagovremena akreditacija mjere u okviru IPARD III programa. Iskustvo stečeno kroz podršku organskoj proizvodnji u sklopu nacionalnih modela podrške upućuje na jednostavan i nesmetan prelazak na finansiranje iz Mjere 4 u okviru IPARD III.

Pored toga, s obzirom na to da očekuje kako će Crna Gora, prema strategiji proširenja EU, uskoro postati država članica, već su započete i intenzivirane pripreme za uspostavljanje IACS kontrolnog sistema (uključujući LPIS) za Mjeru 4 i sve buduće agro-ekološke mjere zasnovane na površini.

Dio obaveza upravljanja poljoprivrednim gazdinstvima definisanih u okviru GAEC (Dobre poljoprivredne i ekološke prakse) i SMR (Obavezni zahtjevi upravljanja) već je implementiran. Puno poštovanje pravila uslovljenosti (conditionality) biće obavezno po pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.

Stoga se preporučuje da se u okviru IPARD III programa sprovedu sljedeća unaprijeđenja:

- ▶ Jasnija definicija indikatora i uslova koji se odnose na zaštitu životne sredine a koji se prate kroz sistem monitoringa, uključujući i podatke koje bi trebao da prati MONSTAT,
- ▶ Razvoj sistema za praćenje koji će omogućiti sistematsko praćenje i procjenu ekološkog uticaja podržanih investicija,
- ▶ Pokretanje i operativna primjena Mjere 4 kao ključnog koraka ka održivom razvoju poljoprivrede,
- ▶ Usklađivanje buduće podrške sa EU pravilima uslovljenosti, kako bi se osiguralo da pomoć dobijaju samo korisnici koji nadmašuju minimalne ekološke standarde.

Ove mjere neće samo unaprijediti efikasnost aktivnosti zaštite životne sredine u okviru IPARD III programa, već će i doprinijeti spremnosti Crne Gore za punu integraciju u Zajedničku poljoprivrednu politiku Evropske unije.

Poboljšanje sistema monitoringa



Jedan od glavnih izazova u sprovođenju evaluacije IPARD II programa bio je pristup zvaničnim monitoring tabelama i kvalitet podataka u njima. Tabele su više puta revidirane nakon uključivanja evaluatora, a neke ni do zaključenja nacrtu izvještaja nijesu bile kompletne. Dodatni izazov je što se podaci unutar IPARD Agencije (IA) čuvaju po različitim sektorima u odvojenim, koje se često ne podudaraju zbog različitih šablona.

Takođe, kontakt podaci korisnika su često bili netačni, što je otežalo sprovođenje ankete. Dodatni izazov predstavljala je činjenica da korisnici nijesu odgovarali na ankete niti su davali kvalitetne odgovore, iako su po pravilima obavezni da učestvuju u evaluacijama nakon posljednje isplate.

Preporučuje se:

- ▶ Da IPARD Agencija hitno razvije centralizovani softverski sistem za praćenje sprovođenja IPARD programa, koji će osigurati tačnost i konzistentnost podataka;
- ▶ Da se osigura praćenje pokazatelja ostvarenih investicija (u smislu ostvarenog prihoda i zaposlenosti), posebno u mjeri 1, za korisnike iz kategorije PG koji nijesu u obavezi da dostavljaju finansijske podatke nadležnim državnim organima. Na ovaj način će se u budućnosti moći efikasnije provoditi monitoring, odnosno biti će jednostavnije utvrditi promjene koje je bitno donijeti u sklopu programa.
- ▶ Da se što prije započne sa sprovođenjem mjere tehničke pomoći, kako bi se obezbijedila sredstva za razvoj ovog softvera i unaprijeđenje sistema monitoringa;
- ▶ Da se poveća broj korisnika koji su obuhvaćeni FADN anketom, naročito u okviru Mjera 1 i 7, kako bi se omogućili precizniji i konkretniji zaključci o uticaju programa.

Takođe, preporučuje se da se ciljevi po mjerama planiraju realnije, umjesto da se više puta mijenjaju u različitim verzijama programa, jer to dodatno otežava praćenje i evaluaciju.

Jačanje kapaciteta Tehničkih tijela u sprovođenju IPARD III programa

Radi unapređenja efektivnosti sistema upravljanja i kontrole IPARD programa, potrebno je staviti snažniji akcenat na ulogu Tehničkih tijela, posebno u oblasti provjere usklađenosti investicija sa nacionalnim i EU standardima. Jačanje efektivnosti treba da obuhvati redovnu i kontinuiranu obuku zaposlenih u Tehničkim tijelima kako bi imali potpunu svijest o važećim zahtjevima, sistematski pregled i prilagođavanje kontrolnih lista tako da obuhvate sve relevantne aspekte usklađenosti, kao i uvođenje strožih mjera praćenja i nadzora u ex post periodu. Ove aktivnosti doprinijele bi obezbjeđivanju dosljednije kontrole usklađenosti i dodatnom jačanju kredibiliteta, transparentnosti i pouzdanosti sprovođenja IPARD programa.

Promovisanje ekonomske diverzifikacije u ruralnim područjima i bolji odabir ciljne grupe korisnika u Mjeri 7

Evaluacija Mjere 7 pokazala je da je značajan broj korisnika formalno ispunio uslove prihvatljivosti, ali nijesu bili stvarni poljoprivredni proizvođači. Jasno je utvrđeno da su korisnici u registar poljoprivrednih gazdinstava upisivani samo za potrebe prijave na program, što se u budućnosti može smatrati veštačkim stvaranjem uslova.

Preporučuje se:

- ▶ Da se, primarno, ulaganje omogući poljoprivrednim proizvođačima, koji će kroz mjeru diversifikovati svoje izvore prihoda, odnosno omogućiti kanal plasmana svojih primarnih poljoprivrednih proizvoda.
- ▶ Da pozivi za prerađivački i uslužni sektor u okviru Mjere 7 budu objavljeni što je prije moguće kako bi se povećala atraktivnost mjere i njen doprinos razvoju ruralne ekonomije.

Uvećana kontrola efekta "mrtvog tereta"

Tokom tekuće evaluacije IPARD II programa naglašena je potreba za jačanjem kontrole efekta „mrtvog tereta“, međutim, u tom pogledu nije preduzeto dovoljno mjera tokom IPARD II programa.



Treba naglasiti da je u razgovorima sa predstavnicima IPARD agencije i MA ustanovljeno kako su procedure provjere mrtvog tereta uspostavljene te kako se primjenjuju u kontroli pristiglih zahtjeva aplikantata na mjere u okviru IPARD III programa. Naznačeno je kako je među aplikantima u sklopu IPARD III programa dobar dio onih koji su bili korisnici i IPARD II programa, te kako za sada efekt mrtvog tereta nije uočen.

Predlaže se u procedurama predvidjeti mogućnost gradacije mrtvog tereta, pa zavisno od stepena izvršiti umanjenje iznosa podrške, umjesto kompletnog odbacivanja prijave.

Poboljšanje informisanje korisnika

Kada je u pitanju podizanje svijesti poljoprivrednika o IPARD programu, dosadašnje iskustvo pokazuje da objave na društvenim mrežama imaju ograničen uticaj na poljoprivrednike, posebnostarije populacije, koja nije sklona korišćenju društvenih mreža. Preporučuje se izrada posebne internet stranice posvećene isključivo IPARD III programu, na kojoj bi informacije bile centralizovane i lako dostupne korisnicima. Trenutno su podaci vezani za zakonodavni okvir, javne pozive, uputstva, često postavljana pitanja (FAQ), kao i druge ključne informacije, raspršeni na više različitih izvora, što otežava pristup i snalaženje, posebno korisnicima sa ograničenim digitalnim vještinama.

Nova stranica bi trebalo da omogući jednostavno pretraživanje, sortiranje i filtriranje informacija, uključujući pregled javnih poziva, uputstava, kao i pregled svih korisnika uz osnovne informacije o projektima. U tom kontekstu, podržava se inicijativa za uspostavljanje Geografskog informacionog sistema (GIS) koji bi omogućio pregled svih podržanih IPARD projekata sa njihovom lokacijom i sažetim informacijama. Ovakav alat bi značajno doprinio i povećanju transparentnosti i promociji rezultata programa.

Takođe, iako korisnici IPARD programa imaju obavezu da učestvuju u javnim objavama, i iako se primjeri uspješnih priča redovno predstavljaju u bilten-u IPARD za tebe, u zvaničnom pregledu svih korisnika ne navode se njihova imena, što ostavlja prostor za nejasnoće. Ukoliko je razlog neobjavljivanja imena tumačenje odredbi GDPR uredbe, važno je istaći da se GDPR ne odnosi na zabranu objavljivanja imena i prezimena fizičkih lica, već na osjetljive i lične podatke poput JMBG-a, adrese, kontakt podataka i sl. Predlaže se da se ovi navodi dodatno provjere i preispita pravna osnova za prikrivanje identiteta korisnika u javno dostupnim evidencijama.

Pored toga, potrebno je posvetiti veću pažnju korisnicima iz ruralnih područja, posebno onima koji su potencijalni korisnici Mjere 7. Preporučuje se organizovanje informativnih događaja koji neće biti ograničeni na formalno predstavljanje pravilnika, uredbi i javnih poziva, već će se kroz pristupačniji, praktičniji i ljudski pristup stvoriti veće povjerenje i sigurnost kod potencijalnih korisnika, posebno onih koji do sada nijesu imali iskustva sa IPARD programom.

U tom smislu, daju se sljedeće preporuke:

- ▶ Osnivanje „one-stop“ centara, posebno u ruralnim područjima sjevernog regiona, gdje korisnici mogu dobiti sveobuhvatne informacije i podršku;
- ▶ Otvaranje regionalnih kancelarija IA što je prije moguće kako bi se IPARD program približio stvarnim korisnicima;
- ▶ Podizanje svijesti korisnika o njihovim obavezama nakon realizacije investicije – posebno kada je riječ o označavanju projekta i učešću u evaluacijama, što je često bilo zanemareno u praksi.

Unaprijeđenje administrativne efikasnosti i skraćivanje vremena obrade prijave

Jedna od ključnih preporuka odnosi se na ubrzavanje procesa administrativne provjere, a naročito u fazi ugovaranja, s obzirom na to da je trajanje ove faze u velikoj mjeri uslovljeno brzinom rada same IPARD agencije.

U tom smislu, predlaže se da se, nakon funkcionalnog razdvajanja IPARD agencije kao samostalnog tijela, razmotre mogućnosti da se obrada IPARD prijave ne tretira kroz formalni upravni postupak, čime bi se



omogućila veća fleksibilnost i efikasnost. Takođe, preporučuje se da se unaprijed jasno definiše obavezna dokumentacija koju nije moguće naknadno dopunjavati, što bi imalo pozitivan efekat kako na kvalitet prijave, tako i na bržu i jednostavniju obradu.

Uvažavajući sve objektivne prepreke koje su pratile sprovođenje mjera, podatak da je u okviru Mjere 7 prosječno proteklo 619 dana od podnošenja aplikacije do ugovaranja – ukazuje na ozbiljne slabosti u administrativnim kapacitetima.

Činjenica je da je uslovna akreditacija Mjere 7 bila rezultat nedovoljnog broja zaposlenih u pojedinim organizacionim jedinicama, što je direktno uticalo na produženje trajanja postupaka. Kako bi se ovo izbeglo u budućnosti, pravovremeno jačanje kadrovskih kapaciteta treba postati prioritet.

Ukupno gledajući, većina prijave obrađena je nakon više od 200 dana, što je rok koji bi u budućnosti trebalo znatno smanjiti, a rokove od podnošenja Zahtjeva za isplatu do konačne isplate, zadržati na nivou rokova koji su realizovani u drugoj polovini 2024. godine, pred kraj korišćenja IPARD II sredstava.

U donjoj tabeli prikazan je pregled prosječnog trajanja obrade prijave u svakoj pojedinoj fazi.

Tabela 24: Prosečno trajanje obrade prijave

Mjera/Javni poziv/Indikatori	Broj korisnika	Broj dana od prijave do ugovaranja projekta ⁴²	Broj dana od podnošenja aplikacije do isplate	Broj dana od ugovaranja projekta do isplate
M1	650			
M1/1JP	207	375,8	864	488,2
M1/2JP	63	176,64	693	516,36
M1/3JP	60	170,5	556	385,5
M1/4JP	41	214,49	577	362,51
M1/5JP	279	232,59	447	214,41
M3	81			
M3/1JP	13	171,7	1.033	861,3
M3/2JP	15	219,07	909	689,93
M3/3JP	8	235,17	908	672,83
M3/4JP	6	209,5	673	463,5
M3/5JP	27	92,82	281	188,18
M7	25			
M7/1JP	17	618,53	1.149	530,47

Tabela 24 pripremljena je od strane evaluacionog tim na osnovu podataka iz Monitoring tablica.

S obzirom na to da je uspješnost IPARD programa direktno povezana s efikasnošću njegove implementacije, preporučuje se:

⁴²Broj dana od prijave do ugovaranja projekta obuhvata administrativnu kontrolu aplikacija, kao i terensku kontrolu, kontrolu koju sprovode tehnička tijela i kontrolu cijena koju radi Evaluaciona komisija.



- ▶ Jačanje administrativnih i prostornih kapaciteta IPARD agencije, posebno u fazi obrade i ugovaranja prijave,
- ▶ Reforma procesnog okvira kako bi se omogućila brža i jednostavnija obrada prijave van okvira klasičnog upravnog postupka,
- ▶ Stroga definicija zahtjeva za dokumentaciju kako bi se izbjegle naknadne dopune i usporavanje procesa,

Ove mjere bi doprinijele stvaranju povoljnijeg institucionalnog okruženja i jačanju povjerenja korisnika u transparentnost i efikasnost IPARD sistema u Crnoj Gori.

Ključni komentari od strane evaluatora

Na osnovu dostupnih dokaza, evaluacioni tim je identifikovao određene **sistemske slabosti** u sprovođenju IPARD II programa u Crnoj Gori koje mogu imati potencijalno negativan uticaj na realizaciju i uspjeh budućeg programa (tj. IPARD III).

IPARD II program, iako je dizajniran kao program zasnovan na principu potražnje, suočavao se sa izazovima. Ovi izazovi su rezultat kombinacije faktora kao što su, na primjer: institucionalna spremnost, kompleksnost zahtjeva, posebno u poređenju sa zahtjevima za nacionalnim finansiranjem, na koje su korisnici naučili ranije, zahtjevi za apliciranje i nedovoljno znanje među potencijalnim korisnicima, što je moglo otežati pristup sredstvima iz programa. Ako se ovi problemi ne adresiraju na adekvatan način, sistemske slabosti bi mogle uticati i na buduće planiranje, sprovođenje i dugoročnu sposobnost IPARD III programa da pouzdano, dosljedno i održivo ostvari postavljene ciljeve.

Dokazi o nedosljednostima ili netačnostima u finansijskim podacima i podacima o korisnicima tokom evaluacije IPARD II programa sugerišu da su u pojedinim slučajevima dostupni podaci korišćeni za praćenje napretka djelimično nepouzdati. Ovo takođe može ukazivati na potencijalno nerazumijevanje opšteg sistema upravljanja EU fondovima, budući da su neki od ispitanika pokazali određenu neupućenost u standardnu praksu korišćenja zvaničnih monitoring tabela u evaluacionim procesima. To može takođe ukazivati na nerazumijevanje osnovnog principa da su transparentno praćenje i evaluacija obavezne odgovornosti, a ne proizvoljan izbor u okviru sistema upravljanja EU fondovima.

Svi ovi izazovi ukazuju na potrebu za:

- ▶ Daljim jačanjem institucionalnih okvira,
- ▶ Unaprijeđenjem upravljačkih struktura,
- ▶ Ulaganjem u ljudske resurse i
- ▶ Kombinovanjem i integracijom sektorskih analiza.

To bi omogućilo sveobuhvatnije razumijevanje sektorske integracije i olakšalo ukupni uticaj IPARD III programa na razvoj relevantnih sektora u Crnoj Gori i njihov doprinos nacionalnoj ekonomiji. Rješavanje ovih potreba omogućilo bi i strukturiraniji pristup mjerenju i evaluaciji efikasnosti programa i identifikaciji područja za unaprijeđenje.

Za to bi bilo potrebno uspostaviti robusniji okvir za upravljanje podacima, na čemu se već radi, a što je ključno za efikasno praćenje napretka, donošenje informisanih odluka i očuvanje odgovornosti. Konkretno, ove mjere bi omogućile standardizovan pristup prikupljanju podataka uključujući obuke i izgradnju kapaciteta, kao i sprovođenje mjera kontrole kvaliteta za prikupljanje podataka kako bi se identifikovale i ispravile greške, nedosljednosti i nedostajući podaci. Ova poboljšanja bi omogućila razvoj i sprovođenje integrisanog sistema za praćenje i izvještavanje i potpunu transparentnost podataka koji bi bili lako dostupni nadzornim i revizorskim tijelima, kao i nezavisnim eksternim evaluacijama.



8. ANEKSI

Aneks 1 - ToR

Aneks 2 - Anketni upitnici

Aneks 3 - Zapisnici sa intervju

Aneks 4 - Materijali sa terenskih posjeta

EY |
Odricanje od odgovornosti:

Ovaj Nacrt Izvještaja o ex-post evaluaciji (Izvještaj) pripremio je Ernst & Young Consulting d.o.o. Beograd (EY) za Vladu Crne Gore, koju zastupa Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV), u skladu sa uslovima, obimom posla i ograničenjima opisanim u ugovoru između EY i MPŠV. Ovaj Izvještaj sadrži elemente navedene u odjeljku "Sadržaj", koje je EY pripremio za MPŠV, takođe na osnovu uslova, obima posla i ograničenja definisanih u pomenutom ugovoru. EY ne snosi odgovornost prema nijednoj drugoj strani koja nije potpisala ugovor (bez obzira na to da li se MPŠV saglasio da podijeli Izvještaj sa trećim licima); ta lica se u daljem tekstu nazivaju „treća lica“. Shodno tome, bez obzira na oblik postupanja, bilo po osnovu ugovora, delikta (uključujući nemar) ili na drugi način, i u mjeri dopuštenoj važećim zakonima, EY se odriče bilo kakve odgovornosti za posljedice koje treća lica ili bilo koja druga osoba ili entitet imaju u vezi sa korišćenjem ili djelovanjem, odnosno uzdržavanjem od djelovanja, u skladu sa ovim Izvještajem, kao i za posljedice bilo kakvih odluka koje su donijete ili nijesu donijete na osnovu ovog Izvještaja. Dakle, EY ne može snositi odgovornost za bilo kakve gubitke koje bilo koje treće lice može pretrpjeti u vezi sa korišćenjem, proizašlim iz, ili povezanim sa upotrebom ili oslanjanjem na sadržaj ovog Izvještaja. Ako se treće lice odluči da koristi sadržaj Izvještaja ili da se osloni na njega, čini to u potpunosti na sopstveni rizik.

Pored toga, treća lica neće podnositi nikakve zahtjeve protiv EY, naših partnera, zaposlenih stručnjaka ili drugih članova globalne EY mreže ili njihovih partnera, zaposlenih stručnjaka ili povezanih lica (zajedno: strane EY) koji se na bilo koji način odnose na ovaj Izvještaj, bilo koju informaciju sadržanu u Izvještaju ili pristup trećih lica ovom Izvještaju.

U slučaju da se treće lice pozove na ovaj Izvještaj prilikom podnošenja zahtjeva protiv EY ili bilo koje strane EY, ove odredbe će predstavljati potpunu odbranu od takvog zahtjeva. Ukoliko treće strane ne prihvate gore navedene uslove, preporučuje se da Izvještaj vrate MPŠV.

Bilo kakve izmjene ovog Izvještaja i/ili njegovih dijelova, uključujući promjenu/ažuriranje informacija, dopunu ili smanjenje sadržaja, ili bilo kakvu drugu modifikaciju konačne verzije Izvještaja, zahtijevaće prethodnu pisanu saglasnost EY. Dijeljenje segmenata, izmijenjenih verzija ili dijelova ovog Izvještaja sa trećim stranama takođe će zahtijevati pisanu saglasnost EY.

©2025 Ernst & Young LLC

Sva prava zadržana.

Ernst & Young d.o.o.

Vladimira Popovića 8a, 11 070 Belgrade, Serbia

Tel: + 381 11 2095 800

ey.com/en_rs