



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије

# METODOLOGIJA IZRADE STRATEGIJE POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA KAO I AKCIONOG PLANA POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA

*Jelena Čubrilo Vranac, predavač*

# Dokumenata javnih politika JLS

- Plan razvoja
- Strategija
- Program razvoja
- Koncept politika

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analiza efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika: 8/2019-79

[Prilog 11 - Oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika](#)

# Pravilan izbor vrste dokumenta javne politike, odnosno propisa

- Član 33

Prilikom izbora dokumenta javne politike kojim će se intervenisati radi postizanja utvrđenih ciljeva, naročito se vodi računa o:

- 1) Obuhvatu javnih politika – Strategija na celovit način utvrđuje strateške pravce delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja,
- 2) Program - razrađuje poseban cilj strategije ili nekog drugog planskog dokumenta, u skladu sa kojim se donosi, ili se interveniše u okviru te oblasti planiranja u delu u kome nije pokrivena važećim dokumentom JP

- Vremenski okvir

- Strategija se donosi na 5 do 7 godina

- Program se donosi na 3 godine

# Sadržina i namena Strategije kao JP

- Strategijom se na celovit način utvrđuje strateški pravac delovanja javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i način sprovođenja javnih politika;
- Strategija može imati 1 opšti i maksimalno 5 posebnih ciljeva
- Oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja prema uredbi je oblast broj 15
- Elementi koje strategija obavezno sadrži definisani su u članu 55 Uredbe.

# Sadržina Strategije kao JP

1. Uvod
2. Podaci o dokumentima javnih politika i pravnom okviru
3. Opis postojećeg stanja
4. Definisane željene promene (viziju, identifikacija željene promene i zainteresovanih strana)
5. Definisane ciljeve javne politike
6. Identifikovanje mera javne politike
7. Izveštaj o analizi mera naročito u odnosu na rodnu ravnopravnost i na mikro, male i srednje privredne subjekte;

# Sadržina Strategije kao JP

8. Identifikovanje mehanizama za sprovođenje mera
9. Određivanje načina ocene postignutih rezultata
10. Određivanje načina izveštavanja o rezultatima
11. Informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija
12. Procenu finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju svake od mera i identifikaciju izvora iz kojih se ta sredstva obezbeđuju;
13. Procenu finansijskih efekata realizacije svake od mera na budžet
14. Informaciju o propisima koje bi trebalo doneti, odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere javne politike;
15. Akcioni plan, sastavljen u formi propisanoj članom 58. ove uredbe.

# Sadržina i namena programa kao dokumenta JP

- Programom se razrađuje poseban cilj višeg planskog dokumenta, u skladu sa kojim se donosi, ili interveniše u okviru te oblasti planiranja u delu u kome nije pokrivena u višem planskom dokumentu (utvrđivanje opšteg cilja programa koga nema među posebnim ciljevima Plana razvoja, ali je u skladu sa njenim opštim ciljem, odnosno sa prioriternim ciljevima)
- Na nivou JLS program se donosi ako želimo da razvijemo deo oblasti – recimo ruralni razvoj, ili stočarstvo
- Donosi se na 3 godine, sadrži do 3 posebna cilja
- Ima istu sadržinu kao i Strategija

# Koraci u izradi strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja JLS

- Korak I: Pripremna faza i organizacija;
- Korak II: Analiza postojećeg stanja i definisanje problema;
- Korak III: Određivanje promene koja se želi postići, opšteg i posebnih ciljeva i pokazatelja učinka;
- Korak IV: Identifikacija mera za ostvarivanje ciljeva;
- Korak V: Analiza efekata;
- Korak VI: Definisanje mera, njihovih nosilaca i pokazatelja rezultata;



# Korak I: Pripremna faza i organizacija (pokriva uvod i podatke o dokumentima javnih politika i pravnom okviru)

1. Zašto se pristupilo izradi tog dokumenta, odnosno koje su indikacije da postoji potreba za javnom intervencijom? Da li je JLS potrebna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja?
2. Na čiju inicijativu se pristupilo izradi dokumenta? (Posebno se vrši referisanje na inicijative fizičkih i pravnih lica, ukoliko ih ima).
3. Da li se dokument javne politike u toj oblasti donosi prvi put ili se donosi zbog isteka važećeg dokumenta?
4. Ako se donosi zbog isteka važećeg dokumenta, daje se kratka informacija o rezultatima sprovođenja mera predviđenih tim dokumentom;
5. Da li je potrebno udruživanje više JLS,
6. Da li postoje kapaciteti za ovaj proces i identifikacija istih (finansijski, kadrovski)
7. Referenciranje dokumenata Javnih politika koji su relevantni na donošenje dokumenta Strategije ili programa

# Ko predvodi izradu dokumenta JP?

## **Glavni tim** – donosioci odluka

- donosi operativni plan, definiše zadatke stručnih timova, organizuje proces, prati napredak, vodi proces konsultacija i javnih rasprava
- sprovodi administrativne postupke za pripremu, usvajanje, sprovođenje, praćenje sprovođenja i evaluaciju efekata

**Stručni timovi** - stručni timovi za pojedine grane, za izradu analiza postojećeg stanja sa preporukama, definisanje problema, ciljeva, opcija za ostvarenje postavljenih ciljeva...

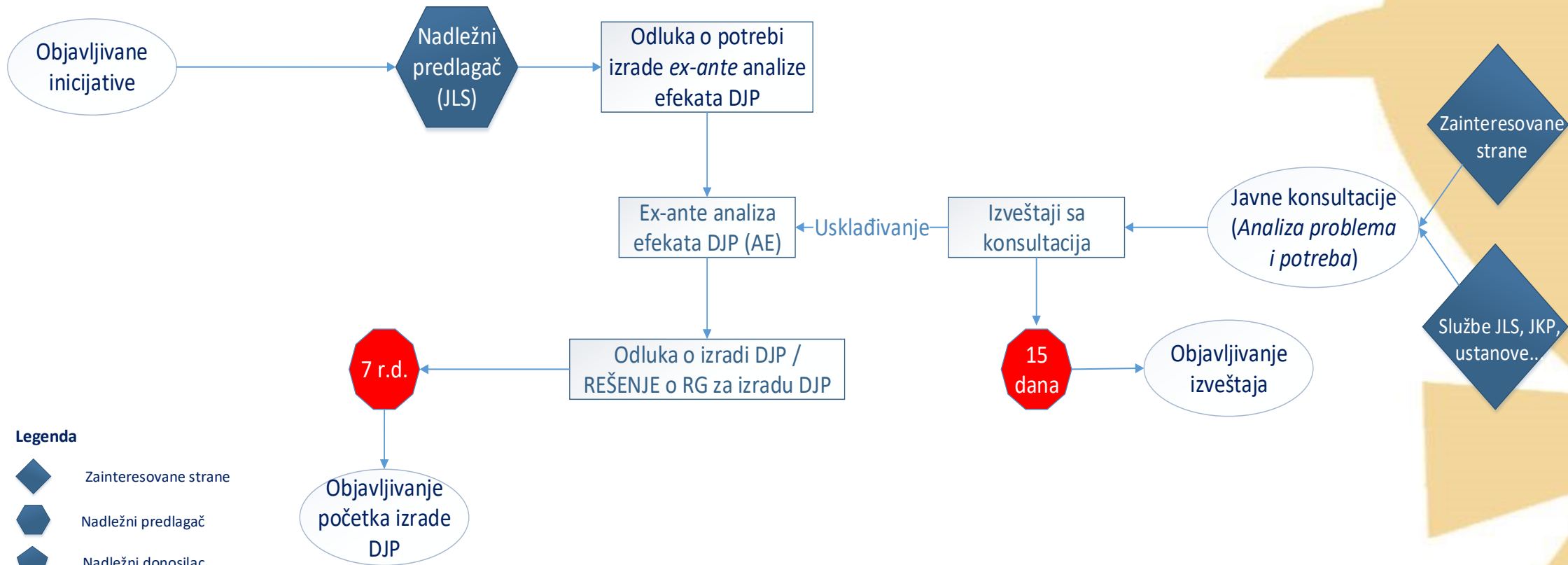
# Primer Operativnog plana:

## Primer operativnog plana

OPERATIVNI PLAN ZA IZRADU STRATEGIJE POLJOPRIVREDNOG I RURALNOG RAZVOJA ZA PERIOD OD __ DO __					
Red. br.	Aktivnosti	Institucija odgovorna za sprovođenje aktivnosti	Partneri u sprovođenju aktivnosti	Rok za sprovođenje aktivnosti	Verifikacija završene aktivnosti
1.					
1.1.					
1.2.					
1.3.					
2.					
2.1.					
2.2.					
2.3.					
2.4.					
3.					
4.					
5.					
5.1.					
6.					

# Mapa procesa – Započinjanje izrade dokumenata javnih politika

## (II) Započinjanje izrade DJP – *ex-ante* analiza efekata



### Legenda

- Zainteresovane strane
- Nadležni predlagač
- Nadležni donosilac
- Aktivnost
- Dokument
- Rok

# Korak II: Analiza postojećeg stanja i definisanje problema – izvori podataka

- Primarni izvori - konsultacije
  1. Fokus grupa;
  2. Okrugli sto;
  3. Polustrukturirani intervju;
  4. Panel;
  5. Anketa;
  6. Prikupljanje pisanih komentara;
- **Ovo je značajna novina jer Zakon o planskom sistemu nalaže javne konsultacije sa zainteresovanim stranama kao obavezu u procesu pripreme dokumenata JP kao i javnu raspravu**

# Konsultacije – Irigacioni sistemi

Slika 8: Matrica uključivanja zainteresovanih strana – tema irigacioni sistemi i zaštita od poplava

Faze u procesu upravljanja javnom politikom	Informisanje	Konsultacije	Aktivno uključivanje	Pribavljanje ekspertize
Planiranje i priprema strategije		Ratarska gazdinstva Izvođači u oblasti hidrogradnje	Komunalno preduzeće	Komunalno preduzeće Izvođači u oblasti hidrogradnje
Sprovođenje	Ratarska gazdinstva		Komunalno preduzeće Izvođači u oblasti hidrogradnje	
Izveštavanje		Ratarska gazdinstva	Komunalno preduzeće Izvođači u oblasti hidrogradnje	
Evaluacija		Ratarska gazdinstva	Komunalno preduzeće Izvođači u oblasti hidrogradnje	

# Korak II: Analiza postojećeg stanja i definisanje problema – izvori podataka

- Najveći deo podataka moguće je preuzeti besplatno iz sistemskih baza podataka državnih, međunarodnih i drugih institucija;
- Najznačajnije sistemske baze podataka za pitanja poljoprivrede su:
  - Republički zavod za statistiku (<http://www.stat.gov.rs/>);
  - Ministarstvo poljoprivrede (<http://www.minpolj.gov.rs/>);
  - Trezor ili UAP
  - Republički sekretarijat za Javne politike (<https://rsjp.gov.rs/>);
  - FAO (<http://www.fao.org/home/en/>);
  - EUROSTAT (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme>);
  - TRADE MAP (<https://www.trademap.org/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>).

# Predstavljanje uočenih problema u predmetnoj oblasti - Definisiranje problema:

- Utvrđivanje postojanja problema (navođenje dokaza o njegovoj veličini i prirodi);
- **Identifikovanje uzroka i posledica problema;**
- Identifikovanje subjekata koji su pogođeni problemom, načina na koji su ti subjekti pogođeni i teritorijalne rasprostranjenosti problema;
- kroz konsultacije je potrebno uključiti sve zainteresovane strane i ciljne grupe;
- Identifikovanje razloga zbog kojih se problem ne rešava u okviru postojeće politike;
- Identifikovati **da li je problem moguće rešiti na nivou JLS.**
- Problem se ne sme definisati suviše usko ili kao nedostatak nečega, jer se na taj način zanemaruju sve moguće alternative.



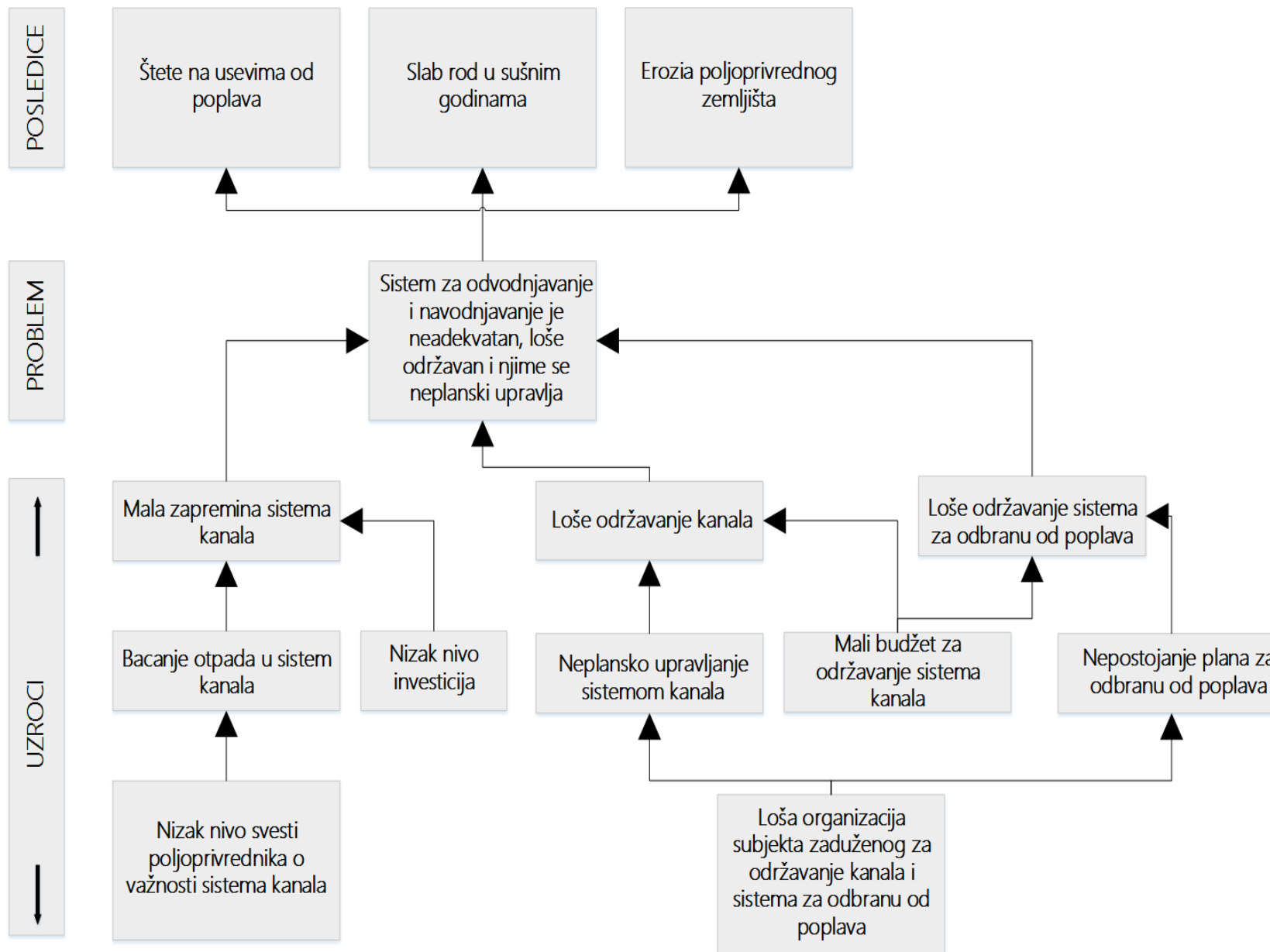
# Predstavljanje uočenih problema u predmetnoj oblasti

- **Primer 1.** Sistem za odvodnjavanje i navodnjavanje je neadekvatan jer nema dovoljno izgrađenih kanala (*problem je definisan preusko i pristrasno ukazuje na moguće rešenje*);
- **Primer 2.** Sistem za odvodnjavanje i navodnjavanje je neadekvatan jer nema dovoljno izgrađenih kanala, ali i zbog slabog održavanja postojećih kanala (*problem je nešto šire definisan, ali i dalje je isuviše uzak i ne daje potpunu sliku*);
- **Primer 3.** Sistem za odvodnjavanje i navodnjavanje je neadekvatan, loše održavan i njime se neplanski upravlja (*problem je dovoljno široko definisan i ostavlja dovoljno prostora za istraživanje svih uzroka koji su doveli do njegovog nastanka*)

# Predstavljanje uočenih problema u predmetnoj oblasti

- Potrebno je da se precizno identifikuju uzročno posledične veze koje su dovele do problema;
- Pogrešno definisan problem dovodi do lošeg rešenja, a u najgorim slučajevima i do rezultata suprotnih željenim;
- Jedan od najčešćih metoda koji se koriste za definisanje problema jeste „**drvo problema**”;

# Drvo problema



# Korak II: Analiza postojećeg stanja i definisanje problema

- Izveštaj analize postojećeg stanja treba da sadrži:
  1. Pregled osnovnih pokazatelja koji se prate u oblasti;
  2. Predstavljanje ostvarenih rezultata sprovođenja dokumenta javne politike koji su bili na snazi i/ili dokumenata javnih politika koji se menjaju,
  3. Prikaz međunarodnih kretanja u oblasti i uporedna praksa;
  4. Prikaz važećih dokumenata javne politike i propisa od značaja za oblast, sa obrazloženjem njihovog značaja za akt koji se predlaže;
  5. Predstavljanje uočenih problema u predmetnoj oblasti;

# Korak II: Analiza postojećeg stanja i definisanje problema

- Na kraju analize stanja neophodno je ustanoviti i **predložiti ključne preporuke za unapređenje tekućeg stanja**;
- Preporuke moraju da budu nepristrasne i zasnovane na prethodno sprovedenoj analizi;
- Treba izbegavati davanje uopštenih preporuka i nekritičko prepisivanje preporuke iz dokumenata na međunarodnom, nacionalnom ili pokrajinskom nivou, kao i preporuke koje su usvojile druge JLS;

# Korak III: Određivanje promene koja se želi postići, opšteg i posebnih ciljeva i pokazatelja učinka

- Cilj je merljiv kvantitativno izražen (iznos/količina) stepen promene koja se želi postići u okviru specifičnog vremenskog perioda u okviru indikatora;
- Ciljevi i pokazatelji realizacije mera javne politike moraju da budu definisani poštujući logički sled (uzročno-posledične veze)
- Ciljevi se mogu definisati tako da budu odraz u ogledalu problema, ali i tako da budu usmereni ka ostvarenju vizije koja je prethodno definisana;

# Ciljevi

- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije predviđa da strategija ima opšte i posebne ciljeve;
- **Opšti cilj** je dugoročan cilj kojim se definiše željeno stanje na nivou društva u oblasti u kojoj ta politika deluje;

## PRIMERI OPŠTEG CILJA:

- **Primer 1.** Realni rast prosečnog dohotka poljoprivrednog gazdinstva od **50%** u roku od sedam godina;
- **Primer 2.** Smanjenje stope siromaštva ruralnog stanovništva za **8** procentnih poena u roku od pet godina;
- **Primer 3.** Povećanje stope zaposlenosti u ruralnim krajevima za **8** procentnih poena u roku od šest godina;

# Poseban cilj

- **Poseban cilj** je cilj definisan u odnosu na određene subjekte i/ili odnose u oblasti u kojoj javna politika deluje, čijim se ostvarenjem stvaraju preduslovi za ostvarivanje opšteg cilja;

## PRIMERI POSEBNOG CILJA:

- **Primer 1.** Povećan rod u sušnim godinama za 30% u odnosu na prosek u poslednjih 5 sušnih godina;
- **Primer 2.** Povećanje organske proizvodnje povrća za 20 % u roku od pet godina;
- **Primer 3.** Povećanje zapremine sistema za odvodnjavanje/navodnjavanje za 30 % u narednih 6 godina.;



# SMART

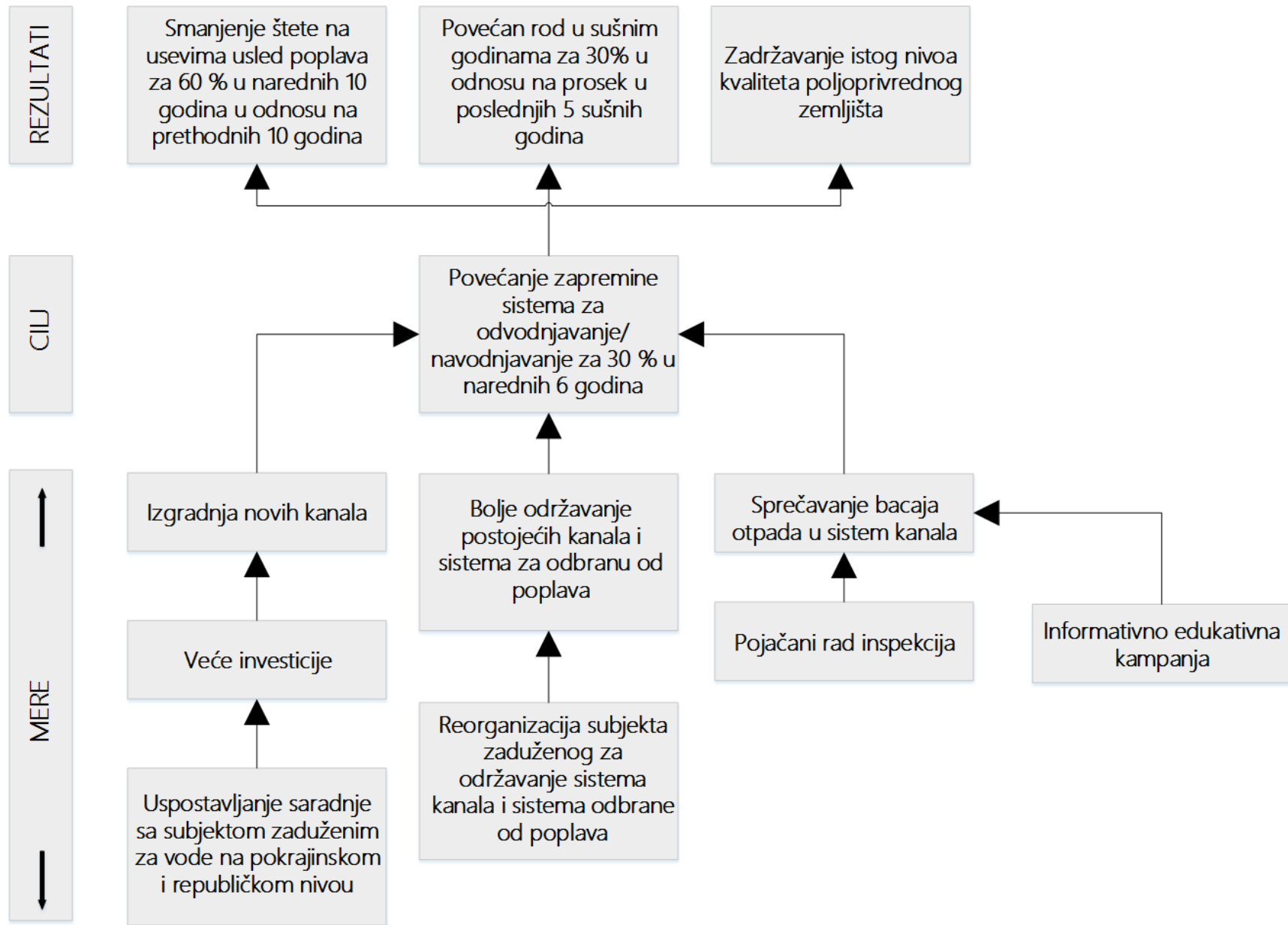
## PRIMER CILJA POSTAVLJENOG U SKLADU SA SMART KRITERIJUMOM:

- **Primer 1. „Povećan rod u sušnim godinama za 30% u odnosu na prosek u poslednjih 5 sušnih godina “**

### Ovaj cilj je:

- **specifičan**, tj. precizno formulisan jer se odnosi na tačno određenu grupu proizvoda (prerađevine od bobičastog voća)
- **merljiv** jer se njegovo ispunjenje može izmeriti tako što će se staviti u odnos početna i ciljna vrednost i izračunati koliko je povećana proizvodnja prerađevina od bobičastog voća;
- **prihvatljiv** jer su ga prihvatili svi nosioci aktivnosti koje će se sprovoditi kako bi se on ostvario;
- **realističan i relevantan** jer je na osnovu prethodno sprovedene analize postojećeg stanja utvrđeno da se ovaj cilj može ostvariti u okviru dostupnih resursa, kao i da će ostvarivanje ovog cilja biti relevantno za povećanje dohotka građana JLS;
- **vremenski određen** jer je precizno određen period za njegovo dostizanje (3 godine).

# Drvo cilja



# CREAM – kriterijumi za pokazatelje

- „**CREAM**“ kriterijumi propisuju pravila po kojima odabrani pokazatelj mora da bude:
  - Jasan, precizan i nedvosmislen;
  - **Relevantan** (da odgovara namenjenoj oblasti);
  - Ekonomičan (dostupan uz razumne troškove);
  - Adekvatan (sveobuhvatan, i da je u stanju da pruži dovoljno osnova za procenu performansi);
  - **Merljiv** (da može da se izmeri i da je podložan nezavisnoj proverbi);
- Koliki broj pokazatelja je potreban zavisi od odgovora na pitanje: „Da li je rezultat (ishod i efekat) ili cilj javnih politika ostvaren?“

# PRIMER DOBRIH POKAZATELJA U POLJOPRIVREDI

- **Primer 1.** Prinos poljoprivrednih kultura po hektaru (t/ha);
- **Primer 2.** Broj ha pod kulturom, ha pod voćem (ha)
- **Primer 3.** Površina poljoprivrednog zemljišta pokrivena sistemima za navodnjavanje (ha);
- **Primer 4.** Struktura poljoprivrednih gazdinstava (broj, godište, korišćena površina, vlasništvo (muškarac ili žena));
- **Primer 5.** Prihod poljoprivrednog gazdinstva

# PRIMER DOBRIH POKAZATELJA U RURALNOM RAZVOJU

- **Primer 1.** Vodovodna i ili kanalizaciona mreža (km), broj priključaka na istu
- **Primer 2.** Broj dnevnih polazaka autobusa do sela
- **Primer 3.** Obnovljen-izgrađen put -ulica (km)
- **Primer 4.** Broj Internet priključaka

# Korak IV: Identifikacija mera

- Mere predstavljaju skup različitih aktivnosti neophodnih za ostvarivanje planiranih ciljeva;
- Ne postoji unapred određen limit po pitanju broja mera;
- Najveći broj mera su mešovite ili su međusobno uslovljene;
- Potrebno ih je uskladiti sa
  - Pravilnikom o obrascu i sadržini programa podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja i obrascu izveštaja o sprovođenju mera poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja: 24/2015-44, 111/2015-91, 110/2016-142, 16/2018-28, 87/2019-251
  - Pravilnikom o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini

# Korak V: Analiza efekata

- **Analiza efekata** služi tome da donosioci odluka imaju sve potrebne informacije za donošenje odluke; posebno se odnosi na uticaj na rodnu ravnopravnost i mikro, mala i srednja preduzeća.
- Uredbom se propisuje kada je analiza efekata neophodna – u članu 8
- Vrste efekata opcija koji se analiziraju prema Uredbi koja uređuje metodologiju upravljanja javnim politikama su sledeći:
  - **Finansijski efekti** (*kvantitativna analiza i/ili analiza troškova i koristi (cost-benefit analiza (CBA))*);
  - **Ekonomski efekti** (*kvantitativna analiza, model standardnog troška (SCM) i/ili analiza troškova i koristi, (cost-benefit analiza (CBA))*);
  - **Društveni efekti** (*kvantitativna analiza, analiza troškova i koristi, (cost-benefit analiza (CBA)) i/ili SWOT analiza*);
  - **Efekti na životnu sredinu** (*SEA (strateška procena uticaja na životnu sredinu) i EIA (procena uticaja na životnu sredinu)*);
  - **Upravljački efekti** (*SWOT*).
  - **Analiza Rizika** (*kvantitativna analiza i/ili SWOT analiza*)

# Korak VI: Definisiranje mera, njihovih nosilaca i pokazatelja rezultata

- Izbor mera koja će na osnovu rezultata analiza efekata i procene donosioca odluka u JLS na najoptimalniji način ostvariti planirane ciljeve javne politike;
- Nakon izbora mera, pristupa se preciznom definisanju mera, njihovom programiranju i budžetiranju – kroz Akcioni plan
- Akcioni plan se mora doneti u roku od 90 dana od donošenja dokumenta javne politike (strategija ili program) i predstavlja način za realizaciju i pracenje istih.



# Sprovođenje dokumenata javne politike

- Akcioni plan prema članu 58 mora da sadrži sledeće elemente:
  - Opšte i posebne ciljeve preuzete iz strategije ili programa;
  - Mere i aktivnosti za postizanje opštih i posebnih ciljeva;
  - Institucije odgovorne za sprovođenje mera i aktivnosti, njihovo praćenje i izveštavanje;
  - Rok za završetak predviđenih mera i aktivnosti;
  - Potrebna sredstva za sprovođenje mera, uz navođenje izvora finansiranja za obezbeđena sredstva;
  - Pokazatelje učinaka na nivou ciljeva (preuzeti iz strategije ili program) i mera javnih politika, a po potrebi i na nivou aktivnosti;
  - Informacije o propisima koje bi trebalo doneti odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere javne politike.

Opis	Pokazatelji	Izvori provere	Pretpostavke
<b>Opšti cilj:</b> Rast dohotka poljoprivrednih gazdinstava od 30% u narednih 5 godina	Stopa rasta dohotka poljoprivrednih gazdinstava	Poreska uprava	Postoji tržište koje ima tražnju za voćem XY
<b>Posebni cilj:</b> Rast proizvodnje voća XY od 30% u periodu od 5 godina	Stopa rasta proizvodnje voća XY	Podaci odeljenja za poljoprivredu i ruralni razvoj u JLS	Korisnici raspoložu sredstvima i znanjima neophodnim za korišćenje odgovarajućih agrotehničkih mera
<b>Mera:</b> Povećanje površine pod višegodišnjim zasadima voćnjaka XY (podsticaj: Podizanje novih ili obnavljanje postojećih višegodišnjih zasada voćaka)	Površina (u ha) pod višegodišnjim zasadima	Podaci odeljenja za poljoprivredu i ruralni razvoja u JLS	Na teritoriji JLS postoje obradive površine koje imaju odgovarajuće karakteristike zemljišta za gajenje voćke XY
<b>Aktivnost 1.</b> Raspisivanje javnog poziva za podsticaj i izbor korisnika sredstava	Promotivna kampanja koja će pratiti javni poziv	XXX RSD obezbeđeno iz budžeta JLS	Poljoprivredna gazdinstva su zainteresovana za podizanje novih zasada voćke XY
<b>Aktivnost 2.</b> Isplata sredstava	Sredstva za podsticaje	XXX RSD obezbeđeno iz budžeta JLS	Na tržištu su dostupne sadnice voćke XY
<b>Aktivnost 3.</b> Kontrola korišćenja sredstava	Sredstva za rad zaposlenih u JLS	Tekući troškovi JLS	Svi novi zasadi su pristupačni za kontrolu
			<b>Preduslov:</b> Obezbeđena sredstva za sprovođenje javne politike