



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

**Stefan Dragutinović
Aleksandar Bogunović**

**SMERNICE ZA IZRADU,
PRAĆENJE, EVALUACIJU I
IZVEŠTAVANJE O SPROVOĐENJU
STRATEGIJE POLJOPRIVREDE I
RURALNOG RAZVOJA JLS**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

**SMERNICE ZA IZRADU, PRAĆENJE, EVALUACIJU I
IZVEŠTAVANJE O SPROVOĐENJU STRATEGIJE
POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA
JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Stefan Dragutinović
Aleksandar Bogunović

**SMERNICE ZA IZRADU, PRAĆENJE,
EVALUACIJU I IZVEŠTAVANJE
O SPROVOĐENJU STRATEGIJE
POLJOPRIVREDE I RURALNOG
RAZVOJA JEDINICA
LOKALNE SAMOUPRAVE**

Beograd, 2018

**SMERNICE ZA IZRADU, PRAĆENJE, EVALUACIJU
I IZVEŠTAVANJE O SPROVOĐENJU STRATEGIJE
POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA
JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Autori

Stefan Dragutinović, DSC
Aleksandar Bogunović

Izdavač

Stalna konferencija gradova i opština
– Savez gradova i opština Srbije
Makedonska 22, 11000 Beograd

Za izdavača

Dorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

Lektura i korektura

Ivana Andrić

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Štampa

Dosije studio, Beograd
www.dosije.rs

Tiraž: 500 primeraka

ISBN 978-86-88459-93-8

ISBN 978-86-88459-93-8



9 788688 459938 >



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ove publikacije podržao je projekat „Institucionalna podrška SKGO - druga faza”, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i SKGO. Za informacije i stavove u ovoj publikaciji odgovorni su isključivo autori.

SADRŽAJ

1. UVOD	11
1.1. Svrha dokumenta	11
1.2. Značaj strateškog planiranja u jedinici lokalne samouprave	12
2. METODOLOGIJA IZRADE STRATEGIJA POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA JLS	15
2.1. Sadržina i namena strategije.....	15
3. KORACI U IZRADI STRATEGIJE POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA JLS	19
3.1. Pripremna faza i organizacija	19
3.2. Analiza postojećeg stanja.....	22
3.2.1. Osnovni koraci u istraživanju	22
3.2.2. Sadržaj analize postojećeg stanja.....	26
3.3. Definisane opštih i posebnih ciljeva poljoprivrednog i ruralnog razvoja	34
3.4. Identifikacija opcija za ostvarivanje cilja.....	40
3.4.1. Analiza efekata (ex ante).....	42
3.4.2. Sprovođenje javne rasprave o dokumentu javne politike	47
3.4.3. Poređenje opcija i izbor optimalne opcije i definisanje mera, njihovih nosilaca i pokazatelja rezultata	47
4. SPROVOĐENJE, PRAĆENJE SPROVOĐENJA I EVALUACIJA EFEKATA DOKUMENATA JAVNE POLITIKE	49
4.1. Institucionalni okvir za praćenje	50
4.2. Praćenje zasnovano na rezultatima i izveštavanje.....	51
4.2.1. Praćenje zasnovano na rezultatima	51
4.2.2. Izveštavanje o postignutim rezultatima	53
4.3. Evaluacija efekata dokumenata javne politike.....	55

METODOLOŠKI PRIRUČNIK SA UPUTSTVIMA I PRIMERIMA – PRILOZI	59
1. UPUTSTVO ZA SPROVOĐENJE KONSULTACIJA I JAVNIH RASPRAVA	61
1.1. Analiza zainteresovanih strana	61
1.2. Tehnike konsultacija	64
1.3. Planiranje i sprovođenje konsultacija	66
1.4. Analiza i evaluacija konsultacija	68
1.5. Javna rasprava	69
2. OBRAZAC OPERATIVNOG PLANA	70
3. AKTIVNOSTI STRUČNIH TIMOVA	71
3.1. Blagovremena priprema radionica za stručne timove	71
3.2. Sastav stručnog tima	71
3.3. Obrazac izveštaja o sprovedenoj analizi postojećeg stanja za stručne timove	72
3.4. Organizacija radionica za stručne timove	72
3.5. Sastavljanje izveštaja o sprovedenoj analizi postojećeg stanja	73
3.6. Formulisanje opcija za ostvarenje definisanih ciljeva i sprovođenje analize efekata opcija (<i>ex ante</i>)	73
3.7. Programiranje mera izabrane opcije	74
4. POSTUPAK SPROVOĐENJA I PRIMER SWOT ANALIZE	75
4.1. Primer <i>SWOT</i> analize iz sektora poljoprivrede	76
5. PEST ANALIZA I PRIMER PEST ANALIZE	78
5.1. Primer dobro urađene <i>PEST</i> analize iz oblasti poljoprivrede – ilustracija hipotetičkog slučaja	79
5.1.1. Makroekonomsko okruženje	79
5.1.2. Regulatorno okruženje	83
5.1.3. Proizvodnja povrća	88
6. DIZAJN I SPROVOĐENJE ISTRAŽIVANJA	97
6.1. Alati za prikupljanje podataka	99
7. UPOREDNA ANALIZA – PRIMER	103
7.1. Proizvodnja malina	103
7.1.1. Proizvodnja malina u Nemačkoj	104
7.1.2. Proizvodnja malina u Holandiji	105
7.1.3. Proizvodnja malina u Austriji	106
8. ANALIZA CILJNIH IZVOZNIH TRŽIŠTA – PRIMER	107
8.1. Potencijali za izvoz malina na tržišta u EU	107
8.1.1. Nemačka spoljna trgovina svežom malinom	108
8.1.2. Identifikovanje mesečnih perioda sa najvećim potencijalom za izvoz svežih malina iz Srbije u Nemačku	111
8.1.3. Veleprodajne cene uvezenih malina na nemačkom tržištu	113

9. SPISAK CILJEVA DOKUMENATA JAVNIH POLITIKA NA REPUBLIČKOM NIVOU U OBLASTI POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA	116
9.1. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine	116
9.2. Nacionalni program poljoprivrede za period 2018–2020. godine.....	124
9.3. Strategija upravljanja šumarstvom Republike Srbije.....	125
9.4. Nacionalna strategija za unapređenje objekata u kojima se posluje hranom životinjskog porekla za period od 2016. do 2021. godine	126
9.5. IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine	127
10. IZRADA I PRIMER DRVETA PROBLEMA I DRVETA CILJA	128
10.1. Korak 1: Analiza problema	128
10.2. Korak 2: Drvo cilja.....	130
10.3. Korak 3: Izrada preporuka za dostizanje cilja.....	132
11. GRAFIKON TOKA (FLOW CHART) I GRAFIKON LANCA REZULTATA (RESULTS CHAIN) TEORIJE PROMENA	134
12. MODEL STANDARDNOG TROŠKA (SCM)	136
12.1. Obračun administrativnih troškova i administrativnog opterećenja.....	139
12.2. Koraci metode standardnog troška u analizi efekata.....	142
13. ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI	146
13.1. Analiza troškova i koristi	146
13.2. Zbog čega se koristi analiza troškova i koristi?.....	147
13.3. Ograničenja u primeni analize troškova i koristi.....	148
13.4. Koraci u sprovođenju analize troškova i koristi	149
14. MULTIKRITERIJUMSKA ANALIZA (MKA) I PRIMER MKA	154
14.1. Primer MK analize iz oblasti poljoprivrede – ilustracija hipotetičkog slučaja.....	155
15. LOGIČKA MATRICA I PRIMER OBRASCA AKCIONOG PLANA	163
16. STRUKTURA STRATEGIJE	167
17. KLJUČNA PITANJA ZA SPROVOĐENJE ANALIZE EFEKATA OPCIJA	169

„Plan je ništa, u planiranju je sve”

*Dvajt D. Ajzenhauer,
američki vojskovođa,
komandant savezničkih snaga u
zapadnoj Evropi i predsednik SAD*

1. UVOD

1.1. Svrha dokumenta

Smernice koje su pred vama imaju cilj da predstavljaju osnovne elemente strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja jedinice lokalne samouprave (JLS). U okviru Smernica su opisane aktivnosti vezane za izradu predmetne strategije, njeno sprovođenje, praćenje i izveštavanje o sprovedenim merama i ostvarenim rezultatima, kao i za njenu evaluaciju. Ovaj dokument je u potpunosti usklađen sa pravilima izrade i sprovođenja planskih dokumenata koje predviđa Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 30/18), kojim se uređuju upravljanje sistemom javnih politika, vrste i sadržina planskih dokumenata, međusobna usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i obaveza izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata.

Svrha Smernica jeste da na strukturiran način predstavljaju redosled koraka koje treba sprovesti kako bi JLS pripremila kratku, razumljivu i sprovodljivu strategiju čije rezultate je moguće meriti i vrednovati. Predstavljanje i korišćenje podataka mora biti jednostavno i u funkciji dokumenta, a teme koje se obrađuju moraju biti funkcionalno vezane za samu JLS. Dobro pripremljena strategija treba da odredi jasne ciljeve JLS u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i da definiše mere budućeg programa podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, koje će biti usmerene ka ostvarivanju navedenih ciljeva.

Sadržaj i delovi dokumenta su tako dizajnirani da ga mogu koristiti i zaposleni u JLS koji planiraju da samostalno završe čitav proces izrade strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja, ali isto tako dokument može poslužiti za definisanje opisa poslova ili kao projektni zadatak za neku konsultantsku kuću ili grupu spoljnih eksperata koje JLS planiraju da angažuju u procesu izrade strategije. Takođe, Smernice su koncipirane tako da se mogu koristiti i pri izradi planskih dokumenata u drugim oblastima planiranja shodno potrebama JLS.

1.2. Značaj strateškog planiranja u jedinici lokalne samouprave

Strateško planiranje omogućava uspostavljanje sistema koji je, s jedne strane, sposoban da odgovori na promene u dinamičnom okruženju, a s druge strane, kreira šanse za ostvarivanje dugoročnog održivog rasta i razvoja JLS. To je sistemski proces koji je fokusiran na ostvarenje ciljeva kroz pravilan izbor mera, uz uvažavanje stavova i interesa zainteresovanih strana (engl. *stakeholders*) i ciljnih grupa.

Veliki izazovi sa kojima se suočava sektor poljoprivrede, kao što su klimatske promene, liberalizacija tržišta, visoki standardi bezbednosti hrane, zagađenje životne sredine i praznjenje sela, danas imaju uticaj na položaj poljoprivrednika, poljoprivrednih gazdinstava, preduzetnika i svih stanovnika ruralnih područja. Republika Srbija je pokušala da odgovori na ove izazove definisanjem Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije (2014–2024). Nacionalna strategija je postavila dugoročne i srednjoročne razvojne ciljeve države u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja koji su potpuno usklađeni, kako sa nacionalnim prioritetima i potrebama, tako i sa glavnim smernicama zajedničke poljoprivredne politike EU.

Takođe, strategija daje smernice i polazne osnove svakoj JLS da, u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama planira i sprovodi politiku u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i da svoj doprinos opštem razvoju poljoprivrede i ruralnih područja u Republici Srbiji.

Opšti i posebni ciljevi strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja JLS treba da budu usklađeni sa ciljevima koji su postavljeni u dokumentima javnih politika na republičkom nivou, ali uz puno uvažavanje raznolikosti ruralnog prostora i načela održivog razvoja i uloge poljoprivrede u ekonomiji i zajednici.

Strategija mora definisati i okvire političkih i institucionalnih reformi, kao i osnovne smernice za budžetske podsticaje poljoprivredi i ruralnim područjima u dugoročnom periodu. Predložene smernice za poljoprivrednu politiku treba da doprinesu stvaranju pouzdanog i atraktivnog poslovnog ambijenta u poljoprivredno-prehrambenom sektoru JLS, obezbede veću stabilnost dohotka poljoprivrednih proizvođača i gazdinstava i viši stepen blagostanja stanovništva iz ruralnih područja. S obzirom na to da su budžeti JLS za poljoprivredu i ruralni razvoj u najvećem broju slučajeva skromni, tim pre je važno da se ta sredstva usmere na ključne prioritete i u mere koje će dati najviše rezultata i efekta na teritoriji JLS.

Problemi koji proizlaze iz nedostatka resursa za kvalitetno planiranje i izradu planskih dokumenata i za implementaciju optimalnih mera poljoprivrednog i ruralnog razvoja se mogu ublažiti i/ili rešiti formiranjem različitih modela međuopštinske saradnje (formiranjem saveza ili zajednica lokalnih samouprava) u oblastima od zajedničkog interesa. Naime, član 88. Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/ 07, 83/14 – dr. zakon, 101/ 16 – dr. zakon i 47/18) predviđa da JLS, njeni organi

i službe, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač JLS mogu da ostvaruju saradnju i da se udružuju sa drugim JLS, njihovim organima i/ili službama u oblastima od zajedničkog interesa. Takođe, istim članom Zakona predviđeno je da JLS, u skladu sa zakonom i statutom, mogu da udruže sredstva, obrazuju zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i ustanove radi ostvarivanja zajedničkih interesa. Istim članom Zakona dozvoljeno je i ostvarivanje saradnje u oblastima od zajedničkog interesa sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama i JLS u drugim državama.

Formiranjem različitih modela međuopštinske saradnje ne rešavaju se ili ne ublažavaju samo trenutni problemi u pogledu finansiranja izrade planskih dokumenata, već se na ovaj način ublažavaju ili prevazilaze problemi slabog fiskalnog potencijala i neodrživosti budžetske politike u oblastima od zajedničkog interesa. Udruživanjem lokalnih samouprava u oblasti od zajedničkog interesa mogu se smanjiti troškovi JLS kroz postizanje ekonomije obima, odnosno usled ušteda koje bi nastale zajedničkom nabavkom pojedinih dobara i usluga.

2. METODOLOGIJA IZRADE STRATEGIJA POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA JLS

2.1. SADRŽINA I NAMENA STRATEGIJE

Strategija predstavlja osnovni dokument javne politike, kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Ona se po pravilu usvaja za period od pet do sedam godina i prestaje da se primenjuje istekom vremena za koje je usvojena ili donošenjem odluke o prestanku njene primene. Ovaj period je dovoljno dugačak da omogući izradu i realizaciju adekvatnog programa podrške i sprovođenje pratećih aktivnosti definisanih na osnovu strategije, i daje dovoljno prostora za ostvarivanje zacrtanih ciljeva i dostizanje očekivanih rezultata. Takođe, dati vremenski period je dovoljno dug za realizaciju projekata i zaokruživanje investicionog ciklusa i procenu njihovih efekata na razvoj predmetne oblasti (u našem slučaju poljoprivrede i ruralnog razvoja).

Elementi koje strategija obavezno sadrži su:

1. **Vizija**, odnosno željeno stanje čijem dostizanju doprinosi postizanje opštih i posebnih ciljeva;
2. **Pregled i analiza postojećeg stanja**, uključujući i ocenu nivoa ostvarenosti ciljeva sprovođenja javnih politika u konkretnoj oblasti;
3. **Opšti i posebni ciljevi** koji se žele postići (po pravilu jedan opšti cilj i do pet posebnih ciljeva);
4. **Mere za postizanje opštih i posebnih ciljeva**, uzročno-posledične veze između opštih i posebnih ciljeva i mera koje doprinose ostvarenju tih ciljeva i analizu efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet JLS;
5. **Ključni pokazatelji** učinaka na nivou opštih i posebnih ciljeva i mera, kojima se meri efikasnost i efektivnost sprovođenja javnih politika koje su tim dokumentom utvrđene;
6. **Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja**, vrednovanje učinaka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima javnih politika koje se utvrđuju ili razrađuju strategijom, uz navođenje institucije odgovorne za praćenje sprovođenja strategije.

U ovom delu Smernica bliže će se pojasniti vizija, dok će ostali elementi strategije biti detaljnije objašnjeni u nastavku dokumenta.

Vizijom se definišu strateške namere, ukazuje se na smer razvoja i određuje dugoročni okvir u kom će JLS sprovoditi svoju politiku. Vizija može da bude napisana kao pregled promena koje očekujemo da će se dogoditi u nekoj „oročenoj” budućnosti u svim ključnim segmentima oblasti planiranja, ali i u formi kratke poruke koja je lako razumljiva i koja se lako pamti, a na osnovu koje se može stvoriti jasna slika budućnosti kakva se želi dostići u datoj oblasti planiranja.

PRIMERI VIZIJE:

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije (2014–2024)

- Da u 2024. godini poljoprivreda Republike Srbije bude sektor čiji je razvoj zasnovan na znanju, modernim tehnologijama i standardima, koji domaćim i zahtevnim stranim tržištima nudi inovativne proizvode, a proizvođačima obezbeđuje održiv i stabilan dohodak;
- Da se prirodnim resursima, životnom sredinom i kulturnom baštinom ruralnih područja upravlja u skladu sa načelima održivog razvoja, kako bi se ruralne sredine učinile primamljivim mestom za život i rad mladima i drugim stanovnicima ruralnih područja;

Nacionalna strategija za održivi razvoj poljoprivrede do 2020. godine Republike Irske:

- Održiva i konkurentna poljoprivreda čija proizvodnja prati zahteve tržišta i potrošača, zadržavajući balans sa prirodom i društvom.

Za JLS čija je privreda pretežno orijentisana na primarnu poljoprivrednu proizvodnju i na poljoprivredno-prehrambeni sektor (agrobiznis) ili čije stanovništvo pretežno živi u ruralnim područjima, preporučuje se da svoju politiku u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja vode dugoročno, odnosno da pravce delovanja svoje politike formulišu kroz izradu i usvajanje strategije.

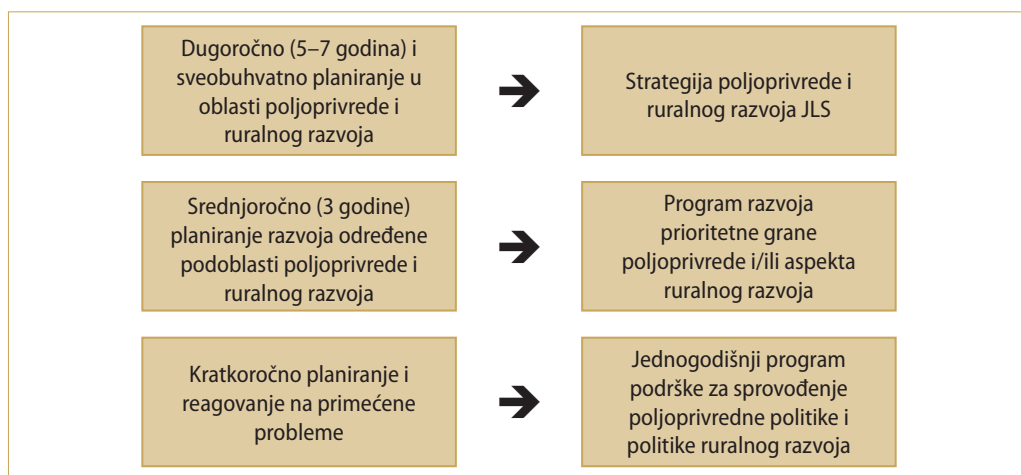
- Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja JLS ili programi razvoja konkretne grane poljoprivrede se sprovode kroz program podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja i/ili kroz akcioni plan za sprovođenje strategije.
- Program predviđen Zakonom o planskom sistemu ne treba mešati sa Programom podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja koji je predviđen Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.
- Strategija i program su razvojni dokumenti u kojima se definišu ciljevi i mere za njihovo dostizanje, dok je Program podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja operativni dokument koji služi za sprovođenje već definisanih mera.

Takođe, preporučuje se da se prilikom izrade strategije planirane mere usklade sa merama za poljoprivredni i ruralni razvoj na nacionalnom nivou. Naime, s obzirom na to da država već izdvaja određena sredstva za unapređenje pojedinih oblasti važnih za ukupni poljoprivredni i ruralni razvoj, preporučuje se da JLS sopstvena sredstva usmere na mere koje će obuhvatati specifičnosti njihovog podneblja koje nisu obuhvaćene

nacionalnim merama. Drugim rečima, ne preporučuje se izdvajanje sopstvenih sredstava za finansiranje mera za poljoprivredni i ruralni razvoj koje su kao takve već uključene u nacionalne programe poljoprivrednog i ruralnog razvoja. Takođe, uvek postoje izuzeci. Naime, ukoliko je procena da bi se realizacijom nacionalne mere ili mera poljoprivrednog i ruralnog razvoja u većem obimu ostvarila veća korist (dodata vrednost) u odnosu na očekivanu korist planiranih mera koje nisu obuhvaćene nacionalnim programima poljoprivrednog i ruralnog razvoja, dodatno finansiranje nacionalnih mera iz izvornih sredstava JLS ili zajednica JLS je opravdano.

Treba imati u vidu da je izrada kvalitetne sveobuhvatne strategije poljoprivrede skup i komplikovan proces, i da su za realizaciju takve strategije u punom obimu potrebna značajna finansijska sredstva koja nisu na raspolaganju JLS. Iz ovog razloga sveobuhvatnu strategiju poljoprivrednog i ruralnog razvoja ima smisla raditi jednino na nacionalnom i/ili pokrajinskom nivou. Takođe, s obzirom na specifičnosti podneblja i strukture poljoprivredne proizvodnje, **nije neophodno da JLS razvijaju sve grane poljoprivrede, već samo one u kojima su se specijalizovale zahvaljujući podneblju i tradiciji, kao i za grane poljoprivrede za koje se proceni da su perspektivne. Za takve JLS Zakon o planskom sistemu RS ostavlja mogućnost usvajanja programa (na period važenja od tri godine)** kao dokumenta užeg obuhvata od strategije kojim se razrađuju ciljevi jedne grane poljoprivrede za koji je JLS specijalizovana. **Program takođe mogu da koriste veće JLS za detaljniju razradu posebnih (granskih) ciljeva strategije koji su od velike važnosti za JLS** ili za koje su potrebna velika sredstva da bi se ostvarili (na primer, razvoj infrastrukture u ruralnim krajevima ili zaštita životne sredine). Program sadrži iste elemente kao i strategija, ali je fokusiran na užu oblast i konkretniji cilj. Tako je moguće izraditi i usvojiti program razvoja stočarstva, program razvoja voćarstva ili program razvoja irigacionih sistema.

Grafikon 1. Modeli upravljanja javnim politikama u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja



Izvor: Ilustracija autora

Dugoročno planiranje i informisanje javnosti i svih zainteresovanim strana o ciljevima tako definisane javne politike imaju svoje prednosti. Takav pristup u planiranju javnih politika čini poslovno okruženje predvidivijim i stabilnijim. Dostizanje većeg stepena predvidljivosti i stabilnosti povećava atraktivnost JLS kao destinacije za nova ulaganja, što zauzvrat povoljno utiče na održiv rast i razvoj cele zajednice.

Smernice koje slede imaju za cilj da pomognu JLS u izradi kako strategije poljoprivrede tako i programa razvoja određene grane, a odluku koji je pristup upravljanju javnim politikama za nju najbolji treba da donese sama JLS.

PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE I PRAĆENJE SPROVOĐENJA STRATEGIJE:

1. Programirajte za više godina

Programiranje programa podrške bi trebalo da prati programiranje budžeta JLS, što bi značilo da program podrške treba da se izrađuje za jednu godinu sa projekcijom na još dve. Na ovaj način se omogućuje stabilnost u finansiranju određenih mera, fokusiranost na prioritete, kao i veća predvidivost za korisnike mera strategije. Sa druge strane, ovaj način programiranja je i dovoljno fleksibilan da omogućava izmenu namene sredstava u slučaju dostizanja određenog cilja ili potrebe da se finansiraju prioritetniji ciljevi.

2. Jasno odredite odgovorne nosioce mera

Obrazac kojim je propisana forma programa podrške ne sadrži kolonu za nosioce mera, ali i pored toga je neophodno da JLS odredi organe/organizacije/institucije koji su odgovorni za sprovođenje određene mere i izveštavanje o rezultatima njenog sprovođenja. Na ovaj način se povećava odgovornost onih organizacija koje sprovode mere, a kroz koordinaciju između jasno određenih nosilaca aktivnosti i JLS bi se lakše dolazilo do rešenja eventualnih problema pri sprovođenju mera.

3. Uvek imajte na umu prioritete

JLS raspolaže ograničenim resursima i verovatno neće moći da sprovede sve mere planirane u određenom periodu. Zato je važno da JLS ima jasno određene prioritetne mere (za ostvarivanje prioritetnih ciljeva) na koje će se fokusirati više nego na ostale i postarati se da se te mere ostvare onako kako su planirane, čak i na uštrb ostalih. Ako je sve prioritet, onda ništa nije prioritet!

3. KORACI U IZRADI STRATEGIJE POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA JLS

Koraci u izradi strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja su:

1. Korak I: Pripremna faza i organizacija;
2. Korak II: Analiza postojećeg stanja i definisanje problema;
3. Korak III: Određivanje promene koja se želi postići, opšteg i posebnih ciljeva i pokazatelja učinka;
4. Korak IV: Identifikacija opcija za ostvarenje ciljeva;
5. Korak V: Analiza efekata opcija;
6. Korak VI: Izbor optimalne opcije i definisanje mera, njihovih nosilaca i pokazatelja rezultata.

Prethodno navedeni koraci u izradi strategije su izvedeni iz odredbi Zakona o plan-skom sistemu RS koje se odnose na sadržaj strategije i koje se odnose na obavezne korake u sprovođenju analize efekata javnih politika.

3.1. Pripremna faza i organizacija

Pripremna faza se odnosi na aktivnosti vezane za pripremu i usvajanje plana izrade strategije i definisanje i uspostavljanje potrebne organizacione strukture za izradu strategije. U ovoj fazi utvrđuje se potreba za eventualnim angažovanjem stručnjaka – konsultanata, identifikuju se organizacije, institucije i ostali ključni akteri u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja koji će biti uključeni u proces izrade strategije. Na početku procesa izrade strategije vršioци vlasti u JLS moraju da daju odgovore na pitanja o spremnosti za izradu strategije:

1. Da li je JLS potrebna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja?
2. Da li može biti koristi od udruživanja više JLS i izrade zajedničke strategije?
3. Koji resursi stoje na raspolaganju JLS za izradu strategije?
4. Da li JLS ima dovoljne kapacitete ili joj je potrebna pomoć pri izradi strategije?
5. Ko su sve zainteresovane strane u okviru JLS?

Ruralne oblasti u Srbiji pokrivaju 85% teritorije zemlje i u njima živi gotovo polovina ukupnog broja stanovnika, dok dominantan deo radno aktivnog ruralnog stanovništva radi u poljoprivredi. Takođe, čak 130 opština u Republici Srbiji spada u ruralne opštine. Međutim, nisu poljoprivredna proizvodnja i broj stanovnika u ruralnim oblastima jedini kriterijumi za donošenje odluke o izradi strategije. U razvijenom svetu se sve više posvećuje pažnja i kvalitetu hrane i njenoj dostupnosti u urbanim sredinama. Tako je, na primer, grad Bristol u Ujedinjenom Kraljevstvu 2013. godine usvojio Plan dobre hrane za Bristol (engl. *A Good Food Plan For Bristol*).

Izrada strategije nije jeftin i jednostavan proces. Da bi se izradila kvalitetna strategija, neophodno je sprovesti istraživanja, dodatno angažovati već zaposlene službenike u organima JLS ili angažovati spoljne saradnike. Takođe, treba uzeti u obzir i službena putovanja namenjena razmeni iskustava sa drugim lokalnim zajednicama u zemlji i inostranstvu. JLS bi morala pri izradi svog budžeta da uzme navedeno u obzir i da odvoji deo sredstava kako bi pokrila troškove izrade strategije.

JLS mora dobro da proceni kapacitete svojih organa i organizacija/institucija čiji je osnivač i da donese odluku da li može samostalno izraditi strategiju ili je potrebno da angažuje spoljne saradnike i konsultante za izradu strategije ili nekog njenog dela. Postoji mogućnost udruživanja više JLS radi izrade i sprovođenja strategije, usled čega će JLS imati pojedinačno niže troškove izrade strategije i više resursa na raspolaganju za realizaciju projekata od regionalnog značaja. U slučaju da se JLS odluči za angažovanje spoljnih saradnika i konsultanata, preporuka je da se oni angažuju za precizno definisane zadatke, kao i da se obezbedi konstantno praćenje njihovog rada kako bi on bio efikasan i kvalitetan.

Imajući u vidu kompleksnost i troškove izrade strategije, JLS treba da odabere način na koji će voditi svoju politiku u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja – pomoću strategije, programa ili jednogodišnjeg programa podrške (videti tačku 2.1. Smernica), kao i da odluči hoće li to činiti samostalno ili udruženo sa drugim JLS u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

U proces izrade strategije kroz konsultacije je potrebno uključiti sve relevantne zainteresovane strane i ciljne grupe. U Zakonu o planskom sistemu RS je propisano da je nadležni predlagač dužan da omogući učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javne politike. Konsultacije obezbeđuju razmenu informacija kako bi se stvorila jasna slika o tome kako zainteresovane strane i ciljne grupe vide i ocenjuju određeni problem, odnosno kakav je njihov stav prema mogućim promenama u vođenju poljoprivredne politike. Kvalitetno pripremljene konsultacije sprovedene tokom procesa izrade strategije doprineće jasnijem definisanju problema, boljem sagledavanju mogućih alternativa za njihovo rešavanje i stvarnih posledica izabranih alternativa, kao i smanjenju rizika od nepredviđenih negativnih posledica.

- Zainteresovane strane su organi i organizacije, fizička i pravna lica koji imaju interes u vezi sa merama javnih politika.
- Ciljna grupa je grupa fizičkih i/ili pravnih lica, odnosno drugih zainteresovanih strana koja je pod uticajem mera javnih politika.

Kako bi JLS na pravi način uključila zainteresovane strane u proces izrade strategije, neophodno je identifikovati i klasifikovati zainteresovane strane na osnovu unapred zadatih kriterijuma, odnosno sprovesti analizu zainteresovanih strana. (Više informacija o analizi zainteresovanih strana je dato u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 1 (Uputstvo za sprovođenje konsultacija i javnih rasprava.)

Na osnovu ustanovljenih potreba, raspoloživih kapaciteta i resursa donosi se odluka o početku izrade strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja. **Nosilac procesa mora biti JLS**, na čelu sa svojim glavnim timom sačinjenim od predstavnika JLS i njenih organizacija/institucija čiji je osnivač, čime je obezbeđeno „vlasništvo” krovne institucije nad ovim dokumentom. **Glavni tim sačinjavaju donosioci odluka u okviru JLS-a, a sve sa ciljem da se obezbedi politička podrška procesu izrade strategije, kao i efikasno rešavanje problema ukoliko do njih dođe.**

- Kako bi ceo proces izrade strategije bio efikasan i fokusiran, glavni tim izrađuje operativni plan za izradu strategije. U okviru plana se identifikuju svi akteri u procesu, sa jasnim zadacima, ulogama i rokovima u kojima ti zadaci treba da budu izvršeni. Obrazac operativnog plana koji može koristiti glavni tim nalazi se u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 2

Glavni tim za izradu strategije ima sledeće zadatke i nadležnosti:

- izrađuje i usvaja operativni plan za izradu strategije;
- definiše zadatke stručnih timova i organizacija u procesu;
- odobrava angažovanje saradnika;
- prati napredak u izradi dokumenta;
- ocenjuje preliminarne i finalne verzije dokumenata;
- učestvuje u javnim raspravama i javnoj kampanji za promociju finalnog dokumenta;
- učestvuje u administrativnim postupcima vezanim za pripremu dokumenta i sprovodi proceduru usvajanja strategije.

Pored glavnog tima, formiraju se i stručni timovi za pojedine grane poljoprivrede, kao što su ratarstvo i povrtarstvo, stočarstvo, voće i vinova loza i agroindustrija, različiti aspekti ruralnog razvoja (prirodni resursi, zaštita životne sredine, uslovi života u ruralnim područjima), kreiranje i transfer znanja i tehnologija i drugo. Broj stručnih timova zavisi direktno od potreba JLS ili zajednica JLS i pravca poljoprivrednog i ruralnog razvoja. Zadaci stručnih timova su:

- izrada analiza postojećeg stanja sa preporukama;
- definisanje predloga opštih i posebnih ciljeva;
- definisanje opcija za ostvarivanje postavljenih ciljeva;
- izrada *ex ante* analize efekata predloženih opcija;
- definisanje predloga optimalne opcije za ostvarivanje postavljenih ciljeva.

U sastavu stručnih timova treba da budu stručnjaci iz date oblasti iz JLS i njenih organizacija/institucija čiji je osnivač (JKP, veterinarske stanice, razvojne agencije itd.), kao i angažovani spoljni saradnici (poljoprivredni savetnici, eksperti iz različitih grana poljoprivrede, eksperti u oblasti zaštite životne sredine i turizma). Aktivnosti stručnih timova su bliže opisane u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 3.

Dobra praksa je da se čitav proces vodi i koordiniše iz same JLS uz formiranje koordinacionog tela koje čine službenici JLS koja će biti potpuno uključena i u proces izrade strategije. Zadaci koordinacione grupe su:

- pružanje administrativne, logističke i organizacione podrške stručnim timovima i
- redovno informisanje glavnog tima o postignutom napretku u izradi strategije.

Posebno napominjemo da Zakon o planskom sistemu Republike Srbije propisuje obavezu nadležnog predlagача (u ovom slučaju organu JLS) da obavesti javnost o početku izrade dokumenta javne politike (strategija i/ili program) objavljivanjem obaveštenja na svojoj internet stranici sedam radnih dana od dana početka izrade tog dokumenta. Cilj navedene odredbe je povećanje transparentnosti rada JLS pri izradi dokumenata javne politike, kako bi se stručna ili zainteresovana javnost obavestila o početku izrade dokumenta i pripremila se za učešće u procesu izrade i usvajanja dokumenta (konsultacije i javne rasprave).

3.2. Analiza postojećeg stanja

3.2.1. Osnovni koraci u istraživanju

Istraživanje i analiza stanja u posmatranoj delatnosti (sektoru, oblasti, grani, grupi i/ili delatnosti) – u našem slučaju u sektoru poljoprivrede – podrazumeva sistematsko prikupljanje, registrovanje i analiziranje kvantitativnih i kvalitativnih podataka o stanju i perspektivi u analiziranom sektoru.

Dobro sprovedeno istraživanje i analiza stanja u posmatranoj delatnosti predstavlja jedan od ključnih preduslova za pravilno formulisanje javnih politika i za izradu kvalitetnih planskih dokumenata. Analiza stanja, pored informativne, ima i preventivnu funkciju, koja se ogleda u tome što kreatorima javnih politika pomaže da pravovremeno identifikuju sva ograničenja i rizike koji mogu da onemoguće sprovođenje željenih javnih politika ili da negativno utiču na to sprovođenje. Na osnovu kvalitetne i pravilno izrađene analize stanja, kreatori javnih politika mogu da preduzmu odgovarajuće mere i aktivnosti radi otklanjanja ograničenja ili ublažavanja i/ili otklanjanja negativnih efekata koji proizlaze iz ustanovljenih rizika.

Kako bi sprovedeno istraživanje i nakon toga sprovedena analiza ispunili svoju ulogu i svrhu, istraživanje i analiza moraju da budu kreirani i sprovedeni tako da njihovi

rezultati budu u funkciji donošenja odluka vezanih za ostvarivanje planiranih ciljeva i rezultata javnih politika. Ako se poštuje načelo efikasnosti, nisu potrebne analize za probleme koji su marginalni ili promene koje su nerealne i van konteksta JLS. Istraživanja i analize koji ne ispunjavaju ovaj uslov ne doprinose procesu donošenja odluka i mogu kreatora javnih politika dovesti u zabludu, pa predstavljaju bespotrebno trošenje vremena i resursa.

Postoje praktični koraci kroz koje se mora proći na putu istraživanja, kako bi se pronašli odgovori na postavljena istraživačka pitanja. Niz ovih koraka nije fiksiran i može se menjati shodno potrebama i iskustvu istraživača. Prethodno navedeni koraci u istraživanju su:

- Korak I: Odgovor na pitanje „Šta želimo da istražimo?“
- Korak II: Izbor metoda istraživanja
- Korak III: Izgradnja instrumenta za prikupljanje podataka i prikupljanje podataka
- Korak IV: Obrada i prikaz podataka
- Korak V: Pisanje izveštaja o analizi postojećeg stanja.

Korak I: Odgovor na pitanje „Šta želimo da istražimo?“ – U ovom koraku odlučujemo o tome šta ćemo istraživati, odnosno definišemo predmet istraživanja. Što je to što želimo da istražimo (predmet istraživanja) konkretnije i jasnije definisano, to će i rezultati istraživanja biti bolji. U našem slučaju, predmet istraživanja treba tražiti u okviru poljoprivredne delatnosti i života ljudi u ruralnim područjima. U zavisnosti od potreba JLS, predmet istraživanja može da obuhvati jednu ili više grana poljoprivrede (ratarstvo, povrtarstvo, voćarstvo, stočarstvo itd.) i/ili određena pitanja od značaja za celokupnu poljoprivredu (skladištenje i plasman proizvoda, irigacioni sistemi itd.).

Izuzetno je važno proceniti predmet istraživanja u kontekstu raspoloživih finansijskih sredstava, vremena koje je na raspolaganju i u kontekstu internih i eksternih stručnih kapaciteta. Ukoliko se utvrdi da usled nedostajućih internih kadrovskih i stručnih kapaciteta nije moguće samostalno odgovoriti na zahteve predmeta istraživanja, uvek postoji mogućnost angažovanja specijalizovanih agencija za istraživanja tržišta i/ili spoljnih savetnika sa odgovarajućim znanjima i iskustvima potrebnih da se odgovori na konkretan izazov.

Korak II: Izbor metoda istraživanja – Glavna funkcija izbora metode istraživanja jeste da definiše način na koji će se pronaći odgovori na postavljena istraživačka pitanja. Nepravilan izbor metoda istraživanja rezultiraće pogrešnim nalazima i bespotrebним trošenjem ljudskih i finansijskih resursa. Zato prilikom izbora istraživačkog metoda treba voditi računa o njegovoj dostupnosti i izvodljivosti.

Istraživanja prema načinu prikupljanja podataka možemo podeliti na:

- kvantitativna istraživanja i
- kvalitativna istraživanja.

Kvantitativnim i kvalitativnim istraživanjima se prikupljaju istorijski podaci o nastalim promenama i pojavama kako bi se te pojave i promene definisale i objasnile. Metodi kvalitativnog istraživanja se često koriste zajedno s metodima

kvantitativnog istraživanja kako bi se dobilo dublje razumevanje uzroka posmatranih promena i pojava.

Kvantitativna istraživanja predstavljaju proces prikupljanja numeričkih (kvantitativnih) podataka s ciljem objašnjavanja analiziranih promena i pojava (poput popisa poljoprivrede, prirodnih resursa, vrednost poljoprivredne proizvodnje itd.).

Kvalitativna istraživanja predstavljaju proces prikupljanja opisnih (deskriptivnih) informacija o posmatranim promenama i pojavama, kroz opsežno posmatranje, informisanje preko relevantnih pisanih izvora ili kroz anketiranje ili intervjuisanje aktera analiziranih promena i pojava. U kvalitativna istraživanja spadaju pregled literature o analiziranoj pojavi ili promeni, ankete o stavovima i iskustvima građana u pogledu određenog pitanja, intervjui sa stručnjacima u određenim oblastima, fokus grupe, paneli itd.

Korak III: Formulisanje instrumenta za prikupljanje podataka i prikupljanje podataka – Sve što postane sredstvo prikupljanja informacija i podataka za potrebe istraživanja i analize naziva se *istraživačko sredstvo* ili *istraživački instrument* (npr. obrasci za fokus grupe, raspored intervjuja, upitnici i vodiči za intervjuje itd.). Formulisanje istraživačkog instrumenta je prvi „praktičan” korak u procesu istraživanja.

Ukoliko se planira prikupljanje specifičnih podataka namenski za potrebe istraživanja i izrade analize (primarni podaci), potrebno je dizajnirati odgovarajući istraživački instrument ili izabrati neki od već postojećih istraživačkih instrumenata (ankete, upitnici, obrasci za fokus grupe itd.). Ukoliko se u okviru analize mogu koristiti podaci već prikupljeni u druge svrhe (sekundarni podaci), prethodno je potrebno identifikovati podatke i informacije koji će biti traženi i razviti obrazac za prikupljanje ovih podataka i informacija (taksativno naveden pregled ili spisak potrebnih podataka i informacija neophodnih za sprovođenje analize).

Primarni podaci se prikupljaju isključivo radi ispunjenja konkretnih ciljeva određenog istraživanja i shodno potrebama predstojećih analiza. Pri tome je moguće koristiti čitav niz metoda kvantitativnih i kvalitativnih istraživanja, poput istraživačkih anketa, fokus grupa ili panela i javnih konsultacija. Prilikom odabira metoda prikupljanja primarnih podataka najčešći izbor je istraživačka anketa i organizovanje fokus grupa. Osnovna prednost ankete jeste to što ona omogućava simultano prikupljanje velikog broja podataka o pojedinačnom ispitaniku, a prednost fokus grupa su smanjeni troškovi pristupa ključnim ciljnim grupama i zainteresovanim stranama radi pribavljanja informacija o njihovim stavovima i mišljenjima o željenim pitanjima.

Sekundarni izvori podataka predstavljaju skup podataka koji su već na raspolaganju istraživaču, jer su prikupljeni za neku drugu svrhu, a ne za potrebe konkretnog istraživanja i izrade konkretne analize (različite systemske baze podataka državnih, međunarodnih i drugih institucija, podaci prikupljeni iz drugih istraživanja i drugo). Osnovna prednost sekundarnih podataka u odnosu na primarne podatke jeste ušteda u troškovima i vremenu za njihovo pribavljanje. Jedno od osnovnih ograničenja sekundarnih podataka jeste nemanje pouzdanih saznanja o preciznosti, tačnosti i usklađenosti obuhvata prikupljenih podataka sa ciljevima analize.

Konsultacije mogu da budu jako dobar način prikupljanja podataka i informacija za JLS.

Konsultacije predstavljaju jednostavan, a često i jedini način dolaska do specifičnih informacija i podataka, čime se omogućava sprovođenje kvalitetne analize postojećeg stanja. Takođe, kroz konsultacije kreatori politika mogu da steknu uvid u sve moguće alternative za dostizanje ciljeva, kao i da procene izvodljivost ovih alternativa. Konsultacije omogućavaju adekvatnu zaštitu javnog interesa, dobijanje šire podrške za vođenje politike, bolje razumevanje predloženih rešenja, kao i legitimitet i sprovodljivost konačnog predloga.

Međutim, konsultacije neće doneti vrednost procesu izrade strategije ukoliko se kroz njih pokušava uspostaviti mehanizam pregovaranja sa zainteresovanim stranama (konsultacije nisu pregovori), kao i ako se kao zainteresovane strane identifikuju samo određene interesne grupe koje raspolazu resursima kojima mogu da podrže svoje stavove i interese. Takođe, konsultacije nema smisla sprovesti *ex post*, tj. kada su sve bitne odluke koje se tiču poljoprivredne politike već donete.

Više o načinu sprovođenja konsultacije možete da pročitate u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 1 (Uputstvo za sprovođenje konsultacija i javnih rasprava).

Korak IV: Obrada i prikaz podataka – Nakon završetka procesa prikupljanja podataka pristupa se izradi odgovarajućih analiza zasnovanih na ovako prikupljenim podacima i informacijama. Način na koji se analiziraju prikupljeni podaci i informacije u velikoj meri zavise od dve stvari: vrste podataka (opisni, kvantitativni, kvalitativni ili stavovi) i načina na koje se želi preneti nalazi istraživanja svim zainteresovanim stranama.

Cilj ovih analiza jeste da se dodatno pojasne posmatrane pojave, ustanove trendovi i ciklusi promena i da se na osnovu prikupljenih podataka prognoziraju i projektuju budući trendovi i ciklusi promena analiziranih pojava. Najčešće primenjive analize u okviru analiza stanja u okruženju su:

- kvantitativna analiza
- kvalitativna analiza
- SWOT analiza
- PEST analiza i
- druge analize.

Kvantitativna analiza se koristi kako bi se obradom numeričkih podataka prikupljenih iz primarnih i sekundarnih izvora podataka objasnile analizirane pojave i/ili promene kroz utvrđivanje veza između posmatranih pokazatelja (varijabli).

Kvalitativna analiza podataka se koristi kako bi se prikupljene deskriptivne (opisne) informacije putem kvalitativnog istraživanja stavile u odgovarajući kontekst, dodatno objasnili nalazi kvantitativne analize i dodatno razumele i tumačile analizirane pojave i promene.

SWOT analiza je instrument koji se najčešće koristi u procesima strateških planiranja i daje dobar prikaz i poređenja unutrašnjih snaga i slabosti sa prilikama i pretnjama koje se nalaze u okruženju. Snage i slabosti su statični parametri stanja koji su direktno uslovljeni sklopom unutrašnjih faktora koji deluju na određenu pojavu u nekom području, dok su prilike i pretnje dinamičnije pojave na koje lokalni uslovi nemaju jak uticaj. Iako ova analiza odražava subjektivne stavove i procene onih koji učestvuju u njenoj izradi, njena velika prednost jeste to što na pregledan i jednostavan način daje

osnovne parametre postojećeg stanja, koji su od značaja za odabir razvojnih prioriteta i ciljeva. Prednosti upotrebe *SWOT* analize su što ona može da obezbedi dobru osnovu za formulaciju strategije, ne zahteva velike troškove i relativno se lako koristi. U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 4 nalazi se više informacija o postupku sprovođenja same analize i primer *SWOT* analize.

PEST analiza objašnjava i analizira četiri najznačajnija faktora, faktora koji upravljaju okruženjem i to: politički, ekonomski, društveni i tehnološki. U izradi ovakve analize potrebno je staviti poseban akcenat na međusobnu interakciju ova četiri faktora. U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 5 nalazi se primer *PEST* analize.

Druge relevantne analize. Ukoliko za tim postoji potreba, analiza stanja može uključiti i druge relevantne analize ako se proceni da bi one u značajnoj meri doprinele procesu donošenja odluka u kontekstu kreiranja javnih politika. Te analize mogu da uključuju razne statističke i/ili ekonometrijske metode koje se primenjuju radi ustanovljavanja uzročno-posledičnih veza posmatranih indikatora, kao i mnoge druge analize.

Korak V: Pisanje izveštaja o analizi postojećeg stanja – Postoje dve široke kategorije izveštaja: kvantitativni i kvalitativni. Prilikom izrade velike većine analiza i izveštaja potrebno je kombinovati kvantitativne i kvalitativne podatke i veštine za njihovo prikazivanje i tumačenje. Takođe, po potrebi, mogu se izrađivati i zasebno ili isključivo kvalitativni i/ili kvantitativni izveštaji. Pisanje izveštaja o sprovedenim analizama je poslednji i za mnoge najteži korak istraživačkog procesa. Ovaj izveštaj informiše javnost šta je urađeno, šta je otkriveno i koji su zaključci izvučeni iz nalaza urađenih analiza. Izveštaj treba da bude razumljiv širokom auditorijumu, treba da bude podeljen na različita poglavlja i/ili odeljke bazirane na glavnim temama analize.

U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 6 nalazi se više informacija o pravilnom načinu dizajniranja i sprovođenja istraživanja o tipovima podataka i načinu njihovog prikupljanja.

3.2.2. Sadržaj analize postojećeg stanja

Izveštaj o analizi postojećeg stanja treba da sadrži sledeće:

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.

Pregled osnovnih pokazatelja koji se prate u oblasti. – Kod odabira osnovnih pokazatelja, između ostalog, treba voditi računa o tome da izabrani pokazatelji budu relevantni za odgovarajuću delatnost. Nakon odabira relevantnih pokazatelja

neophodno je navesti razloge zbog čega su baš ti pokazatelji izabrani za praćenje stanja u odgovarajućoj delatnosti. Ta obrazloženja najčešće proizlaze iz opisa samih pokazatelja i/ili iz metodologije formiranja i prikupljanja podataka na kojima je izabrani pokazatelj baziran. Te informacije se, u slučaju primarnih podataka, nalaze u opisu metodologije sprovedenog istraživanja i/ili se mogu izvesti iz korišćenih istraživačkih instrumenata. U slučaju sekundarnih podataka, te informacije se mogu naći u metodološkim objašnjenjima u okviru sistemskih baza iz kojih se pokazatelji preuzimaju.

Kod odabira i ocene relevantnosti pokazatelja treba imati u vidu da postoje pokazatelji koji su univerzalni po svojoj prirodi, koji mogu da doprinesu objašnjavanju nastalih pojava i promena u više različitih delatnosti (poput pokazatelja kao što su bruto domaći proizvod (BDP), bruto dodata vrednost (BDV), industrijska proizvodnja, inflacija / promena cena i drugi, najčešće, ali ne i uvek, makroekonomski pokazatelji).

Pored navedenih pokazatelja, postoje i oni koji su specifični po svojoj prirodi, a koji mogu doprineti objašnjavanju pojava i promena samo i isključivo u okviru jedne delatnosti. Ti specifični pokazatelji direktno objašnjavaju pojave i nastale promene u tačno određenoj delatnosti, grupi delatnosti, grani, oblasti i/ili sektoru koji je predmet analize. U nekim slučajevima oni mogu da ukažu i na indirektno efekte koje pojave u jednom sektoru imaju u odnosu na pojave u drugom sektoru (na primer, uticaj poljoprivredne proizvodnje na prerađivačku industriju).

Najčešće korišćeni specifični pokazatelji koji se mogu koristiti prilikom opisa pojava i promena u sektoru poljoprivrede, kao i šire posmatrano na pojave i promene u agroindustriji su sledeći:

1. veličina i struktura obradivog zemljišta analiziranih poljoprivrednih kultura;
2. struktura poljoprivrednih gazdinstava (broj, korišćena površina, vlasništvo – muškarac ili žena);
3. poljoprivredne zadruge i druga poljoprivredna udruženja (broj, korišćena površina, kapaciteti);
4. podaci o strukturi i realizaciji podsticaja za poljoprivrednu proizvodnju;
5. struktura i količina poljoprivredne proizvodnje;
6. prinos u poljoprivrednoj proizvodnji;
7. cene poljoprivrednih proizvoda;
8. spoljnotrgovinski promet analiziranih poljoprivrednih proizvoda (izvoz i uvoz);
9. struktura spoljnotrgovinskog prometa (po izvoznim i uvoznim tržištima);
10. procena nivoa (količinski i vrednosno) domaće tražnje poljoprivrednih proizvoda (proizvodnja + uvoz – izvoz)¹
11. struktura, veličina, kapaciteti i fizički obim proizvodnje agrobiznisa²;

1 Koristi se termin *procena domaće tražnje*, jer je podatak o promeni zaliha analiziranih poljoprivrednih proizvoda često nedostupan, a bez njega nije moguće precizno odrediti vrednosno ili količinski izraženu domaću tražnju. Ukoliko podatak postoji, formula domaće tražnje je sledeća: proizvodnja + uvoz – izvoz + (povećanje – smanjenje zaliha).

2 Proizvodnja prehrambenih proizvoda i pića, proizvodnja duvanskih proizvoda, proizvodnja mašina za poljoprivredu i industriju hrane i proizvodnja đubriva.

12. tehničko-tehnološki kapaciteti primarne poljoprivredne proizvodnje i agrobiznisa;
13. raspoloživost i stručnost radne snage.

Poželjno je uzeti u obzir sve gorenavedene pokazatelje, ali ako to u datom trenutku nije moguće, svakako treba težiti ka tome da se uzme u obzir što veći broj navedenih pokazatelja. Prilikom izbora pokazatelja treba uzeti u obzir dostupnost podataka i troškove njihovog pribavljanja. Gorenavedeni spisak najčešće korišćenih pokazatelja nije fiksan i po potrebi se može proširiti i uključiti nove pokazatelje, ukoliko se pokaže da bi se njihovim uključivanjem podigao kvalitet analize i doprinelo procesu odlučivanja.

U meri u kojoj je to moguće potrebno je predstaviti rezultate u poljoprivrednom sektoru i sektoru agrobiznisa za konkretnu JLS za koju se izrađuje strategija poljoprivrede. **Naročito informativan pristup u analizi gorenavedenih pokazatelja bi bio da se rezultati poljoprivredne delatnosti konkretne JLS uporede sa rezultatima drugih JLS, u odnosu na rezultate okruga, rezultate 5 statističkih regiona i u odnosu na rezultate sa nacionalnog nivoa.**

Ukoliko podaci o rezultatima u poljoprivrednom sektoru i sektoru agrobiznisa za konkretnu JLS nisu dostupni, **preporuka je da se izgradi održiv sistem za prikupljanje svih potrebnih podataka korišćenjem nekih od instrumenata za prikupljanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka navedenih** u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 6 **i da se kreira baza podataka** koja bi se koristila za izradu budućih planskih dokumenata. U najboljem interesu kako države, tako i JLS i svih zainteresovanih strana jeste postojanje adekvatne baze podataka koja omogućava planiranje poljoprivrednog i ruralnog razvoja zasnovanog na činjenicama.

Najveći deo podataka o gorenavedenim pokazateljima 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/>), nadležno ministarstvo za pitanja poljoprivrede (<http://www.minpolj.gov.rs/>), FAO (<http://www.fao.org/home/en/>) i EUROSTAT (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme>).

Mogu se koristiti i druge sistemske baze podataka za koje istraživač proceni da su relevantne (baze podataka JLS, nevladinih organizacija, državnih i regionalnih agencija, istraživačkih ustanova itd.).

Primenom odabranih analiza (kvantitativna, kvalitativna, SWOT, PEST i druge analize) **neophodno je dati ocenu stanja u određenoj delatnosti, grupi delatnosti, grani, oblasti i/ili sektoru poljoprivrede u konkretnoj JLS za koju se izrađuje strategija.**

Predstavljanje ostvarenih rezultata sprovođenja dokumenata javne politike koji su bili na snazi i/ili dokumenata javnih politika koji se menjaju – Po davanju ocene stanja u poljoprivrednoj delatnosti, sledeći korak je davanje pregleda do sada ostvarenih rezultata javnih politika u oblasti poljoprivrede. **Potrebno je napraviti pregled i planiranu dinamiku realizacije ciljeva javnih politika iz prethodno usvojenih važećih dokumenata javnih politika (npr. strategija održivog razvoja JLS, strategija prostornog**

razvoja i prostornog plana JLS i svih ostalih koji se dotiču poljoprivrede i ruralnog razvoja), posebno dokumenta javnih politika koji je planiran da se zameni novim dokumentom javnih politika.

Po sastavljanju pregleda ciljeva neophodno je napraviti pregled pokazatelja koji bi ilustrovali napredak u ostvarivanju ustanovljenih ciljeva javnih politika. (Za više informacija o kreiranju pokazatelja pogledati poglavlje 3.3 Smernica.) U pojedinim slučajevima u samim dokumentima javnih politika već su identifikovani pokazatelji kojima se meri ostvareni napredak u ostvarivanju ciljeva, pa se oni mogu iskoristiti za ovu svrhu. Ukoliko to nije slučaj, tamo gde je to moguće, neophodno je ustanoviti pokazatelj i prikazati njegove istorijske vrednosti kojima bi se ilustrovao rezultat u ostvarivanju ciljeva javnih politika.

Po uspostavljanju pokazatelja i davanja istorijskog pregleda kretanja njihovih vrednosti, **neophodno je utvrditi razloge koji su doprineli ostvarenom rezultatu, odnosno utvrditi razloge koji su doprineli tome da određeni rezultati ne budu u skladu sa planiranim vrednostima.**

Prikaz međunarodnih kretanja u prioritetnim granama poljoprivrede i aspektima ruralnog razvoja i uporedna praksa – Sledeći korak u izradi je prikaz rezultata u analiziranoj delatnosti, u našem slučaju u sektoru poljoprivrede i agrobiznisa, na tržištima uporedivih zemalja (uporedna analiza) i na ciljnim izvoznim tržištima (analiza ciljnih izvoznih tržišta) primarnih poljoprivrednih proizvoda i proizvoda agrobiznisa. Uporedivim tržištima, u kontekstu poljoprivrede, smatraju se tržišta onih zemalja čiji su obim i struktura poljoprivredne proizvodnje uporedivi (slični) sa poljoprivrednom proizvodnjom u Republici Srbiji. U praksi, uporedivim tržištima se najčešće smatraju tržišta zemalja u okruženju i tržišta zemalja EU, koja možda nisu u potpunosti uporediva, ali služe kao dobra osnova za poređenje. Kod uporedne analize u poljoprivrednom sektoru najčešće se posmatraju sledeći pokazatelji:

1. struktura i količina poljoprivredne proizvodnje;
2. prinos u poljoprivrednoj proizvodnji;
3. cene poljoprivrednih proizvoda;
4. struktura, veličina, kapaciteti i fizički obim proizvodnje agrobiznisa³ i
5. tehničko-tehnološki kapaciteti primarne poljoprivredne proizvodnje i agrobiznisa;

Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti tehnologiji koja se koristi u posmatranim državama, rezultatima te tehnologije, kao i mogućnosti njene primene u poljoprivrednoj proizvodnji u JLS.

Analiza rezultata poljoprivrede proizvodnje uporedivih tržišta i njihovo poređenje sa rezultatima poljoprivredne proizvodnje u Republici Srbiji po istim kriterijumima se sprovodi radi identifikovanja komparativnih prednosti i zbog otkrivanja nedostataka u poljoprivrednoj proizvodnji u Republici Srbiji i u okviru JLS za koju se analiza izrađuje.

3 Proizvodnja prehrambenih proizvoda i pića, proizvodnja duvanskih proizvoda, proizvodnja mašina za poljoprivredu i industriju hrane i proizvodnja đubriva

U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 7 nalazi se primer uporedne analize.

Kod izrade analize ciljnih izvoznih tržišta u prioritetnim granama poljoprivrede (granama u kojima JLS pokazuje potencijal za rast i razvoj) prikazuju se rezultati spoljnotrgovinske razmene. Kod pregleda pomenutih rezultata najčešće se posmatraju sledeći pokazatelji:

1. spoljnotrgovinski promet analiziranih poljoprivrednih proizvoda (vrednost i količina izvoza i uvoza);
2. struktura spoljnotrgovinskog prometa (pregled vrednosti i količine izvoza i uvoza po najznačajnijim izvoznim i uvoznim tržištima);
3. cene poljoprivrednih proizvoda;
4. procena nivoa (količinski i vrednosno) domaće tražnje poljoprivrednih proizvoda (proizvodnja + uvoz – izvoz)⁴.

Analiza ciljnih izvoznih tržišta se radi kako bi se:

- identifikovale države koje najviše učestvuju u izvozu proizvoda primarne poljoprivredne proizvodnje i agrobiznisa;
- ustanovila nova potencijalna tržišta za plasman proizvoda primarne poljoprivredne proizvodnje i agrobiznisa;
- ustanovili nivo (količinski i vrednosni) i dinamika (godišnja, mesečna i/ili kvartalna) domaće tražnje na tim tržištima;
- ustanovila dinamika (godišnja, mesečna i/ili kvartalna) uvoza proizvoda primarne poljoprivredne proizvodnje i agrobiznisa na posmatranim tržištima;
- ustanovio prosečan nivo cena analiziranih proizvoda primarne poljoprivredne proizvodnje i agrobiznisa na posmatranim tržištima.

Izbor pokazatelja na kojima će se uporedna analiza i analiza ciljnih izvoznih tržišta zasnivati nije ograničena na prethodno pomenute pokazatelje, već se njihov izbor, u zavisnosti od potreba, raspoloživosti i troškova pribavljanja podataka, može proširiti ili suziti. Izbor i broj država koje će se uzeti u razmatranje prilikom izrade pomenutih analiza jesu diskreciono pravo istraživača. Preporuka je da se, kao minimum, uzmu u obzir podaci za EU, države u okruženju i podaci država koje predstavljaju najznačajnije izvozne destinacije za poljoprivredne proizvode i proizvode agrobiznisa, poljoprivrednika, poljoprivrednih gazdinstava, poljoprivrednih udruženja i privrednih društava.

Pored već navedenih sekundarnih izvora podataka, podatke o spoljnotrgovinskoj razmeni moguće je besplatno preuzeti i iz baze *TRADE MAP*-a (<https://www.trademap.org/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>). Mogu se koristiti i druge sistemske baze podataka za koje istraživač proceni da su relevantne (nevladinih organizacija, državnih i regionalnih agencija, istraživačkih ustanova itd.).

⁴ Koristi se termin *procena domaće tražnje*, jer je podatak o promeni zaliha analiziranih poljoprivrednih proizvoda često nedostupan, a bez njega nije moguće precizno odrediti vrednosno ili količinski izraženu domaću tražnju. Ukoliko podatak postoji, formula domaće tražnje je sledeća: proizvodnja + uvoz – izvoz + (povećanje – smanjenje zaliha).

U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 8 nalazi se primer analize ciljnih izvoznih tržišta.

Prikaz važećih dokumenata javne politike i propisa od značaja za oblast, sa obrazloženjem njihovog značaja za akt koji se predlaže – Analiza postojećeg stanja podrazumeva i analizu postojećeg strateškog i zakonskog okvira koji je bitan za lokalnu strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja. U Srbiji su trenutno važeći (zaključno sa aprilom 2018. godine) sledeći dokumenti javne politike u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja:

1. Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja
2. Nacionalni program poljoprivrede za period 2016–2021. godine
3. Strategija upravljanja šumarstvom Republike Srbije
4. Strategija za upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla
5. IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine.

Bitno je napomenuti da se u pripremi nalazi još nekoliko dokumenata javne politike od značaja za poljoprivredu i ruralni razvoj:

1. Strategija unapređenja objekata za hranu životinjskog porekla
2. Nacionalna strategija za unapređenje objekata za proizvodnju hrane
3. Dugoročna strategija zdravstvene zaštite životinja
4. Akcioni plan za Poglavlje 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj
5. Nacionalni program ruralnog razvoja od 2018. do 2020. godine.

Pri analizi navedenih dokumenta treba posebno obratiti pažnju na ciljeve ovih dokumenata, kao i na mere koje su njima predviđene, kako ciljevi i mere iz strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja JLS ne bi bile u suprotnosti sa ciljevima i merama iz dokumenata javnih politika na republičkom nivou. Ukoliko se JLS nalazi na teritoriji autonomne pokrajine, potrebno je analizirati i pokrajinska dokumenta javnih politika. Nesklad ciljeva i mera javnih politika vodi ka njihovoj neefikasnosti i nepoželjnim efektima u odnosu na ciljne grupe. Sa druge strane, pravilno anticipiranje prioriteta razvoja poljoprivrede na republičkom nivou i delovanje u skladu sa tim prioritetima, može da multiplikuje rezultate poljoprivredne politike JLS. U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 9 nalazi se spisak ciljeva dokumenata javnih politika na republičkom nivou u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Pored republičkih i pokrajinskih dokumenata javne politike, podrazumeva se da je neophodno analizirati i dokumenta javnih politika same JLS. Veliki broj JLS je usvojio strategije održivog razvoja, strategije ekonomskog razvoja, zapošljavanja, zaštite životne sredine, zaštite od poplava, razvoja socijalne zaštite, brige o mladima itd. Na samoj JLS je da vodi računa o tome da ti dokumenti javnih politika imaju međusobno usklađene ciljeve, kao i da prati sprovođenje tih dokumenata i identifikuje ostvarene rezultate i probleme u sprovođenju.

U svakom trenutku je potrebno imati u vidu da lokalne politike u pojedinim oblastima ne funkcionišu nezavisno jedne od drugih, već da bi one trebalo da se dopunjuju kako bi se što je brže moguće ostvarili zacrtani ciljevi vezani za razvoj JLS i poboljšanje kvaliteta života svih njenih građana.

JLS mora da prepozna svoja prava i obaveze u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i na osnovu republičkih i lokalnih propisa. Među najvažnijim zakonima za predmetnu oblast su Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o vodama, Zakon o stočarstvu, Zakon o veterinarstvu, Zakon o šumama, Zakon o zadrugama, Zakon o odbrani od grada, Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka selima na korišćenje, Zakon o finansiranju lokalne samouprave itd. Od podzakonskih akata posebno treba obratiti pažnju na Pravilnik 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, kojim je uspostavljen i uređen sistem kratkoročnog planiranja i vođenja poljoprivredne politike na nivou JLS, a u oblasti politika upravljanja poljoprivrednim zemljištem svakako je najvažniji podzakonski akt Pravilnik o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini.

Predstavljanje uočenih problema u predmetnoj oblasti – Završni korak analize postojećeg stanja jeste predstavljanje uočenih problema u predmetnoj oblasti, njihovog obima i prirode, kao i uzroka koji su doveli do njihovog nastanka i posledica koje oni izazivaju u praksi.

Na osnovu nalaza analize stanja, potrebno je pristupiti definisanju jednog ili više problema koje treba rešiti kroz sprovođenje strategije. Broj problema koji će se utvrditi zavisi od veličine JLS, raznovrsnosti poljoprivredne proizvodnje na njenoj teritoriji i objektivnih okolnosti s kojima se JLS suočava u vođenju poljoprivredne politike. Preporuka je da se ne pristupa definisanju više od tri problema kako se ne bi došlo do usitnjavanja dokumenata javnih politika i njihovog svođenja na skup mera za rešavanje sitnih problema pojedinih interesnih grupa.

Proces definisanja problema obuhvata:

- 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;
- identifikovanje razloga zbog kojih se problem ne rešava u okviru postojeće politike.

Iza svakog problema stoji uzrok. Uzroci mogu biti u vezi sa nefunkcionisanjem tržišnih mehanizama, lošom infrastrukturom, neprihvatljivim nivoom rizika poljoprivredne proizvodnje, socijalnim razlikama, nedostatkom znanja i informacija itd. Kako bi se otkrili uzroci, potrebno je razmotriti podsticaje na osnovu kojih se određeni subjekti (pojedinačna poljoprivredna gazdinstva, preduzeća, potrošači, domaćinstva, državni organi itd.) ponašaju na određeni način.

Jedan od najčešćih razloga za donošenje pogrešnih političkih odluka jeste nerazumevanje načina na koji će predloženo rešenje motivisati ljude, odnosno načina na koji će subjekti reagovati na određenu meru poljoprivredne politike. **Pravu prirodu problema i potencijalne efekte poljoprivredne politike moguće je bolje sagledati kroz neformalne konsultacije sa pojedinačnim subjektima.**

Problem se ne sme definisati suviše usko ili kao nedostatak nečega, jer se na taj način zanemaruju sve moguće alternative, a kreatori zauzimaju pristrastan pristup njegovom rešavanju. Što šire definišemo problem, to će nam paleta potencijalnih mera za njegovo rešavanje biti raznovrsnija, a prostor za delovanje veći.

PRIMERI NAČINA DEFINISANJA PROBLEMA:

- **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)

Nakon definisanja problema, a na osnovu analize prikupljenih podataka i sprovedenih konsultacija, pristupa se preciznoj identifikaciji uzročno-posledičnih veza koje su dovele do problema, odnosno određivanju uzroka problema i kvantifikaciji njegovih posledica. Na taj način će se dobiti prava slika o prirodi problema, njegovoj veličini i subjektima (njihovom broju i teritorijalnom rasporedu) koji su problemom pogođeni. Identifikacija problema i njegovo pravilno definisanje predstavljaju osnov za sprovođenje daljih koraka u izradi strategije. **Pogrešno definisan problem, bez obzira na kvalitet sprovođenja ostalih koraka izrade strategije, dovodi do lošeg rešenja, a u najgorim slučajevima i do rezultata suprotnih željenim.** Ukoliko se u toku izrade strategije dođe do saznanja da je problem loše definisan, uvek je moguće vratiti se odgovarajući broj koraka unazad i bolje definisati problem i nakon toga ponovo sprovesti ostale korake u izradi strategije u meri u kojoj je to neophodno.

Da li je problem moguće rešavati u okviru postojeće politike?

Kad se problem jednom pravilno definiše, potrebno je identifikovati razloge zbog kojih se problem ne rešava u okviru postojeće politike, odnosno uvideti da li postoji mogućnost da se problem reši u okviru već postojeće strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja ili neke politike koja se vodi nekoj drugoj oblasti.

Treba imati u vidu i da je moguće da će se u okviru analize problema utvrditi da se pojedini identifikovani problemi mogu u potpunosti ili delimično rešavati u okviru neke druge strategije, te da je neophodno izvršiti korekcije drugih dokumenata javne politike kako bi se problemi što efikasnije rešili. Na primer, problem niskog dohotka staračkih domaćinstava u ruralnim područjima može se rešavati delom merama socijalne politike, a delom merama ruralnog razvoja.

Proces izrade strategije je zahtevan i kompleksan i zato je potrebno ostaviti dovoljno vremena kako bi se sve prikupljene informacije obradile i analizirale i kako bi se problemi i njihove uzročno-posledične veze iskristalisale. Jedan od najčešćih metoda za

definisanje problema je „drvo problema” i o njemu više možete saznati u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 10 (Izrada i primer drveta problema).

Na kraju analize stanja neophodno je ustanoviti i predložiti ključne preporuke za unapređenje tekućeg stanja. Ove preporuke se formulišu u obliku kratkih i konkretnih iskaza i predstavljaju polaznu osnovu za kasnije definisanje opcija za rešavanje problema, odnosno ostvarivanje ciljeva. Zato je jako važno da preporuke budu nepristrasne i zasnovane na prethodno sprovedenoj analizi. Preporuke mogu biti zasnovane na mišljenju članova stručnih timova, intervjuisanih stručnjaka u oblasti ili mogu biti proizvod konsultacija sa većim brojem zainteresovanih strana.

Treba izbegavati davanje uopštenih preporuka i nekritički prepisivati preporuke iz dokumenata na međunarodnom, nacionalnom ili pokrajinskom nivou, kao i preporuke koje su usvojile druge JLS. Preporuke moraju biti zasnovane na konkretnom posmatranom problemu ili konkretnoj razvojnoj šansi koji su identifikovani u sklopu analize postojećeg stanja. Samo takve preporuke će biti od pomoći kreatorima javnih politika u procesu donošenja odluka o pravcu daljeg razvoja poljoprivrede.

3.3. Definisanje opštih i posebnih ciljeva poljoprivrednog i ruralnog razvoja

Na osnovu nalaza analize postojećeg stanja i preporuka, donosioci odluka u JLS će definisati potrebu za promenom javnih politika u smeru unapređenja uslova poslovanja u sektoru poljoprivrede i agrobiznisa i poboljšanja uslova života stanovništva u ruralnim sredinama. **Promena je proces koji je vođen idejom da se motivišu osobe i/ili organizacije da razmotre izmene svojih stavova, očekivanja i ponašanja radi ostvarivanja željenih ciljeva.** Promena se nalazi u središtu novog pristupa sistemu upravljanja javnih politika (planiranje, sprovođenje, praćenje sprovođenja, izveštavanje i evaluacija) pod nazivom *praćenje i evaluacija zasnovani na rezultatima* (engl. *Results-based monitoring and evaluation, RB M&E*), koji je formulisan u okviru tzv. „teorije promena”.

Teorija promena prikazuje očekivanja u pogledu toga kako će intervencija donosilaca odluka dovesti do željenih ciljeva ili rezultata (ishoda i efekata). Teorija promena se može posmatrati i kao viđenje načina na koji organizacija planira da ostvari rezultat (ishod i efekat) ili cilj javne politike koju sprovodi. Shodno navedenom, teorija promena prikazuje logički sled od **ulaznih resursa** (engl. *inputs*) koje će javna politika koristiti, preko **aktivnosti** (engl. *activities*) koji će ovi resursi podržavati i **učinaka** (engl. *outputs*) koji predstavljaju proizvod tih aktivnosti, pa sve do krajnjih rezultata javne politike, **ishoda** (engl. *outcome*) i **efekata** (engl. *impact*), koji se očekuju.

Teorija promena se može predstaviti grafički i to najčešće u formi grafikona toka (engl. *flow chart*) ili u formi lanca rezultata (engl. *results chain*). Razlika između ova

dva grafička pristupa je u tome što lanac rezultata nužno ne dovodi u vezu specifične aktivnosti sa specifičnim rezultatima, zbog čega ne pruža toliko informacija o uzročno-posledičnim vezama između komponenti teorije promena koliko ih dobijamo u slučaju grafikona toka. U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 11 nalaze se obrasci grafičkih prezentacija teorije promena u formi grafikona toka i lanca rezultata.

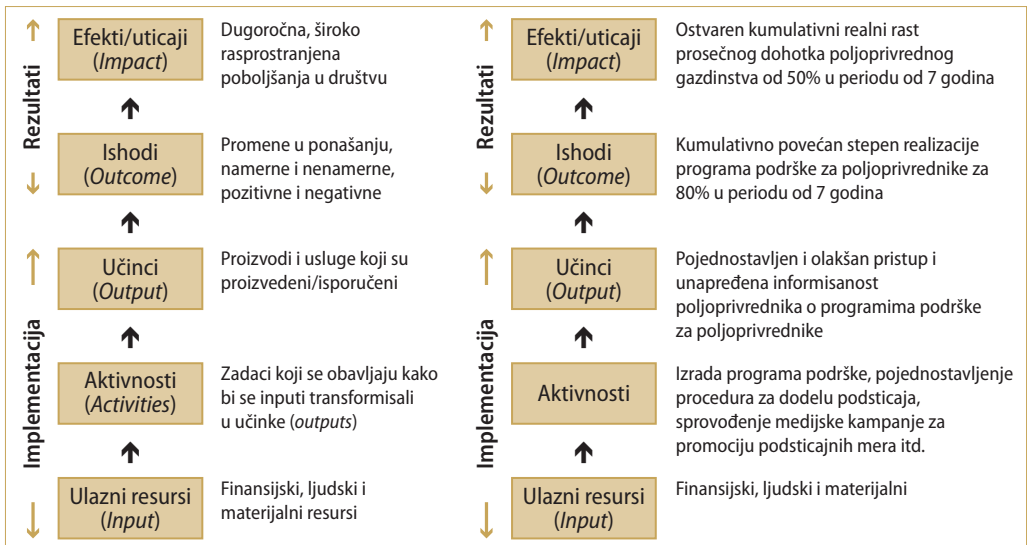
Uzročno-posledične veze između pet glavnih komponenti teorije promena (inputi, aktivnosti, rezultati, ishodi i efekti/uticaji) predstavljene su u Tabeli br. 1 kao i na Grafikonu br. 2.

Tabela 1. Glavne komponente teorije promena

Komponenta	Opis
Ulazni resursi (<i>Input</i>)	Resursi koji ulaze u projekat, program ili politiku (finansiranje, osoblje, oprema, radni materijali itd.)
Aktivnosti (<i>Activities</i>)	Odgovor na pitanje „Šta radimo?“ Aktivnosti se mogu opisati glagolima <i>pružiti, omogućiti, isporučiti, napisati</i> i drugim.
Učinak (<i>Output</i>)	Ono što se proizvede kao rezultat aktivnosti. Učinak podrazumeva opipljiv proizvod ili uslugu koji su nastali kao rezultat sprovedenih aktivnosti u okviru projekta, programa i/ili politika.
Ishod (<i>Outcome</i>)	Odgovor na pitanje „Zašto sve radimo?“ Ishodi su promene ponašanja koje proizlaze iz učinaka (<i>Output</i>) projekta, programa i/ili politika. Ishodi se mogu povećati, smanjiti, unaprediti ili održavati.
Efekat/uticaj (<i>Impact</i>)	Dugoročne promene (korist) koje se postižu kada se ostvari jedan i/ili više ishoda. Može biti sličan strateškim ciljevima.

Izvor: The Road to Results, The World Bank

Grafikon 2. Glavne komponente teorije promena sa primerom iz poljoprivrede



Izvor: Ilustracija autora

Pristup na kojem se zasniva teorija promena dovodi u vezu zabeleženi napredak u procesu implementacije politike, kao i ostvareni napredak u postizanju željenih ciljeva ili rezultata (ishoda i efekata) javnih politika.

Pri definisanju ciljeva strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja JLS i pokazatelja odabranih za praćenje stepena ostvarenja opštih i posebnih ciljeva i stepena realizacije mera predviđenih dokumentima javne politike moraju se poštovati načela teorije promena, odnosno logički sled (uzročno-posledične veze) glavnih komponenata teorije promena.

Cilj je merljiv kvantitativno izražen (iznos/količina) stepen promene koja se želi postići u okviru specifičnog vremenskog perioda u okviru indikatora;

Ciljevi se mogu definisati tako da budu odraz problema u ogledalu, ali i tako da budu usmereni ka ostvarenju vizije koja je prethodno definisana. To su sažete izjave koje jasno ukazuju na željeno stanje, stanje koje želimo da postignemo.

Odabir ciljeva treba da određuje prioritete JLS i zato pri formulisanju ciljeva posebno treba voditi računa o stepenu njihove prioritetnosti, odnosno o stepenu važnosti rešavanja određenog problema. Zato je važno da se ciljevi biraju pažljivo, da njihov broj bude ograničen i da budu u skladu sa realnim mogućnostima JLS.

Ako je sve prioritet, ništa nije prioritet.

Ciljevi se mogu definisati i bez prethodno utvrđenog problema. Naime, cilj je moguće definisati na osnovu razvojne šanse koja je identifikovana i analizirana kroz analizu početnog stanja.

PRIMER DEFINISANJA CILJA NA OSNOVU RAZVOJNE ŠANSE:

Kroz proces analize postojećeg stanja, utvrđeno je da sadašnji proizvodni i skladišni kapaciteti zadovoljavaju trenutni nivo tražnje za proizvodom po kome je JLS tradicionalno poznata i oni se ne mogu smatrati problematičnim. Međutim, identifikovana je potencijalno unosna mogućnost plasmana tog proizvoda na druga (inostrana) tržišta te je JLS odlučila da joj povećanje proizvodnje i skladišnih prostora i očuvanje kvaliteta datog proizvoda budu prioritet, te je u skladu s tim definisala cilj:

- „Povećanje tržišnog plasmana proizvoda H proizvedenog na teritoriji JLS za 35% u narednih 5 godina“

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.

Opšti ciljevi se formulišu na osnovu strateških razvojnih ciljeva JLS i to tako da budu usklađeni sa opštim ciljevima strategija donetim na republičkom i pokrajinskom nivou. Oni treba da ukažu na željeni efekat koji treba postići na nivou cele oblasti.

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

Strategija po pravilu ima jedan opšti cilj. Naravno, jako je teško odrediti samo jedan cilj kao opšti u tako širokoj oblasti kao što su poljoprivreda ili ruralni razvoj, ali izbor opšteg cilja treba shvatiti kao priliku da se jasno ukaže na prioritet strategije.

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.

Poseban cilj predstavlja prioritet u nekoj od grana poljoprivrede i/ili nekom od aspekata ruralnog razvoja, odnosno preduslov koji se mora ostvariti da bi se ostvario osnovni cilj strategije. Zbog toga je neophodno jasno ukazati na uzročno-posledičnu vezu između opšteg i posebnih ciljeva. **Strategija po pravilu ima do pet posebnih ciljeva koji doprinose ostvarenju opšteg cilja.**

PRIMERI POSEBNOG CILJA:

- **Primer 1.** Povećanje organske proizvodnje povrća za 20% u roku od pet godina
- **Primer 2.** Povećanje proizvodnje mlečnih proizvoda visoke dodate vrednosti za 30% u roku od sedam godina
- **Primer 3.** Povećanje zapremine sistema za odvodnjavanje/navodnjavanje za 30% u narednih 6 godina

Ukoliko se JLS odluči da programom razrađuje jednu granu poljoprivrede i/ili neki aspekt ruralnog razvoja, onda će posebni cilj strategije koji se odnosi na poljoprivredu i/ili aspekt ruralnog razvoja koji se razrađuje programom postati opšti cilj programa.

Nešto više o određivanju ciljeva i uzročno-posledičnih veza između problema i ciljeva, kao i mera, ciljeva i rezultata možete videti u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 10 (Izrada i primer drvetna cilja).

Postoji nekoliko kriterijuma, odnosno pravila koji moraju da se poštuju prilikom odabira i/ili definisanja ciljeva. Dobra praksa izdvaja *SMART* kriterijum, po kom cilj treba da bude:

- specifičan (precizno formulisan; nedvosmislen; da odgovara pojedinačnoj komponenti teorije promena za koji je namenjen, učinku (*output*), ishodu (*outcome*) ili efektu (*impact*), i nijednoj drugoj komponenti; da obuhvata suštinu željenog cilja; da informacije koje sadrži odgovaraju onom zbog čega se meri itd.);
- merljiv (da može da se izmeri; da je definisan tako da ga dvoje ljudi može izmeriti na isti način; da može biti izbrojan, posmatran, analiziran, testiran i/ili preispitivan itd.);
- prihvatljiv (cilj je prihvatljiv ukoliko ga prihvataju svi koji snose odgovornost za njegovo dostizanje);
- realističan i relevantan (da je definisan tako da se može ostvariti korišćenjem dostupnih resursa u zadatom roku; da je validan i da odgovara analiziranom pitanju; da reflektuje očekivanja zainteresovanih strana (*stakeholders*) itd.);
- pravovremen i vremenski određen (da je definisan tačan vremenski okvir na koji se cilj odnosi; da može da se prati u željenoj dinamici tokom tačno definisanog perioda itd.).

PRIMER CILJA POSTAVLJENOG U SKLADU SA SMART KRITERIJUMOM:

- **Primer 1.** „Povećanje proizvodnje prerađevina od bobičastog voća za 40% u roku od 3 godine”

Ovaj cilj je:

- specifičan, tj. precizno formulisan, jer se odnosi na tačno određenu grupu proizvoda (prerađevina 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 sprovesti 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).

Kod postavljanja ciljeva ili rezultata (ishodi i efekti) javnih politika od presudnog je značaja da oni budu postavljeni tako da budu merljivi. Ciljevi ili rezultati (ishodi i efekti) javnih politika se u izuzetnim situacijama mogu definisati i tako da se ne mogu direktno meriti. U tom slučaju takve ciljeve ili rezultate (ishode i efekte) potrebno je pretvoriti u set pokazatelja (indikatora) koji, kada se redovno mere, direktno pružaju informacije o stepenu ostvarenja ciljeva ili rezultata (ishodi i efekti).

Pokazatelji (indikatori) su kvantitativni i/ili kvalitativni parametri koji se definišu radi praćenja stepena postizanja opštih ili posebnih ciljeva javne politike u odnosu na početne vrednosti tih parametara.

U slučaju da nije moguće izvesti pokazatelj koji bi direktno pružao informacije o postignutim rezultatima (ishodi i efekti), mogu se koristiti *proxy* pokazatelji (indikatori), koji indirektno mere ili aproksimiraju informacije o postignutim rezultatima (ishodi i efekti) ili stepenu ostvarivanja ciljeva javnih politika.

PRIMER PROXY POKAZATELJA (INDIKATORA)

- **Primer 1.** Izvoz poljoprivrednih proizvoda se može koristiti kao pokazatelj konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača.

Ukratko, ono što može da se meri, to može i da se ostvari, odnosno ako se ciljevi ili rezultati (ishodi i efekti) projekata, programa i/ili politika definišu tako da se njihovo ostvarivanje ne može meriti, nikada nećemo saznati da li su ciljevi ili rezultati ostvareni. Nemerljivi ciljevi ili rezultati (ishodi i efekti) javnih politika su kao takvi loše postavljene, ne ispunjavaju svoju svrhu i onemogućavaju informisanje donosilaca odluka, zainteresovanih strana (*stakeholders*) i javnosti o rezultatima (ishodi i efekti) ili stepenu ostvarivanja ciljeva javnih politika.

PRIMER NEMERLJIVOG CILJA

- **Primer 1.** Efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

Kod definisanja pokazatelja (indikatora) primenjuje se CREAM kriterijum. 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 proveru).

Što se tiče broja pokazatelja koje bi trebalo uzeti u obzir, taj broj pre svega zavisi od toga koliki je broj pokazatelja (indikatora) potreban da bi se odgovorilo na pitanje „Da li je rezultat (ishod i efekat) ili cilj javnih politika ostvaren?”. U literaturi se navodi da optimalan broj pokazatelja varira između 2 i 7. Nakon konačnog izbora pokazatelja treba imati u vidu da taj izbor nije uklesan u kamenu i da može, i treba, da se menja tokom vremena, a sve sa ciljem da se unapredi kvalitet izabranih pokazatelja. **Razvoj dobrih pokazatelja (indikatora) zahteva više od jednog pokušaja i u velikoj meri zavisi od raspoloživih podataka, ljudskih i finansijskih resursa. Konačan izbor pokazatelja (indikatora) zahteva vreme.**

PRIMER DOBRIH POKAZATELJA U POLJOPRIVREDI

- **Primer 1.** Prinos poljoprivrednih kultura po hektaru (t/ha)
- **Primer 2.** Prinos poljoprivrednih kultura po hektaru (RSD/ha i/ili EUR/ha)
- **Primer 3.** Godišnji količina izvezenih poljoprivrednih proizvoda (t)
- **Primer 4.** Vrednost godišnjeg izvoza poljoprivrednih proizvoda (EUR i/ili USD)
- **Primer 5.** Struktura poljoprivrednih gazdinstava (broj, korišćena površina, vlasništvo – muškarac ili žena)
- **Primer 6.** Površina poljoprivrednog zemljišta pokrivena sistemima za navodnjavanje (ha)

3.4. IDENTIFIKACIJA OPCIJA ZA OSTVARIVANJE CILJA

Nakon izrade analize stanja u posmatranoj oblasti, u našem slučaju u sektoru poljoprivrede, i definisanja ciljeva daljeg razvoja, sledeći korak je identifikacija različitih opcija koje će omogućiti ostvarivanje željenih promena i ciljeva javnih politika. Opcije se ogledaju u kreiranju i sprovođenju različitih mera i aktivnosti u skladu sa nadležnostima JLS. **Opcije predstavljaju skup različitih mera i aktivnosti neophodnih za sprovođenje planiranih intervencija (mera i aktivnosti).**

Mera javne politike jeste skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi postizanja opšteg ili posebnog cilja, odnosno željenog efekta javne politike.

Ne postoji unapred određen limit u pogledu broja opcija, već njihov broj zavisi od postojećeg stanja, definisanih ciljeva i ovlašćenja kreatora javnih politika. Mera koje su na raspolaganju kreatorima javnih politika su:

- **regulatorne mere** – kojima se uspostavljaju standardi i/ili pravila kojima se uređuju odnosi u društvu; ove mere se primenjuju kao odgovor na potrebu za jedinstvenim pristupom svim subjektima na koje se mera odnosi; ove mere podrazumevaju donošenje propisa ili drugog opšteg akta koji uglavnom sadrži sankciju za nepostupanje u skladu sa propisanom normom; kao primer regulatorne mere možemo uzeti odluku o radnom vremenu pijace;
- **podsticajne mere** – koje treba da podstaknu određeni obrazac ponašanja koji je kreator javne politike odredio kao poželjan; u ove mere spadaju subvencije i druge olakšice; to su gotovo sve mere predviđene Šifarnikom mera iz Pravilnika 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;
- **informativno-edukativne mere** – kojima se utiče na podizanje nivoa svesti o konkretnom problemu i načinu njegovog prevazilaženja; takođe, ovim merama

kreatori javne politike pokušavaju da promene ponašanje određene ciljne grupe, odnosno omogućavaju pripadnicima te ciljne grupe da svoje odluke donose na osnovu bolje informisanosti; kao primer za informativno-edukativne mere može se uzeti javno savetovanje o pravilnom korišćenju sredstava za zaštitu i negu bilja;

- **institucionalno-upravljačko-organizacione mere** – koje se odnose na prilagođavanje aparata JLS potrebama u vođenju određene politike; ove mere obuhvataju formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promenu organizacione strukture određenih subjekata, promenu broja i kompetencija zaposlenih i dr.; uglavnom su prateće mere drugih mera; kao primer za institucionalno-upravljačko-organizacione mere moglo bi poslužiti formiranje nekog oblika međuopštinske saradnje;
- **obezbeđivanje dobara i pružanje usluga** – mere koje obuhvataju uvođenje i/ili unapređenje različitih vrsta usluga (na primer, savetodavnih), nabavku dobara, kao i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.).

Navedenu podelu ne treba shvatiti strogo, jer najveći broj mera jesu mešovite mere ili su međusobno uslovljene. Tako, na primer, mera koja se odnosi na subvencionisanje matičenja stoke istovremeno je i podsticajna, jer se njom daje podsticaj određenom delanju subjekata, i informativna, jer podrazumeva oglašavanje javnog konkursa za sprovođenje ovog podsticaja.

Kada kreatori javnih politika formulišu veći broj opcija (kombinacija mera za ostvarivanje određenog cilja), pristupa se njihovoj selekciji (eliminaciona selekcija). Prvo se iz liste opcija isključuju opcije za koje je procenjeno da su nesprovodive, tako da na listi ostaju samo relevantne (sprovodive) opcije.

Faktori koji određuju sprovodivost opcija su:

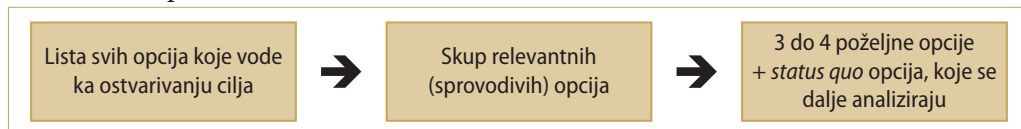
- motivi zainteresovanih strana i ciljnih grupa, kreatora javne politike i tela koja sprovode politike;
- brzina sprovođenja;
- dosadašnja iskustva i rezultati analize postojećeg stanja;
- okolnosti na koje politika ne može imati uticaja, ali predstavljaju preduslov za primenu mogućih alternativa (nadležnosti JLS, zakonodavni okvir u oblasti, međunarodna kretanja).

Ukoliko je i posle eliminacione selekcije broj relevantnih opcija suviše veliki da bi se sve mogle analizirati, potrebno je iz njih izdvojiti ključne opcije (poželjno je identifikovati 3 do 4 opcije). **Prilikom konačnog odabira opcija potrebno je izabrati opcije koje smanjuju administrativno opterećenje građana i privrede, povećavaju efikasnost pružanja javnih usluga, kao i opcije koje iziskuju minimalna ulaganja.** Primer za izračunavanje administrativnog opterećenja je dat je u Prilogu 12.

Na kraju, u idealnim uslovima, kreatori javnih politika pred sobom imaju tri do četiri relevantne poželjne opcije koje podležu analizi efekata (*ex ante* analizi). Njihovim međusobnim poređenjem, na osnovu rezultata analize efekata, bira se optimalna opcija koja će omogućiti ostvarivanje željenih promena i ciljeva javnih politika.

Analiza efekata se, pored predloženih opcija, mora sprovesti i za tzv. *status quo* opciju, odnosno opciju nemenjanja postojeće politike. Ovo je jako važno kako bi se izvršila logička kontrola celog procesa i utvrdilo da li je planirana intervencija u datoj oblasti planiranja stvarno potrebna i da li intervencija proizvodi planirane koristi ili samo održava *status quo* stanje u datoj oblasti planiranja.

Grafikon 3. Proces identifikovanja grupe opcija za ostvarivanje planiranih ciljeva javnih politika.



Izvor: Ilustracija autora

3.4.1. Analiza efekata (*ex ante*)

Po identifikovanju svih raspoloživih opcija pomoću kojih je moguće realizovati planiranu promenu i ostvariti ciljeve javnih politika, pristupa se sprovođenju analize efekata predloženih opcija. **Analiza efekata ne predstavlja zamenu za proces donošenja društveno odgovorne odluke kojom se usvaja ili menja javna politika, već služi tome da donosioci odluka imaju sve potrebne informacije za donošenje te odluke, omogućavajući izbor najbolje opcije, odnosno optimalne kombinacije mera za sprovođenje javne politike.** Analiza efekata se sprovodi s ciljem:

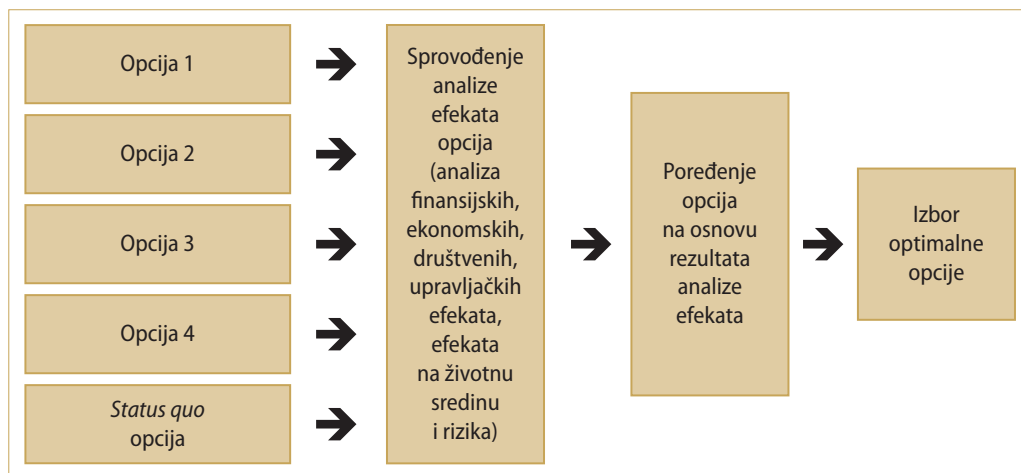
- boljeg sagledavanja, razumevanja i procene potencijalnih efekata (troškova, koristi i distribucionih efekata) mera sadržanih u dokumentima javnih politika, što uključuje i blagovremeno otkrivanje sporednih i nenamernih efekata;
- boljeg sagledavanja, razumevanja i procene stvarnih efekata koje su mere sadržane u usvojenim dokumentima javnih politika proizvele tokom sprovođenja;
- bolje međusobne usaglašenosti dokumenata javnih politika, odnosno unapređenja koordinacije aktivnosti vezanih za upravljanje javnim politikama;
- povećanja transparentnosti postupka izrade dokumenata javnih politika, kroz omogućavanje učešća svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u konsultacijama i javnoj raspravi;
- poboljšanja rada JLS, povećanja njene efikasnosti i odgovornosti, te pružanja boljih usluga fizičkim i pravnim licima;
- uspostavljanja jasne veze između sprovođenja javnih politika i sredstava za njihovo sprovođenje, te obezbeđenja dovoljnih sredstava za ove namene i precizno utvrđivanje izvora finansiranja.

Analiza efekata jeste analitički proces koji se sprovodi tokom procesa planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa radi boljeg sagledavanja promene koju

treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih, te izbora najboljih opcija, odnosno optimalne kombinacije mera za postizanje željenih promena i ostvarivanje ciljeva koji se utvrđuju dokumentima javnih politika (***ex ante* analiza efekata**). Takođe, analiza efekata se koristi i tokom sprovođenja, praćenja sprovođenja i vrednovanja učinaka mera već usvojenih javnih politika radi njihovog preispitivanja i unapređenja (***ex post* analiza efekata**). U nastavku teksta u okviru ovog poglavlja detaljnije će se obraditi *ex ante* analiza efekata, dok će se *ex post* analiza efekata posebno obraditi u okviru poglavlja broj 4.3 ovog dokumenta.

Ex ante analiza efekata se sprovodi od najranije faze planiranja i osmišljavanja javne politike, odnosno izrade i usvajanja dokumenta javne politike i propisa shodno zakonu kojim se uređuje planski sistem Republike Srbije. ***Ex ante* analiza efekata omogućava blagovremeno identifikovanje potencijalnih pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih efekata koji mogu da proizvedu mere sadržane u dokumentu javne politike, a sve sa ciljem da dokument javne politike bude formulisan tako da se njegovi potencijalni negativni efekti svedu na najmanju moguću meru.** Obim sprovođenja *ex ante* analize efekata zavisi od nivoa uticaja i prioriteta javne politike (načelo predostrožnosti) koja se usvaja, odnosno sprovodi, kao i od složenosti i opsega mera sadržanih u dokumentu javne politike (načelo proporcionalnosti).

Grafikon 4. Proces identifikovanja optimalne opcije za ostvarivanje planiranih ciljeva javnih politika.



Izvor: Ilustracija autora

Potrebno je da se tokom celog procesa sprovođenja *ex ante* analize efekata sprovede konsultacije sa ciljnim grupama i drugim zainteresovanim stranama, prikupljaju i analiziraju podaci kako bi *ex ante* analiza efekata bila što objektivnija. Vrste efekata opcija koji se analiziraju, prema Nacrtu uredbe koja uređuje metodologiju upravljanja javnim politikama, jesu sledeći:

- **Finansijski efekti** – Finansijski efekti obuhvataju efekte koje će sprovođenje predložene opcije imati za budžet JLS. Analiza finansijskih efekata podrazumeva procenu finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju svake od mera javnih politika i izvora iz kojeg se ta sredstva obezbeđuju, uz obavezno navođenje punog iznosa sredstava koji treba da se obezbedi u budžetu. Analizom finansijskih efekata se procenjuje i dugoročni uticaj predloženih opcija za ostvarivanje ciljeva javnih politika na budžet JLS (smanjenje ili povećanje javnih prihoda i/ili javnih rashoda) i na srednjoročni okvir rashoda (programski budžet).
- **Ekonomski efekti** – Ekonomski efekti obuhvataju sve one efekte koje će određena opcija javne politike imati za ekonomiju uopšte, a naročito u odnosu na pojedine grane privrede i privredne subjekte, uključujući i efekte u odnosu na industrijski rast, poljoprivrednu proizvodnju, sektor usluga, potrošnju i konkurentnost, radnu snagu i produktivnost, tehnološki i infrastrukturni razvoj, kao i na raspodelu društvenog bogatstva. Prilikom analize ovih efekata potrebno je obratiti pažnju na direktne i indirektno troškove i koristi koje će predložene opcije za ostvarivanje ciljeva javnih politika imati u odnosu na privredne subjekte (posebno mikro, mala i srednja privredna društva).
- **Društveni efekti** – Društveni efekti obuhvataju sve one efekte koje će opcija za ostvarivanje ciljeva javne politike imati na zaposlenost i tržište rada, prava radnika i kvalitet rada, socijalno uključivanje i zaštitu osetljivih grupa, jednake šanse za sve, socijalnu zaštitu, zdravlje, socijalnu sigurnost i obrazovni sistem, javno zdravlje i bezbednost. Analizom društvenih efekata sagledavaju se ključni pozitivni, negativni, direktni i indirektni efekti predloženih opcija za ostvarivanje ciljeva javne politike u odnosu na različite kategorije stanovništva, a naročito na osetljive kategorije pojedinaca ili grupa pojedinaca čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike (osobe sa invaliditetom, bolesni, stari, deca itd.), kao i za ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti. Razmatranje efekata za društvo posebno je značajno prilikom usvajanja javnih politika u oblastima razvoja ljudskih resursa i društvenog razvoja, a pre svega u oblastima socijalne politike, obrazovanja, zdravstva, stanovanja i zapošljavanja, kao i u svim drugim oblastima u kojima se ostvaruje direktan ili indirektan uticaj na stanovništvo.
- **Efekti na životnu sredinu** – Analiza efekata za životnu sredinu podrazumeva sagledavanje efekata razmatranih opcija za ostvarivanje ciljeva javne politike u odnosu na sve aspekte životne sredine, uključujući uticaj na kvalitet vode, vazduha i zemljišta, kvalitet hrane, urbanu ekologiju i upravljanje otpadom, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije, integritet i biodiverzitet ekosistema, kao i floru i faunu. Analiza efekata za životnu sredinu naročito je značajna ako se razmatraju opcije u oblastima kao što su industrija, poljoprivreda, energetika i saobraćaj, zbog obezbeđenja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme dokumenata javnih politika koji uređuju navedena pitanja. Prilikom analize i procene efekata za životnu sredinu, neophodno je poštovati načelo predostrožnosti i

raditi detaljnu analizu i procenu efekata za životnu sredinu kad god se razmatraju opcije za utvrđivanje mera javnih politika povezanih sa zdravljem građana.

- **Upravljački efekti** – Upravljački efekti obuhvataju sve one efekte koje će opcije za ostvarivanje ciljeva javnih politika imati za organe JLS i sve subjekte koji sprovode javnu politiku (uspostavljanje, organizacija, reorganizacija, povećanje ili smanjenje kapaciteta organa JLS, javnih komunalnih preduzeća, obrazovnih i naučnih institucija, centara za socijalni rad itd.). Analizom upravljačkih efekata *sagledavaju se pravni, organizacioni, upravljački i institucionalni aspekti efekata razmatranih opcija za ostvarivanje ciljeva javne politike*. Analiza ovih efekata je ključna za planiranje raspoloživih resursa neophodnih za sprovođenje definisanih opcija.

Analizom efekata je važno obuhvatiti kako direktne, tako i indirektne efekte (eksternalije). Na primer, podsticaji za nabavku sredstava za zaštitu bilja će ostvariti direktan ekonomski efekat u odnosu na poljoprivredne proizvođače koji su korisnici ovih sredstava i proizvođače ovih sredstava. Međutim, ova mera će verovatno imati indirektne efekte u odnosu na životnu sredinu zbog većeg korišćenja sredstava koja imaju potencijalno neželjena dejstva na životnu sredinu (posebno ukoliko ne postoji adekvatan sistem za prikupljanje i skladištenje otpada), ali i negativne ekonomske efekte za poljoprivredne proizvođače koji nisu korisnici podsticajnih mera, jer se dovode u nepovoljan položaj u odnosu na korisnike podsticajnih mera. U okviru metodološkog priručnika, u Prilogu 17 dat je spisak ključnih pitanja za svaki od gore navedenih efekata.

Kako bi se odgovorilo na prethodno navedene zahteve analize efekata, primenjuju se odgovarajuće analize. U zavisnosti od tipa efekata preporučuju se sledeći metodi analize:

- za analizu finansijskih efekata najčešće se primenjuju kvantitativna analiza i analiza troškova i koristi (engl. *cost-benefit analysis* – CBA) ili kombinacija ova dva analitička pristupa;
- za analizu ekonomskih efekata najčešće se primenjuju kvantitativna analiza, model standardnog troška (SCM), analiza troškova i koristi ili kombinacija sva tri analitička pristupa;
- za analizu društvenih efekata najčešće se primenjuju kvantitativna analiza, analiza troškova i koristi, SWOT analiza ili kombinacija sva tri analitička pristupa;
- za analizu efekata na životnu sredinu primenjuje se SEA (strateška procena uticaja na životnu sredinu) i EIA (procena uticaja na životnu sredinu), koje su propisane Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu;
- za analizu upravljačkih efekata najčešće se primenjuje SWOT analiza.

Model standardnog troška (SCM) jednostavna je metoda za merenje ukupnih administrativnih troškova i administrativnog opterećenja prvenstveno u poslovanju privrednih subjekata. SCM deli tzv. informacione obaveze nametnute regulisanim subjektima na specifične korake koji oni moraju preduzeti kako bi ispunili administrativnu obavezu. Na osnovu podataka o vremenu koje je potrebno da bi se udovoljilo

tim zahtevima i podataka o troškovima tih procedura, mere se ukupni administrativni troškovi. Više informacija o modelu standardnog troška (SCM) videti u okviru metodološkog priručnika, u Prilogu 12.

Analiza troškova i koristi (engl. *cost-benefit analysis* – CBA) predstavlja metod kvantitativne ekonomske analize koji se koristi prilikom evaluacije i rangiranja alternativnih mera javnih politika i regulatornih promena. CBA daje odgovore na nekoliko pitanja:

- Da li predložena opcija obezbeđuje neto društvenu korist (razlika između društvenih koristi i troškova)?
- Da li predložena opcija treba da bude usvojena?
- Koja od različitih alternativnih opcija treba da se usvoji?
- Da li treba nastaviti sa uvođenjem predloženih opcija?

Osnovne karakteristike društvene CBA su to da troškove i koristi posmatra iz perspektive društva kao celine uzimajući u obzir širok spektar uticaja, izražava koristi i troškove u novčanim ekvivalentima, odnosno monetizuje troškove i koristi. Analiza troškova i koristi može biti puna i delimična u zavisnosti od raspoloživosti podataka o tržišnim cenama i, shodno tome, mogućnosti za izražavanje troškova i koristi u novčanim jedinicama. Za više informacija o analizi troškova i koristi i primeru analize troškova i koristi, pogledati Prilog 13 u okviru metodološkog priručnika.

Kreatori javnih politika treba da budu svesni rizika koji mogu doprineti tome da se predložene opcije za ostvarivanje ciljeva javne politike ne sprovedu na planirani način, odnosno da se ne ostvare očekivani rezultati (ishodi i efekti). Zato je važno sprovesti i analizu rizika. **Analiza rizika je sistematična procena rizika koji se javljaju u oblasti javnih politika, koja obuhvata:**

1. identifikovanje svih mogućih rizika koji mogu nepovoljno da utiču na odabrane opcije za ostvarivanje ciljeva javne politike, kao i subjekte na koje se ona odnosi;
2. procenu rizika, tj. analizu verovatnoće i uticaja nepovoljnog događaja koji može da omete sprovođenje politike i postizanje planiranih rezultata (primenjuje se kvantitativna analiza i/ili SWOT analiza);
3. identifikovanje odgovora na rizike – mera koje će doprineti ublažavanju ili predupređivanju rizika.

S obzirom na to da su dugoročne i sveobuhvatne javne politike ključne za planiranje, neophodno je da nalazi analize efekata opcija za ostvarivanje ciljeva javnih politika budu pouzdani, objektivni i zasnovani na činjenicama i podacima, pri čemu je poželjno razmotriti „optimističan” i „pesimističan” scenario efekata te opcije, kako bi nadležni donosilac javnih politika mogao da sagleda ceo raspon mogućih efekata.

Pre završetka procesa sprovođenja *ex ante* analize efekata, JLS upozna je širu javnost sa predlogom dokumenta javne politike u okviru javne rasprave.

3.4.2. Sprovedenje javne rasprave o dokumentu javne politike

Zakonom o planskom sistemu RS propisano je da JLS sprovodi javnu raspravu o dokumentu javne politike (strategija, program i akcioni plan) pre njegovog podnošenja na razmatranje i usvajanje. JLS na svojoj internet stranici objavljuje nalaze sprovedene analize efekata, zajedno sa predlogom dokumenta javne politike u integralnom obliku (sa svim opcijama koje su bile predmet *ex ante* analize) najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave. Takođe, Zakonom o lokalnoj samoupravi, članom 11, propisano je da se statutom JLS propisuje obaveznost postupka javne rasprave prilikom pripreme statuta, budžeta (u delu planiranja investicija), strateških planova razvoja, utvrđivanja stope izvornih prihoda, prostornih i urbanističkih planova, kao i drugih opštih akata na osnovu predloga kvalifikovanog broja građana ili zahteva jedne trećine odbornika.

Posle završetka javne rasprave JLS sačinjava i objavljuje na svojoj internet stranici izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi, koji sadrži informacije o zainteresovanim stranama i ciljnim grupama koje su učestvovala u javnoj raspravi, kao i sugestije koje su tokom javne rasprave iznete, da li su i na koji način su te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno. JLS ažurira tekst predloga dokumenta javne politike i nalaze analize efekata u skladu sa rezultatima javne rasprave i tako ažurirane dokumente objavljuje na svojoj internet stranici.

3.4.3. Poređenje opcija i izbor optimalne opcije i definisanje mera, njihovih nosilaca i pokazatelja rezultata

Poslednji korak kod sprovođenja *ex ante* analize efekata jeste poređenje identifikovanih opcija za ostvarivanje ciljeva javne politike i **odabir one opcije koja će, prema rezultatima analiza efekata i proceni donosilaca odluka u JLS, na najoptimalniji način ostvariti planirane ciljeve javne politike.** U ovoj fazi se porede sve prednosti i svi nedostaci svake od analiziranih opcija da bi se utvrdilo koja od predloženih opcija na najoptimalniji način omogućava ostvarivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike. Rangiranje opcija od najpoželjnije do najmanje poželjne se zasniva na rezultatima prethodno sprovedenih analiza efekata.

U toku sprovođenja *ex ante* analize efekata može doći do situacije u kojoj će različite analize efekata pokazati različite i međusobno neusklađene nalaze. Takođe, može se dogoditi i to da se pojavi naknadna potreba za uzimanjem u obzir pojedinih kvalitativnih ili kvantitativnih karakteristika predloženih opcija koje nisu bile uključene u prethodno sprovedene analize efekata. U ovim slučajevima potrebno je sprovesti dodatnu, multikriterijumsku analizu (MKA).

Multikriterijumska analiza (MKA) koristi se kako bi se rangirale identifikovane opcije po zadatim kriterijumima, odabralo nekoliko opcija radi detaljnije analize, izdvojile poželjne od nepoželjnih opcija, odnosno kako bi se identifikovala najpoželjnija opcija. Pre sprovođenja multikriterijumske analize neophodno je identifikovati sve

ciljeve čije ostvarivanje se planira, kao i merljive kriterijume na osnovu kojih se može proceniti do koje mere su postavljeni ciljevi ostvareni za svaku od analiziranih opcija. Osnovni preduslov za sprovođenje multikriterijumske analize jeste da postoji više opcija koje se razmatraju, dok svaka opcija može imati više kriterijuma koji se posmatraju. Za više informacija o multikriterijumskoj analizi i primer MKA videti Prilog 14 u okviru metodološkog priručnika.

Na kraju, treba napomenuti da se u toku sprovođenja analize efekata ili nakon sprovođenja MKA analize može zaključiti da se kombinacijom pojedinih segmenata različitih predloženih i analiziranih opcija može stvoriti opcija koja na najoptimalniji način ostvaruje ciljeve javnih politika, pa se u tom slučaju kombinuju ti elementi dve i više opcija radi kreiranja jedne optimalne opcije.

Nakon izbora optimalne opcije, pristupa se preciznom definisanju mera, njihovom programiranju i budžetiranju. Za svaku od definisanih mera izabrane opcije neophodno je odrediti i pokazatelje na osnovu kojih će se pratiti stepen realizacije mere, odnosno nivo ostvarivanja učinka (engl. *output*) koji nastaje kao rezultata sprovedenih aktivnosti. Više o načinu programiranja mera možete saznati u „Priručniku za programiranje budžetske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju u jedinicama lokalne samouprave”.

Nakon izbora optimalne opcije od strane glavnog tima, predlog dokumenta javne politike se upućuje skupštini JLS na usvajanje. U okviru predloga dokumenta javne politike predstavljaju se nalazi i podaci o obimu i metodama sprovedene analize postojećeg stanja, kao i *ex ante* analize efekata kako bi nadležni donosilac (skupština JLS) imao relevantne podatke za donošenje odluke o tom pitanju i kako bi javnost bila upoznata sa razlozima donošenja tog dokumenta. Takođe, uz predlog dokumenta javne politike se prilaže i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

Konačni tekst predloga dokumenta javne politike mora da sadrži rezultate analize postojećeg stanja i preporuke za njegovo unapređenje, rezultate analize efekata opcija i detaljnije prikazane rezultate analize efekata izabrane opcije, dok celokupne analize treba da budu prikazane u okviru priloga koji su sastavni deo dokumenta javne politike. U okviru metodološkog priručnika u Prilogu 16 nalazi se struktura konačnog teksta strategije.

4. SPROVOĐENJE, PRAĆENJE SPROVOĐENJA I EVALUACIJA EFEKATA DOKUMENATA JAVNE POLITIKE

Nakon analize postojećeg stanja, analize problema, utvrđivanja ciljeva i identifikacije opcija za njihovo ostvarivanje, analize tih opcija i konačnog izbora optimalne opcije mera, ostalo je da se definišu još **institucionalni okvir za praćenje sprovođenja strategije, intervali i forma izveštavanja i način vrednovanja ostvarenih rezultata.**

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja se može sprovoditi kroz sprovođenje programa podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja (program podrške) i/ili akcionog plana. Sama sadržina programa podrške i način njegove izrade su predmet drugih priručnika, te ovom prilikom neće biti obrađivani.

Akcioni plan je dokument javne politike najvišeg nivoa detaljnosti kojim se razrađuje strategija sa ciljem da se lakše upravlja dinamikom njenog sprovođenja. Akcioni plan je po pravilu sastavni deo strategije. Akcioni plan se revidira po potrebi, u skladu sa rezultatima praćenja sprovođenja i rezultatima *ex post* analize efekata javne politike. Akcioni plan se može usvojiti za ceo period važenja strategije ili za kraći period (ne kraći od godinu dana). Preporuka autora je da izrada i sprovođenje akcionog plana prati izradu programskog budžeta i da se revidira shodno rezultatima sprovođenja mera i aktivnosti navedenih u akcionom planu. Akcioni plan mora da sadrži sledeće elemente:

- opšte i posebne ciljeve preuzete iz strategije;
- 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 (prezeti iz strategije) i mera javnih politika, a po potrebi i na nivou aktivnosti i
- informacije o propisima koje bi trebalo doneti odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere javne politike.

Primer obrasca akcionog plana i više informacija o načinu izrade akcionog plana nalazi se u okviru metodološkog priručnika u Prilogu 15.

4.1. Institucionalni okvir za praćenje

Jedinica lokalne samouprave (JLS) mora da uspostavi odgovarajući institucionalni okvir za praćenje sprovođenja strategije radi povećanja efikasnosti u sprovođenju strategije i povećanja verovatnoće ostvarivanja planiranih rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva javnih politika definisanih u strategiji. Institucionalni okvir za praćenje sprovođenja strategije čine tri osnovna elementa:

- upravljačko telo;
- koordinaciono telo i
- jasno definisani nosioci mera.

Upravljačko telo upravlja procesom sprovođenja strategije, prati napredak u sprovođenju strategije, odlučuje o predlozima za rešavanje ustanovljenih problema u sprovođenju strategije, donosi korektivne mere u slučaju da je ostvarivanje rezultata (ishodi i rezultati) ili ciljeva strategije ugroženo, po potrebi, uz obrazloženje, vrši korekciju ustanovljenih rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva i predlaže nove rezultate (ishode i efekte) ili ciljeve i usvaja izveštaje koje mu dostavlja koordinaciono telo. Upravljačko telo treba da bude sastavljeno od ključnih donosilaca odluka u okviru JLS (nosilaca političkih funkcija), bez kojih nije moguće donositi odluke vezane za sve aspekte ustanovljenih mera iz strategije, i vođe tima zaduženog za izradu strategije. U sastavu upravljačkog tela treba okupiti donosiocje odluka unutar JLS (visoke funkcionere JLS i rukovodioce nosilaca mera) koji će obezbediti upravljačku podršku za sprovođenje strategije i efikasno rešavati probleme, a posebno one probleme koje se odnose na saradnju različitih institucija u procesu sprovođenja strategije.

Koordinaciono telo koordiniše rad institucija koje su identifikovane kao nosioci mera i aktivnosti definisanih u strategiji i izveštava Upravljačko telo o napretku, problemima u sprovođenju strategijom predviđenih mera i predlozima za rešavanje ustanovljenih problema. Koordinaciono telo je dužno da održava konstantnu komunikaciju sa institucijama koje su nosioci mera i aktivnosti, da od odgovarajućih institucija pribavlja izveštaje i informacije o sprovođenju mera i aktivnosti, diskutuje o ostvarenim rezultatima i identifikovanim problemima, izrađuje preporuke za rešavanje ustanovljenih problema u sprovođenju mera i aktivnosti iz strategije, proverava da li su godišnji programi institucija usaglašeni sa predloženim merama i ciljevima iz strategije, izveštava upravljačko telo o napretku ili nedostatku napretka u sprovođenju mera i aktivnosti definisanih u strategiji i predlozima za rešavanje uočenih problema, priprema materijale za sednice upravljačkog tela i radi administrativno-tehničke poslove za upravljačko telo. Koordinaciono telo treba da čine službenici odeljenja/sekretarijata JLS nadležnog za predmetnu oblast planiranja (u našem slučaju poljoprivredu i ruralni razvoj).

Nosioce mera i aktivnosti čine institucije pod čiju nadležnost potpadaju aktivnosti vezane za mere i aktivnosti definisane u strategiji. Nosiocje mera i aktivnosti čine

službe JLS, komunalna preduzeća, razvojne agencije, ustanove i/ili organizacije koje potpadaju po nadležnost JLS. Nosioци mera i aktivnosti imaju obavezu da u svoje godišnje programe rada uvrste strategijom predviđene mere i aktivnosti koje potpadaju pod njihove nadležnosti i za čije sprovođenje su odgovorni, da sprovedu te mere i aktivnosti, izveštavaju koordinaciono telo o rezultatima sprovođenja tih mera i aktivnosti, utvrde eventualne probleme u sprovođenju mera i predlože opcije za rešavanje tih problema. Takođe, važno je da nosioци mera i aktivnosti međusobno sarađuju u okviru sprovođenja onih mera koje zahtevaju njihov usaglašen rad.

4.2. Praćenje zasnovano na rezultatima i izveštavanje

4.2.1. Praćenje zasnovano na rezultatima

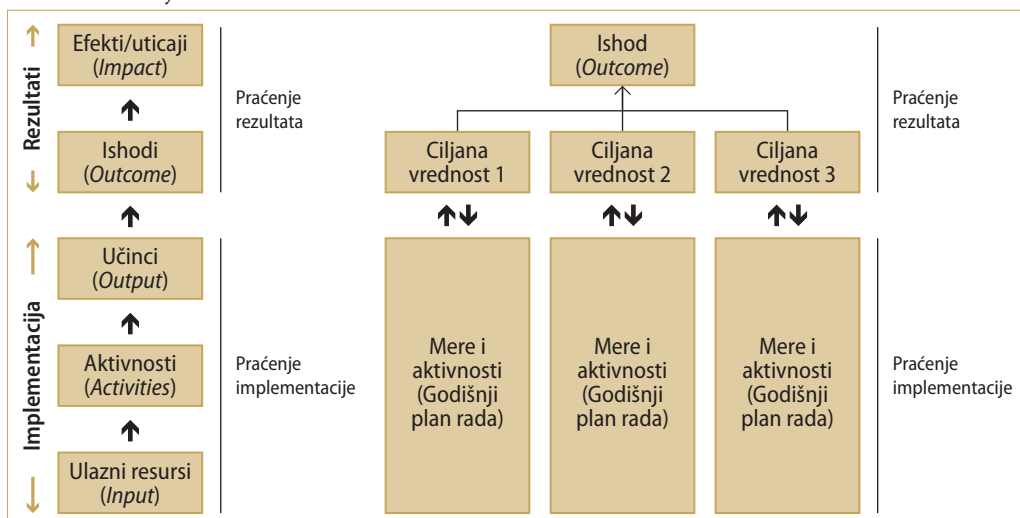
U javnom sektoru je već dugo prisutna praksa praćenja sprovođenja javnih politika i to najčešće kroz praćenje troškova, prihoda, programskih i projektnih aktivnosti, kadrovskih i drugih resursa itd. i ta praksa je zasnovana na tradicionalnom pristupu u praćenju i evaluaciji. U praksi se pokazalo da tradicionalni pristup u praćenju i evaluaciji ima ozbiljna ograničenja. Ta ograničenja onemogućuju sagledavanje kompletnog procesa implementacije javnih politika i onemogućuju pravovremeno pružanje svih potrebnih informacija o rezultatima sprovedenih javnih politika.

Kao odgovor na sve nedostatke tradicionalnog pristupa u praćenju i evaluaciji i kao odgovor na potrebe za poboljšanjem kvaliteta usluga organa javne vlasti razvijen je novi sistem za praćenje zasnovan na teoriji promena, poznat pod nazivom *praćenje i evaluacija zasnovani na rezultatima* (engl. *Results-based monitoring and evaluation – RB M&E*). Osnovna razlika između tradicionalnog pristupa u praćenju i evaluaciji i praćenja i evaluacije zasnovanih na rezultatima (*RB M&E*) ogleda se u sledećem:

- tradicionalni pristup u praćenju i evaluaciji se prevashodno fokusira na praćenje i evaluaciju ulaznih resursa (engl. *input*), aktivnosti i učinaka (engl. *output*), odnosno **fokus tradicionalnog pristupa je na pukom sprovođenju javnih politika**;
- praćenje i evaluacija zasnovani na rezultatima (*RB M&E*) kombinuju tradicionalni pristup u praćenju implementacije sa procenom rezultata (ishoda i uticaja) javnih politika, odnosno **fokus *RB M&E* je na postignutim rezultatima (ishodima i efektima)**.

Načela sistema *RB M&E* se jednako dobro primenjuju na organizacije, politike, programe i projekte. Praćenje i evaluacija zasnovani na rezultatima (*RB M&E*) predstavljaju moćan alat koji se koristi kako bi pomogao kreatorima javnih politika i donosiocima odluka da prate napredak u realizaciji javnih politika, da daju odgovor na pitanje da li su postignuti željeni ishodi (engl. *outcome*) i kakav je njihov krajni uticaj (engl. *impact*) na sve zainteresovane strane (engl. *stakeholders*) u društvu.

Grafikon 5. Osnovni tipovi praćenja (monitoringa) i veza između praćenja implementacije i rezultata.



Izvor: The Road to Results, The World Bank

Informacije zasnovane na rezultatima mogu poticati iz dva komplementarna izvora: sistema za praćenje i sistema evaluacije. Značaj i primena evaluacije se detaljno obrađuju u narednom poglavlju (poglavlje 4.3. Smernica). Oba sistema su neophodna za efikasno merenje performansi.

Praćenje napretka ili nedostatka napretka u ostvarivanju rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva javnih politika započinje sa definisanjem baznih (početnih) vrednosti posmatranih pokazatelja (indikatora). Sakupljanje podataka o početnim vrednostima analiziranih pokazatelja suštinski znači davanje odgovora na pitanje „Gde se mi sada nalazimo?”. Početne vrednosti nam pružaju informacije (kvalitativne ili kvantitativne) o vrednostima posmatranog pokazatelja na početku (ili odmah pre) planirane intervencije u vidu seta planiranih mera i aktivnosti. Polazne vrednosti posmatranih pokazatelja kreatori javne politike treba da utvrde kroz sprovođenje analize postojećeg stanja. U slučaju dobro urađene analize postojećeg stanja, definisanje baznih vrednosti će biti svedeno na formalnost (prepisivanje).

Sledeći i poslednji korak u praćenju napretka ili nedostatka napretka u ostvarivanju rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva javnih politika je definisanje realističnih ciljnih vrednosti posmatranih pokazatelja (indikatora). U suštini, ciljane vrednosti predstavljaju merljive vrednosti pokazatelja koji se žele postići za tačno određeni vremenski period (za više informacija o načinu formiranja pokazatelja videti poglavlje 3.3. Smernica). Većina rezultata na nivou ishoda (engl. *outcome*) i/ili efekata/uticaja (engl. *impact*) kompleksna je po svojoj prirodi i moguće ih je ostvariti samo u dugom roku. U tom slučaju postoji potreba da se za tako definisane rezultate ili ciljeve javnih politika uspostave merljivi međurezultati, pomoću kojih je moguće tačno pratiti stepen

ostvarenja rezultata ili cilja javne politike u kraćem vremenskom periodu (kvartal, pola godine ili jedna godina) i sa kojim potrebnim nivoom resursa. Za svaki pokazatelj rezultata i međurezultata treba da postoji samo jedna ciljana vrednost, koja obuhvata realan vremenski period u kom je ciljana vrednost ostvariva.

PRIMER ZA MEĐUREZULTAT:

- **Primer 1.** Ako je strategijom određen cilj „povećanje organske proizvodnje za 20%“ do 2022. godine, međurezultatima se može odrediti ciljana vrednost za svaku godinu zasebno (5% za 2019, 10% za 2020, 15% za 2021, i 20 % za 2022. godinu.

Praćenje zasnovano na rezultatima je kontinuirani proces sakupljanja i analize informacija o ključnim pokazateljima i upoređivanja ostvarenih rezultata sa očekivanim rezultatima, kako bi se izmerio stepen ostvarenja rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva javne politike koja se implementira. To je kontinuirani proces merenja napretka praćenjem dokaza o postizanju specifičnih i unapred utvrđenih kratkoročnih, srednjih i dugoročnih rezultata ili ciljeva javne politike korišćenjem odgovarajućih pokazatelja.

S obzirom na značaj pokazatelja u informisanju zainteresovanih strana (engl. *stakeholders*) o stepenu realizacije postavljenih rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva javnih politika, razvoj pokazatelja predstavlja osnovnu aktivnost u izgradnji sistema *RB M&E*. Tačnom specifikacijom onoga što treba da se meri i kako treba da se meri ne samo da se pomaže u praćenju napretka u ostvarivanju rezultata ili stepenu ostvarivanja ciljeva javnih politika, već ona predstavlja i moćno motivaciono i korektivno sredstvo.

U savremenim javnim upravama svi ili velika većina pokazatelja su kvantitativni (numerički) po svojoj prirodi, dok se kvalitativni (opisni) indikatori uvode kasnije kada je sistem *RB M&E* u zreloj fazi. Usled različitih ograničenja, pre svega raspoloživosti i troškova pribavljanja kvantitativnih podataka, ova praksa nije uvek moguća, pa se veći akcenat stavlja na kvalitativne (opisne) i procesne (opisuju stepen ostvarenja različitih faza procesa) pokazatelje. Kod odabira pokazatelja treba težiti tome da većina pokazatelja (ako ne i svi pokazatelji) budu kvantitativni (numerički) po svojoj prirodi.

4.2.2. Izveštavanje o postignutim rezultatima

Utvrđivanje toga o kojim zaključcima i nalazima dobijenih iz praćenja se izveštava, kome se izveštava, u kojem formatu i u kojoj dinamici, ključni je deo praćenja i evaluacije zasnovanih na rezultatima (*RB M&E*). Analiziranje podataka i izveštavanje o izvedenim zaključcima treba da:

- pruža informacije o statusu javne politike;
- identifikuje izvore eventualnih problema u sprovođenju javnih politika;
- kreira mogućnosti za razmatranje poboljšanja implementacije javnih politika;
- pruža važne informacije o trendovima i pravcima u kojima se promene odvijaju;
- pomaže u potvrđivanju ili osporavanju teorije promena iza javne politike.

Pre početka izveštavanja važno je popisati sve podatke i informacije koji bi trebalo da se nalaze u izveštajima. Potrebni podaci i informacije mogu se izvesti iz pokazatelja učinaka (engl. *output*) određenih strategijom i iz mera (aktivnosti) koje se sprovode. Vrlo je važno identifikovati koje potrebne podatke i informacije poseduju nosioci mera i aktivnosti iz strategije, a koje podatke je potrebno potražiti iz drugih izvora podataka (na primer, od Republičkog zavoda za statistiku, Poreske uprave itd.). Popis potrebnih podataka će precizno odrediti s kim je sve potrebno da koordinaciono telo ostvari komunikaciju u svrhu izrade izveštaja o rezultatima sprovođenja strategije.

U izveštajima o praćenju i sprovođenju mera i aktivnosti definisanih u strategiji treba navesti sve važne rezultate tog sprovođenja, bilo da su oni pozitivni ili negativni. Dobro uspostavljen sistem *RB MeE* treba da obezbedi mehanizam ranog upozoravanja koji će blagovremeno detektovati probleme i nedoslednosti u sprovođenju mera i aktivnosti definisanih u strategiji. Izveštavanje, odnosno izveštaj o rezultatima sprovođenja strategije mora da sadrži i objašnjenja za loše ili nedovoljno dobre rezultate u sprovođenju i treba da dokumentuje sve mere i aktivnosti koje su sprovedene da bi se identifikovani problemi i nedostaci u implementaciji strategije prevazišli.

Dinamika izveštavanja mora da bude redovna u intervalima koji su u isto vreme dovoljno kratki kako bi se obezbedilo blagovremeno izveštavanje upravljačkog tela o rezultatima sprovođenja strategije i dovoljno dugi kako bi bili usklađeni sa dinamikom pristizanja podataka i informacija o rezultatima sprovođenja strategije. **Cilj u dinamici izveštavanja je postizanje balansa između blagovremenog izveštavanja donosilaca odluka radi pravovremenog donošenja potrebnih odluka i vremena u kojem se dobijaju povratne informacije o rezultatima već sprovedenih mera i aktivnosti iz strategije.** Drugim rečima, potrebno je voditi računa o tome da donosioci odluka ne kasne u donošenju potrebnih odluka i o tome da se ne sazivaju sastanci i ne pišu izveštaji kada nisu poznati rezultati prethodno sprovedenih mera i aktivnosti iz strategije, usled čega bi se samo nepotrebno opterećivali donosioci odluka i nosioci mera i aktivnosti.

Dinamika izveštavanja treba da bude i dovoljno fleksibilna, odnosno treba da bude postavljena tako da je, u slučaju da se ukaže potreba za tim, moguće sazvati vanredne sastanke upravljačkog tela i sastavljati vanredne izveštaje. Vanredni sastanci i izveštavanje se zakazuju u slučajevima velike nužde, odnosno u slučajevima kad nastane neki problem ili kada se pojavi znatan rizik koji preči da bitno negativno utiče na sprovođenje mera ili ostvarivanje rezultata.

Zaključak je da dinamika izveštavanja treba pre svega da odgovara JLS koja strategiju sprovodi uz uzimanje u obzir gorenavedene prirode i svrhe izveštavanja. Preporuka je da se redovna dinamika izveštavanja organizuje u periodu koji nije kraći od jednog kalendarskog meseca i u periodu koji nije duži od tri kalendarska meseca (jednom kvartalno).

Na kraju, preporuka je da se izradi obrazac izveštaja o rezultatima sprovođenja strategije koju će nosioci mera i aktivnosti popunjavati. Izrada obrasca za izveštavanje tako da odgovara svim merama i njihovim nosiocima može da postane pravi izazov. Radi pravilnog i sveobuhvatnog izveštavanja donosilaca odluka, preporuka je da obrazac izveštaja sadrži sledeće elemente:

- deo koji se odnosi na tekuće ostvarene rezultate u sprovođenju strategije (podatke o sprovedenim merama i ostvarenim rezultatima);
- deo koji se odnosi na buduće mere i aktivnosti koje će se preduzeti u narednom periodu (u zavisnosti od prirode mere, period može biti dug 3, 6 ili 12 meseci);
- deo u kom će se navesti problemi i rizici koji mogu da ugroze sprovođenje strategije i
- deo koji se odnosi na preporuke za prevazilaženje navedenih problema i rizika.

Pri izradi obrasca za izveštavanje treba imati u vidu da izveštaj treba da istovremeno bude kratak i sadržajan (kratak, jasan i fokusiran na praćenje napretka, odnosno identifikovanje problema i rizika), te da ostavlja minimalni prostor za unošenje viška teksta, koji ne doprinosi praćenju napretka, odnosno identifikovanju problema i rizika.

Napominjemo da, u skladu sa Zakonom o podsticajima o poljoprivredi i ruralnom razvoju, JLS ima obavezu da podnese ministarstvu nadležnom za poljoprivredu i ruralni razvoj izveštaj o sprovođenju mera poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

4.3. Evaluacija efekata dokumenata javne politike

Evaluacija javnih politika zasnovana na rezultatima predstavlja procenu sprovedene intervencije (mera i aktivnosti) radi utvrđivanja njene relevantnosti, efikasnosti, delotvornosti, uticaja i održivosti. Namera zbog koje se pristupa procesu evaluacije javnih politika jeste da se pruže verodostojne i korisne informacije o sprovedenoj intervenciji i da se naučene pouke iz prošlih intervencija primene u budućem odlučivanju kreatora javnih politika. Evaluacija posmatra sprovedenu intervenciju iz šireg konteksta kako bi se ustanovilo da li je napredak u ostvarivanju ciljeva javne politike uzrokovan sprovedenom intervencijom ili za nastalu promenu postoji neko drugo objašnjenje. Ključne koristi koje proizlaze iz dobro sprovedene evaluacije su donošenje odluka zasnovanih na dokazima o tome koje od predloženih mera treba poboljšati i/ili replicirati, šta treba unaprediti, sa kojim praksama treba prekinuti i sa kojih mera treba pomeriti fokus.

Proces izrade evaluacije započinje se izradom *ex post* analize efekata usvojenog dokumenta javnih politika (strategije, programi i/ili akcioni planovi) radi njihovog preispitivanja i unapređenja. ***Ex post* analiza efekata predstavlja analizu postignutih učinaka, kao i efektivnosti i efikasnosti mera sadržanih u već usvojenom dokumentu javne politike, odnosno propisu tokom odnosno posle njihovog sprovođenja, radi njihovog preispitivanja i unapređenja.**

Ex post analiza efekata omogućava sagledavanje stvarnih pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih efekata koje mere sadržane u dokumentu javne politike, odnosno

propisu proizvode tokom primene, kako bi se utvrdilo da li je neophodno preduzeti dodatne i/ili korektivne mere radi smanjenja negativnih efekata na najmanju moguću meru, otklanjanja uzroka problema nastalih tokom sprovođenja javne politike, te postizanja zacrtanih rezultata (ishoda i efekata) ili ciljeva.

Ex post analizom efekata dokumenata javne politike (strategija, program i/ili akcionog plana) nakon njihovog prestanka i/ili isteka važenja se utvrđuje sledeće:

- da li su sprovedene sve mere i aktivnosti planirane dokumentima javnih politika i koji je stepen ostvarenja vrednosti pokazatelja korišćenih za merenje učinaka (engl. *output*) tih mera;
- stepen ostvarenja pokazatelja korišćenih u dokumentima javnih politika za merenje stepena ostvarenja posebnih i opštih ciljeva javne politike;
- da li su sprovedene mere imale očekivane efekte, kakve i kolike su efekte (pozitivne i negativne) proizvele na ostvarivanje posebnih i opštih ciljeva javnih politika;
- razloge zbog kojih su identifikovane mere uticale na ostvarivanje ili neostvarivanje ciljnih vrednosti pokazatelja korišćenih za merenje stepena ostvarenja posebnih i opštih ciljeva;
- mere i razloge zbog kojih su te mere proizvele indirektno pozitivne i/ili negativne efekte na realizaciju drugih mera i na stepen ostvarenja drugih posebnih ciljeva.

Stepen realizacije pokazatelja korišćenih za merenje učinaka (engl. *output*), ishoda (engl. *outcome*) i efekata (engl. *impact*) utvrđuje se uporednom analizom (poređenjem) tekućih vrednosti sa planiranim ciljnim vrednostima pokazatelja korišćenih u dokumentima javnih politika (strategija, program i/ili akcioni plan). Kod procene pozitivnih, negativnih i indirektnih efekata mera korišćenih u dokumentima javnih politika koriste se kvantitativna i kvalitativna analiza.

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije propisuje dinamiku izveštavanja o sprovođenju dokumenata javne politike (ex post analiza):

- Nakon treće godine od početka sprovođenja strategije sačinjava se izveštaj o rezultatima njenog sprovođenja. Finalni izveštaj o rezultatima sprovođenja strategije se sačinjava u roku od 6 meseci nakon isteka primene te strategije ili zajedno sa predlogom nove strategije, kojom se zamenjuje stara.
- Izveštaj o rezultatima sprovođenja programa se sačinjava po isteku svake kalendarske godine. Finalni izveštaj o rezultatima sprovođenja programa se sačinjava u roku od 6 meseci nakon isteka primene tog programa.
- Izveštaj o rezultatima sprovođenja akcionog plana sačinjava se najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja.

Sprovođenje evaluacije javnih politika se ne završava sprovođenjem *ex post* analize efekata dokumenta već usvojenih javnih politika. Koliko god da je detaljna pomenuta analiza, ona ne pruža sve informacije o efektima sprovedenih javnih politika potrebnih za donošenje konačnog suda o njihovoj uspešnosti.

***Ex post* analiza pruža podatke i informacije o rezultatima sprovođenja i efektima sprovedene javne politike iz vizure organa državne uprave. Kako bi se upotpunila slika potrebno je izvršiti evaluaciju javne politike iz vizure svih zainteresovanih strana, a posebno ciljne grupe koja je direktno pogođena merama javne politike koja je predmet evaluacije. Ovu evaluaciju po pravilu sprovodi nezavisni evaluator kako bi se izbegla pristrasnost kod utvrđivanja nalaza evaluacije.**

METODOLOŠKI PRIRUČNIK SA UPUTSTVIMA I PRIMERIMA – PRILOZI

1. UPUTSTVO ZA SPROVOĐENJE KONSULTACIJA I JAVNIH RASPRAVA

Kroz ovo uputstvo će biti predstavljeni koraci u procesu sprovođenja konsultacija i javne rasprave, kao i tehnike za sprovođenje konsultacija.

Ovo uputstvo odnosi se na:

1. analizu zainteresovanih strana
2. tehnike konsultacija
3. planiranje i sprovođenje konsultacija
4. analizu i evaluaciju konsultacija
5. javnu raspravu.

1.1. Analiza zainteresovanih strana

Različiti pojedinci, formalne ili neformalne grupe, institucije ili privredna društva mogu imati značajan interes da se određena javna politika usvoji ili ne usvoji, sprovede ili ne sprovede, kao i da ostvari ili ne ostvari svoje ciljeve. Svako od njih ima različite brige, kapacitete i interese, i zbog toga ih je neophodno pravilno razumeti i prepoznati u procesu analiziranja postojećeg stanja, postavljanja ciljeva i odabira opcija za ostvarivanje ovih ciljeva.

Analiza zainteresovanih strana je neophodna da kreatorima javne politike ukaže na to ko raspolaže potrebnim informacijama, da li predložena rešenja mogu da zadovolje potrebe krajnjih korisnika, kao i da omogući procenu ostvarivosti željenih ciljeva. Svrha ove analize je uvećanje socijalne, ekonomske i institucionalne koristi koju odabrana politika donosi svim njenim korisnicima, odnosno smanjenje mogućih negativnih uticaja te politike (uključujući i mogući konflikt između zainteresovanih strana).⁵

⁵ Priručnik za izradu logičke matrice: Ključni instrument za upravljanje projektnim ciklusom, Ministarstvo finansija, Sektor za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći.

Subjekte koji se obuhvataju analizom zainteresovanih strana možemo podeliti na:

- **direktne korisnike / ciljne grupe** – pojedinci i grupe koji imaju direktnu korist ili štetu od sprovedenih aktivnosti, odnosno oni na koje će direktno uticati sprovođenje neke aktivnosti (veliki i sitniji poljoprivredni proizvođači, dobavljači, otkupljivači, prerađivačka industrija...);
- **indirektne korisnike / ciljne grupe** – pojedinci ili grupe na koje sprovedene mere imaju indirektne efekte (društva za zaštitu životne sredine, lovačka i ribolovačka udruženja, škole...);
- **ključne partnere – institucije** koje na određen i utvrđen način učestvuju u definisanju i sprovođenju rešenja, doprinose im, utiču na njih ili imaju interes u definisanju i sprovođenju rešenja (JLS, razvojne agencije, javna komunalna preduzeća, instituti, nevladine organizacije...).

Navedena podela nije stroga, jer većina zainteresovanih strana spada u više kategorija, i zato treba da posluži kreatoru javne politike više kao podsetnik („ček lista”) pri identifikaciji zainteresovanih strana.

Identifikaciju zainteresovanih strana za određenu društvenu tematiku vršimo na osnovu odgovora na sledeća pitanja:

- Čije probleme ili mogućnosti analiziramo?
- Ko će imati koristi ili štete od predloženih rešenja i na koji način?
- Ko su uticajni eksperti iz oblasti i „lobisti”?
- Da li su identifikovani oni koji podržavaju predlog i oni koji mu se suprotstavljaju?

Ukoliko se kao predmet analize uzme održavanje irigacionih sistema i sistema zaštite od poplava, kao jednu od zainteresovanih strana identifikovaćemo ratarska gazdinstva. Mogućnost poplave i poteškoće u navodnjavanju useva su problemi koji pogadaju ova gazdinstva i prouzrokuju dugoročne negativne efekte u odnosu na njihove proizvodne mogućnosti. Kao uticajni eksperti i lobisti u oblasti se mogu identifikovati stručnjaci iz komunalnih preduzeća, instituta i građevinskih preduzeća. U zavisnosti od potencijalnih rešenja koja se razmatraju, bićemo u mogućnosti da identifikujemo one strane koje podržavaju predloženu politiku ili joj se protive.

Nakon što se na osnovu odgovora na ova pitanja sastavi spisak zainteresovanih strana, može se pristupiti i njihovoj kategorizaciji. Kategorizacija se vrši na osnovu procene uticaja i interesa zainteresovanih strana.

Procena uticaja zainteresovanih strana dobija se na osnovu odgovora na sledeća pitanja:

- Kakav politički, ekonomski uticaj i uticaj na zajednicu ima zainteresovana strana?
- Da li zainteresovana strana ima kontrolu nad strateškim resursima?
- Da li zainteresovana strana može da izvrši neformalan uticaj na javnu politiku?
- Kakvi su odnosi moći unutar različitih grupa zainteresovanih strana?
- Da li je uticaj zainteresovanih strana značajan za uspešnost javne politike?

S druge strane, procena interesa zainteresovanih strana dobija se na osnovu odgovora na pitanja:

- Koja su očekivanja zainteresovanih strana u pogledu javne politike?
- Koji su potencijalni troškovi i koristi za zainteresovane strane?
- Koje resurse zainteresovane strane mogu i hoće da mobilišu?
- Koji interesi zainteresovanih strana su u konfliktu sa ciljevima politike?

Preporuka je da se odgovori na pitanja sistematizuju kroz matricu analize zainteresovanih strana, čiji je primer dat u Tabeli 2.

Tabela 2. Matrica analize zainteresovanih strana – tema: Irigacioni sistemi i zaštita od poplava

Zainteresovane strane	Ratarska gazdinstva	Komunalno preduzeće	Izvođači u oblasti hidrogradnje
Karakteristike ZS	Vrše poljoprivrednu proizvodnju na njivama za koju je potrebno navodnjavanje i odvodnjavanje	Održava sisteme kanala i nasipe	Izvode krupne infrastrukturne projekte
Problemi sa kojima se suočavaju ZS	Neadekvatno navodnjavanje i odvodnjavanje, moguće uništenje useva	Neadekvatan budžet u odnosu na obim posla, neadekvatna organizacija	Nedostatak posla, nesigurnost i nepredvidivost tržišta
Interes ZS	Podizanje efikasnosti poljoprivredne proizvodnje	Povećanje budžeta i efikasno obavljanje poverenih poslova	Rad na velikim infrastrukturnim projektima
Uticaj na zajednicu	Važna ciljna grupa, jačina uticaja zavisi od ekonomske moći i stepena organizovanosti	Veliki uticaj, jačina zavisi od političke moći rukovodstva, visine budžeta i broja zaposlenih	Zavisi od ekonomske moći privrednog subjekta ili stepena organizovanosti granskog udruženja
Očekivanja od javne politike	Smanjenje verovatnoće poplava i omogućavanje navodnjavanja	Povećanje budžeta, nova zapošljavanja, reorganizacija	Započinjanje velikih projekata
Doprinos planiranju i sprovođenju projekata	Najvažniji korisnici i mogući finansijeri mera (kroz doprinose)	Potencijalni planeri i sprovodioci mera	Imaoci stručnog znanja i potencijalni sprovodioci mera

Izvor: Ilustracija autora

Tip sakupljenih informacija, analiziran i predstavljen u redovima ovakve matrice, može biti prilagođen različitim okolnostima. Na primer, mogu biti dodate kolone koje bi se konkretno bavile različitim interesima muškaraca i žena ili nekih ugroženih grupa kao što su deca ili stariji, u kojima bi bile podvučene veze koje postoje između zainteresovanih strana. Takođe je moguće i dodatno analizirati potencijalne koristi i troškove za pojedine zainteresovane strane u slučaju izbora različitih potencijalnih rešenja.

1.2. Tehnike konsultacija

Izbor tehnike konsultacija zavisi od raspoloživog vremena i sredstava, očekivane pouzdanosti rezultata, raspoloživosti učesnika u konsultacijama i korisnosti konsultacija. Najčešće korišćene tehnike, poređane po nivou složenosti od najjednostavnije do naj-složenije su prikupljanje pisanih komentara, fokus grupe, polustrukturirani intervjui, paneli i ankete.⁶

a) Prikupljanje komentara

Prikupljanje komentara se koristi u komunikaciji sa subjektima koji će najverovatnije biti direktno pogođeni efektima javne politike. Dokument koji je predmet konsultacija se objavljuje na sajtu ili se šalje unapred određenim subjektima na komentarisanje u predviđenom roku.

Prednosti ove tehnike se ogledaju u tome što ona omogućava da se dobiju detaljna mišljenja, stavovi i kvalitativni podaci i u tome što je relativno jeftina.

Kao nedostaci ove tehnike mogu se identifikovati moguća pristrasnost pri izboru subjekata koji učestvuju u konsultacijama ukoliko se dokument šalje na određene adrese, kao i moguća slaba informisanost subjekata o tome da je dokument objavljen i da se na njega mogu poslati komentari. Takođe, nedostatak je i relativno dug vremenski period potreban za prikupljanje i analizu komentara.

b) Fokus grupe

Fokus grupe se organizuju za unapred utvrđene grupe ispitanika koji se podstiču da razgovaraju o svojim stavovima i iskustvima u vezi sa određenom temom. One se najčešće formiraju u ranijim fazama izrade strategije i to od subjekata koji su direktno uključeni u primenu politike, bilo kao korisnici politike ili kao njeni sprovodioci.

Ispitanici iznose svoja iskustva i stavove o problemima u oblasti koja je predmet razmatranja i međusobno komuniciraju o različitim viđenjima problema i načinima za njihovo rešavanje.

Preporuka je da fokus grupa ima od 6 do 8 učesnika i moderatora koji potpitanjima usmerava tok rasprave kako bi ona bila što efikasnija i što više usmerena na temu. U zavisnosti od raspoloživog vremena, moguće je formirati više fokus grupa na kojima će se raspravljati o različitim problemima. Takođe, neophodno organizovati više fokus grupa za isti problem u zavisnosti od njegove teritorijalne rasprostranjenosti.

Rasprave u fokus grupama obično traju oko dva sata. Nakon rasprave moderator priprema izveštaj o najbitnijim delovima rasprave i predlozima, pitanjima i zaključcima koji su proistekli iz nje.

⁶ Priručnik za sprovođenje analize efekata propisa, Branko Radulović, Andreja Marušić, Đorđe Vukotić.

Dobro organizovana fokus grupa omogućava da se jasnije utvrde problemi i sugerišu potencijalna rešenja, što je njena osnovna prednost. Pored toga, u njene prednosti spadaju i relativno niski troškovi organizacije, detaljnost i dubina analize problema, kao i laka i brza primena. Navedene prednosti je čine pouzdanijom od polustrukturiranih intervjuua, uz pretpostavku da je diskusija bila fokusirana na određenu tematiku i vođena na pravi naćin.

Kad je reć o nedostacima ove tehnike, u njih spadaju potencijalna slaba zainteresovanost za ućestvovanje u fokus grupama, teškoće u usmeravanju diskusije u željenom pravcu, kao i nelagodnost ućesnika da izraze sopstveno viđenje problema u društvu drugih ućenika. Nedostaci se mogu dobrim delom ublažitii kroz dobru pripremu fokus grupe.

c) **Polustrukturirani intervjui**

Polustrukturirani intervju se sastoji od pitanja koja većim delom nisu unapred formulisana i njime se omogućavaju prilagođavanje pitanja i fokusiranje pažnje na određene teme.

Na početku se definiše oblast koja će biti tema intervjuua, a potom se intervju vezuje za konkretne probleme u toj oblasti. Nakon toga se formulišu specifićna pitanja, koja najćešće nisu unapred pripremljena, već proistiću iz samog intervjuua. Na osnovu polustrukturiranog intervjuua moguće je dobiti opšte, ali i specifićne kvalitativne i kvantitativne podatke.

Polustrukturirani intervju vodi se sa subjektima u odnosu na koje će predviđene mere imati direktne ili indirektne efekte, sa onima koji sprovode mere, kao i na sa ekspertima u datoj oblasti.

Prednost polustrukturiranih intervjuua je to što se relativno brzo organizuju i što ukazuju na neke nepoznate probleme ili nepredviđena pitanja. Takođe, ova tehnika omogućava individualni pristup ispitanicima i dosta otvoreniji razgovor o temama nego što je to moguće u okviru fokus grupe.

Osnovni nedostaci ove tehnike se odnose na nereprezentativnost dobijenih podataka, odnosno nemogućnost njihove provere, kao i na teškoće pri utvrđivanju verodostojnih zaključaka.

d) **Paneli**

Panel podrazumeva obrazovanje grupa subjekata s kojima se periodićno obavljaju konsultacije korišćenjem upitnika.

Upitnici mogu biti polustrukturirani ili potpuno zatvorenog tipa u zavisnosti od broja pitanja na koja se želi dobiti odgovor (što je više pitanja upitnik mora biti zatvoreniji).

Kako su ispitanici unapred prihvatili ućešće u panelu, procenat uspešnih intervjuua je visok, što snižava troškove i ubrzava proces konsultacija.

Panelima se mere određene efekti mera javne politike za različite vrste subjekata koji ućestvuju u panelima i kao takvi se primenjuju u okviru praćenja sprovođanja politika.

e) **Anketa**

Anketa se sprovodi radi prikupljanja kvantitativnih podataka koje poseduju subjekti obuhvaćeni anketom, ali i njihovih stavova i ocena postojećeg stanja. Navedeni podaci i činjenice se uglavnom koriste u okviru postupka izrade analize postojećeg stanja.

Anketa se vrši pomoću strukturiranih i zatvorenih upitnika kojima se intervjuiše reprezentativni uzorak subjekata iz određene oblasti. Ona može da se obavi putem telefona, interneta, pošte, ali i direktnim razgovorom.

Ovom tehnikom se dolazi do relativno pouzdanih i upotrebljivih podataka, ali po cenu često visokih troškova planiranja i sprovođenja ankete, kao i dugačkog vremenskog perioda neophodnog za njeno sprovođenje i kasniju analizu prikupljenih podataka. Takođe, u okviru anketa, zbog zatvorenog upitnika, ispitanicima nije dopušteno da iznesu svoje stavove ili tvrdnje koji sastavljač upitnika nije uzeo u obzir, a postoji mogućnost i da upitnici budu tako formulisani da podstiču ispitanike da daju poželjne odgovore. Zato kreatori javnih politika moraju pažljivo da razmotre potrebu za primenom ove tehnike.

1.3. Planiranje i sprovođenje konsultacija

Nakon izvršene analize zainteresovanih strana, potrebno je pristupiti identifikovanju načina komunikacije s njima i izboru odgovarajućih tehnika za obavljanje konsultacija sa različitim subjektima.

Za obavljanje ovog posla preporučuje se korišćenje matrice uključivanja zainteresovanih strana, predstavljene u tabeli 3. U samoj matrici su predstavljeni načini komunikacije sa zainteresovanim stranama u određenim fazama upravljanja javnom politikom, a na samom predlagачu je da odredi kad će i na koji način da komunicira sa određenom zainteresovanom stranom.

Nakon toga se pristupa dopuni matrice analize zainteresovanih strana, tako što joj se dodaje još jedan red u koji se upisuju tehnike za sprovođenje konsultacija sa zainteresovanim stranama, pri čemu je potrebno uzeti u obzir sredstva i vreme kojima se raspolaže, kao i broj subjekata koje treba obuhvatiti konsultacijama.

Pravila konsultacija:

- Konsultacije se vrše pre nego što kreatori javnih politika zauzmu odlučan stav o načinu rešavanja određenog problema.
- Zainteresovanim stranama se mora omogućiti da iskažu svoje viđenje problema i načina na koji smatraju da problem treba da se reši.

Poslednji deo u planiranju konsultacija se odnosi na određivanje vremena i mesta za vršenje konsultacija i eventualno angažovanje trećih lica u sprovođenju konsultacija.

Konsultacije se mogu sprovoditi u sklopu prikupljanja podataka za sastavljanje analize stanja, u postupku definisanja drveta problema i drveta ciljeva, u sklopu identifikovanja mogućih opcija za rešavanje problema i u okviru procesa analize efekata različitih opcija.

U okviru sprovođenja konsultacija neophodno je zainteresovanim stranama dati dovoljno vremena da iznesu svoje mišljenje, te im je potrebno poslati obaveštenje o konsultacijama 10 dana pre početka procesa konsultacija. Obaveštenje treba da prati dokumentacija koja sadrži sve neophodne informacije o predmetu konsultacija i načinu na koji su konsultacije koncipirane. Takođe, 10 dana je minimalni preporučeni rok za konsultacije u pisanoj formi (preko interneta, elektronske pošte ili pošte).

Kreatori javnih politika, uvek moraju uzeti u obzir mogućnost da nisu odabrali pravu tehniku konsultacija za određenu zainteresovanu stranu, te da će u određenim okolnostima biti potrebno odvojiti više vremena za proces kako bi se konsultacije sa određenim zainteresovanim stranama ponovile.

Takođe, preporuka je da se nakon konsultacija koje zahtevaju sastavljanje zapisnika (beležaka), u najkraćem mogućem roku pristupi njihovoj sistematizaciji i definisanju ključnih zaključaka.

Tabela 3. 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	
Evalvacija		Ratarska gazdinstva	Komunalno preduzeće Izvođači u oblasti hidrogradnje	

Izvor: Ilustracija autora

1.4. Analiza i evaluacija konsultacija

Nakon sprovedenog procesa konsultacija pristupa se analizi prikupljenih i sistematizovanih podataka, stavova, komentara i predloga. Njihovo razmatranje se poverava stručnim timovima u zavisnosti od oblasti koje timovi pokrivaju.

Neophodno je učesnike konsultacija obavestiti o tome koji su njihovi komentari i predlozi uzeti u obzir pri izradi strategije, kao i koji su odbačeni i iz kog razloga. Treba imati u vidu da učesnici očekuju da će njihov doprinos dat kroz konsultacije imati uticaj na konačno rešenje, kao i da je zbog efikasnijeg sprovođenja strategije i neophodnosti njihove buduće participacije potrebno izgraditi međusobno poverenje i poštovanje.

Nakon sprovedene analize prispelih podataka, komentara i stavova, pristupa se i evaluaciji procesa konsultacija. U okviru evaluacije se razmatraju efektivnost i efikasnost održanih konsultacija, kvalitet prikupljenih podataka i njihova upotrebljivost u izradi strategije, kao i adekvatnost korišćenih tehnika konsultacija.

Na kraju se sastavlja konačan izveštaj o sprovedenim konsultacijama koji se sastoji od kratkog prikaza procesa konsultacija (koji sadrži vreme održavanja konsultacija, tehnike korišćene u okviru procesa, broj lica koje su učestvovala, ocenu obuhvaćenosti zainteresovanih strana), kao i spiska prikupljenih informacija, komentara i sugestija sa razlozima za njihovo prihvatanje ili odbijanje. Mogući obrazac izveštaja dat je u Tabeli 4.

Tabela 4. Obrazac izveštaja o sprovedenim konsultacijama

Izveštaj o sprovedenim konsultacijama			
Kratak prikaz procesa konsultacija <ul style="list-style-type: none"> • Vreme održavanja konsultacija • Korišćene tehnike konsultacija • Broj lica koja su učestvovala u konsultacijama • Ocena obuhvaćenosti zainteresovanih strana 			
Učesnik konsultacija	Informacija/komentar/ predlog	Uzet u razmatranje / implementiran	Razlozi za prihvatanje/ neprihvatanje komentara/predloga

Izvor: Ilustracija autora

O rezultatima konsultacija je neophodno obavestiti učesnike konsultacija, a u zavisnosti od tematike, njene složenosti i poverljivosti podataka prikupljenih u postupku konsultacija, moguće je i objaviti sve ono što je u okviru konsultacija prikupljeno, što će čitav proces učiniti transparentnijim.

1.5. Javna rasprava

Javna rasprava je oblik formalnih konsultacija koje se vrše u trenutku kad je predlog strategije već na neki način koncipiran i kad su kreatori politike odredili probleme čije rešavanje je prioritetno, definisali ciljeve javne politike i verovatno se već opredelili za određenu opciju za ostvarenje ciljeva. Svrha javne rasprave je pribavljanje komentara za unapređivanje teksta strategije, informisanje javnosti o budućoj politici JLS, obezbeđenje transparentnosti celokupnog procesa koncipiranja strategije i povećanje međusobnog poverenja između javnosti i vrha JLS.

Javna rasprava započinje objavljivanjem teksta predloga strategije (koji, između ostalog, sadrži nalaze sprovedene *ex ante* analize efekata, sa svim opcijama koje su bile predmet ove analize) iza kojeg stoji JLS, programa javne rasprave i javnog poziva za učešće u javnoj raspravi. Pored elektronskog slanja komentara na objavljeni tekst predloga strategije, javna rasprava se može organizovati i u formi tribina i okruglih stolova gde se javno prezentuju određena rešenja trenutnog predloga strategije i pruža se prilika zainteresovanoj javnosti da iskaže svoje mišljenje o njima. Komentari se prikupljaju i sistematizuju u okviru izveštaja sa javne rasprave. Izveštaj se, kao i poziv za učešće na javnoj raspravi, objavljuje u na zvaničnom sajtu JLS.

U pitanju je najširi oblik konsultacija koji omogućava uključivanje u proces celokupne zainteresovane javnosti. Međutim, kako su vrlo često najvažnija rešenja već koncipirana, mogućnost uticaja javnosti na idejni pravac kreatora politike je sužena, tako da javna rasprava uglavnom za rezultat ima blage korekcije teksta dokumenta o kome se raspravlja.

Međutim, u nekim slučajevima javna rasprava može da predstavlja i poslednju kontrolu (ispit) za dokument koji je objekat rasprave, te se s vremena na vreme dešava da kreatori politike suočeni sa oštrim i argumentovanim kritikama javnosti procene da je potrebno da se dokument povuče iz dalje procedure usvajanja i vrati stručnim timovima kako bi se sporna rešenja još jednom razmotrila i koncipirala nova za koja je moguće dobiti podršku javnosti.

2. OBRAZAC 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.					
6.1.					
6.2.					
7.					
8.					
8.1.					
9.					
9.1.					
9.2.					
<i>ltd.</i>					

3. AKTIVNOSTI STRUČNIH TIMOVA

3.1. Blagovremena priprema radionica za stručne timove

U ovom delu smatraćemo da je JLS oformila svoj glavni tim, da je izabrala lica zadužena za praćenje i podršku za rad stručnih timova (koordinaciono telo), kao i da je odredila stručna lica koja će biti zadužena za izradu osnovnih inputa za rad stručnih timova (vođe stručnih timova). Jako je važno da oni koji budu zaduženi za organizaciju rada svakog stručnog tima, na bazi svojih znanja i iskustva, kao i konsultacija sa koordinacionim telom pripreme polazne analitičke osnove za rad stručnih timova (navedu preliminarna saznanja o temi, odrede početni spisak informacija potrebnih za izradu analize postojećeg stanja, definišu teme radionica stručnih timova i isplaniraju korake za sprovođenje analize postojećeg stanja). Dobar deo informacija potrebnih za izradu analize postojećeg stanja će biti identifikovan na osnovu opšteg poznavanja situacije u JLS za koju se strategija izrađuje. Ovakav pristup, gde se opšti analitički parametri i opšte poznate stvari definišu pre sastanka stručnog tima, daje dobar okvir i platformu sa jasnim zadacima i smernicama. Na taj način će rad na radionicama i diskusije biti bolje strukturirani, lakše i ciljano vođeni i obezbediće lakši put za definisanje i obezbeđivanje potrebnih podataka i rad na njihovoj analizi. Što je polazni dokument za radionicu (podloga) bolje pripremljen, to su i inputi i modifikacije brži, jednostavniji i funkcionalniji, a samim tim će i kvalitet izveštaja o analizi postojećeg stanja biti na višem nivou.

3.2. Sastav stručnog tima

Po završetku pripreme podloge za stručne timove, vođe stručnih timova u saradnji sa koordinacionim telom predlažu sastav stručnih timova (službenike JLS i zaposlene u zavisnim organizacijama, stručnjake iz oblasti, predstavnike različitih udruženja itd.). Prilikom određivanja članova stručnih timova potrebno je voditi računa o tome da se obezbedi prisustvo dovoljnog broja stručnih osoba za teme kojima će se baviti stručni timovi, ali isto tako i da se u rad stručnih timova direktno ili indirektno uključe i predstavnici zainteresovanih strana. Broj članova stručnih timova će zavisiti od veličine JLS,

kao i od značaja teme kojom će se stručni tim baviti. Treba imati u vidu da se efikasan rad na radionicama može voditi u grupi sa 6–8 članova i da će se posle određenog vremena iskazati potreba za formiranjem „užeg stručnog tima”, koji će rezultate svog rada slati na komentare ostalim članovima stručnog tima. Konačni sastav i precizne zadatke stručnih timova određuje glavni tim.

3.3. Obrazac izveštaja o sprovedenoj analizi postojećeg stanja za stručne timove

Da bi svi stručni timovi imali jednoobrazne izveštaje na osnovu kojih će se kasnije koncipirati izveštaj o sprovedenoj analizi postojećeg stanja predlog je da se sačini obrazac po kome će se u okviru radionica pripremati ovaj izveštaj. Obrazac se sačinjava uz uzimanje u obzir sadržaja analize postojećeg stanja koji je dat u samim Smernicama, u delu 3.2.2. (Sadržaj analize postojećeg stanja).

3.4. Organizacija radionica za stručne timove⁷

Nakon usaglašavanja i preliminarnog pregleda pripremljenog materijala, vođa stručnog tima u saradnji sa koordinacionim telom (pruža logističku podršku) i članovima stručnog tima dogovara termine i organizuje radionice. Dobra praksa u organizaciji radionica na kojima se zahteva doprinos većeg broja stručnjaka jeste da se pre same radionice učesnicima pošalje materijal (podloga) na kojem će se raditi. Materijal bi trebalo da čine saznanja (podaci, činjenice, hipoteze) vezana za temu do kojih je uspeo da dođe vođa stručnog tima, predložena dinamika rada stručnih timova, planirani koraci u sprovođenju analize postojećeg stanja (predloženi metodi pribavljanja podataka, planirane konsultacije, analitički alati) i obrazac izveštaja o sprovedenoj analizi postojećeg stanja. Ovako pripremljeni radni materijali se dostavljaju učesnicima radionice bar desetak dana ranije kako bi oni imali mogućnost da se dobro pripreme i daju svoj pun doprinos na radionici.

Veći broj radionica bi svakako dao bolji kvalitet i omogućio detaljnije rasprave, ali istovremeno bi otvorio i prostor i za preterano ulaženje u detalje i gubljenje fokusa sa glavne teme i potrebnih inputa. Pored toga, više radionica iziskuje i više vremena i novca za realizaciju. Preporuka je da se za sprovođenje analize postojećeg stanja organizuje

⁷ Smernice za organizovanje i održavanje radionica za stručne timove date u ovom delu odnose se na organizaciju rada stručnih timova i pri formulisanju opcija i pri sprovođenju analize efekata opcija, kao i pri programiranju mera u okviru izabrane opcije.

dvodnevna radionica na kojoj bi se stručni tim sastao u punom sastavu. Na toj radionici, uz dobru moderaciju od strane vođe, stručni tim bi dopunio pripremljeni materijal i pristupio definisanju onih specifičnih detalja koji su deo posebnih znanja (ekspertiza, iskustva, praksi i sl.) njegovih članova kroz sprovođenje metoda analize koji su odgovarajući za datu temu (*SWOT*, *PEST*, drvo problema i drugo). Nakon toga bi se formulisale preporuke za unapređenje stanja u oblasti koja je bila tema analize stručnog tima.

Stručni tim će možda, u okviru rada na ispunjenju svojih zadataka, imati potrebu za sprovođenjem konsultacija sa zainteresovanim stranama koje raspoložu određenim znanjem i informacijama, a nisu direktno uključene u rad stručnih timova, ili potrebu da se upoznaju sa praksom u datoj tematskoj oblasti u drugim JLS. U tim slučajevima potrebno je argumentovano zahtevati od glavnog tima dodatno vreme za ispunjenje zadataka stručnog tima ili novčana sredstva za sprovođenje konsultacija, angažovanje stručnjaka ili posetu drugim JLS u zemlji (ili inostranstvu).

3.5. Sastavljanje izveštaja o sprovedenoj analizi postojećeg stanja

Nakon završene radionice, vođa stručnog tima (ili „uži stručni tim”) obrađuje materijale sa radionice i priprema finalni predlog izveštaja o analizi postojećeg stanja i dostavlja ga na dalju obradu i objedinjavanje koordinacionom telu. Ukoliko postoji mogućnost za organizaciju još jedne radionice, bilo bi poželjno ponovo okupiti stručni tim i predstaviti mu krajnji rezultat rada i dobiti od njega saglasnost i potvrdu za izveštaj.

Prilikom izrade izveštaja o sprovedenoj analizi postojećeg stanja i formulisanja preporuka za njegovo unapređenje, potrebno je uzeti u obzir i postojeće strateške smernice države, ali i specifičnosti JLS i polja od interesa i značaja za lokalnu zajednicu, njene privredne subjekte i nosioce razvoja. Upravo na tim kvalitetima, resursima i potencijalima, ali i uz uvažavanje različitih negativnih aspekata i uticaja, svaka JLS treba da gradi sopstveni pravac daljeg rasta i razvoja.

3.6. Formulisanje opcija za ostvarenje definisanih ciljeva i sprovođenje analize efekata opcija (*ex ante*)

Nakon pregleda analize postojećeg stanja i razmatranja preporuka za njegovo unapređenje, glavni tim će definisati opšte i posebne ciljeve poljoprivrede i ruralnog razvoja JLS i preko koordinacionog tela ih dostaviti stručnim timovima. Od stručnih timova se očekuje da u okviru svojih tematskih oblasti formulišu opcije za ostvarivanje

definisanih ciljeva, sprovedu analizu efekata tih opcija, izvrše njihovo poređenje i predlože (u skladu sa njihovom ekspertizom) optimalnu opciju za ostvarivanje definisanih ciljeva. Izveštaj o sprovedenoj analizi efekata opcija se dostavlja koordinacionom telu na dalju obradu i objedinjavanje.

3.7. Programiranje mera izabrane opcije

Kada glavni tim izabere jednu od ponuđenih opcija, stručni tim ima zadatak da precizira mere od kojih se sastoji izabrana opcija i definiše pokazatelje (pokazatelje rezultata) na osnovu kojih će se pratiti njeno sprovođenje, odnosno ostvareni rezultati. Takođe, pristupa se njihovom programiranju i budžetiranju, raščlanjavanju na aktivnosti i određivanju rokova za njihovo sprovođenje. Ovako programirane mere stručni tim dostavlja koordinacionom telu na dalju obradu i objedinjavanje i time završava svoju ulogu u procesu izrade strategije.

4. POSTUPAK SPROVOĐENJA I PRIMER SWOT ANALIZE

SWOT analiza je instrument koji se najčešće koristi u procesima strateškog planiranja i daje dobar prikaz i poređenja unutrašnjih snaga i slabosti sa prilikama i pretnjama koje se nalaze u okruženju. Snage i slabosti su statični parametri stanja koji su direktno uslovljeni sklopom unutrašnjih faktora koji deluju na određenu pojavu u nekom području, dok su prilike i pretnje dinamičnije pojave na koje lokalni uslovi nemaju jak uticaj. Načelno, ne postoje jasna i precizna uputstva o tome šta su unutrašnji faktori od značaja, a šta faktori nametnuti od strane okruženja. Koja izjava i konstatacija će se naći u kojoj kocki tabele – to je na samim autorima strategije, kao i način na koji će je definišati. One mogu biti zasnovane na kvalitativnim opisima, kvantitativnim podacima, ali i na opisima stanja kao što su stavovi i uverenja onih koji ih iznose.

Po pravilu, **snage i slabosti su statični parametri stanja, koji su direktno uslovljeni sklopom unutrašnjih faktora koji deluju na određenu pojavu u nekom području.** Na primer, izjava da „gazdinstva ostvaruju visoke prinose u biljnoj proizvodnji” u SWOT tabeli najčešće ukazuje na to da region ima kvalitetno zemljište; „nepovoljna starosna struktura u selima” ukazuje na to da postoje migracije, po pravilu usled nedostatka radnih mesta.

Snage	Slabosti
• ... •	• ... •
Mogućnosti	Pretnje
• ... •	• ... •

Sa druge strane, **prilike i pretnje su dinamičnije pojave, na koje lokalni uslovi nemaju jak uticaj**, ali koje utiču na pravac razvoja lokalne zajednice. Na primer, „nepovoljan uticaj liberalizacije trgovine na dohodak proizvođača” nastaje kao posledica veće konkurentnosti stranih proizvoda zbog visokih subvencija koje imaju; ili „mogućnost rasta dohotka usled većeg izvoza” nastaje kao posledica šansi koje proizvođačima iz regiona donosi liberalizacija trgovine.

Na samim analitičarima je odgovornost da procene gde koju izjavu da rasporede i kako da je definišu. Izjave mogu biti direktno vezane za kvantitativne podatke, ali i zasnovane na kvalitativnim opisima, kao što su stavovi i uverenja onih koji ih iznose.

Kvalitet informacija koje se dobijaju iz *SWOT* analize zavise od onih koji su uključeni u proces izrade analize stanja, kao i od načina na koji se ovim procesom upravlja. Pojedini stavovi često se iznose neselektivno, opisujući pojedinačna zapažanja nezavisno od toga da li su to snaga, slabost, prilike ili pretnja. U takvim situacijama postoji rizik da se izvuče pogrešan zaključak na osnovu *SWOT* tabele, što potom može dovesti do pogrešno ili neprecizno formulisanih ciljeva.

Načela za izradu *SWOT* tabele su sledeća:

- Prilikom izrade *SWOT* tabele moraju se koristiti jasne formulacije i stavovi. *SWOT* tabela treba da bude pregledna, precizna i nedvosmislena slika stanja, koja sadrži parametre od značaja za odabir razvojnih ciljeva.
- Korisno je držati se načela da svaki važan segment (resursi, radna snaga, tehnologija, proizvodni lanac, životna sredina, tržište i sl.) bude predstavljen iz svih uglova – snage, nedostaci, mogućnosti i pretnje.
- *SWOT* tabela treba da bude praćena tekstem u kojem se opisuje međusobna uslovljenost i povezanost ključnih elemenata predstavljenih u tabeli. Na primer, „Opština ima bogate zemljišne resurse (7 ha po zaposlenom u poljoprivredi; 80% obradivog zemljišta), ali se oni zbog usitnjenosti poseda (5,9 ha/gazdinstvo) i nedovoljne opremljenosti mehanizacijom neracionalno koriste”; „Niska konkurentnost proizvoda predstavlja veliku pretnju za održivost gazdinstava, posebno u okolnostima uočenog nepovoljnog efekta liberalizacije tržišta na mogućnost plasmana i neadekvatne kreditne podrške”.
- Usklađenost elemenata *SWOT* tabele se mora precizno i pažljivo proveriti, jer se samo tako može izbeći opasnost od protivrečnosti, nedorečenosti i nepouzdanosti zaključaka, koji su od presudnog značaja za odabir ciljeva kao i mera podrške u kasnijim fazama.

Iako ova analiza odražava subjektivne stavove i procene onih koji učestvuju u njenoj izradi, njena velika prednost je što na pregledan i jednostavan način daje osnovne parametre postojećeg stanja, koji su od značaja za odabir razvojnih prioriteta i ciljeva. Prednosti upotrebe *SWOT* analize su to što ona može da obezbedi dobru osnovu za formulaciju strategije, ne zahteva velike troškove, relativno se lako koristi i primerena je radu u velikoj grupi učesnika.

4.1. Primer *SWOT* analize iz sektora poljoprivrede

U nastavku teksta dat je primer za potrebe bližeg objašnjavanja izrade *SWOT* analize. **Primer koji je korišćen predstavlja ilustraciju hipotetičkog slučaja i kao takav se ne može koristiti prilikom izrade budućih dokumenata javne politike.** Svrha primera je da kreatorima javnih politika ilustruje logiku koja stoji iza izrade *SWOT* analize, a nikako da pruži alternativno konačno rešenje za izradu *SWOT* analize. **Struktura, obim, obuhvat (nivo države, regiona, okruga, JLS i/ili zajednica JLS) i sadržaj *SWOT* analize moraju da budu prilagođeni potrebama i konkretnim zahtevima zbog kojih se *SWOT* analiza i sprovodi.**

Tabela 5. SWOT analiza – Prerada žita i industrijskog bilja

SLABOSTI	<ul style="list-style-type: none"> • Tehnička dotrajalost pogona • Zastarela tehnologija • Neizdiferenciran kvalitet • Zastarela tehnološka znanja zaposlenih • Malo praktičnih znanja zaposlenih 	<ul style="list-style-type: none"> • Prirodni resursi • Blizina tržišta sirovina 	SNAGE
MOGUĆNOSTI	<ul style="list-style-type: none"> • Razvrstavanje i standardizacija žita • Automatizacija i ukрупnjavanje mlinarstva • Proizvodnja polugotovih i trajnih pekarskih proizvoda • Proizvodnja durum testenine • Brendirani prodajni objekti • Novi obrazovni programi sa više prakse • Izvori znanja i iskustava iz razvijenih zemalja 	<ul style="list-style-type: none"> • Nelojalna konkurencija • Neizdiferenciran kvalitet sirovine 	PRETNJE

Tabela 6. SWOT analiza – Povrće, voće i grožđe

SLABOSTI	<ul style="list-style-type: none"> • Nestandardizovana sirovina • Nedovoljno atraktivan asortiman • Zastareli pogoni 	<ul style="list-style-type: none"> • Prirodni resursi 	SNAGE
MOGUĆNOSTI	<ul style="list-style-type: none"> • Organska proizvodnja • Vrhunski funkcionalni proizvodi • Optimizacija lanca vrednosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Niske cene proizvoda 	PRETNJE

Tabela 7. SWOT analiza – Uzgoj stoke

SLABOSTI	<ul style="list-style-type: none"> • Nedovoljno stručna radna snaga • Nerešeno pitanje otpada • Zastarela tehnologija u manjim pogonima 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradicija 	SNAGE
MOGUĆNOSTI	<ul style="list-style-type: none"> • Automatizacija i osavremenjavanje • Izvoz proizvoda životinjskog porekla i njihovih prerađevina • Potencijal tradicionalnih proizvoda 	<ul style="list-style-type: none"> • Monopol velikih proizvođača • Fluktuacija cene sirovina • Nestandardizovan kvalitet sirovina 	PRETNJE

5. PEST ANALIZA I PRIMER PEST ANALIZE

PEST analiza pruža temeljnu analizu razumevanja tržišta, identifikuje dinamiku tržišta ili faktore koji određuju profitabilnost, kao i nove trendove koji utiču na potrošače i dinamiku tržišta. Trend otkriva kretanje u budućnosti i pruža mnoge mogućnosti za one koji ga prepoznaju. Novi proizvod ili usluga verovatno će biti uspešniji ako su u skladu sa snažnijim trendovima, mada trend sam po sebi ne garantuje uspeh.

PEST analiza ili analiza eksternog okruženja identifikuje faktore koji upravljaju okruženjem u kojem se privredno društvo nalazi, kao što su BDP, stopa inflacije, produktivnost, stepen regulacije tržišta i slično. U postupku izrade *PEST* analize prate se četiri najznačajnija faktora: politički, ekonomski, društveno-demografski i tehnološko-tehnološki. Posebnu pažnju treba posvetiti njihovoj međusobnoj interakciji.

Političko-pravno okruženje – Svaka država donosi određene zakone i propise kojima se pravno reguliše tržišno okruženje i donosi dokumente javne politike kojima određuje pravce svog razvoja.

Ekonomsko okruženje – Vezano je za praćenje nekoliko ključnih ekonomskih pokazatelja koji utiču na ponašanje kupaca na tržištu. Raspoloživa kupovna moć u privredi zavisi od tekućih prihoda, cena, uštede, dugova i raspoloživih kredita. Neki od ekonomskih pokazatelja koji treba da se uzmu u obzir su sledeći: realni BDP, stope promene realnog BDP-a, inflacija, industrijska proizvodnja, poljoprivredna proizvodnja, spoljna trgovina i drugi makroekonomski pokazatelji.

Društveno-demografsko okruženje: – S obzirom na svoje karakteristike, demografski trendovi su izuzetno pouzdani na srednji i dugi rok. Stanovništvo je osnovni demografski faktor koji se prati, s obzirom da stanovnici čine tržište. Kod demografske analize neophodno je raspolagati statističkim pokazateljima poput broja stanovnika na željenom tržištu, stope rasta stanovništva u gradovima, gustine naseljenosti, starosne strukture, strukture domaćinstva, poljoprivrednih gazdinstava i slično.

Tehničko-tehnološko okruženje – Od velikog je značaja za modernizaciju proizvodnje kako industrijske tako i poljoprivredne, a sve radi ostvarivanja komparativnih prednosti u odnosu na konkurente.

U nastavku teksta dat je primer za potrebe bližeg objašnjavanja izrade *PEST* analize. **Primer koji je korišćen predstavlja ilustraciju hipotetičkog slučaja i kao takav se ne može koristiti prilikom izrade budućih dokumenata javne politike.** Svrha primera je da

kreatorsima javnih politika ilustruje logiku koja stoji iza izrade *PEST* analize, a nikako da pruži alternativno konačno rešenje za izradu *PEST* analize. **Struktura, obim, obuhvat (nivo države, regiona, okruga, JLS i/ili zajednica JLS) i sadržaj *PEST* analize moraju da budu prilagođeni potrebama i konkretnim zahtevima zbog kojih se *PEST* analiza i sprovodi.**

5.1. Primer dobro urađene *PEST* analize iz oblasti poljoprivrede – ilustracija hipotetičkog slučaja

5.1.1. Makroekonomsko okruženje

Privredna aktivnost. Ukupna privredna aktivnost u Srbiji, merena bruto domaćim proizvodom (BDP) iskazanim u stalnim cenama iz 2002. godine, beleži pad od 2,9% u 2009. godini u odnosu na prethodnu godinu. Ostvareni nivo privredne aktivnosti je viši od očekivanog na početku 2009. godine, što je posledica započetog oporavka privrede u drugoj polovini godine.

Tabela 8. Kretanje bruto domaćeg proizvoda u Srbiji

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
BDP u milijardama EUR	20,36	23,52	29,54	34,26	31,51
Stopa rasta BDP-a (cene iz 2002)	5,6	5,2	6,9	5,5	-2,9 ⁸
BDP po stanovniku u EUR	2.736	3.173	4.002	4.661	4.304

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

U strukturi BDP-a Srbije sektor poljoprivrede učestvuje sa 11,7%, sektor industrije sa 20,3%, saobraćaj sa 3,7% i sektor usluga sa 64,3%. Sektor poljoprivrede je, za razliku od drugih sektora privrede, zabeležio rast od 2,5%. Industrijska proizvodnja je opala za 12,1% u odnosu na prethodnu godinu, čemu je najviše doprineo pad u sektoru proizvodnje osnovnih metala, hemikalija i hemijskih proizvoda, prehrambenih proizvoda i nameštaja. Lančani indeksi industrijske proizvodnje ukazuju na to da je tokom 2009. godine u Vojvodini zabeležen nešto viši pad u odnosu na Srbiju – od 14,1%. Ukoliko se posmatra sektor proizvodnje prehrambenih proizvoda i pića, u 2009. godini zabeležen je pad u odnosu na prethodnu godinu od 7,6% u Srbiji, odnosno 8,3% u Vojvodini. Najveći pad u Vojvodini zabeležen je u sektoru proizvodnje pića – 21,3%, sektoru proizvodnje i konzervisanja voća i povrća – 15,7% i sektoru za proizvodnju, obradu i konzervisanje mesa i proizvoda od mesa – 10,5%. Nasuprot tome, rast je zabeležen u proizvodnji biljnih i životinjskih ulja i masti – 8,5% i proizvodnji duvanskih proizvoda – 6,8%.

8 Procena Republičkog zavoda za statistiku.

Ekonomski odnosi sa inostranstvom. Ukupna spoljnotrgovinska razmena Srbije u 2009. godini iznosila je 17.118,9 miliona EUR, što je za 25,3% manje nego u prethodnoj godini. Pri tome, vrednost izvoza je opala za 19,7% i iznosila je 5.961,6 miliona EUR, dok je vrednost uvoza iznosila 11.157,3 miliona EUR, što je za 28% manje nego 2008. godine. Pokrivenost uvoza izvozom je porasla sa 47,9% u 2008. godini na 53,4% u 2009. godini. Zahvaljujući tome, ukupni deficit je zabeležio pad od 35,6% i njegova vrednost u 2009. godini je 5.195,6 miliona EUR.

Tabela 9. Uvoz i izvoz Srbije i Vojvodine u milionima EUR

	IZVOZ			UVOZ		
	Srbija	Vojvodina	učešće Vojvodine	Srbija	Vojvodina	učešće Vojvodine
2005.	3.608,3	1.158,1	32,1%	8.439,2	2.422,1	28,7%
2006.	5.102,4	1.584,2	31,0%	10.462,6	2.947,9	28,2%
2007.	6.432,2	2.073,2	32,2%	13.506,8	3.616,8	26,8%
2008.	7.428,3	2.424	32,6%	15.494,5	4.410,7	28,5%
2009.	5.961,6	2.064	34,6%	11.157,3	3.138,1	28,1%

Izvor: Republički zavod za statistiku

Zapaža se da je učešće Vojvodine u izvozu Srbije veće od učešća u uvozu Srbije. Takođe, ako se posmatra AP Vojvodina, pokrivenost uvoza izvozom je veća nego što je to slučaj za celu teritoriju Republike Srbije i iznosila je 65,8% u 2009. godini, što je više nego u 2008. godini, kada je iznosila 55%.

Tokom 2009. godine nastavljena je tendencija pada izvoza i uvoza sa kraja prethodne godine. Glavni razlog ovakvog kretanja spoljnotrgovinske aktivnosti je svetska ekonomska kriza, koja je uslovlila pad ekonomske aktivnosti širom sveta, uključujući i Srbiju. Pad srpskog izvoza je, između ostalog, i posledica velikog smanjenja cena primarnih proizvoda na svetskom tržištu, jer oni imaju veliko učešće u strukturi izvoza Srbije. Kao glavni uzrok pada uvoza nameće se pad industrijske proizvodnje i domaće potrošnje u Srbiji.

Posmatrano po grupacijama zemalja, najznačajniji spoljnotrgovinski partner Srbije je Evropska unija, koja u izvozu Srbije učestvuje sa 53,6%, a u uvozu sa 55%. Ukoliko se Evropskoj uniji dodaju i ostale evropske zemlje, učešće u izvozu je 93,4%, a u uvozu 80,8%. Posle Evropske unije najznačajniji spoljnotrgovinski partner su zemlje potpisnice CEFTA sporazuma, sa kojima Srbija ostvaruje kontinuirane suficite, pre svega zahvaljujući izvozu žitarica i proizvoda od njih, kao i raznih vrsta pića.

Najveći suficit se ostvaruje u trgovini sa Crnom Gorom (475,7 mil. EUR), Bosnom i Hercegovinom (411,9 mil. EUR), Makedonijom (143,8 mil. EUR) i Irakom (139,6 mil. EUR), dok se najveći deficit ostvaruje u trgovini sa Rusijom (1166,1 mil. EUR) i on je posledica velikog uvoza energenata.

Najveći spoljnotrgovinski partneri prema vrednosti izvoza su Bosna i Hercegovina, Nemačka, Crna Gora, Makedonija i Rumunija, dok u uvozu vodeću ulogu imaju Rusija, Nemačka, Italija i Kina.

Zaposlenost i zarade. Tržište rada karakteriše visoka nezaposlenost, velika prikrivena nezaposlenost, nisko učešće zaposlenih u privatnom sektoru, kao i nedovoljna mobilnost radne snage. Nezaposlenost u Srbiji ima dugoročni, strukturni i tranzicioni karakter. Stopa nezaposlenosti je prilično visoka tokom prethodnih nekoliko godina, uprkos značajnim stopama rasta BDP-a. Prema podacima iz Ankete o radnoj snazi, u 2009. godini zabeležena je stopa nezaposlenosti od 17,4% ukoliko se posmatra radni uzrast (15–64 godina), dok je početkom godine iznosila 16,4%, odnosno 14% na početku 2008. godine. S obzirom na to da tržište rada prati kretanje proizvodnje sa vremenskim kašnjenjem, očekuje se dalji rast nezaposlenosti tokom 2010. godine. Stopa nezaposlenosti u Vojvodini je nešto viša nego kada se posmatra cela Srbija i ona iznosi 18,7%.

Tabela 10. Pokazatelji aktivnosti stanovništva

Pokazatelj	Srbija		Vojvodina	
	Stari 15 god. i više	Radni uzrast	Stari 15 god. i više	Radni uzrast
Stopa aktivnosti ⁹	48,9	60,5	46,9	57,1
Stopa zaposlenosti ¹⁰	40,8	50,0	38,3	46,4
Stopa nezaposlenosti ¹¹	16,6	17,4	18,3	18,7
Stopa neaktivnosti ¹²	51,1	39,5	53,1	42,9

Izvor: Republički zavod za statistiku

Aktivno stanovništvo Srbije čini 3.107.557 stanovnika, dok u Vojvodini radna snaga broji 793.917 ljudi.

Tabela 11. Struktura stanovništva prema aktivnosti

Kategorija stanovništva	Srbija	Vojvodina
Ukupno stanovništvo	7.528.262	2.007.581
Stanovništvo staro 15 godina i više	6.350.328	1.694.412
Aktivno stanovništvo	3.107.557	793.917
Zaposleni	2.590.188	648.614
Nezaposleni	517.369	145.303
Neaktivno stanovništvo	3.242.771	900.495
Lica mlađa od 15 godina	1.177.934	313.169
Lica radnog uzrasta (15–64 god.)	4.905.189	1.358.658

Izvor: Republički zavod za statistiku

Posmatrano po sektorima privrede, najveće učešće u ukupnoj zaposlenosti ima sektor poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i ono iznosi 23,9% na nivou Srbije,

9 Stopa aktivnosti je procenat aktivnog stanovništva u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina.

10 Stopa zaposlenosti je procenat zaposlenih u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina.

11 Stopa nezaposlenosti predstavlja procenat nezaposlenih u ukupnom aktivnom stanovništvu.

12 Stopa neaktivnosti je procenat neaktivnog stanovništva u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina.

odnosno 620.258 zaposlenih. Na teritoriji Vojvodine u ovom sektoru ima 146.090 zaposlenih, što predstavlja učešće od 22,5%. Slede sektori prerađivačke industrije i trgovine na veliko i malo.

Tabela 12. Broj zaposlenih u najvažnijim sektorima privrede

Sektor privrede	Srbija		Vojvodina	
	ukupno	učešće	ukupno	učešće
Ukupno	2.590.188		648.614	
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	620.258	23,9%	146.090	22,5%
Prerađivačka industrija	441.472	17,0%	122.259	18,8%
Trgovina na veliko i malo, opravke	361.326	13,9%	102.800	15,8%

Izvor: Republički zavod za statistiku

Prosečna mesečna bruto zarada u Srbiji i Vojvodini je u periodu januar–decembar 2009. godine iznosila oko 44.000 RSD, odnosno oko 460 EUR. Isplaćena prosečna mesečna neto zarada u posmatranom periodu je bila na nivou od oko 31.500 RSD odnosno oko 330 EUR.

Tabela 13. Prosečne zarade po zaposlenom po okruzima u Vojvodini u EUR¹³

Region	Januar–decembar 2009. bruto	Januar–decembar 2009. neto
Srbija	460,4	330,9
Vojvodina	452,6	325,4
Severnobački okrug	426,3	305,7
Srednjobanatski okrug	436,2	313,0
Severnobanatski okrug	424,5	305,2
Južnobanatski okrug	460,9	335,0
Zapadnobački okrug	425,8	306,4
Južnobački okrug	487,8	349,5
Sremski okrug	407,7	293,3

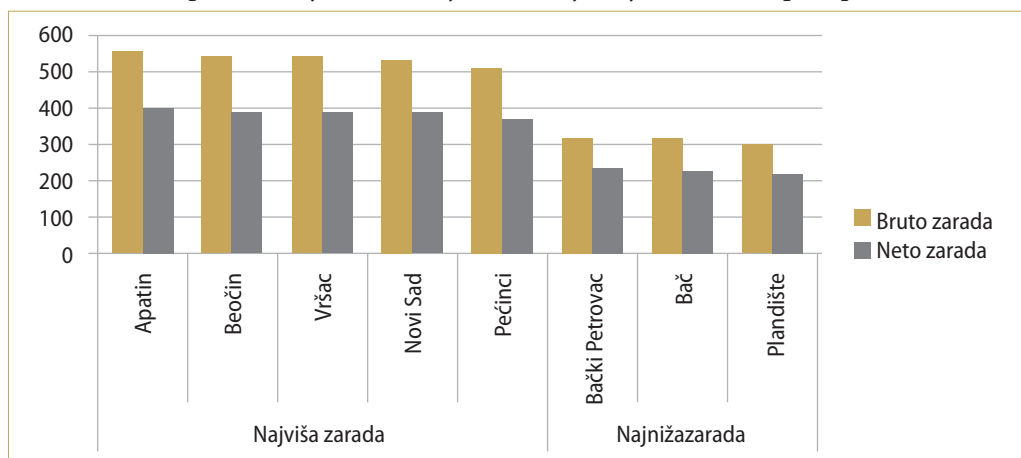
Izvor: Republički zavod za statistiku

Prosečna bruto zarada u Srbiji je u decembru u odnosu na novembar veća nominalno za 16,4%, a realno 16,5%, dok je u Vojvodini nominalni rast iznosio 18,5%, a realni 18,6%. Neto iznos prosečne zarade je u Srbiji nominalno veći za 16,5%, a realno za 16,6%, dok je u Vojvodini nominalno povećanje iznosilo 18,4%, a realno 18,5%. Ovako visok rast zarada u decembru je sezonskog karaktera i on je posledica isplate viškova, bonusa i sl. Prosečna mesečna bruto zarada isplaćivana u Srbiji tokom 2009. godine u odnosu na prosečnu zaradu u 2008. godini je veća za 8,8% nominalno, odnosno za svega 0,2% realno, s obzirom na rast troškova života od 8,6%. U Vojvodini je rast prosečne mesečne bruto zarade iznosio nominalno 8,3%, a realno svega 0,1% u odnosu na 2008. godinu. Situacija je gotovo identična kada se posmatra rast zarade bez poreza i doprinosa.

¹³ Prema srednjem kursu Narodne banke Srbije za dan 31. 12. 2009. godine 1 EUR = 95,89 RSD.

Najviša prosečna zarada u Vojvodini u 2009. godini zabeležena je u opštinama Apatin, Beočin, Vršac, Novi Sad (grad), Pećinci, Pančevo i Senta, dok su najniže zarade bile u Plandištu, Baču i Bačkom Petrovcu.

Grafikon 6. Opštine u Vojvodini sa najvećom i najmanjom zaradom po zaposlenom u EUR



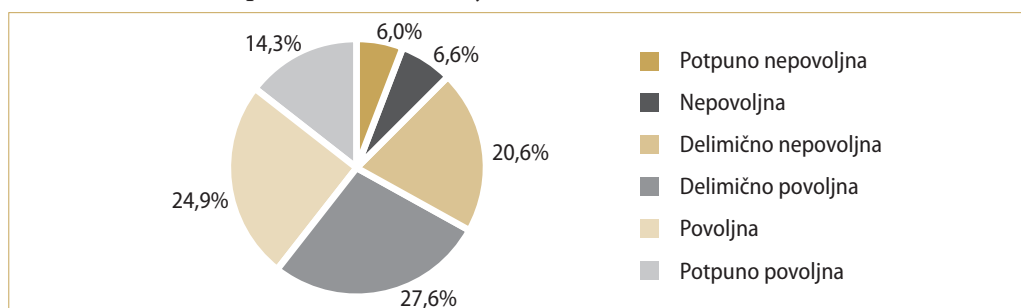
Izvor: Republički zavod za statistiku

5.1.2. Regulatorno okruženje

Poslovna klima. Sa svojom konkurentnom privredom, kvalifikovanom radnom snagom i geografskom pozicijom, Vojvodina je region u Srbiji koji nudi široke mogućnosti za ulaganje i poslovanje. Od 2001. godine preko 200 stranih investitora je uložilo više od 4,7 milijardi evra u privredu Vojvodine, zaposlivši time oko 74.000 radnika.

Prema anketi sprovedenoj među privrednicima Vojvodine, 66% anketiranih smatra da je poslovna klima u Vojvodini povoljna, dok 34% ocenjuje da se poslovna klima može još dosta unaprediti.

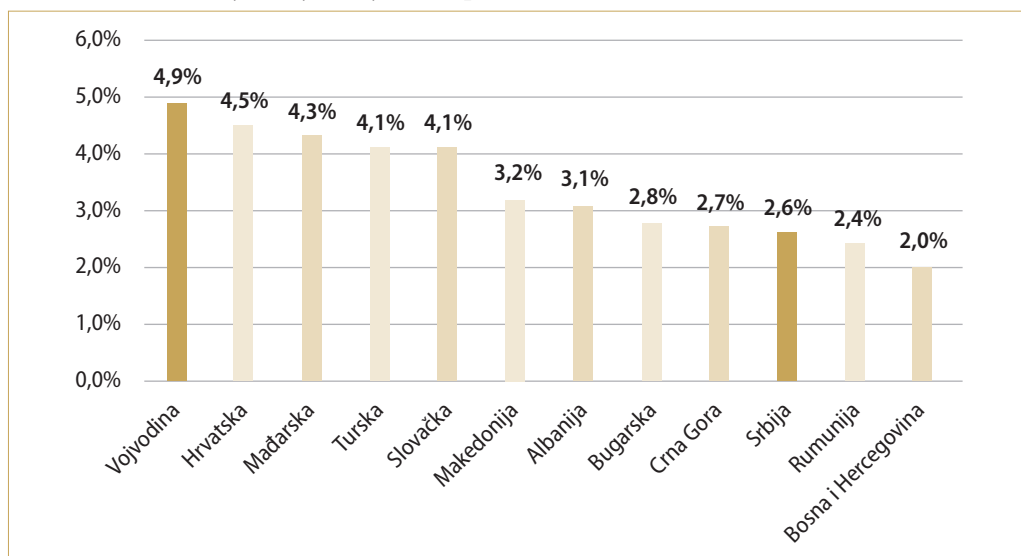
Grafikon 7. Ocena poslovne klime u Vojvodini



Izvor: CEES Magazin, Časopis za regionalnu politiku i razvoj, broj 18–19.

Svetski ekonomski forum vrši rangiranje zemalja prema konkurentnosti njihove privrede i kvalitetu ekonomskog okruženja, pri čemu se zemljama dodeljuju ocene od 1 do 7. Prema nalazima Svetskog ekonomskog foruma, Srbija ima ocenu 3,8 i nalazi se u drugoj fazi ekonomskog razvoja – fazi vođenoj efikasnošću. Prethodne godine izvršeno je terensko istraživanje¹⁴ uz primenu metodologije Svetskog ekonomskog foruma na području AP Vojvodine. Dobijeni rezultati ukazuju na to da je Vojvodina po svim posmatranim kriterijumima iznad proseka za Srbiju.

Grafikon 8. Pozicija Srbije i Vojvodine prema kvalitetu infrastrukture



Izvor: CEES Magazin, Časopis za regionalnu politiku i razvoj, broj 18–19.

Započinjanje posla. U odnosu na prethodne godine, napravljen je veliki iskorak u procedurama za započinjanje posla. Uspostavljen je jednošalterski sistem registracije objedinjavanjem procedura za otpočinjanje poslovanja na jednom mestu i elektronskim povezivanjem Agencije za privredne registre, Poreske uprave, Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja i Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Zahvaljujući tome Srbija se nalazi na nivou zemalja OECD-a, sa 7 procedura za čije je ispunjenje potrebno 13 dana.

Prema mogućnostima za dobijanje kredita Srbija je pozicionirana na četvrto mesto u svetu, odnosno prva je u regionu. U ovoj oblasti je napravljen i najveći napredak u odnosu na prethodne godine. Prilikom rangiranja zemalja u obzir su uzeti zaštita prava zajmodavaca i zajmoprimaca kroz zalog i stečajni zakon, obim i dostupnost podataka o kreditima, kvalitet podataka koji su dostupni kod kreditnog biroa, kao i procenat pojedinaca i preduzeća koji su obuhvaćeni kreditnim biroom.

¹⁴ Istraživanje je sproveo Centar za strateška ekonomska istraživanja „Vojvodina CESS”.

Slobodne zone u Vojvodini. Slobodna zona predstavlja posebno ograđen i označen deo teritorije Republike Srbije na kome se privredne aktivnosti obavljaju pod liberalnijim spoljnotrgovinskim, carinskim, poreskim i drugim uslovima, što podrazumeva i oslobađanje svih poreskih opterećenja u slučaju stranih direktnih investicija. Slobodne zone su logistički centri koji objedinjuju usluge po sistemu sve na jednom mestu – proizvodnja, skladištenje, utovar i istovar robe, transport, špediterske usluge, skraćene carinske i pojednostavljene administrativne procedure. Funkcionisanje slobodnih zona u Republici Srbiji je uređeno Zakonom o slobodnim zonama („Sl. glasnik RS”, broj 62/06), a za sva pitanja u vezi sa funkcionisanjem i razvojem slobodnih zona nadležna je Uprava za slobodne zone, koja se nalazi u okviru Ministarstva finansija.

U Vojvodini postoje tri slobodne zone: SZ Novi Sad, SZ Subotica i SZ Zrenjanin. Pored ovih slobodnih zona, u Srbiji postoji još i SZ Pirot.

Razvijena infrastruktura slobodnih zona u Vojvodini podrazumeva putnu mrežu, vodovodnu i kanizacionu mrežu, telefonske i linije ISDN, protivpožarnu i gromobransku zaštitu, snabdevanje električnom energijom od 650kW i više. U SZ Novi Sad postoji i razvijena mreža prirodnog gasa, dok je u SZ Subotica projektovana veza sa lokalnom gasnom linijom.

U okviru slobodnih zona moguće je bavljenje proizvodnom delatnošću, skladištenjem, pretovaranom i utovaranom robe, bankarstvom i finansijama, osiguranjem, putničkim uslugama, kao i drugim aktivnostima koje ne narušavaju čovekovu okolinu. Slobodne zone i same nude usluge poput otpreme, utovara i istovara robe, osiguranja, špedicije, dvadesetčetvoročasovnog obezbeđenja, administracijskih i agencijskih usluga i onlajn marketinga.

SZ Novi Sad se nalazi u Novom Sadu. U njoj se nalazi međunarodna luka smeštena na reci Dunav, čime se zona direktno povezuje sa rečnim putem Rajna–Majna–Dunav. Takođe, tu se nalaze i Novosadski sajam i sedišta vodećih banaka u Vojvodini. Promet ove slobodne zone direktno je povezan sa panevropskim koridorom 10 i voznom linijom Beč–Budimpešta–Beograd. Udaljenost slobodne zone od graničnih prelaza u susedne zemlje (Hrvatsku, BiH, Rumuniju i Mađarsku) u proseku iznosi 80 km, a udaljenost od međunarodnog aerodroma „Nikola Tesla” u Beogradu je 70 km. SZ Novi Sad obuhvata 33 hektara zemljišta, od čega je 7,5 ha zemljišta predviđeno za izgradnju, 9500 m² čini zatvoreni skladišteni prostor, a 6500 m² otvoreni skladišteni prostor.

SZ Subotica se nalazi na samom severu Vojvodine uz granicu sa Mađarskom, a time i sa Evropskom unijom. Kroz nju prolazi međunarodni autoput E-75 koji vodi od severa Švedske do Atine, povezujući se usput sa mrežom puteva koji vode ka Bliskom Istoku. Takođe, Subotica se nalazi i na međunarodnoj voznoj liniji Beč–Budimpešta–Beograd. SZ Subotica obuhvata 11 hektara zemlje, ima 13.000 m² prostora za proizvodnju, 13.000 m² zatvorenog magacinskog prostora i 313 m² kancelarijskog prostora.

SZ Zrenjanin se nalazi u Zrenjaninu, najvećem gradu u AP Vojvodini po veličini administrativne teritorije i trećem po broju stanovnika. Zrenjanin je grad koji u svom okruženju ima najviše rečnih tokova u Republici Srbiji (reke Dunav, Tisa, Begej, Tamiš, kanalska mreža hidrosistema Dunav–Tisa–Dunav), što ga i stavlja među najatraktivnije gradove za investiranje u Srbiji. Slobodna zona obuhvata površinu od oko 6 hektara,

od čega je 400 m² rezervisano za kancelarijski prostor, 6000 m² za zatvoreni skladišni prostor i 5000 m² za otvoreni skladišni prostor.

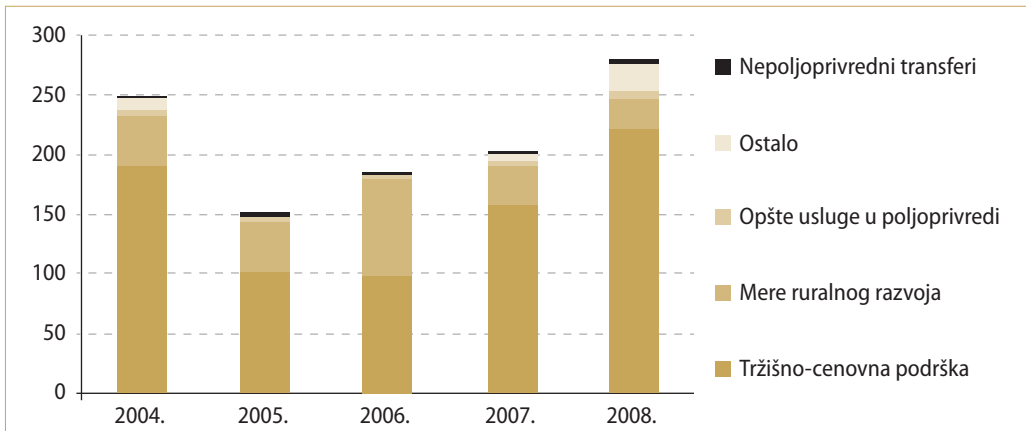
Poreski sistem. Srpski poreski sistem je poslednjih godina ostvario visoku konkurentnost u poređenju sa zemljama iz regiona. Neke od osnovnih pozitivnih strana poreškog sistema u Srbiji koje mogu značajno da smanje troškove investitorima su:

- jedna od najnižih poreskih stopa na dobit preduzeća u Evropi od 10%,
- PDV i porez na dohodak građana su među najnižima u Centralnoj i Jugoistočnoj Evropi,
- poreski krediti za investiranje u osnovna sredstva i do 80% investiranog iznosa,
- državne subvencije za nove zaposlene.

Agrarna politika i podsticaji. Mere podsticajne politike sprovode se u okviru agrarnog budžeta, koji je deo ukupnog budžeta Republike Srbije. Raspored i korišćenje sredstava budžeta za potrebe poljoprivrede i ruralnog razvoja vrše se na osnovu posebnog akta koji donosi Vlada. Obim potrebnih podsticajnih sredstava u oblasti poljoprivrede od 2006. godine projektuje se na bazi potreba za implementacijom zacrtanih ciljeva iz Strategije razvoja poljoprivrede Republike Srbije.

Po uzoru na sistem mera zajedničke agrarne politike Evropske unije (*CAP – Common Agricultural Policy*), poljoprivredna politika Srbije će biti prikazana u okviru dva glavna stuba mera. Prvi stub su direktna plaćanja i tržišne intervencije, a drugi definiše politiku ruralnog razvoja.

Grafikon 9. Obim i struktura budžetske podrške poljoprivredi Srbije u milionima EUR



Izvor: Bogdanov, N. (2010): Review of Agriculture and Agricultural Policy in Serbia, FP7 AgriPolicy project

U okviru prvog stuba agrarne podrške tržišne intervencije imaju tendenciju opadanja, dok direktna plaćanja beleže rast tokom prethodnih godina. Učešće tržišnih intervencija u prvom stubu iznosilo je 2008. godine 5%, dok je učešće direktnih plaćanja bilo 95%.

Najveći deo sredstava za tržišne intervencije se troši na izvozne subvencije. Izvozno podsticani proizvodi su: meso i drugi klanični proizvodi za jelo, mleko i proizvodi od mleka, voće za jelo, prerađevine od mesa, proizvodi od povrća i voća, pića, alkoholi i sirće. Osim izvoznih podsticaja, tržišnih intervencija u prethodnom periodu bilo je i u obliku interventne kupovine pšenice. Takođe, od posebnog značaja su mere uvozne zaštite. Pri tome, proizvodi koji se u Srbiji ne proizvode u dovoljnim količinama su manje opterećeni.

Iako je učešće direktnih plaćanja znatno poraslo tokom prethodnih godina, uvidom u način distribucije sredstava i primenjivane šeme finansiranja primećuje se da postoje značajna odstupanja od moderne evropske prakse. Plaćanja prema površini/grlu smanjena su sa 60% vrednosti podrške prvog stuba u 2005, na samo 10% u 2008. godini. U okviru ove grupe mera, početkom posmatranog perioda isplaćivani su podrška proizvođačima mleka, industrijskog bilja, kao i podsticaji za unapređenje tova junadi i proizvodnji mleka. Počev od 2007. godine podrška ratarskoj i povrtarskoj proizvodnji koncentriše se u okviru plaćanja prema korišćenim inputima, odnosno regresiraju se inputi u ratarsko-povrtarskoj proizvodnji.

Drugi stub agrarne podrške obuhvata tri grupe mera. Prva se odnosi na podizanje konkurentnosti proizvodnje hrane i šumarstva, druga na poboljšanje životne sredine i treća na poboljšanje kvaliteta života u ruralnim sredinama i diversifikaciju ruralne ekonomije.

Najveći deo budžetske podrške ruralnom razvoju čine sredstva namenjena prvoj grupi mera. Podrška unapređenju konkurentnosti uglavnom se odnosila na subvencionisanje kamatnih stopa za kredite namenjene obnovi mehanizacije. Takođe, velika sredstva su potrošena na podršku nekomercijalnim gazdinstvima, a podržavane su i sledeće aktivnosti: unapređenje voćarstva i vinogradarstva subvencionisanjem matičnih zasada, revitalizacija i eradikacije zapuštenih i zaraženih zasada, ispitivanja liste sorti, proizvodnja vina i drugih proizvoda sa zaštićenim geografskim poreklom, genetsko unapređenje mlečnog govedarstva i kvaliteta mleka.

U okviru druge grupe mera podrške ruralnom razvoju nalaze se subvencije za očuvanje biljnih i životinjskih genetičkih resursa, razvoj organske proizvodnje, zaštitu od erozija i regulisanje regionalnih vodotokova. Podrška za ovu grupu mera je vrlo skromna i iznosi do 2% sredstava namenjenih drugom stubu. Podrška u okviru treće grupe mera predviđena je u skromnim iznosima, s obzirom na probleme ruralnog siromaštva, tranzicione viškove radne snage i opredeljenja za razvoj multifunkcionalne poljoprivrede i diversifikaciju ruralne ekonomije.

Treba naglasiti da su, osim prikazanih budžetskih podsticaja ruralnom razvoju, korišćena i druga sredstva o kojima nema precizne komparativne evidencije. Osim toga, značajna sredstva plasirana su u podršku za: obnovu mehanizacije, investicije u melioracije zemljišta, uvođenje standarda kvaliteta hrane i promociju lokalnih proizvoda i manifestacija na području Vojvodine. Ove aktivnosti finansirane su iz budžeta AP Vojvodine, a programi su operacionalizovani javnim konkursima. Ruralni razvoj finansiran je i opštinskim budžetima. Na osnovu nepotpunih podataka, procenjuje se da visina ovih budžetskih podsticaja ima trend rasta, a povećava se i broj opština koje imaju specifične budžetske linije za poljoprivredu i ruralni razvoj.

5.1.3. *Proizvodnja povrća*

Proizvodnja povrća u Vojvodini odvija se na površini od oko 70 hiljada hektara, što čini manje od 5% oraničnih površina. Klimatski uslovi pogoduju gajenju srednje ranog i kasnog povrća. Na teritoriji Vojvodine zastupljeni su svi oblici proizvodnje – od baštenskog i njivskog, do proizvodnje u zaštićenom prostoru. Površine pod staklenicima i kvalitetnim platenicima se procenjuju na samo oko 30 ha.

Regioni Vojvodine u kojima se gaji povrće su:

- Severna Bačka (Tavankut, Subotica, Horgoš), gde je najzastupljenija špalirska proizvodnja kornišona i paprike;
- Južna Bačka, uz Dunav (Bački Petrovac, Begeč, Tavankut, Žabalj) – paprika, krompir, crni luk, šargarepa, bostan;
- Srem, uz Savu (Ruma, Sremska Mitrovica) – bostan i paprika;
- proizvodnja na području Banata odvija se u nekoliko mikroregiona (Mihajlovo, Lukino Selo, Banatski Brestovac), a razlog manje zastupljenosti povrtarstva u ovom području je nepovoljniji fizičko-mehanički sastav tla (teška zemljišta, slana, hladna, koja ne pogoduju povrću).

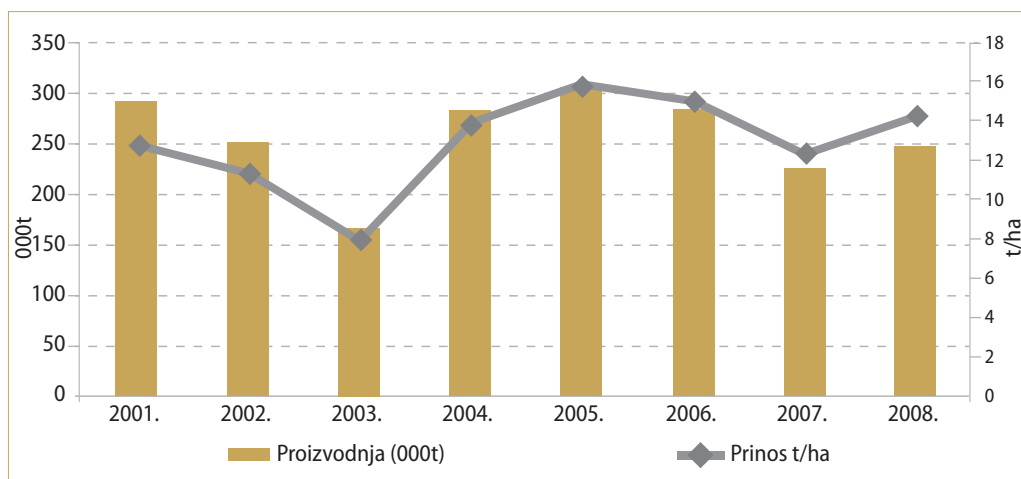
Tipovi proizvođača. Među proizvođačima je malo usko specijalizovanih gazdinstava. Proizvođači su uglavnom gazdinstva sa mešovitim ratarsko-povrtarskom proizvodnjom, gde se proizvodnjom povrća obezbeđuje bolji plodored i iskorišćenost radne snage. Najveći deo tržišnih proizvođača gaji povrće na površinama 1–5 ha, dok je onih sa proizvodnjom na preko 100 ha svega nekoliko. Proizvodnju u zaštićenom prostoru organizuju mala gazdinstva sa mlađom i bolje edukovanom radnom snagom, radi obezbeđenja gotovine. Proizvodnju u kontrolisanim uslovima na većim površinama (preko 5 ha) organizuju kompanije kojima često poljoprivreda nije osnovna delatnost. Proizvodnja krompira i crnog luka je gotovo potpuno mehanizovana, dok se u proizvodnji ostalih vrsta povrća mnogo više koristi ljudska radna snaga, pogotovo za rasađivanje (koje je samo delimično mehanizovano) i berbu. Jedno od velikih ograničenja proizvodnje je nedostatak radne snage u sezonskim radnim vrhovima. Ovaj problem prevazilazi se angažovanjem ženske radne snage sa područja Banata.

Proizvodnja i agrotehnika. Proizvodni asortiman se poslednjih godina širi, tako da se u strukturi ponude pojavljuju i vrste povrća koje nisu tradicionalno zastupljene na ovom području (različite sorte salata, krtolastog povrća i sl.). Značajnije unapređenje je postignuto usled porasta proizvodnje povrća u zaštićenom prostoru, čime je produžen period dostupnosti pojedinih vrsta povrća u svežem stanju tokom godine. Ipak, proizvođači se retko odlučuju čak i za inoviranje sortimenta, slabo poznaju potrebe i preferencije potrošača i malo inoviraju ponudu. Proizvodnja luka je izuzetno konkurentna, modernog sortimenta, seje se direktno iz semena i poštuju se agrotehnički zahtevi, pa su i prinosi 70–80 t/ha.

Proizvodnja krompira nema visoke i stabilne prinose jer proizvođači često sami proizvode seme (samo najveći proizvođači nabavljaju sortno seme krompira). U proizvodnji paprike prisutan je domaći sortiment, gde još uvek ima i starijih sorti. Grašak, boraniju i

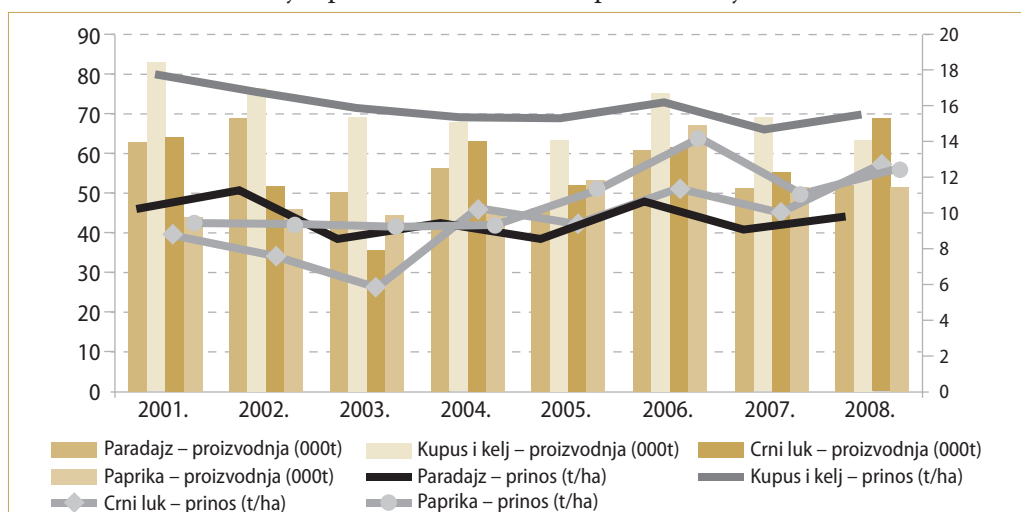
šargarepu gaje veliki proizvođači – velike privatne farme i privatizovana poljoprivredna preduzeća. Ovi usevi zahtevaju velike površine, sukcesivnu setvu i skuplju mehanizaciju, što mala gazdinstva ne mogu da obezbede. U proizvodnji ovih vrsta povrća primenjuju se savremeni sistemi uzgoja koji obezbeđuju standardni kvalitet i visok prinos proizvođa. *Global GAP* standarde uvelo je samo nekoliko najvećih proizvođača koji pretenduju da izvoze na inostrana tržišta. Nizak interes za sertifikaciju kvaliteta i sistema kontrole uslovljen je odsustvom zakonske obaveze i nepostojanjem svesti potrošača.

Grafikon 10. Obim i struktura budžetske podrške poljoprivredi Srbije u milionima EUR



Izvor: Statistical Yearbook, BSRS

Grafikon 11. Proizvodnja i prinosi osnovnih vrsta povrća u Vojvodini



Izvor: Statistical Yearbook, BSRS

Prometni lanac. Repromaterijal (seme, oprema, ambalaža) još uvek se obezbeđuje u velikoj meri iz uvoza. Uvozi se holandsko, mađarsko i u manjoj meri italijansko seme. Snabdevanje repromaterijalom organizovano je preko mreže poljoprivrednih apoteka, koja je dobro razvijena i snabdevena.

Najveći proizvođači ugovorno su povezani sa velikim trgovinskim sistemima (Metro, Maksi, Idea), dok jedan deo viškova distribuiraju i preko kvantaških pijaca u Beogradu i Novom Sadu. Ugovori se godišnje obnavljaju i njima se definišu način pakovanja, vrsta proizvoda, izgled, standard kvaliteta. Manji proizvođači prodaju viškove posrednicima – nakupcima, koji dalje distribuiraju robu prerađivačima ili izvoznocima. Posrednici su najčešće privatna lica ili kompanije, dok se mnogo ređe u prometnom lancu pojavljuju zadruge i proizvođačke asocijacije. Posrednici ne ugovaraju proizvodnju, već otkup od proizvođača vrše prema svojim tržišnim potrebama. Otkupni centri su u većim proizvođačkim mestima – Đurđevo, Gospođinci, Despotovo. Sufinansiranje proizvodnje od strane prerađivača ili otkupljivača i podela rizika ne postoje, a isplata preuzete robe jako kasni (u 2009. godini oko šest meseci). Olakšice u proizvodnji imaju samo proizvođači koji posluju preko zadruga, budući da zadruga kreditira proizvodnju pod povoljnijim uslovima nego banke i odlaže plaćanje preuzetog repromaterijala.

Skladištenje i čuvanje. Skladištenje povrća koje nema visoke zahteve u pogledu načina čuvanja, odvija se u uslovima koji ne odgovaraju savremenim standardima. Veliki proizvođači imaju svoje rashladne kapacitete i mogu da obezbede adekvatnu manipulaciju proizvodom tokom godine, dok manji proizvođači prodaju svoje proizvode u sezoni berbe i ne uspevaju da postignu bolju cenu.

Za unapređenje povrtarske proizvodnje predlaže se:

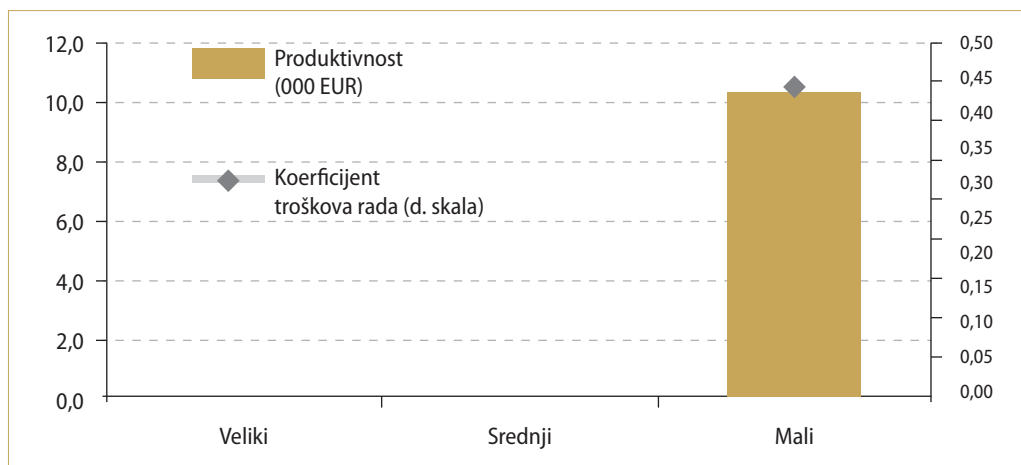
- povećanje površina pod povrćem pri čemu bi učešće povrća u setvenoj strukturi bilo 10–15%, posebno povećanje gajenja povrća kao drugog useva;
- povećanje površine pod zaštićenim prostorom (plastenici i staklenici);
- primena odgovarajućih agrotehničkih mera, gajenje kvalitetnih i otpornih sorti, korišćenje kvalitetnog semena i sadnog materijala;
- razvijanje stočarske proizvodnje i sistema za navodnjavanje (povezanost stočarstva i povrtarstva čini osnovu za očuvanje kvaliteta zemljišta, ostvarenje visokih prinosa i visokog kvaliteta povrća);
- osavremenjivanje baštenskog načina proizvodnje uvođenjem novih prinorsnijih sorti i specijalizovane mehanizacije;
- povećanje broja gajenih vrsta;
- povećanje broja istraživača i stručnjaka u proizvodnji i uspostavljanje transfera rezultata nauke u proizvodnju;
- podizanje obrazovnog nivoa poljoprivrednih proizvođača u zimskim školama, na seminarima i savetovanjima, kao i angažovanje lokalnih medija za emitovanje emisija sa raznim savetima i prenošenjem poruka, naročito prognozne službe.

Privredna društva u povrtarskoj proizvodnji. U 2008. godini u Vojvodini je finansijske izveštaje podnelo 96 privrednih društava registrovanih za poslove gajenja povrća, cveća i ukrasnog bilja. U njima je bilo zaposleno 255 radnika. Sva privredna društva su male veličine. Ističu se privredna društva Južnobačkog okruga (47 privrednih društava sa 100 zaposlenih), odnosno Srednjobanatskog okruga (4 privredna društva sa 90 zaposlenih). Najveći broj privrednih društava je u privatnoj svojini, 70 sa 244 zaposlenih. U 2008. godini je bilo još 2 privredna društva u društvenoj svojini, u kojima je bilo 10 zaposlenih. U 2008. godini oko 5,3% vrednosti kapitala vojvođanskih preduzeća iz ove oblasti nalazilo se u stranom vlasništvu (unutar privatne svojine taj udeo je 5,4%).

Posmatrana privredna društva su u 2008. godini iskazala poslovne prihode u iznosu od 18,6 miliona evra i generisala bruto dodatnu vrednost (BDV) od oko 2,6 miliona evra, što jedva da je 0,3% ukupne novostvorene vrednosti sektora agrobiznisa u Vojvodini. Njihov poslovni rezultat (EBIT) u 2008. godini je iznosio 577,2 hiljade evra, a njihov bruto rezultat (EBITDA) 962,6 hiljada evra. Usled visokih finansijskih rashoda (kamate), rezultat pre oporezivanja (EBT) jeste negativan i iznosi -143,7 hiljada evra. Neto dobitak u iznosu oko 188 hiljada evra zabeležen je jedino u 4 privredna društva Srednjobanatskog okruga.

U 2008. godini produktivnost u oblasti gajenja povrća, cveća i ukrasnog bilja, izražena kao odnos novostvorene vrednosti i broja zaposlenih, iznosila je oko 10,4 hiljade evra po zaposlenom. Koeficijent troškova rada je u isto vreme u proseku iznosio 0,45. Produktivnost iznad zabeleženog proseka imaju privredna društva Južnobačkog okruga (produktivnost od 13,1 hiljade evra po zaposlenom, odnosno koeficijent troškova rada od 0,40) i privredna društva Srednjobanatskog okruga (produktivnost od 11,4 hiljada evra po zaposlenom i koeficijent troškova rada od 0,37).

Grafikon 12. Produktivnost i troškovi rada u 2008. godini – gajenje povrća, cveća i ukrasnog bilja (privredna društva razvrstana prema veličini)



Izvor: Agencija za privredne registre

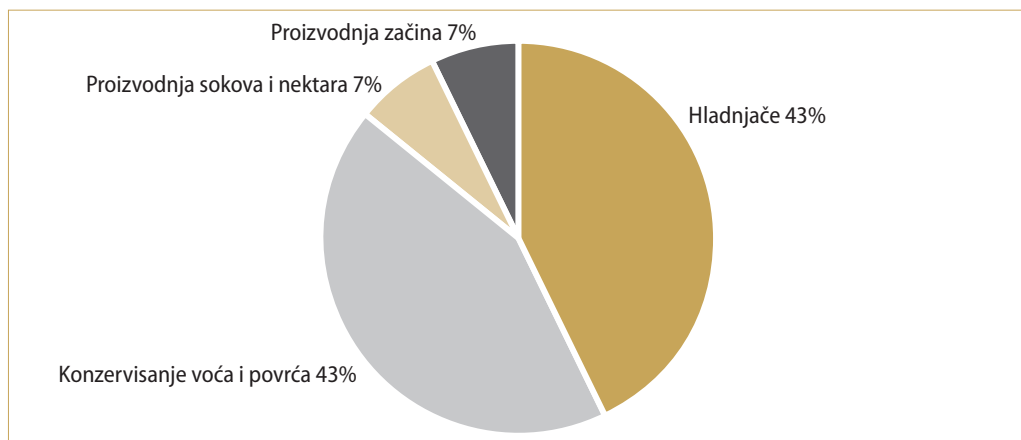
Prerada voća i povrća. Pogoni za preradu voća i povrća, hladnjače, pogoni za konzerviranje voća i povrća uz primenu toplotnih tretmana, pogoni za sušenje voća i povrća i proizvodnju začina građeni su ili proširivani širom Vojvodine s iniciranjem intenzivne proizvodnje voća i povrća od početka 50-ih godina 20. veka. Kapaciteti su bili dimenzionisani tako da pokriju daleko šire tržište, koje je podrazumevalo plasman u druge delove bivše zajedničke države i inostrano tržište.

Sa raspadom bivše SFRJ i uvođenjem trgovinskih sankcija, veliki prerađivači voća i povrća postepeno gube na snazi i tržišnim pozicijama. Tokom devedesetih, a posebno nakon 2000. godine u ovom sektoru otvaraju se pogoni iza kojih stoji privatni kapital, opremljeni najsavremenijim tehnologijama. Od postojećih kapaciteta oni uspešno privatizovani počinju da se oporavljaju i nalaze mesto na tržištu, dok se jedan broj manje uspešno privatizovanih i dalje bori za opstanak.

Konkurencija. Stanje u okviru sektora prerade voća i povrća sagledano je na bazi:

- nestrukturiranih telefonskih intervjuja sa menadžmentom i stručnjacima vodećih proizvođača u sektoru;
- ankete sprovedene u preduzećima iz sektora prerade voća i povrća kojom je obuhvaćen uzorak od 28 preduzeća; anketu su popunjavali odabrani predstavnici menadžmenta preduzeća, uglavnom visokoobrazovani, sa značajnim stažom i iskustvom u struci; u strukturi anketiranih preduzeća bilo je po 40% vrlo malih preduzeća sa do 20 zaposlenih i preduzeća sa 20 do 100 zaposlenih, a ostalo su bila preduzeća sa 100 do 250 zaposlenih, što adekvatno reprezentuje strukturu ovog sektora.

Grafikon 13. Struktura ispitanika – prerada voća i povrća



Intenzitet i odlike konkurencije na tržištu proizvoda od voća i povrća sagledani su na osnovu stavova anketiranih preduzeća u odnosu na kvalitet, asortiman, cenu, trendove proizvodnje i prodaje, istraživanje tržišta i aktivnosti u vezi sa marketingom.

U preradi voća i povrća većina proizvođača smatra da ima prosečan asortiman i prosečnu, neupečatljivu ambalažu, ali preko 60% anketiranih proizvođača smatra da im je

kvalitet proizvoda bolji u odnosu na konkurenciju. Proizvođači u preradi voća i povrća manje ili više učestalo rade na inoviranju proizvodnog programa i samih proizvoda.

Mali broj proizvođača koji su izgradili izdiferencirane proizvodne linije (organski proizvodi, proizvodi bez aditiva) drže cene na nivou višem od proseka, dok većina pozicionira proizvode tako da budu jeftiniji od uvoznih. Oko četvrtine anketiranih proizvođača pozicionira se na tržištu na osnovu najnižih cena.

Više od polovine proizvođača smatra da će trend proizvodnje u nastupajućem periodu imati porast, dok za trendove prodaje porast prognozira skoro 2/3 anketiranih proizvođača.

S aspekta **tržišta nabavke** konstatovano je da se u proizvodnji voća i povrća skoro isključivo koriste sirovine domaćeg porekla. Prerađivači voća i povrća ocenjuju kvalitet sirovina kao prihvatljiv do vrlo visok, a njihovu cenu kao prihvatljivu ili čak nisku. Ocenu da je cena sirovina visoka dali su uglavnom veliki proizvođači konzerviranog voća i povrća. Uvozne sirovine, i to sa udelom koji ne prelazi 30%, koriste proizvođači začina i biljnih mešavina.

Može se reći da na **tržištu prodaje** proizvoda od voća i povrća vlada velika konkurencija. U sektoru prerade voća i povrća začini, voćni sokovi i sveže i smrznuto voće i proizvodi od njih predstavljaju tražene proizvode, dok proizvođači konzerviranog voća i povrća tvrde da svoje proizvode na tržištu teško plasiraju.

Ciljno tržište prerađivača voća i povrća je uglavnom srednja klasa, osim pojedinih velikih proizvođača konzerviranog voća i povrća koji su kao ciljno tržište odredili potrošače niske platežne moći. Hladnjače proizvode plasiraju uglavnom ka maloprodajnim objektima i drugim preduzećima, a proizvođači začina i konzerviranog voća i povrća pre svega prema veleprodajnim lancima. Većina proizvođača koji se bave preradom voća i povrća svoje proizvode izvozi, a pojedini rade samo za izvoz.

Ograničenja za širenje obima proizvodnje u sektoru prerade voća i povrća su distribuirana po proizvođačima na različite uzroke koje nije moguće povezati sa podsektorom prerade (hladnjače, konzerviranje, proizvodnja začina). Po opadajućoj učestalosti anketirana preduzeća isticala su sledeća ograničenja: niske cene proizvoda (33%), niska tražnja proizvoda na tržištu (28%), nedostatak kredita (22%), nedovoljni kapaciteti (17%), nedostatak kvalitetne radne snage (11%) i nedostatak sirovina (11%).

Gotovo svi anketirani proizvođači potvrdili su da imaju visok ili previsok odnos potraživanja i dugovanja, što ukazuje na to da u ovom sektoru postoje problemi sa napolatom potraživanja.

U ovom sektoru polovina anketiranih proizvođača, mahom u podsektoru proizvodnje sokova i konzerviranja voća i povrća, tvrdi da postoji problem monopolskog ponašanja.

Iako većina prerađivača u sektoru prerade voća i povrća radi na tome da svoju liniju proizvoda učini prepoznatljivim brendom na lokalnom ili na širem tržištu, po mišljenju stručnjaka, većina proizvođača, osim retkih izuzetaka, plasira proizvode koji su samo jedni od mnogih u ovoj grupi.

Zakonski okvir i standardi. Osnovni zakonski okvir proizvodnje hrane pa samim tim i prerade voća i povrća daje Zakon o bezbednosti hrane, koji je na snagu stupio

u junu 2009. godine. Ovim zakonom je zakonodavno okruženje u kom posluju proizvođači hrane najvećim delom harmonizovano sa praksom koja se primenjuje u EU. Donošenje ovog zakona pored ostalog:

- nameće uvođenje sistema *HACCP* i dobre higijenske i proizvođačke prakse kao zakonskog imperativa bez obaveze sertifikacije sistema;
- uvodi obavezu upisivanja svih objekata koji se bave proizvodnjom hrane u registar koji vodi Ministarstvo poljoprivrede;
- uvodi obavezu štedljivosti u celom toku lanca proizvodnje od sirovine do finalnog proizvoda u prodaji, kao i obavezu proizvođača da obezbedi preduslove za opoziv i povlačenje sa tržišta svih proizvoda za koje se utvrdi da su neispravni;
- vezuje učestalost i strukturu ispitivanja sirovina, poluproizvoda i proizvoda za načelo analize rizika;
- uvodi programe monitoringa kvaliteta i bezbednosti proizvoda.

Važeća vertikalna i horizontalna regulativa¹⁵ koja definiše kvalitet i bezbednost proizvoda iz ovog sektora još nije harmonizovana sa EU.

U sektoru prerade voća i povrća oko 2/3 prerađivača ima usaglašen sistem upravljanja bezbednošću proizvoda sa principima i standardima koji regulišu ovu oblast (*HACCP* ili *ISO 22000*), dok oko 1/3 prerađivača ima usaglašen sistem menadžmenta sa zahtevima standarda *ISO 9001*.

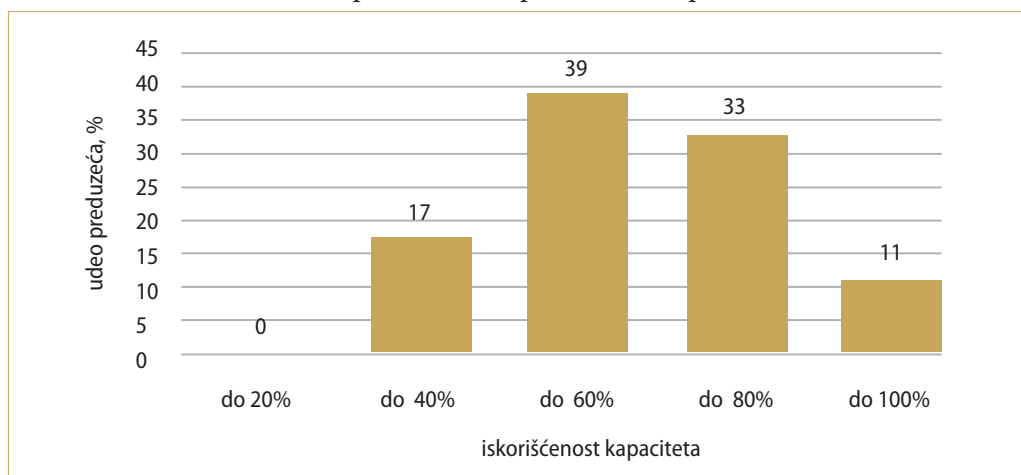
Prerađivači voća i povrća kao značajniji otpad apostrofiraju biljni otpad, ali na njegovoj valorizaciji i rešavanju nije značajnije rađeno. Preduzeća, sa izuzetkom malog broja vodećih kompanija, nemaju uvedene standarde upravljanja zaštitom životne sredine (*ISO 14001*), odnosno upravljanja bezbednošću i zdravljem zaposlenih (*OHSAS 18001*).

Tehničko tehnološki kapaciteti. U sektoru prerade voća i povrća izdiferencirao se jedan broj preduzeća, i to kako hladnjača, tako i pogona za konzerviranje voća i povrća, odnosno proizvodnju voćnih sokova i proizvodnju začina, koji su mnogo uložili u svoje proizvodne linije ili pak inovirali kompletne pogone. U ovim pogonima primenjuju se najsavremenije tehnologije. Jedan broj preduzeća, posebno hladnjača i pogona za konzerviranje voća i povrća, ostao je na nivou zastarelih tehnologija, sa zapuštenim pogonima u kojima nije dovoljno investirano čak ni u tekuće održavanje i kod kojih se bez dodatnih investicija dovodi u pitanje održivost, čak i s aspekta bezbednosti proizvoda.

¹⁵ Pravilnik o kvalitetu proizvoda od voća, povrća i pečurki i pektinskih preparata („Sl. list SFRJ”, br. 1/79, 20/82, 39/89 – dr. pravilnik, 74/90 i 46/91 – dr. pravilnik, „Sl. List SRJ”, br. 33/95 – dr. pravilnik i 58/95 i „Sl. list SCG”, br. 56/2003 – dr. pravilnik, 4/2004 – dr. pravilnik i 12/2005 – dr. pravilnik), Pravilnik o kvalitetu voćnih sokova, koncentrisanih voćnih sokova, voćnih nektara, voćnih sokova u prahu i srodnih proizvoda („Sl. list SRJ”, broj 33/95 i „Sl. list SCG”, br. 56/2003 – dr. pravilnik i 4/2004 – dr. pravilnik), Pravilnik o kvalitetu voća, povrća i pečurki („Sl. list SFRJ”, br. 29/79, 53/87 i „Sl. list SCG”, broj 31/2003 – dr. pravilnik), Pravilnik o kvalitetu začina, ekstrakata začina i mešavina začina („Sl. list SFRJ”, br. 4/85 i 84/87 i „Sl. list SCG”, br. 56/2003 – dr. pravilnik i 4/2004 – dr. pravilnik), Pravilnik o mikrobiološkoj ispravnosti namirnica u prometu („Sl. list SRJ”, br. 26/93, 53/95 i 46/2002), Pravilnik o količinama pesticida, metala i metaloida i drugih otrovnih supstancija, hemioterapeutika, anabolika i drugih supstancija koje se mogu nalaziti u namirnicama („Sl. list SRJ”, br. 5/92, 11/92 – ispr. i 32/2002).

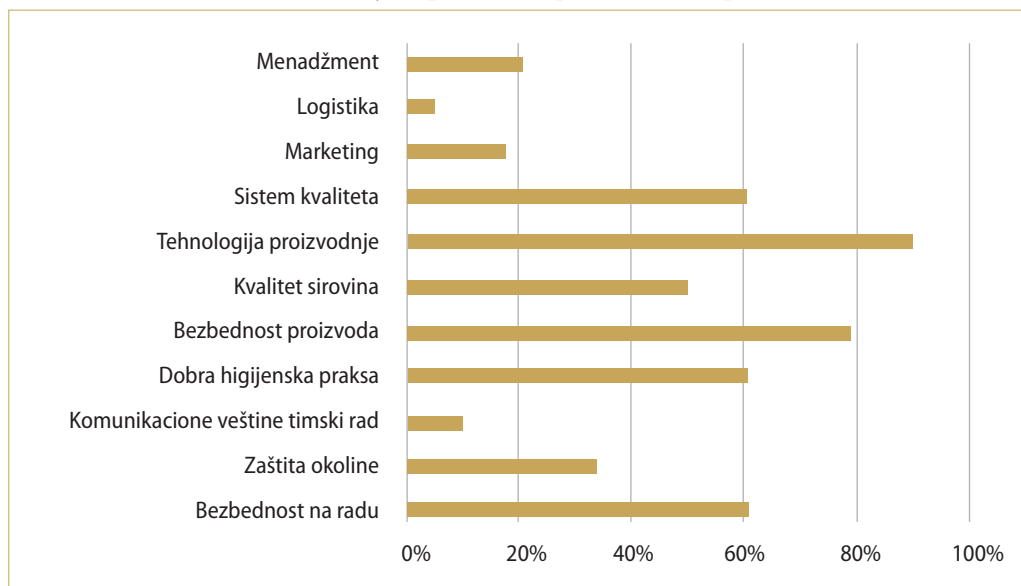
S obzirom na to da gotovo polovina proizvođača u ovom sektoru inovira proizvodni program samo sporadično, i da su oni koji permanentno inoviraju proizvodni program relativno malobrojni, dovodi se u pitanje konkurentnost proizvoda na širem tržištu. Samo velika preduzeća koja se bave uvozom i izvozom, s jedne strane, odnosno proizvođači sa pogonima malog kapaciteta koji rade robu namenjenu pre svega izvozu, s druge, koriste svoje kapaciteta do 100%. Kod ostalih iskorišćenje kapaciteta je na nivou 40–80%, a kod nekih i ispod 40%.

Grafikon 14. Iskorišćenost kapaciteta u % – prerada voća i povrća



Analiza nivoa stručnosti radne snage. U sektoru prerade voća i povrća oko 2/3 preduzeća ima zaposlene prehrambene tehnologe sa stručnim tehničko-tehnološkim znanjima, dok je kvalifikovana menadžerska struktura prisutna u otprilike 1/3 preduzeća. U polovini preduzeća nivo znanja engleskog jezika među zaposlenima je prihvatljiv, dok je u drugoj polovini preduzeća udeo onih koji vladaju engleskim jezikom zanemarljiv. Svega nešto više od 10% preduzeća u ovom sektoru među zaposlenima ima predstavnike koji vladaju nemačkim jezikom, a u otprilike trećini preduzeća značajan broj zaposlenih se služi nekim od jezika nacionalnih manjina Vojvodine.

Usavršavanje znanja i veština zaposlenih u preduzećima koja se bave preradom voća i povrća se u oko 3/4 preduzeća sprovodi povremeno za odabrane pojedince, ali ipak treba istaći da skoro 20% preduzeća, upravo onih najuspešnijih, ima strukturirane planove usavršavanja koje permanentno realizuje. U oko 10% preduzeća iz ovog sektora usavršavanje kadrova se uopšte ne sprovodi. Usavršavanja kadrova podrazumevaju, sa najvećom učestalošću, odlaske na sajmove u inostranstvo, a znanje se u preduzećima iz ovog sektora širi i kroz obuke organizovane uz angažovanje iskusnijih saradnika preduzeća ili edukacije koje daju centri znanja u zemlji. Oko trećine preduzeća koristi neku vrstu konsultantskih usluga i isti je udeo onih koji znanja preuzimaju pomoću studijskih odlazaka u inostranstvo.

Grafikon 15. Oblast usavršavanja zaposlenih – prerada voća i povrća

Usavršavanje kadrova u sektoru prerade voća i povrća podrazumeva dominantnu izgradnju tehnoloških znanja vezanih za procese prerade i bezbednost proizvoda koja se sprovodi u oko 80% anketiranih preduzeća. Značajan broj preduzeća sprovodi i obuke povezane sa sistemom kvaliteta, kvalitetom sirovina, dobrom higijenskom praksom i bezbednošću na radu, dok je udeo onih koji sprovode obuku u oblastima menadžmenta, marketinga, logističkih procesa, komunikacionih veština i zaštite životne sredine daleko manji.

Gotovo svi ispitanici smatraju da bi direktna strana ulaganja mogla da doprinesu razvoju ovog sektora i eksternu pomoć za razvoj preduzeća i ljudskih resursa smatraju dobrodošlom. Trenutno se razvoj u sektoru prerade voća i povrća zasniva dominantno na sopstvenim resursima preduzeća, bilo kroz izdiferenciranu službu razvoja ili kroz rešenja zaposlenih u proizvodnji i njihovu komunikaciju sa proizvođačima opreme. Angažovanje eksternih institucija ili stručnjaka za potrebe razvoja prisutno je u manje od petine preduzeća. Službe za upravljanje ljudskim resursima su uspostavljene u svega oko 20% preduzeća, a više od 90% anketiranih je zadovoljno je što radi u sektoru prerade voća i povrća.

6. DIZAJN I SPROVOĐENJE ISTRAŽIVANJA

Podaci se mogu prikupiti iz mnogih izvora, uključujući postojeće zapise, ankete, fokus grupe i mišljenja stručnjaka iz oblasti planiranja. Nijedan od navedenih načina se ne može smatrati superiornim u odnosu na neki drugi, odnosno ne postoji najbolji način za prikupljanje podataka kao takav. Odluka o tome na koji će se način podaci prikupljati proizlaze iz davanja odgovora na sledeća pitanja:

- Šta je ono što treba da saznamo?
- Gde se nalaze podaci, odnosno odakle podatke treba preuzeti?
- Koji su nam raspoloživi resursi i vremenski okvir u kojem treba prikupiti podatke?
- Koliko su složeni podaci koje treba da prikupimo?
- Koja je zahtevana učestalost za prikupljanje podataka?
- Koji će se metod analiziranja prikupljenih podataka koristiti?

Kod intenzivnog (dugotrajnog) prikupljanja podataka najčešće se koristi *polustrukturalni* pristup, pristup koji je fleksibilan u pogledu dozvoljenih načina na koji se odgovori na postavljena pitanja mogu dati. Polustrukturalni pristup se koristi za prikupljanje kvalitativnih podataka. Polustrukturalni pristup može biti sistematičan i može da prati opštu proceduru, ali podaci se ne prikupljaju uvek na isti način. Ovaj pristup je otvoreniji i fleksibilniji od strukturalnog pristupa. Polustrukturalni pristup omogućava ispitaniku da pruži odgovor na postavljeno pitanje na način koji on to želi.

Kod ekstenzivnog (obimnog) prikupljanja podataka najčešće se koristi *strukturirani* pristup, odnosno pristup u kom je izbor načina na koji se pružaju odgovori sužen i rigidan, i ovaj pristup je dosta efikasan kada je potrebno dobiti odgovore od velikog broja ispitanika. Strukturirani pristup se koristi za prikupljanje kvantitativnih podataka. Strukturirani pristup zahteva da se svi podaci prikupljaju na potpuno isti način. Struktura je takođe važna kada se upoređuju alternativne intervencije kako bi se utvrdio koeficijent ekonomičnosti (da se prilikom izbora mera javne politike vodi računa o tome da koristi od tih mera opravdavaju troškove koje one prouzrokuju).

Kvantitativni podaci su podaci u numeričkom obliku. Kvantitativni podaci su podaci koji se mogu precizno izmeriti. Primeri uključuju podatke o starosti, troškovima, dužini, visini, površini, zapremini, težini, brzini, vremenu i temperaturi.

Kvalitativni podaci se odnose na opise. To su podaci koji se mogu posmatrati ili sami prijavljivati, ali ne moraju biti precizno mereni. Primeri uključuju podatke o odnosima, stavovima i ponašanju.

Prikupljanje podataka obično uključuje i kvantitativne i kvalitativne podatke, ali jedan pristup može biti dominantniji u odnosu na drugi. U praksi su kvantitativni i kvalitativni podaci povezani. Svi kvantitativni podaci se zasnivaju na kvalitativnim presudama, a svi kvalitativni podaci se mogu opisati i njima se može manipulirati numerički.

Kod odabira podataka, a radi dobijanja kvalitetnih pokazatelja, treba imati u vidu četiri ključna pitanja:

- Da li su podaci relevantni? Da li se meri ono što je zaista važno, a ne ono što je najlakše izmeriti?
- Da li su podaci kredibilni? Da li će pružiti informacije o stvarnoj situaciji?
- Da li su podaci validni? Da li će podaci reflektovati ono što je podvrgnuto merenju?
- Da li su podaci pouzdani? Ako se podaci prikupljaju svaki put na isti način i iz istog izvora, da li će se u procesu odlučivanja dobiti isti rezultati kao posledica odlučivanja zasnovanog na tako prikupljenim podacima?

Relevantnost pokazuje bitnost onoga što se meri, odnosno daje odgovor na pitanje koliko su prikupljeni podaci bitni za predmet istraživanja. Treba izbegavati praksu prikupljanja podataka o onome što se lako može izmeriti, umesto onoga što je potrebno izmeriti.

Kredibilnost je termin koji se koristi da se ukaže na pouzdanost ili verodostojnost prikupljenih podataka za ciljnu grupu kojoj je javna politika namenjena. Na primer, mišljenja vlasnika poljoprivrednih gazdinstava se mogu smatrati kao jedan od najkredibilnijih pokazatelja o efektima mera za stimulisanje poljoprivredne proizvodnje.

Validnost je termin koji se koristi da bi se utvrdilo da li se prikupljenim podacima meri ono što bi zapravo i trebalo da se meri. Da li postavljena pitanja daju precizne podatke i informacije o predmetu istraživanja?

Pouzdanost je izraz koji se koristi da opiše stabilnost merenja, odnosno stepen do kojeg se meri ista stvar, na isti način, u ponovljenim ispitivanjima.

Pravila za prikupljanje podataka

- Koristite više metoda prikupljanja podataka kad god je to moguće.
- Koristite raspoložive podatke ako je to moguće (to je brže, jeftinije i lakše nego generisanje novih podataka).
- Ako koristite već raspoložive podatke, saznajte kako su ti podaci prikupljeni, kako su definisani pokazatelji (varijable) i potvrdite tačnost podataka. Proverite obim nedostajućih podataka.
- Ako se originalni podaci moraju prikupiti, uspostavite procedure i pratite ih (protokol).

6.1. Alati za prikupljanje podataka

Odabrana tehnika prikupljanja podataka zavisice od situacije u kojoj se sprovodi istraživanje. Ono što treba imati u vidu kod prikupljanja podataka iz primarnih izvora jesu dva najčešća problema sa kojima se ispitivači susreću, a to su *pristrasnost u davanju odgovora ispitivanih lica* i *selekciona pristrasnost*. Bez obzira na metod koji je izabran za prikupljanje podataka (anketa, intervjui, fokus grupe itd.), svi prikupljeni podaci i informacije mogu biti podložni pristrasnosti ispitanih lica. *Pristrasnost* znači da kada se od ispitanika traži da pruži informacije o sebi ili drugima, ispitanici mogu ili ne reći celu istinu, nenamerno ili namerno. Svi podaci koje pružaju ispitanici su podložni ovom problemu.

Drugi problem na koji se često nailazi jeste *selekciona pristrasnost*, odnosno činjenica da struktura ispitanika koji odaberu da učestvuju u ispitivanju može da se razlikuje od strukture ispitanika koji ne žele da učestvuju ispitivanju. Ovaj problem se često pojavljuje kod anketa, intervju a i fokus grupa. Oni koji odluče da učestvuju u ispitivanju mogu se sistematski razlikovati od onih koji to ne čine.

Bio koja od navedenih pristrasnosti rezultira „iskrivljenim” podacima, odnosno podacima koji ne odslikavaju realno stanje stvari ili realne efekte nastalih promena. Kod sprovođenja istraživanja treba voditi računa o pristrasnosti i truditi se da se, kroz relaksiranu atmosferu u kojoj se sprovodi ispitivanje, stvaranje poverenja kod ispitanika i kroz adekvatan izbor ispitanika, ublaži ili potpuno isključi problem pristrasnosti.

U praksi se najčešće koriste sledeći pristupi u prikupljanju podatka iz primarnih i sekundarnih izvora podataka:

- prikupljanje podataka iz participativnih izvora (konsultacije);
- analiza sekundarnih izvora podataka;
- ankete i intervjui;
- fokus grupe i;
- stručni panel iz date oblasti planiranja.

Prikupljanje podataka iz participativnih izvora. Najčešći oblik participativnog pristupa u prikupljanju podataka i informacija su *konsultacije*. Konsultacije omogućavaju članovima zajednice da postavljaju pitanja, daju komentare i diskutuju o pitanjima od značaja za njihovu zajednicu. Da bi se dobili korisni podaci i informacije, konsultacije moraju da budu dobro organizovane. JLS ili zajednica JLS i zainteresovane strane treba da se dogovore o svrsi konsultacija i obavezuju se da će im prisustvovati. Pitanja koja treba razmotriti, koliko vremena treba dodeliti govornicima format za pitanja i odgovore i drugo jesu pitanja na koje treba dati odgovore pre organizovanje konsultacija. Vreme održavanja konsultacija i teme konsultacija treba da budu pravovremeno dostupni široj javnosti kako bi se postigao najveći efekat. Kroz održavanje konsultacija ostvaruju se sledeće prednosti:

- podiže se kredibilitet procesa izrade javnih politika i povećava transparentnost;
- održavanje konsultacija nije skupo i relativno ih je lako organizovati;

- omogućava se široko učešće zainteresovanih strana;
- podiže se nivo svesti o njihovom značaju i dobija šira podrška za izradu dokumenta javne politike;
- identifikuju se pitanja od značaja koja zahtevaju dodatna istraživanja i drugo.

Analiza sekundarnih izvora podataka. Kada se koriste drugi skupovi podataka, potrebno je razumeti kako su posmatrani podaci prikupljeni, kako su pokazatelji utvrđeni i koji je obim nedostajućih podataka. Sekundarni izvori podataka uključuju skopove podataka iz sistemskih baza podataka državnih, regionalnih, lokalnih, nevladinih i međunarodnih organizacija o datoj oblasti planiranja (na primer, podaci o poljoprivrednom popisu). Ključna pitanja na koje treba dobiti odgovor prilikom odlučivanja o tome koje podatke treba uvrstiti u naknadne analize su:

- Da li su dostupni podaci valjani?
- Da li su raspoloživi podaci pouzdani?
- Da li su dostupni podaci tačni?
- Da li su institucije koje pružaju podatke kredibilne?
- Na koji se vremenski period podaci odnose?
- Da li su podaci uporedivi sa podacima iz drugih izvora?

Ankete i intervjui. Ankete i intervjui su odlična sredstva za prikupljanje podataka o percepcijama, mišljenjima i idejama ljudi. Oni mogu biti polustrukturirani ili strukturirani i mogu se sprovesti lično, putem telefona ili elektronskim putem (mejl ili veb).

Strukturirane ankete su ankete zatvorenog tipa koje uključuju niz unapred definisanih opcija za davanje odgovora na postavljena pitanja. Svi ispitivači postavljaju ista pitanja na isti način i daju ispitanicima iste opcije za pružanje odgovora na postavljena pitanja.

Polustrukturirane ankete su ankete otvorenog tipa, u kojima se postavljaju pretežno otvorena pitanja, pitanja za koja ne postoje unapred definisane opcije za davanje odgovora. Ovakav tip anketa je izuzetno koristan kada se želi steći dublje razumevanje razloga zbog kojih ispitanici imaju određene stavove. Polustrukturirane ankete moraju da imaju jasno definisanu svrhu zbog koje se sprovode.

U praksi je moguće, po potrebi, dizajnirati anketu koja je u isto vreme i polustrukturirana ili strukturirana, odnosno koja u sebi kombinuje pitanja zatvorenog i otvorenog tipa.

Najčešći načini na koji se sprovode ankete su:

- telefonski;
- putem elektronske pošte ili preko veb prezentacije i
- ličnim intervjuisanjem.

Telefonske ankete i ankete koje se sprovode ličnim intervjuisanjem ispitanika su izuzetno korisne za razumevanje iskustava, mišljenja ili pojedinačnih ličnih opisa procesa. Ankete koje se sprovode putem elektronske pošte ili kroz veb prezentaciju treba da budu kratke, odnosno treba težiti ka tome da ispitanici ne provedu duže od 20 minuta na popunjavanju ankete. Najjeftiniji vid anketiranja je putem elektronske

pošte ili kroz web prezentaciju. Ograničenje je to što ispitanici moraju da imaju pristup internetu da bi mogli da učestvuju u anketiranju. Telefonsko anketiranje je dostupnije, skuplje je od anketiranja putem interneta, ali je zato i jeftinije od anketiranja putem ličnog posećivanja ispitanika od strane anketara. Ankete koje sprovodi anketar posetom ispitaniku se odvijaju tako što anketar postavlja pitanja ispitaniku i zapisuje dobijene odgovore. Prednost ovakvog vida anketiranja je taj što se ostvaruje direktan kontakt sa ispitanikom.

Dizajniranje ankete je ključan segment celog procesa i bez kvalitetno osmišljene ankete neće se postići ciljevi anketiranja i istraživanja i ceo proces će predstavljati bespotrebno trošenje resursa. Iz ovog razloga kod osmišljavanja anketa treba napraviti izbor pitanja čiji će odgovori na precizan i sveobuhvatan način pružiti neophodne podatke i informacije o predmetu istraživanja. Nakon izbora pitanja, sledeća odluka se tiče formata ankete. Format ankete treba da bude uprošćen, bez suvišnih naslova, da sadrži osnovne kontakt informacije i uputstvo za popunjavanje. Obično anketu prati i propratno pismo u kojem je dodatno obrazloženo sledeće:

- svrha istraživanja (i zašto je u interesu ispitanika da popuni anketu);
- kako je osoba izabrana za istraživanje;
- kako će se podaci koristiti;
- da li će se i kako anonimnost ispitanika poštovati;
- trajanje vremena potrebnog da se popuni anketa;
- kontakt informacije za više informacija ili razjašnjenja.

Po kompletiranju ankete preporuka je da se izvrši testiranje ankete ili pilotiranje ankete na malom uzorku ispitanika kako bi se pravovremeno otklonili eventualni nedostaci u dizajniranju ankete. Ako je testom ustanovljeno da su potrebne znatne izmene predložene ankete, u tom slučaju je potrebno napraviti još jedno testiranje nakon što se svi uočeni nedostaci iz prvog testa otklone.

Fokus grupa predstavlja način (instrument) za prikupljanje kvalitativnih podataka tako što se okupi mala kvalifikovana grupa ljudi (referentni predstavnici zainteresovanih strana iz date oblasti planiranja) kako bi razgovarali o konkretnim temama pod vođstvom moderatora. Struktura fokus grupe može izgledati neformalno, ali zapravo se prati tačno utvrđen set otvorenih pitanja. Obučeni moderator vodi diskusiju, pospešuje diskusiju i/ili postavlja dodatna pitanja u skladu sa potrebama. Grupni proces ima tendenciju da proizvede više informacija u odnosu na klasičan individualni intervju, jer se u toku diskusije izražavaju različiti pogledi i stimuliše razmena mišljenja. Međutim, fokus grupa nije samo grupni intervju. Značajnu ulogu ima moderator, koji olakšava dijalog i istražuje razloge koji stoje iza stavova i osećanja članova fokus grupe. Razgovor je često nelinearan; učesnici mogu u svako doba izneti nove informacije ili različite poglede o temi o kojoj se diskutuje. Fokus grupe ne treba koristiti za prikupljanje statističkih podataka.

Fokus grupa uglavnom obuhvata između 6 i 10 ljudi. Sastav grupe zavisi od njene svrhe. Većina fokus grupa je homogena, uključujući ljude sa sličnim statusom. Izbor učesnika

ne sme da utiče na rezultate istraživanja na bilo koji predvidljiv način. Nijednu kategoriju potencijalnih učesnika ne treba zanemariti, ukoliko se od njih može očekivati konstruktivni doprinos dijalogu. Rad fokus grupe otpočinje davanjem odgovora na sledeća pitanja:

- Koja je svrha fokus grupe?
- Zašto su stavovi učesnika važni?
- Kako su izabrani učesnici?
- Šta je fokus grupa?
- Koja su pravila u procesu?

Moderator vodi ovaj proces, zadržava grupu usredsređenu i osigurava da svi učesnici imaju priliku da izraze svoje stavove i da nekolicina ljudi ne dominira u razgovorima. Moderator postavlja mali broj pitanja, koristeći listu pitanja koja je posebno razvijena za potrebe fokus grupe. Sva pitanja su otvorena. Tok razgovora treba da teče u smeru od jednostavnijih ka složenijim i kompleksnijim pitanjima. Sesija fokus grupe se može podeliti u četiri faze: 1) uvodna izjava; 2) uvodno zagrevanje (moderator stimuliše grupnu interakciju i razmišljanje o temi); 3) glavni deo diskusije i 4) zatvaranje rada fokus grupe (završava se sa rezimeom zaključaka razmatranja, gde se ostavlja prostor učesnicima fokus grupe da eventualno koriguju iznete stavove i ideje ili ih dopune novim). Izuzetno je korisno voditi audio belešku sa sastanaka radi izrade transkripta diskusije zarad kasnije analize, o čemu učesnici fokus grupe treba da budu upoznati pre početka rada same fokus grupe.

Stručni panel iz predmetne oblasti planiranja. Ponekad je logično tražiti mišljenja stručnjaka iz predmete oblasti planiranja i koristiti njihove stavove i tako dobijene informacije kao izvor informacija. Kod odabira stručnjaka treba voditi računa o njihovim unapred izgrađenim stavovima o analiziranim pitanjima, odnosno njihovim predrasudama o određenim pitanjima. U ovom smislu poželjno je da postoji što je više moguće različitih stručnih pristupa u rešavanju određenog problema ili u davanju preporuka.

7. UPOREDNA ANALIZA – PRIMER

U nastavku teksta dat je primer za potrebe bližeg objašnjavanja izrade uporedne analize. **Primer koji je korišćen predstavlja ilustraciju hipotetičkog slučaja i kao takav se ne može koristiti prilikom izrade budućih dokumenata javne politike.** Svrha primera je da kreatorima javnih politika ilustruje logiku koja stoji iza izrade uporedne analize, a nikako da pruži alternativno konačno rešenje za izradu uporedne analize. **Struktura, obim, odabrane zemlje i sadržaj uporedne analize moraju da budu prilagođeni potrebama i konkretnim zahtevima zbog kojih se uporedna analiza i sprovodi.**

7.1. PROIZVODNJA MALINA

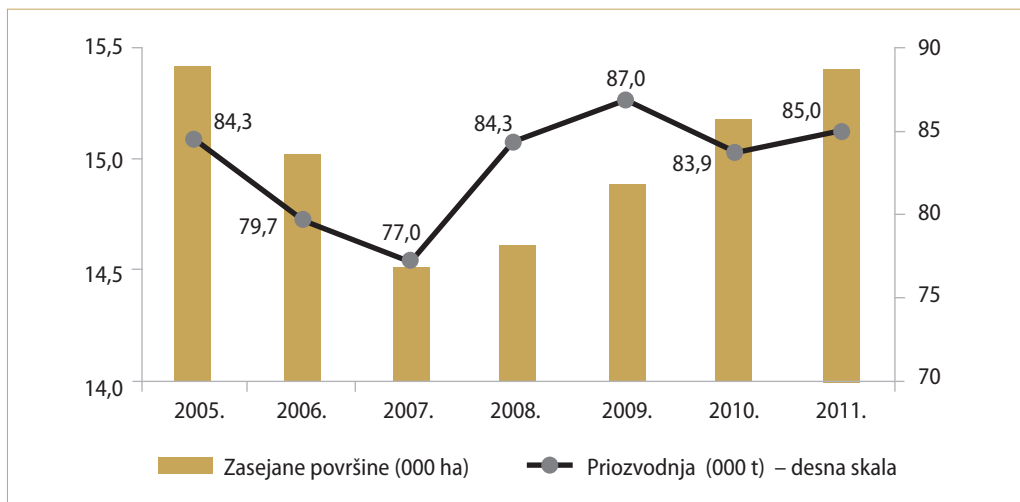
Srbija je drugi po veličini proizvođač malina u svetu, sa godišnjom proizvodnjom od oko 85.000 tona, što čini gotovo 20% ukupne svetske proizvodnje ovog mekog voća. Jedina zemlja koja je zabeležila bolje rezultate u pogledu proizvodnih količina je Rusija, sa godišnjom proizvodnjom od oko 125.000 tona (*FaoStat* – Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu, Zavod za statistiku, 2011.). Posmatrano po zasejanim površinama, Srbija je treći proizvođač po veličini, posle Rusije i Poljske.

Prosečan prinos proizvodnje maline u Srbiji iznosio je oko 5,5 tona po hektaru u prethodnom periodu, što je daleko ispod prinosa koje su ostvarile Holandija i Meksiko (skoro 15 tona po hektaru), ali istovremeno i više nego u Rusiji i Poljskoj (*FaoStat* – Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu, Odsek za statistiku, 2011).

Maline se uzgajaju u devet regija Srbije zbog veoma dobrih poljoprivrednih uslova: Valjevo, Šabac, Kosjerić, Arilje, Ivanjica, Čačak, Kopaonik, Kraljevo i Leskovac (Saric R., 2009). Uprkos veoma povoljnim poljoprivrednim uslovima, velikim proizvodnim količinama, visokokvalitetnim proizvodima i povećanju potrošnje svežeg jagodičastog voća u Evropi (*Berries in the world* – Uvod u međunarodna tržišta bobičastog voća, 2008), proizvođači maline iz Srbije nisu osvojili istaknutu ulogu na evropskom tržištu. Većina izvezenih količina iz Srbije podrazumeva zamrznute maline. Razlozi za takvu situaciju su brojni. Između ostalih faktora, proizvođači i distributeri malina u Srbiji nisu upoznati sa potražnjom tržišta EU za malim malinama.

Kao tri uporedna tržišta izabrana su tržišta triju država članica EU, tačnije tržišta Nemačke, Holandije i Austrije

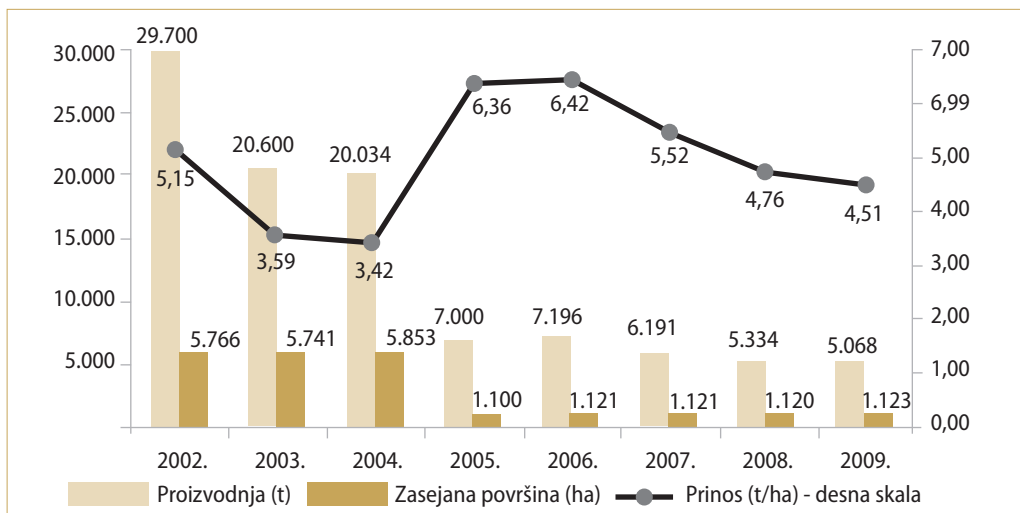
Grafikon 16. Zasejana površina i proizvodnja malina u Srbiji u periodu od 2005. do 2011.



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

7.1.1. Proizvodnja malina u Nemačkoj

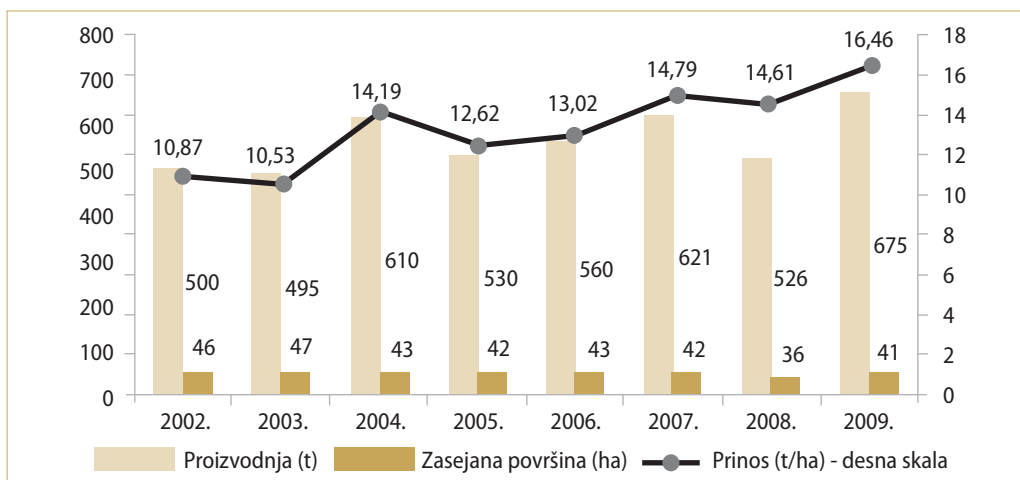
Tokom poslednje decenije proizvodnja i zasejane površine malina u Nemačkoj su smanjeni za oko 80%. Uprkos tome, Nemačka je i dalje među 15 najvećih proizvođača malina u svetu, sa proizvodnjom više od 5000 tona i zasejane površine od 1100 hektara. Za razliku od Austrije, prinosi u Nemačkoj znatno su niži i iznose 4,5 t/ha u 2009. godini. U narednom periodu proizvodnja malina u Nemačkoj procenjuje se na nivou između 5 i 7 hiljada tona godišnje.

Grafikon 17. Zasejana površina i proizvodnja malina u Nemačkoj u periodu od 2002. do 2009.

Izvor: Nikolić I, Miljković M. i Okiljević M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

7.1.2. Proizvodnja malina u Holandiji

Uprkos znatno nižim nivoima proizvodnje i zasejanim površinama u poređenju sa Austrijom i Nemačkom, holandski prinosi su na najvišem nivou u svetu i iznosili su neverovatnih 16,5 t/ha u 2009. godini. Prosečan nivo proizvodnje u Holandiji iznosi oko 600 tona.

Grafikon 18. Zasejana površina i proizvodnja malina u Holandiji u periodu od 2002. do 2009.

Izvor: Nikolić I, Miljković M. i Okiljević M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

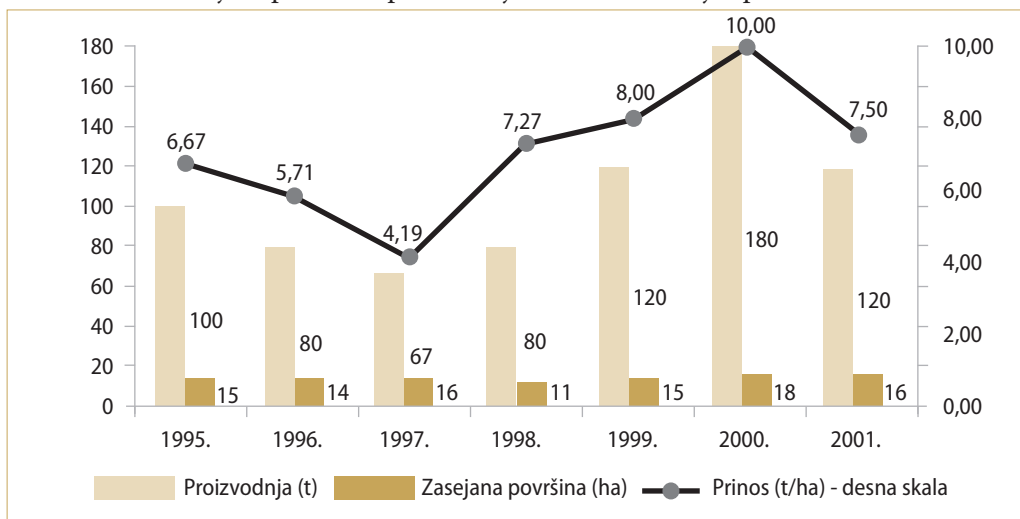
U skladu sa razvojem u poslednjoj deceniji, očekuje se da proizvodnja malina u Holandiji dostigne 700 tona godišnje u narednom srednjoročnom periodu.

7.1.3. Proizvodnja malina u Austriji

Maline u Austriji se proizvode na više od 150 ha, što rezultira proizvodnjom većom od 1100 tona, kako je prikazano na sledećem grafikonu. Ovi rezultati klasifikuju Austriju u 25 najboljih svetskih proizvođača malina. Prosečni prinosi u Austriji iznose više od 7 t/ha, što smešta Austriju u prvih 15 proizvođača malina u svetu.

Tokom posmatranog vremenskog perioda (statistički podaci o proizvodnji, zasejanim površinama i prinosu malina u Austriji nisu dostupni u bazi podataka *FaoStat*-a za period pre 2006. godine), nije bilo značajnih promena u nivou proizvodnje, prikupljene površine i prinosa. Prema tome, očekuje se da će proizvodnja u predstojećem srednjoročnom periodu biti nešto iznad 1100 tona.

Grafikon 19. Zasejana površina i proizvodnja malina u Austriji u periodu od 1995. do 2001.



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

8. ANALIZA CILJNIH IZVOZNIH TRŽIŠTA – PRIMER

U nastavku teksta dat je primer za potrebe bližeg objašnjavanja izrade analize ciljnih izvoznih tržišta. **Primer koji je korišćen predstavlja ilustraciju hipotetičkog slučaja i kao takav se ne može koristiti prilikom izrade budućih dokumenata javne politike.** Svrha primera je da kreatorima javnih politika ilustruje logiku koja stoji iza izrade analize ciljnih izvoznih tržišta, a nikako da pruži alternativno konačno rešenje za izradu analize ciljnih izvoznih tržišta. **Struktura, obim, odabrane zemlje i sadržaj analize ciljnih izvoznih tržišta moraju da budu prilagođeni potrebama i konkretnim zahtevima zbog kojih se analiza ciljnih izvoznih tržišta i sprovodi.**

8.1. Potencijali za izvoz malina na tržišta u EU

Uprkos veoma povoljnim poljoprivrednim uslovima, velikim proizvodnim količinama, visokokvalitetnim proizvodima i povećanju potrošnje svežeg jagodičastog voća u Evropi (*Berries in the world* – Uvod u međunarodna tržišta bobičastog voća, 2008), proizvođači maline iz Srbije nisu osvojili istaknutu ulogu na evropskom tržištu. Većina izvezenih količina iz Srbije podrazumeva zamrznute maline. Razlozi za takvu situaciju su brojni. Između ostalih faktora, proizvođači i distributeri malina u Srbiji nisu upoznati sa potražnjom tržišta EU za malim malinama.

Ciljno tržište koje je analizirano je Nemačka, jer se ono odlikuje najvećim spoljnotrgovinskim deficitom izraženim u količinama, kao što je prikazano u sledećoj tabeli. Velika Britanija i Holandija nisu izabrane kao ciljna izvozna tržišta, iako se odlikuju visokim deficitom, zbog velike udaljenosti i komplikovanih načina transporta.

Tabela 14. Spoljnotrgovinski deficit evropskih nacionalnih tržišta izražen u tonama, 2007–2010.

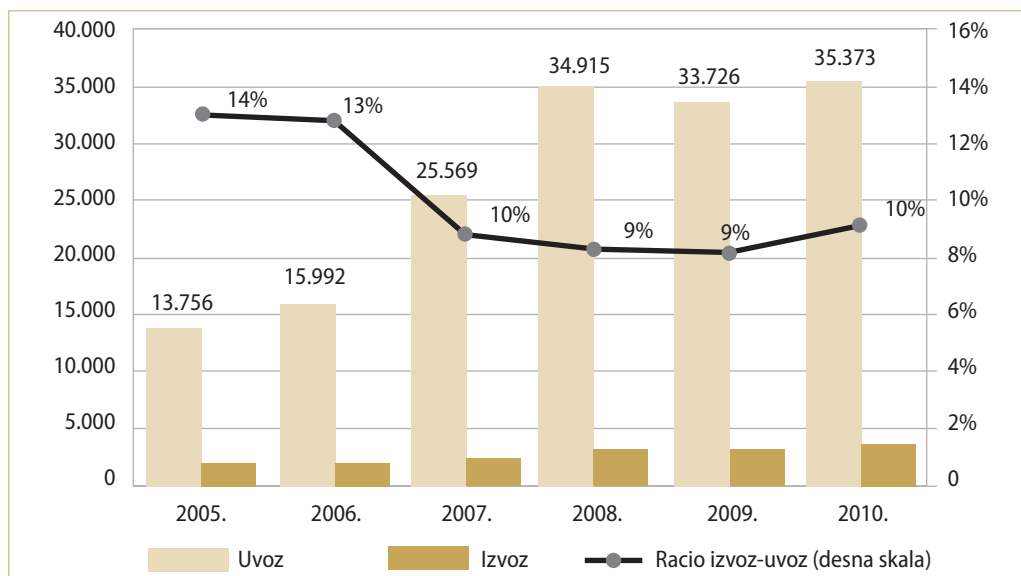
Rang	Zemlja	Spoljnotrgovinski deficit, u tonama				Prosečna godišnja stopa rasta, %			
		Proseč. god. deficit, u tonama	Godišnji deficit, kg po glavi stanovnika	Koeficijent varijacije, %					
		2007.	2008.	2009.	2010.				
1	Nemačka	13.840	17.277	14.857	11.987	14,49	0,177	15,22%	-2,83%
2	Holandija	17.807	8.259	9.945	14.045	10,682	0,648	22,78%	13,48%
3	Velika Britanija	8.507	9.031	8.583	7.065	8,297	0,135	10,28%	-5,50%
4	Austrija	7.909	10.561	7.063	6.435	7,992	0,957	22,72%	-2,83%
5	Francuska	4.419	5.887	6.068	5.531	5,476	0,085	13,50%	9,15%
6	Italija	3.597	4.849	2.779	1.502	3,182	0,053	44,21%	-17,94%
7	Belgija	3.118	2.793	3.018	1.426	2,589	0,241	30,40%	-18,37%
8	Danska	270	421	493	911	524	0,095	52,39%	52,61%
9	Irska	181	459	415	334	347	0,079	35,23%	41,50%
10	Švedska	151	240	223	233	212	0,023	19,41%	18,78%
11	Češka Republika	54	69	136	183	111	0,011	54,35%	53,15%
12	Slovačka	151	38	158	72	105	0,019	56,49%	62,17%
13	Luksemburg	100	58	54	115	82	0,166	37,19%	21,36%
14	Finska	72	51	46	99	67	0,013	36,01%	25,42%
15	Estonija	88	-13	26	23	31	0,023	135,25%	-142,10%
16	Slovenija	2	31	53	11	24	0,012	93,51%	480,57%
18	Grčka	21	31	0	1	13	0,001	115,35%	-17,46%
17	Letonija	26	11	6	4	12	0,005	84,64%	-45,49%
19	Kipar	2	0	7	0	2	0,003	146,85%	-66,67%

Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

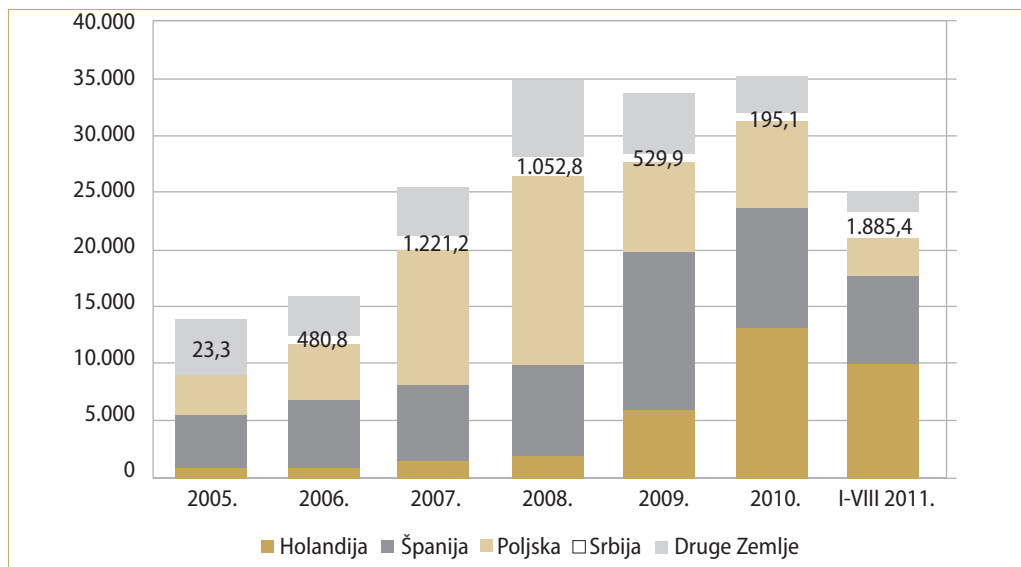
8.1.1. Nemačka spoljna trgovina svežom malinom

Ukupna vrednost spoljne trgovine svežom malinom između Nemačke i ostatka sveta u 2010. godini iznosila je 38.837 hiljada EUR, što predstavlja povećanje od 5,8% u odnosu na 2009. godinu, ali i povećanje od 2,1% u odnosu na 2008. godinu, kada je vrednost spoljne trgovine dostigla svoj istorijski maksimum. Odnos izvoza i uvoza iz godine u godinu stalno oscilira u intervalu od 9 do 10%. U 2010. godini pokrivenost uvoza izvozom iznosila je tačno 10%.

Vrednost uvoza u 2010. godini od 35.373 hiljada EUR takođe je premašila vrednost iz 2008. Na ovaj način je nadoknađen blagi pad u 2009. godini. Ipak, varijacije vrednosti uvoza u poslednjih nekoliko godina nisu bile značajne, a ukupna vrednost uvezene sveže maline u Nemačkoj od 2008. godine bila je stabilna na nivou od oko 35 miliona evra godišnje. Podaci o vrednosti uvoza svežih malina u prvih osam meseci 2011. godine podržavaju ovaj zaključak.

Grafikon 20. Vrednost nemačke spoljne trgovine svežom malinom, u hiljadama EUR

Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Grafikon 21. Vrednost i struktura nemačkog uvoza sveže maline, u hiljadama EUR

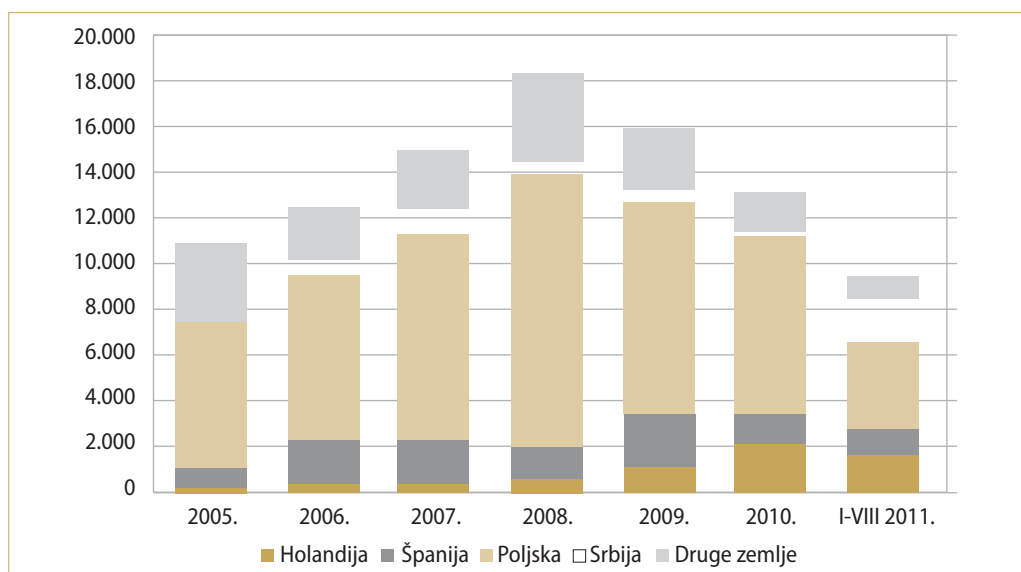
Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Ograničena vrednost od 35 miliona EUR može biti ključno ograničenje za veću apsorpciju sveže maline na nemačkom tržištu. Posle 2008. uvozne količine su znatno

smanjene zbog stalnog povećanja cena. Od prvobitnih 18.308 tona u 2008. godini, uvoz se smanjio na 15.908 tona u 2009. godini, odnosno na 13.096 tona u 2010. godini. Istovremeno, prosečna jedinična vrednost uvoza je porasla sa 1,91 EUR/kg u 2008. godini do 2,12 EUR/kg u 2009, odnosno do 2,70 EUR/kg u 2010. godini.

U periodu od januara do avgusta 2011. cena od 2,72 EUR/kg bila je čak niža od cene iz istog perioda prethodne godine (2,80 EUR/kg), što je uzrokovalo relativno spor oporavak uvoza izraženog u količinama. Ukupna uvezena količina u prvih osam meseci 2011. godine iznosila je 9374,7 tona, što je za 5,5% više nego u istom periodu prethodne godine.

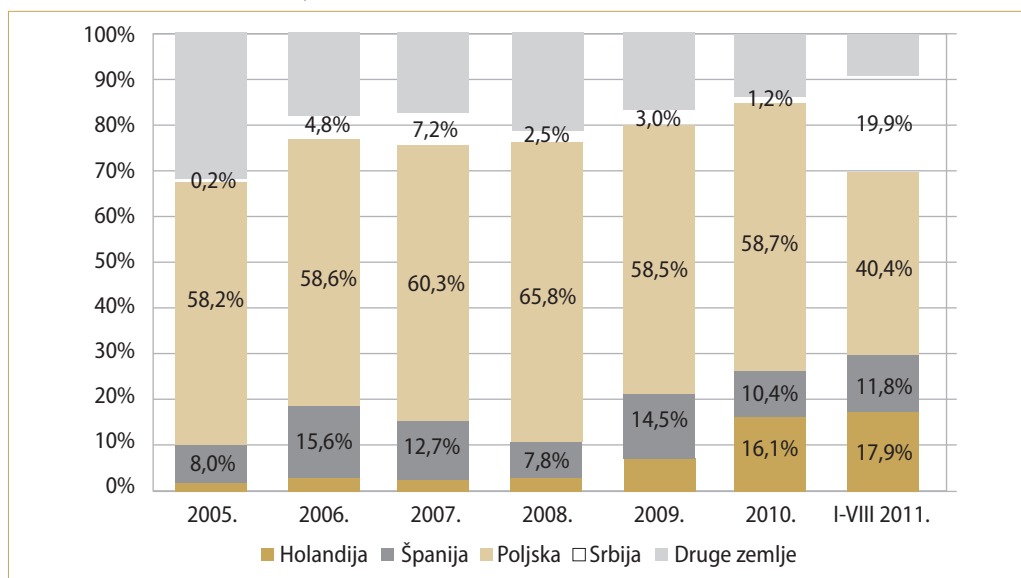
Grafikon 22. Količina i struktura nemačkog uvoza sveže maline, tona



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Posmatrajući po zemljama, Nemačka uvozi sveže maline uglavnom iz Holandije, Španije, Poljske, Italije i Austrije. Sa uvoznom vrednošću od 195,1 hiljada EUR, Srbija je u 2010. godini imala potpuno neznačajan udeo na nemačkom tržištu (0,6%).

Međutim, tokom prvih osam meseci 2011. godine izvoz iz Srbije je impresivno porastao na 1.885,4 hiljade evra, što je 9,6 puta veće nego u istom periodu prethodne godine. Na taj način se tržišno učešće srpskih malina povećalo na 7,4%, posmatrano u vrednosti izvoza.

Grafikon 23. Udeli zemalja u nemačkom količinskom uvozu svežih malina, u %

Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Kada se posmatra po količinama, Nemačka je u 2010. uvezla 13.096,9 tona sveže maline, što je povećanje od 17,7% u odnosu na 2009. godinu, odnosno smanjenje od 28,5% u odnosu na 2008. godinu. Prema registrovanom uvozu u prvih osam meseci 2011. godine, procenjeni nivo uvezenih količina tokom cele 2011. godine ne bi trebalo da bude značajno drugačiji u poređenju sa 2010. godinom.

U periodu januar–avgust 2011. godine Srbija je postigla najbolji rezultat od izvoza sveže maline u Nemačku (1864,8 tona). U poređenju sa istim periodom prethodne godine, srpski izvoz je porastao 11,5 puta, a tržišno učešće srpskih malina dostiglo je 20%, posmatrano po izvezenoj količini.

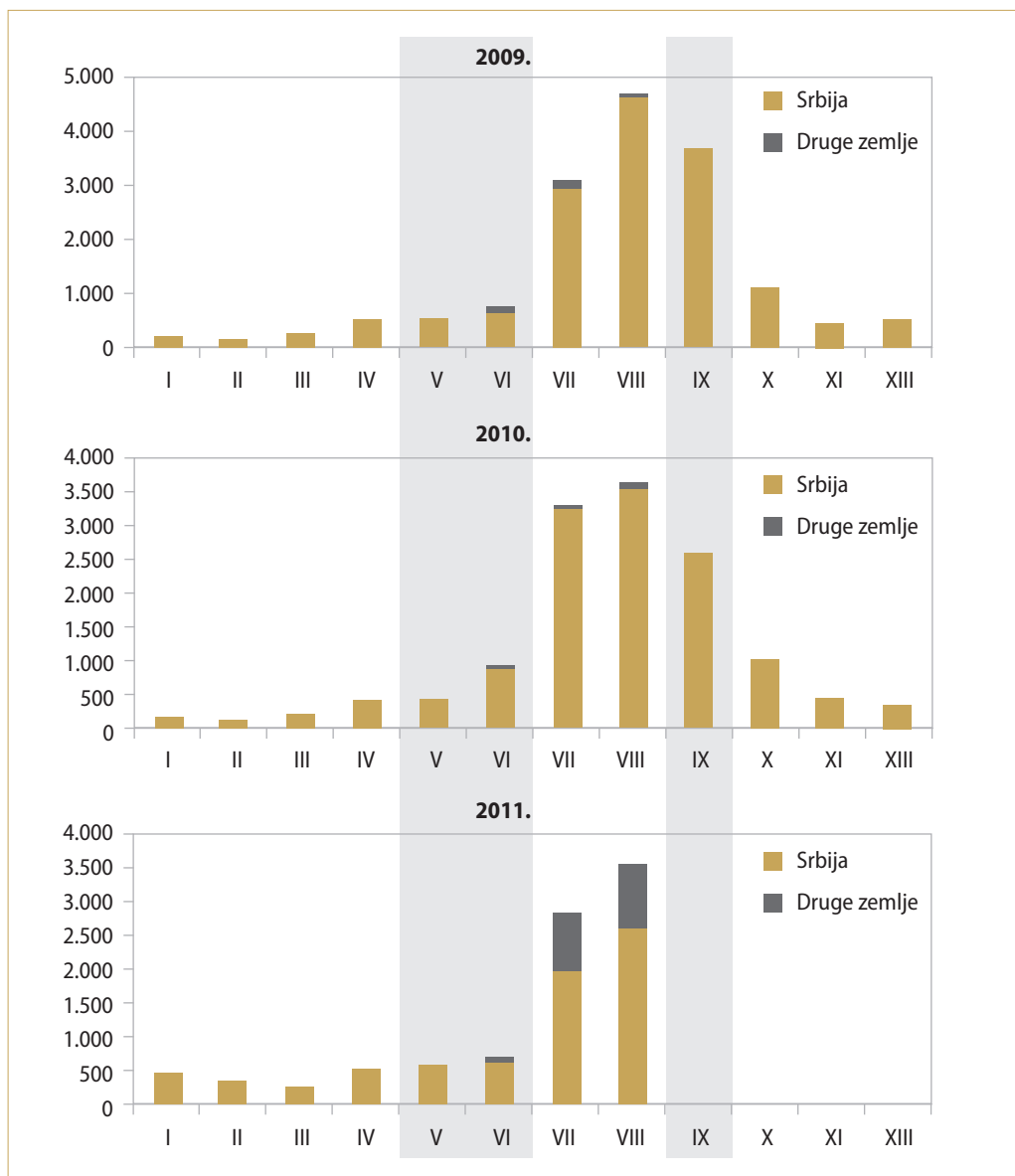
8.1.2. Identifikovanje mesečnih perioda sa najvećim potencijalom za izvoz svežih malina iz Srbije u Nemačku

Ako analiziramo mesečnu strukturu srpskog izvoza na nemačko tržište (sledeći grafikon), možemo jasno zaključiti da se najveća količina svežih malina izvozi tokom jula i avgusta. Sa druge strane, samo mali deo se izvozi u junu. U julu 2011. izvoz iz Srbije pokriva čak 29,8% nemačke potražnje, a u avgustu 26,9%.

Najbolje mogućnosti za srpske izvoznike na nemačkom tržištu su u septembru, ako se uzme u obzir ukupna uvezena količina u septembru od preko 3 hiljade tona. U periodu od 2009. do 2010. Srbija nije izvozila maline u ovom mesecu. Iako jun nije toliko privlačan u pogledu manjih ukupnih uvezenih količina u poređenju sa sezonom, trebalo bi da se obrati

pažnja na mesec jun, kao i na mesec maj kao perspektivne mesece za izvoz na nemačko tržište, jer su srpski izvoznici imali veoma mali udeo u nemačkom uvozu u ovim mesecima.

Grafikon 24. Nemački uvoz svežih malina u tonama i udeo Srbije, mesečni pregled (zasenčeni periodi ukazuju na veliki potencijal za izvoznike iz Srbije)



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

8.1.3. Veleprodajne cene uvezenih malina na nemačkom tržištu

Prosečna veleprodajna cena uvezenih svežih malina na nemačkom tržištu u periodu 2005–2010. godine iznosila je 1,83 EUR/kg. Prosečna cena karakteriše rastući trend tokom celog perioda. Za razliku od prosečne cene uvoza na nemačkom tržištu, koja se povećava od 2005. godine, veleprodajna cena sveže maline koja se uvozi iz Srbije mnogo oscilira. Zajedno sa Poljskom, Srbija je zemlja koja izvozi najjeftiniju svežu malinu u Nemačku. Srpska cena je više nego dvostruko niža u odnosu na prosečnu cenu. U poređenju sa cenama malina iz Španije ili Holandije, razlika se povećava do 7 puta.

U periodu januar–februar 2011. sveža malina iz Srbije ostvarila je cenu od nešto više od 1 EU/kg, što je bila najniža cena ikada, isključujući 2006. godinu.

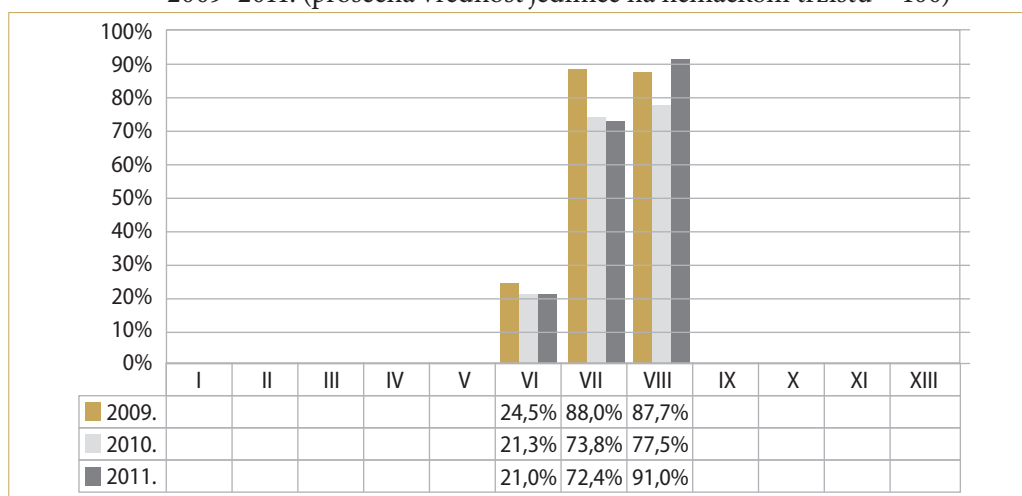
Tabela 15. Prosečne veleprodajne cene uvezene sveže maline u Nemačku, EUR po kg

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	I–VIII 2011.	I–VIII 2010.
Svet	1,25	1,29	1,71	1,91	2,12	2,70	2,72	2,80
Holandija	4,18	3,87	4,30	4,56	5,61	6,41	6,08	6,66
Španija	5,38	2,88	3,54	5,47	5,98	7,33	7,01	7,49
Poljska	0,59	0,70	1,30	1,40	0,85	1,04	0,81	0,97
Srbija	1,29	0,80	1,14	2,32	1,09	1,20	1,01	1,21
Druge zemlje	1,29	1,58	1,69	1,79	2,00	2,06	2,74	2,12

Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Analizom mesečnih cena možemo zaključiti da Srbija nije ostvarila prosečnu mesečnu cenu u bilo kom pojedinačnom mesecu tokom prethodne tri godine.

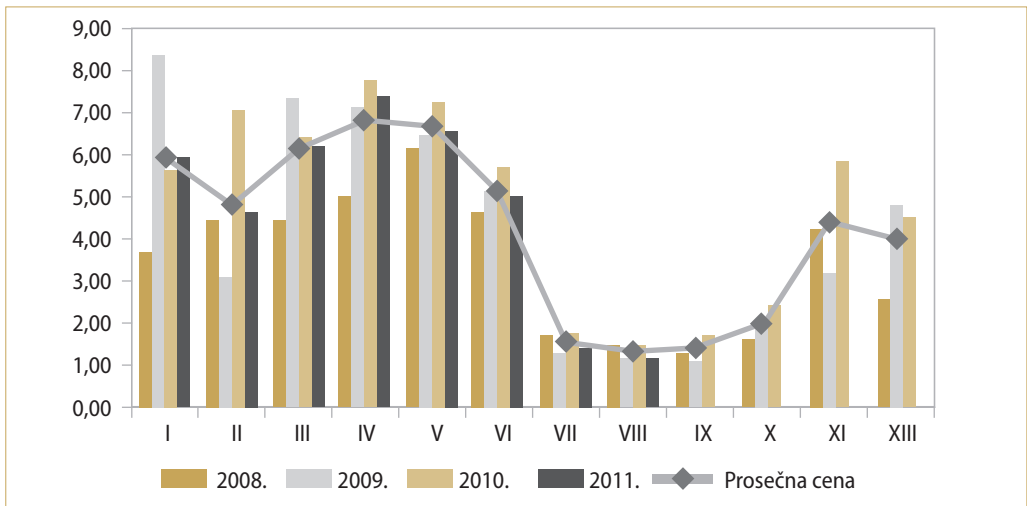
Grafikon 25. Jedinična vrednost uvezene maline iz Srbije, mesečni indeksi za period 2009–2011. (prosečna vrednost jedinice na nemačkom tržištu = 100)



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Najviša cena uvoza na nemačkom tržištu je u aprilu i maju, kao i u martu, dok su najniže cene zabeležene tokom jula, avgusta, septembra i oktobra. Prosečna cena u junu takođe je značajno iznad godišnjeg proseka i iznosi više od 5 EUR/kg. Ako se ima u vidu da su srpski izvoznici već u ovom mesecu izvezili sveže maline, ovo bi trebalo da bude prvi ciljani mesec za nemačko tržište.

Grafikon 26. Prosečne veleprodajne cene uvezene sveže maline u Nemačku po mesecima, EUR/kg

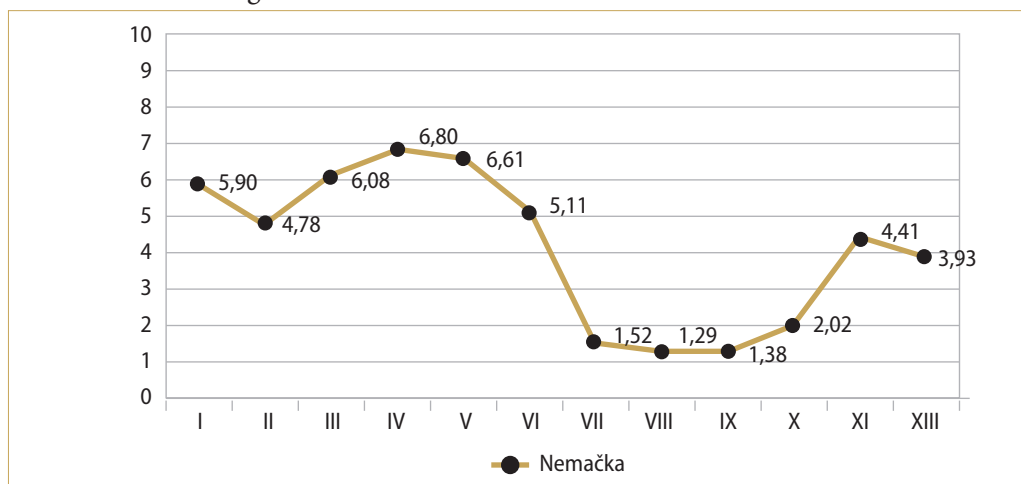


Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

S obzirom na rezultate izvršene analize, nemačko tržište ima limit od 35 miliona evra, a uvozne količine zavise isključivo od jedinične cene. Ova vrednost će ostati u srednjem roku. To ne znači da srpski izvoznici ne mogu povećati svoj udeo. Naprotiv, ako srpski proizvođači obezbede kvalitetan proizvod koji bi mogao biti plasiran u septembru, kada je tržišna apsorpcija i dalje intenzivna, potencijal nemačkog tržišta mogao bi biti veoma značajan za srpske maline. Takođe, značajniji rezultati mogu se postići u maju i junu.

Maline iz Srbije će uglavnom biti ograničene cenama postignutim tokom glavne sezone berbe maline i ne mogu da dosegnu cene malina prodatih u glavnoj sezoni. Kao što je prikazano na sledećem grafikonu, cene na posmatranim tržištima u periodu od juna do septembra su znatno niže od cena iz drugih perioda kada se sveža malina uvozi iz inostranstva.

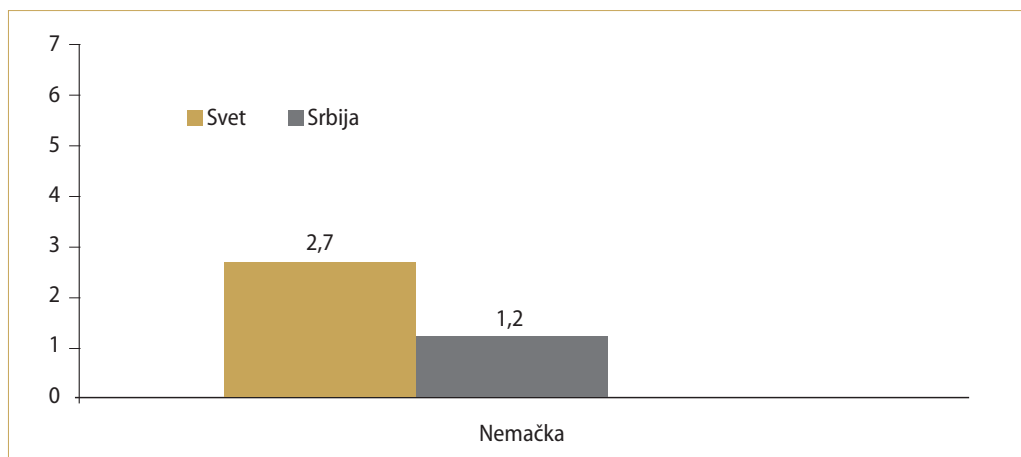
Grafikon 27. Prosečne veleprodajne cene uvezene sveže maline u Nemačku po mesecima, EUR/kg



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

Takođe, cena sveže maline iz Srbije je po pravilu niža od prosečne cene koju su drugi izvoznici ostvarili na nemačkom tržištu, kako je prikazano na sledećem grafikonu.

Grafikon 28. Prosečne godišnje veleprodajne cene uvezene sveže maline u EUR/kg, 2007–2011.



Izvor: Nikolić I, Miljkovic M. i Okiljevic M. (2012), Industrija, Ekonomski institut AD Beograd

9. SPISAK CILJEVA DOKUMENATA JAVNIH POLITIKA NA REPUBLIČKOM NIVOU U OBLASTI POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA

Napomena:

U ovom prilogu su predstavljeni ciljevi važećih dokumenata javnih politika (strategija i programa) u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja koji su doneti na republičkom nivou. *Najveći broj ovih dokumenata nije usklađen sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (stupio na snagu 28. aprila 2018. godine, a počeo da se primenjuje od 29. oktobra 2018. godine) tako da čitaoca ne treba da buni to što njihovi ciljevi ni terminološki ni suštinski ne odgovaraju pravilima koja su propisana zakonom i predstavljena u Smernicama.*

Posebno ističemo da *svi dokumenti javnih politika (i na republičkom i na lokalnom nivou) moraju da se usklade Zakonom o planskom sistemu RS prilikom prvih izmena ili dopuna tih dokumenata, odnosno prilikom usvajanja novih dokumenata javnih politika kojima se menjaju stari dokumenti.*

9.1. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine¹⁶

Ova strategija ima 5 strateških ciljeva:

1. rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača;
2. rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede;

¹⁶ Strategija nije izrađena u skladu sa Zakonom o planskom sistemu RS. Ona ima vrlo složenu strukturu od 5 „strateških” ciljeva (u skladu sa navedenim zakonom oni bi trebalo da budu opšti ciljevi), 6 stubova reformi, kao i 14 „prioritetnih strateških područja” (koja bi u skladu sa navedenim zakonom trebalo da budu posebni ciljevi) u okviru kojih su razvrstani „operativni” ciljevi (koji bi u skladu sa navedenim zakonom trebalo da budu mere). Ovako složena struktura ciljeva (koji, između ostalog, nisu postavljeni u skladu sa pravilima SMART) ozbiljno otežava sprovođenje i praćenje sprovođenja strategije, što se primećuje i pri izboru pokazatelja (indikatora) za praćenje realizacije „strateških ciljeva”, koji su mahom pokazatelji za nivo mere ili posebnog cilja i ne pokazuju jasnu vezu sa konkretnim „strateškim ciljem”.

3. održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
4. unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
5. efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

Ostvarivanje postavljenih strateških ciljeva zahteva različite vrste intervencija, koje se mogu svrstati u nekoliko stubova reformi:

1. unapređenje sistema upravljanja prirodnim resursima;
2. modernizacija objekata i opreme;
3. jačanje prehrambenog lanca i organa i organizacija za logističku podršku sektoru poljoprivrede;
4. uspostavljanje efikasnijih i operativnijih sistema za implementaciju postojećeg i kreiranja novog znanja i njegovog transfera;
5. unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima diverzifikacijom ruralne ekonomije i jačanjem socijalne strukture;
6. modernizacija organa i organizacija i prilagođavanje poljoprivredne politike modelu ZPP-a.

Realizacija koncepta održivog razvoja poljoprivrede i ostvarivanje postavljenih strateških ciljeva postići će se intervencijama u 14 prioritetnih područja delovanja poljoprivredne politike, u okviru kojih su razvrstani operativni ciljevi za njihovo dostizanje:

1. stabilizacija dohotka poljoprivrednih proizvođača
Operativni ciljevi:
 - 1.1. obezbeđivanje jednakih konkurentnih uslova za domaće proizvođače u skladu sa predviđenim rešenjima sadržanim u spoljnotrgovinskim sporazumima Republike Srbije;
 - 1.2. podrška za regulisanje tržišta u periodu poremećaja na tržištu (engl. *safety net measures* – „bezbednosna mreža”);
2. finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja i upravljanje rizicima
Operativni ciljevi:
 - 2.1. povećanje broja dostupnih shema podrške za različite namene;
 - 2.2. povećanje broja korisnika i obima raspoloživog finansijskog kapitala namenjenog razvoju poljoprivrede i ruralnih područja;
 - 2.3. razvoj tržišta kredita i obezbeđivanje boljeg pristupa kreditnim sredstvima za poljoprivredne proizvođače, uključujući i nove oblike kreditiranja;
 - 2.4. unapređenje sistema osiguranja i upravljanja rizicima prilagođenog rešenjima dopuštenim međunarodnim sporazumima;
3. efikasno upravljanje zemljištem i povećanje dostupnosti zemljišnih resursa
Operativni ciljevi:
 - 3.1. veći stepen korišćenja poljoprivrednih površina;
 - 3.2. povećanje zemljišnog poseda i ukрупnjavanje parcela;
 - 3.3. uspostavljanje funkcionalnog tržišta zemljišta;

- 3.4. unapređenje zemljišne infrastrukture;
- 3.5. povećanje meliorisanih površina i unapređenje plodnosti zemljišta;
- 3.6. ubrzanje povraćaja imovine, odnosno restitucije (uključujući i združnu imovinu) i (re)privatizacije;
- 3.7. smanjenje gubitka i degradacije zemljišta;
- 3.8. kontrolisana prenamena poljoprivrednog zemljišta;
- 3.9. efikasnije korišćenje zemljišta slabijeg kvaliteta, odnosno neobradivog poljoprivrednog zemljišta;
- 3.10. sistematsko praćenje kvaliteta zemljišta;
- 3.11. uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja zemljištem (katastar, GIS, LPIS);
4. unapređenje stanja fizičkih resursa
Operativni ciljevi
 - 4.1. tehničko-tehnološka modernizacija objekata i opreme;
 - 4.2. povećanje stočnog fonda, poboljšanje rasne strukture stada i bolja iskorisćenost genetičkog potencijala domaćih životinja;
 - 4.3. povećanje površina pod višegodišnjim zasadima (plantažnim i matičnim zasadima);
 - 4.4. prilagođavanje sortimenta voćaka i vinove loze proizvodnim uslovima i unapređenje tehnologije proizvodnje;
 - 4.5. unapređenje celokupnog sistema proizvodnje i distribucije sadnog i semenskog materijala;
 - 4.6. uspostavljanje efikasnijeg sistema usluga u biljnoj i animalnoj proizvodnji;
 - 4.7. unapređenje sistema zaštite zdravlja i dobrobiti životinja i zdravlja bilja;
5. unapređenje sistema transfera znanja i razvoj ljudskih potencijala
Operativni ciljevi:
 - 5.1. poboljšanje obrazovne strukture radne snage na poljoprivrednim gazdinstvima;
 - 5.2. jačanje i reorganizacija institucionalnih kapaciteta;
 - 5.3. jačanje i funkcionalno povezivanje svih aktera sistema za kreiranje i transfer znanja;
 - 5.4. tehničko i kadrovsko unapređenje ustanova i organizacija uključenih u sistem kreiranja i transfera znanja u skladu sa potrebama razvoja poljoprivrede i implementacije Strategije;
 - 5.5. proširenje ponude obrazovnih i trening programa svih nivoa i tipova obrazovanja;
 - 5.6. jačanje kapaciteta za prihvatanje znanja, kroz razvijanje svesti i motivisanosti za obrazovanje;
6. prilagođavanje i ublažavanje uticaja klimatskih promena
Operativni ciljevi:
 - 6.1. praćenje klimatskih promena, kreiranje mera adaptacije i adekvatnih mera usmerenih na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte iz poljoprivredne proizvodnje;
 - 6.2. unapređenje i prilagođavanje tehnologije proizvodnje;

- 6.3. tehnička poboljšanja zemljišta, objekata i opreme;
- 6.4. jačanje svesti o klimatskim promenama, njihovim posledicama i potrebama za njihovo rešavanje;
7. tehnološki razvoj i modernizacija poljoprivredne proizvodnje i prerade
Operativni ciljevi:
 - 7.1. unapređenje tehnologije i efikasniji sistem prenošenja iskustva i inovacija;
 - 7.2. kreiranje novih znanja, tehnologija, proizvoda i usluga prilagođenih lokalnim uslovima;
 - 7.3. rast obima proizvodnje i kvaliteta svih inputa domaćeg porekla;
 - 7.4. povećanje produktivnosti i efikasnosti u proizvodnji na svim nivoima u lancu proizvodnje hrane;
 - 7.5. jačanje sposobnosti prehrambene industrije za kreiranje proizvoda više dodate vrednosti uz upotrebu domaćih sirovina;
 - 7.6. unapređenje sistema i promocija proizvoda sa oznakama kvaliteta;
 - 7.7. tehničko-tehnološko unapređenje skladišnih i prerađivačkih kapaciteta za druga s ciljem proizvodnje prepoznatljivih združnih proizvoda standardnog kvaliteta;
 - 7.8. unapređenje tehničko-tehnoloških performansi prehrambenog sektora i kreiranje novih proizvoda u prehrambenom lancu;
8. razvoj tržišnih lanaca i logističke podrške sektoru poljoprivrede
Operativni ciljevi:
 - 8.1. razvoj novih usluga u prehrambenom lancu i jačanje logističke infrastrukture u proizvodnji hrane;
 - 8.2. povećanje sposobnosti poljoprivrednih gazdinstava za uključivanje u globalne tržišne lance (snabdevanje trgovinskih lanaca);
 - 8.3. jačanje motivacije proizvođača za razne oblike udruživanja;
 - 8.4. osnaživanje kapaciteta zadruga kako bi postale finansijski, tržišni i savetodavni servis zadrugara;
 - 8.5. jačanje vidljivosti, odnosno prepoznatljivosti domaćih proizvoda na tržištu;
 - 8.6. jačanje izvoznih performansi sektora poljoprivrede;
 - 8.7. jačanje horizontalnih i vertikalnih veza u proizvodnom lancu, zasnovanih na tržišnim principima;
 - 8.8. smanjenje prisustva sive ekonomije;
 - 8.9. jačanje i razvoj tržišnih organizacija;
9. zaštita i unapređenje životne sredine i očuvanje prirodnih resursa
Operativni ciljevi:
 - 9.1. zaštita voda od negativnih uticaja poljoprivrede;
 - 9.2. veća primena poljoprivrednih praksi (primena agrotehničkih mera i tehnologije) povoljnih po životnu sredinu;
 - 9.3. uspostavljanje i promovisanje sistema integralne proizvodnje;
 - 9.4. unapređenje organske proizvodnje, sistema kontrole, sertifikacije i nadzora u organskoj proizvodnji;

- 9.5. podizanje svesti o značaju korišćenja obnovljivih izvora energije i proizvodnji energetske useva;
- 9.6. kontrolisano upravljanje otpadom iz primarne poljoprivredne proizvodnje;
- 9.7. razvoj i unapređenje sistema upravljanja sporednim proizvodima prehrambene industrije;
- 9.8. očuvanje i održivo upravljanje biljnim i životinjskim genetičkim resursima;
- 9.9. očuvanje pejzaža, poljoprivrednih područja visoke prirodne vrednosti i njihovih resursa;
10. očuvanje poljoprivrede, prirodnih i ljudskih resursa u POURP¹⁷
Operativni ciljevi:
 - 10.1. očuvanje i jačanje vitalne socijalne strukture u POURP;
 - 10.2. izjednačavanje ekonomskih uslova poljoprivrednih proizvođača u POURP sa onima koje imaju proizvođači u ostalim područjima;
 - 10.3. revitalizacija i očuvanje pašnjačkih površina (kao elementa pejzaža i resursa za proizvodnju);
11. diverzifikacija ruralne ekonomije i očuvanje kulturne i prirodne baštine
Operativni ciljevi:
 - 11.1. raznovrsnija ponuda proizvoda i usluga seoskih domaćinstava;
 - 11.2. razvoj ruralnog turizma;
 - 11.3. rast broja proizvoda i usluga zasnovanih na lokalnom identitetu ruralnih sredina;
 - 11.4. zaštita i očuvanje kulturnog nasleđa;
 - 11.5. osnaživanje vertikalne i horizontalne koordinacije aktera u ruralnom razvoju;
 - 11.6. unapređenje komunalne i zemljišne infrastrukture;
12. unapređenje socijalne strukture i jačanje socijalnog kapitala
Operativni ciljevi:
 - 12.1. zaustavljanje negativnih demografskih trendova u ruralnim područjima;
 - 12.2. mobilisanje lokalnih ljudskih i socijalnih potencijala organizovanjem lokalnih akcionih grupa i LEADER pristupa;
 - 12.3. promovisanje zadružnog organizovanja i uključivanja zadruga u lokalne akcione grupe;
 - 12.4. jačanje regionalne prekogranične saradnje za unapređenje socio-ekonomskog razvoja;
 - 12.5. veća dostupnost socijalnih usluga ruralnoj populaciji;
 - 12.6. smanjenje ruralnog siromaštva i poboljšanje položaja depriviranih slojeva ruralnog stanovništva;
 - 12.7. unapređenje socijalnog statusa poljoprivredne radne snage;
 - 12.8. uključivanje malih poljoprivrednih gazdinstava u sisteme podrške;
 - 12.9. afirmacija preduzetništva žena i mladih u ruralnim sredinama;

¹⁷ POURP – područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi.

- 12.10. obezbeđivanje afirmacije različitosti (nacionalnih, verskih, kulturnih, socijalnih i dr.) u ruralnim sredinama;
13. modernizacija i prilagođavanje organa i organizacija i zakonodavstva
Operativni ciljevi:
- 13.1. ubrzavanje preuzimanja pravnih tekovina EU;
- 13.2. izgradnja nedostajućih i jačanje postojećih organa i organizacija;
- 13.3. modernizacija administracije u smislu unapređenja profesionalizma, primene informacionih tehnologija i novih praksi upravljanja;
- 13.4. jačanje partnerskog odnosa vladinih i nevladinih struktura, sistema participativnog odlučivanja i decentralizacija odlučivanja i fondova;
14. unapređenje kvaliteta i bezbednosti proizvoda
Operativni ciljevi:
- 14.1. stalno unapređenje bezbednosti i kvaliteta hrane i hrane za životinje uz stalno unapređivanje ukupnog sistema bezbednosti hrane;
- 14.2. veća primena međunarodnih standarda u proizvodnji hrane i hrane za životinje;
- 14.3. uspostavljanje i jačanje sistemskog okvira za primenu šema kvaliteta;
- 14.4. jačanje kapaciteta i efektivnosti kontrolno-inspekcijske infrastrukture;
- 14.5. uspostavljanje efektivnog sistema laboratorijske kontrole hrane i hrane za životinje;
- 14.6. prilagođavanje standarda higijene hrane za objekte tradicionalne i organske proizvodnje, kao i proizvodnje u područjima u kojima postoje posebna geografska ograničenja.

Tabela 16. Indikatori za praćenje realizacije strateških ciljeva

Indikator	Jed. mere	2013.	Postavljeni cilj
			2014–2023. godine
Broj korisnika regresa za premije osiguranja Izvor: MPZŽS – Uprava za agrarna plaćanja	broj	12000	Broj korisnika premije osiguranja raste do 28.000
Učešće kredita plasiranih u poljoprivredu u ukupnim kreditima plasiranim u privredu Izvor: Narodna banka Srbije (Ključni makroprudencijalni indikatori – kvalitet aktive)	%	2,86 ¹⁸	Učešće kredita plasiranih u poljoprivredu u ukupnim kreditima plasiranim u privredu povećava se tokom perioda 2014–2023. godine, uz postepen porast učešća, do nivoa od 10 % krajem perioda
Uspostavljeni sistem evidencije LPIS Izvor: MPZŽS – Uprava za poljoprivredno zemljište	Da/Ne	Ne	2018. godine uspostavljen sistem evidencije LPIS

¹⁸ Za vrednost u 2013. godini uzet je treći kvartal, kao poslednji raspoloživi podatak.

Indikator	Jed. mere	2013.	Postavljeni cilj
			2014–2023. godine
Uspostavljeni sistem evidencije GIS Izvor: MPZŽS – Uprava za poljoprivredno zemljište	Da/Ne	Ne	2018. godine uspostavljen sistem evidencije GIS
Broj grla pod kontrolom produktivnosti Izvor: MPZŽS – Grupa za stočarsku proizvodnju i preradu	%		Broj grla pod kontrolom produktivnosti raste do 70% do 2023. godine
Površina pod novopodignutim zasadima na osnovu mera MPZŽS (višegodišnji zasadi – voćnjaci, vinogradi i ostalo) Izvor: MPZŽS – Uprava za agrarna plaćanja	000 ha	4,0	Površina pod zasadima (višegodišnji zasadi – voćnjaci, vinogradi i ostalo) raste do 10.000 ha do 2023. godine
Procenat registrovanih poljoprivrednih proizvođača koji je obuhvaćen savetodavnim radom u poljoprivredi Izvor: MPZŽS – Grupa za savetodavne poslove	%	>10	Do kraja perioda procenat poljoprivrednih proizvođača koji je obuhvaćen savetodavnim radom u poljoprivredi raste do 30%
Površine navodnjavanog i odvodnjavanog poljoprivrednog zemljišta Izvor: MPZŽS – Uprava za poljoprivredno zemljište	000 ha	40	Površine navodnjavanog i odvodnjavanog poljoprivrednog zemljišta rastu do 250.000 ha do 2013. godine
Površine pod protivgradnim mrežama i mrežama za zasenjivanje i pod antifrost sistemom Izvor: MPZŽS	ha	1500	Površine pod protivgradnim mrežama i mrežama za zasenjivanje i pod antifrost sistemom rastu četiri puta
Rast učešća suficita u razmeni prehrambenih proizvoda u ukupnoj vrednosti izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda Izvor: RZS	%	2,7 (2012)	Rast suficita u razmeni prehrambenih proizvoda u ukupnoj vrednosti razmene poljoprivredno- prehrambenih proizvoda bi trebalo da se povećava uz dostizanje 5% do kraja perioda
Obim prometa na berzama Izvor: Produktna berza	tona	95.000	Obim prometa na berzama raste do 250.000 tona do 2023. godine

Indikator	Jed. mere	2013.	Postavljeni cilj
			2014–2023. godine
Vrednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta Izvor: RZS	USD/ha	538	Vrednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta bi trebalo da se povećava sa povećanjem vrednosti izvoza usled povećanja plasmana proizvoda više dodate vrednosti, odnosno većeg stepena prerade, uz dostizanje očekivanog nivoa od 900 USD/ha krajem perioda
Koeficijent pokrivenosti uvoza izvozom Izvor: RZS	koeficijent	1,72 ¹⁹	Koeficijent pokrivenosti uvoza izvozom bi trebao da se povećava sa plasmanom proizvoda više dodate vrednosti, uz dostizanje očekivanog nivoa od 2,0–2,3 krajem perioda
Poljoprivredna površina pod organskom proizvodnjom Izvor: MPZŽS – Odeak za organsku proizvodnju	ha	6340	Porast poljoprivrednih površina pod organskom proizvodnjom za trećinu
Određivanje područja osetljivih na nitrata iz poljoprivrede Izvor: MPZŽS – Odeljenje za ruralni razvoj	Da/Ne	Ne	Određivanje područja osetljivih na nitrata iz poljoprivrede do sredine perioda
Broj biljnih genetičkih resursa u nacionalnoj kolekciji Izvor: MPZŽS – Direkcija za nacionalne referentne laboratorije	Broj uzoraka	4200	Broj biljnih genetičkih resursa u nacionalnoj kolekciji povećan za petinu
Investicije za zaštitu životne sredine Izvor: RZS (Diseminaciona baza podataka, „Investicije za zaštitu životne sredine, od 2012. godine“)			Uvođenje agro-ekoloških mera do 2018. godine
Povećanje broja poljoprivrednih gazdinstava sa drugim profitabilnim aktivnostima Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine (tabela 7.9)	%	12,4 (2012)	Broj gazdinstava sa drugim profitabilnim aktivnostima u ukupnom broju gazdinstava trebalo bi da se povećava sa porastom diversifikacije aktivnosti, te se u posmatranom periodu očekuje povećanje vrednosti ovog pokazatelja u intervalu 15–20%

19 Za vrednost u 2013. godini uzet je period januar–oktobar, kao poslednji raspoloživi podatak.

Indikator	Jed. mere	2013.	Postavljeni cilj
			2014–2023. godine
Učešće nosilaca poljoprivrednih gazdinstava do 35 godina starosti u ukupnom broju nosilaca poljoprivrednih gazdinstava Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine (nije redovno istraživanje)	%	4,6 (2012)	Učešće nosilaca poljoprivrednih gazdinstava do 35 godina starosti u ukupnom broju nosilaca poljoprivrednih gazdinstava bi trebalo značajno da se poveća otvaranjem mogućnosti korišćenja IPARD fondova, uz dostizanje očekivanog nivoa oko 20% krajem perioda
Odobren IPARD program Izvor: MPZŽS – Odeljenje za ruralni razvoj	Da/Ne	Ne	Odobren do 2015. godine
Procenat objekata, odnosno farmi koje ispunjavaju uslove EU u pogledu dobrobiti životinja Izvor: MPZŽS – Uprava za veterinu	%		Povećanje za 90% do kraja perioda
Procenat objekata za klanje životinja i preradu mesa i mleka koje ispunjavaju strukturne i higijenske uslove EU Izvor: MPZŽS – Uprava za veterinu	%	1,6%	Broj objekata u sektorima mesa i mleka koji ispunjavaju strukturne i higijenske uslove značajno treba da se uveća stvaranjem mogućnosti korišćenja IPARD fondova u dostizanju očekivanog nivoa oko 90% do kraja perioda
Uvođenje klasifikacije u preradi mesa Izvor: MPZŽS – Grupa za stočarsku proizvodnju i preradu	Da/Ne	Ne	Klasifikacija u preradi mesa se primenjuje od 2016. godine
Uvođenje nezavisnog sistema ocenjivanja kvaliteta mleka Izvor: MPZŽS – Grupa za stočarsku proizvodnju i preradu	Da/Ne	Ne	Sistem za ocenjivanje kvaliteta mleka uveden od 2016. godine

9.2. Nacionalni program poljoprivrede za period 2018–2020. godine

Nacionalni program poljoprivrede preuzima ciljeve Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja.

9.3. Strategija upravljanja šumarstvom Republike Srbije²⁰

1. Uloga države u razvoju sektora šumarstva
Osnovni cilj Strategije je očuvanje i unapređivanje stanja šuma i razvoj šumarstva kao privredne grane.
2. Uloga šumarskog sektora u ekonomskom i društvenom razvoju
Cilj je povećanje doprinosa šumarskog sektora ekonomskom i društvenom razvoju Republike Srbije.
3. Uloga šumarskog sektora i šuma u očuvanju i unapređenju životne sredine i zaštiti prirode
 - 3.1. Šume u zaštićenim prirodnim dobrima
Cilj je unapređenje održivog gazdovanja šumama u zaštićenim prirodnim dobrima, zasnovano na usklađenom razvoju ekološke, ekonomske, socijalne i kulturne funkcije šuma, a u skladu sa usaglašenim i prihvaćenim međunarodnim standardima i Nacionalnom strategijom održivog razvoja.
 - 3.2. Očuvanje i unapređenje biodiverziteta u šumskim područjima
Cilj je očuvanje, realno unapređenje, održivo korišćenje i valorizacija biodiverziteta šuma.
 - 3.3. Zaštitne, socijalne i kulturne funkcije šuma
Cilj je očuvanje, unapređenje, održivo korišćenje i valorizacija zaštitnih, socijalnih, kulturnih i regulatornih funkcija šuma.
4. Status i briga o šumama
 - 4.1. Status i briga o državnim šumama
Cilj je obezbeđivanje održivog razvoja državnog šumarskog sektora uzimajući u obzir ekološke, socijalne i kulturološke zahteve, kao i stvaranje najveće moguće dodatne vrednosti proizvoda šuma.
 - 4.2. Status i briga o privatnim šumama
Cilj je unapređenje stanja privatnih šuma i održivi razvoj privatnog šumarstva u okviru ruralnog razvoja.
5. Status i briga o divljači
Cilj strategije razvoja šumarstva je očuvanje i unapređenje genetskog potencijala, brojnosti i kvaliteta populacija divljači primenom odgovarajućih mera planiranja, gazdovanja i kontrole.
6. Drvna industrija i tržište proizvoda
Cilj je stvaranje održivog i ekonomski efikasnog sektora drvne industrije koji će biti konkurentan na svetskom tržištu i time doprinositi unapređenju sektora šumarstva, zaštiti životne sredine i razvoju domaće privrede.

²⁰ U okviru Strategije upravljanja šumarstvom RS ciljevi su razvrstani po oblastima.

7. **Obrazovanje i usavršavanje**
Cilj je obrazovanje odgovarajućih stručnih kadrova za sektor šumarstva.
8. **Istraživanje**
Cilj je podsticanje primenjenih multidisciplinarnih istraživanja, razvoj tehnologija u šumarstvu i unapređenje kapaciteta u istraživačkim institucijama.
9. **Informisanje, odnosi sa javnošću i obrazovanje javnosti**
Cilj je uspostavljanje i održavanje mehanizama za efikasno prikupljanje, pohranjivanje, analizu i efikasnu razmenu informacija unutar sektora šumarstva i između ostalih sektora, kao i podizanje nivoa svesti najšire javnosti o važnosti šuma i šumarstva za društvo u celini uz aktivno učešće svih interesnih grupa.
10. **Međunarodna i regionalna saradnja**
Cilj je uspostavljanje i ojačavanje međunarodne saradnje na globalnom i regionalnom nivou u svim aspektima šumarstva i srodnim oblastima zasnovane na ravnopravnosti i nacionalnim interesima.

9.4. Nacionalna strategija za unapređenje objekata u kojima se posluje hranom životinjskog porekla za period od 2016. do 2021. godine

Opšti ciljevi su:

1. visok nivo zaštite zdravlja ljudi, kao i zaštita interesa potrošača i nacionalne ekonomije, kroz održiv i efikasan prerađivački sektor;
2. obezbeđenje higijenskih standarda tako da hrana zadovoljava potrebe potrošača u pogledu bezbednosti i kvaliteta;
3. ispunjavanje opštih zahteva EU u pogledu higijene hrane, kao i svih posebnih zahteva koji se odnose na hranu životinjskog porekla i dobrobit životinja;
4. usklađenost sa zahtevima EU u oblasti zaštite životne sredine, uključujući zaštitu od negativnih efekata proizvodnje i prerade hrane životinjskog porekla;
5. priprema sektora proizvodnje hrane za pristup tržištu EU i integraciju na to tržište, kao i za prihvatanje pravila Svetske trgovinske organizacije.

Specifični ciljevi su:

1. unapređenje higijenskih uslova u objektima u kojima se rukuje hranom životinjskog porekla;
2. nesmetana primena pravila i standarda EU, uz konsenzus i saradnju svih zainteresovanih strana;
3. poboljšanje zaštite zdravlja ljudi, životinja, kao i zaštite životne sredine;
4. povećanje konkurentnosti proizvoda na domaćem i međunarodnom tržištu;
5. promovisanje jednakih uslova konkurentnosti;

6. podizanje nivoa svesti i unapređenje nivoa stručnosti svih zainteresovanih strana za primenu i sprovođenje propisanih zahteva o dobrobiti životinja;
7. poboljšanje i održavanje visokog nivoa znanja i kompetentnosti nadležnog organa u oblasti bezbednosti hrane;
8. očuvanje tradicionalnih metoda proizvodnje kod subjekata u poslovanju hranom u objektima malog kapaciteta.

9.5. IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine

CILJEVI IPARD PROGRAMA

Pomoć IPA II u okviru programa ruralnog razvoja u oblasti politike poljoprivrede i ruralnog razvoja biće obezbeđena na osnovu relevantnih prioriteta navedenih u nacionalnim strateškim dokumentima, kroz unapred definisan skup mera dalje naveden u Sektorskom sporazumu. Implementacija će se realizovati kroz višegodišnje programe ruralnog razvoja sa razdvajanjem obaveza u skladu sa članom 189. Finansijske uredbe, koji su sačinjeni na nacionalnom nivou i pokrivaju celi period sprovođenja IPA II.

Pomoć u okviru IPARD programa će doprineti ostvarivanju sledećih ciljeva:

- a) U pogledu prioriteta Unije za ruralni razvoj, putem razvoja ljudskog i fizičkog kapitala, povećanje bezbednosti hrane od strane korisnika IPA II i sposobnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora da se nosi sa pritiskom konkurencije, kao i postepeno usklađivanje sektora sa standardima Unije, naročito sa onima koji se tiču higijene i zaštite životne sredine, uz istovremenu brigu o uravnoteženom teritorijalnom razvoju ruralnih područja.
- b) Usmeravanje investicione podrške kroz sistem upravljanja i kontrole koji je u skladu sa standardima dobrog upravljanja moderne javne uprave i gde relevantne državne strukture primenjuju standarde jednake onima koji se primenjuju u sličnim organizacijama u državama članicama Evropske unije.

10. IZRADA I PRIMER DRVETA PROBLEMA I DRVETA CILJA

Izrada drveta problema i drveta cilja predstavlja participativan analitički proces za mapiranje glavnih problema u određenoj tematskoj oblasti, zajedno sa njihovim uzrocima i posledicama, kao i za definisanje jasnih ciljeva, mera za njihovo dostizanje i krajnjih rezultata postavljenih ciljeva.

Ovaj analitički proces se sastoji iz tri faze:

- **izrada drveta problema – identifikacija problema na osnovu rezultata analize postojećeg stanja sa njegovim uzrocima i posledicama**
- **izrada drveta cilja – inverzija drveta problema u drvo cilja, i**
- **izrada preporuka za dostizanje cilja.**

Posebnu vrednost ovaj proces može da dobije ukoliko se njegovo sprovođenje odvija na radionicama sa zainteresovanim stranama (fokus grupe), što pruža mogućnost da se situacija u tematskoj oblasti posmatra iz različitih uglova. Analiza drveta problema i drveta cilja pripada porodici participativnih tehnika, u kojoj sve uključene strane identifikuju i analiziraju potrebe u tematskoj oblasti, stvarajući vlasništvo nad dokumentom javne politike koji se izrađuje i posvećenost ostvarenju definisanih ciljeva.

10.1. Korak 1: Analiza problema

Analiza problema je faza u kojoj se identifikuju sve negativne pojave određene situacije i utvrđuju uzročno-posledične veze između njih. Ona započinje navođenjem svih negativnih pojava u tematskoj oblasti, koje su utvrđene na osnovu analize postojećeg stanja. Svi učesnici radionice na kojoj se sprovodi analiza problema su pozvani da daju svoje viđenje problema, tj. da daju kratke i jasne izjave kojima identifikuju negativnu pojavu. Te izjave se zapisuju na tabli tako da svi učesnici mogu da ih vide. Primer izjava o problemu možete da vidite na Grafikonu 29.

Grafikon 29. Identifikacija negativnih aspekata

Izvor: Ilustracija autora

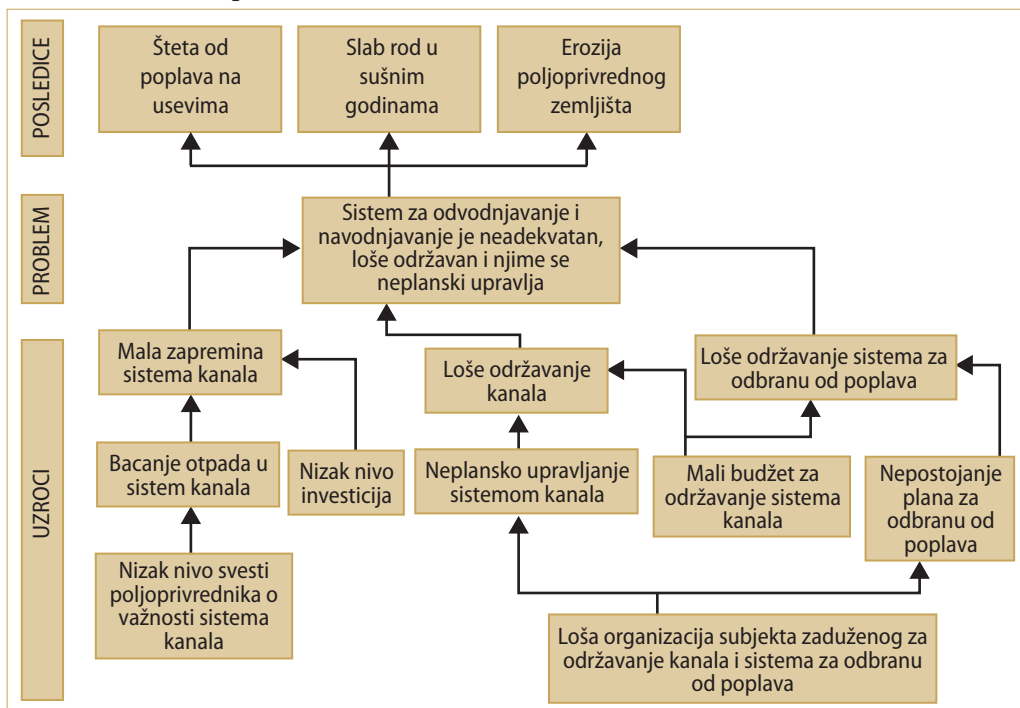
Nakon identifikacije svih negativnih pojava, pristupa se izradi drvetu problema, odnosno određivanju uzročno-posledičnih veza između identifikovanih negativnih aspekata. Uzročno-posledične veze se određuju uz pomoć odgovora na pitanja koja se postavljaju za svaku negativnu pojavu:

- Šta uzrokuje negativnu pojavu?
- Čega je negativna pojava posledica?

Svaka identifikovana uzročno-posledična veza se ucrtava, a negativni aspekti se selektuju u uzroke i posledice. Unutar samih uzroka i posledica važno je odrediti njihovu hijerarhiju, odnosno odrediti koji uzroci i posledice su bliži problemu, a koji su dalji od njega. Na kraju se identifikuje zajednički sadržalac za uzroke i posledice – problem. Vrlo često se problem ne nalazi u početnoj listi negativnih pojava, već se iskristališe kasnije, pri odvajanju uzroka od posledica.

Drvo problema se, kao i svako drvo, sastoji od korena, stabla i grana (krošnje). Kod drvetu problema korenje čine uzroci problema, stablo je sam problem, a grane su njegove posledice. Drvo problema možete videti na Grafikonu 30.

Grafikon 30. Drvo problema

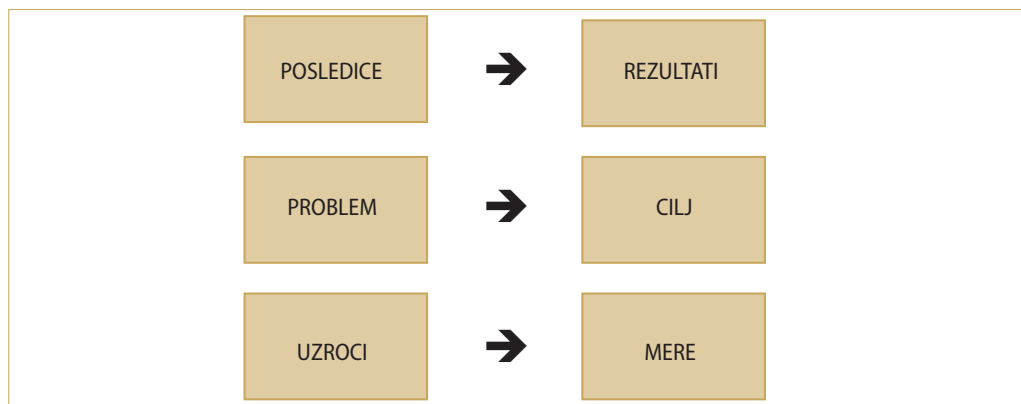


Izvor: Ilustracija autora

Jednom završeno, drvo problema predstavlja sliku postojeće situacije, odnosno rezime dela analize postojećeg stanja koji se bavi zatečenim nedostacima u tematskoj oblasti. Drvo problema ne samo da identifikuje osnovne uzroke i posledice problema, već i obezbeđuje vizuelni prikaz problema koji može da razume širok krug ljudi (osobe koji nisu stručnjaci u oblasti). Zato je drvo problema jednostavan instrument kojim se može lako prikazati stanje u tematskoj oblasti donosiocima odluka, koji često ne raspolažu znanjima i informacijama vezanim za sve teme za koje su nadležni.

10.2. Korak 2: Drvo cilja

Drvo cilja je analitički alat koji se koristi za opis dostizanja željene situacije u budućnosti. Drvo cilja se koncipira kao slika u ogledalu drveta problema, i to tako što uzroke za nastanak problema preslikava kao mere za dostizanje cilja, rešenje problema predstavlja kao cilj, a posledice problema preslikava u rezultate ostvarenog cilja (videti Grafikon 31).

Grafikon 31. Inverzija drveta problema u drvo cilja

Izvor: Ilustracija autora

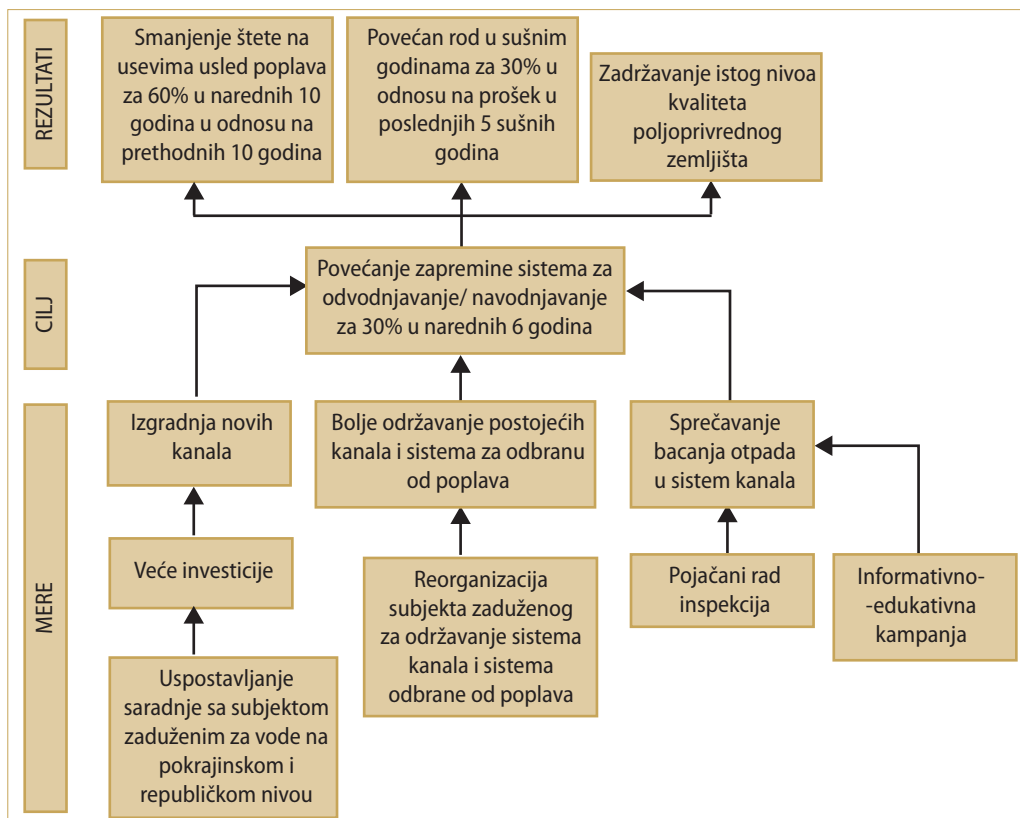
Tokom procesa preformulisanja negativnih pojava iz drveta problema u pozitivne situacije drveta cilja, važno je da se svi učesnici radionice (sve zainteresovane strane) uključe u diskusiju. Proces konsultacija sa zainteresovanim stranama će pomoći da se razmotre prioriteti, proceni ostvarivost ciljeva i identifikuju potrebna dodatna sredstva za njihovo ostvarivanje.

Definisanje odgovarajućeg cilja, predstavlja najzahtevniji deo u procesu izrade drveta cilja. Ne treba zaboraviti da je ciljeve potrebno formulisati preciznije od problema koje oni rešavaju (videti kriterijum *SMART* u Smernicama). Upravo zbog toga može doći do različitih stavova zainteresovanih strana u procesu u pogledu poželjnosti i svrshodnosti definisanja određenog cilja, odnosno njegove delotvornosti u procesu rešavanja problema.

Nakon definisanja cilja, prelazi se na definisanje mogućih mera za njegovo ostvarenje, kao i rezultata ostvarenog cilja. Ovaj deo je jednostavniji jer svaka mogućnost otklanjanja određenog uzroka problema predstavlja moguću meru, kao što i svaka preformulisana posledica predstavlja mogući rezultat.

Na kraju, drvo cilja će dati jasnu sliku onoga što želimo da ostvarimo u budućnosti (cilja i rezultata) sa većim brojem različitih puteva (opcija) koji vode ka zamišljenoj budućnosti. Primer drveta cilja možete videti na Grafikonu 32.

Grafikon 32. Drvo cilja



Izvor: Ilustracija autora

10.3. Korak 3: Izrada preporuka za dostizanje cilja

Poslednji korak u okviru izrade drveta problema i drveta cilja je formulisanje preporuka za dostizanje cilja, odnosno rešavanje problema. U okviru ovog koraka pažnju učesnika radionice je potrebno usmeriti ka merama za dostizanje cilja, odnosno ka formulisanju opcija za otklanjanje uzroka problema.

Pitanja na koja učesnici radionice treba da odgovore su:

- Da li možemo / da li treba da se bavimo svim identifikovanim uzrocima problema?
- Da li je svrsishodnije odabrati samo nekoliko uzroka problema koje je treba otkloniti?
- Koje mere imaju veću verovatnoću da dovedu do ostvarenja cilja i dostizanja definisanih rezultata?
- Koje mere bi bile korisnije za ciljne grupe?
- Koje mere su dugoročno održive?

- Da li su dostupna finansijska sredstva za realizaciju mera?
- Da li imamo tehnički kapacitet da sprovedemo akcije?

Odgovori na ova pitanja predstavljaju u stvari skraćenu analizu efekata opcija i treba da omoguće primarni izbor (prvu selekciju) opcija za ostvarivanje cilja, koje će kasnije biti predmet detaljnije analize efekata opcija, na način na koji je to objašnjeno u Smernicama. Kroz odgovore na ova pitanja učesnici će odvojiti ostvarive opcije od neostvarivih, poželjne od nepoželjnih, održive od neodrživih, odnosno relevantne od nerelevantnih.

Na kraju rada, učesnici radionice sastavljaju spisak relevantnih opcija (preporuka) za rešavanje problema, odnosno ostvarenje cilja, i argumentuju zašto su baš te opcije preporučene za kreatore javnih politika.

Prednosti izrade drveta problema i drveta cilja:

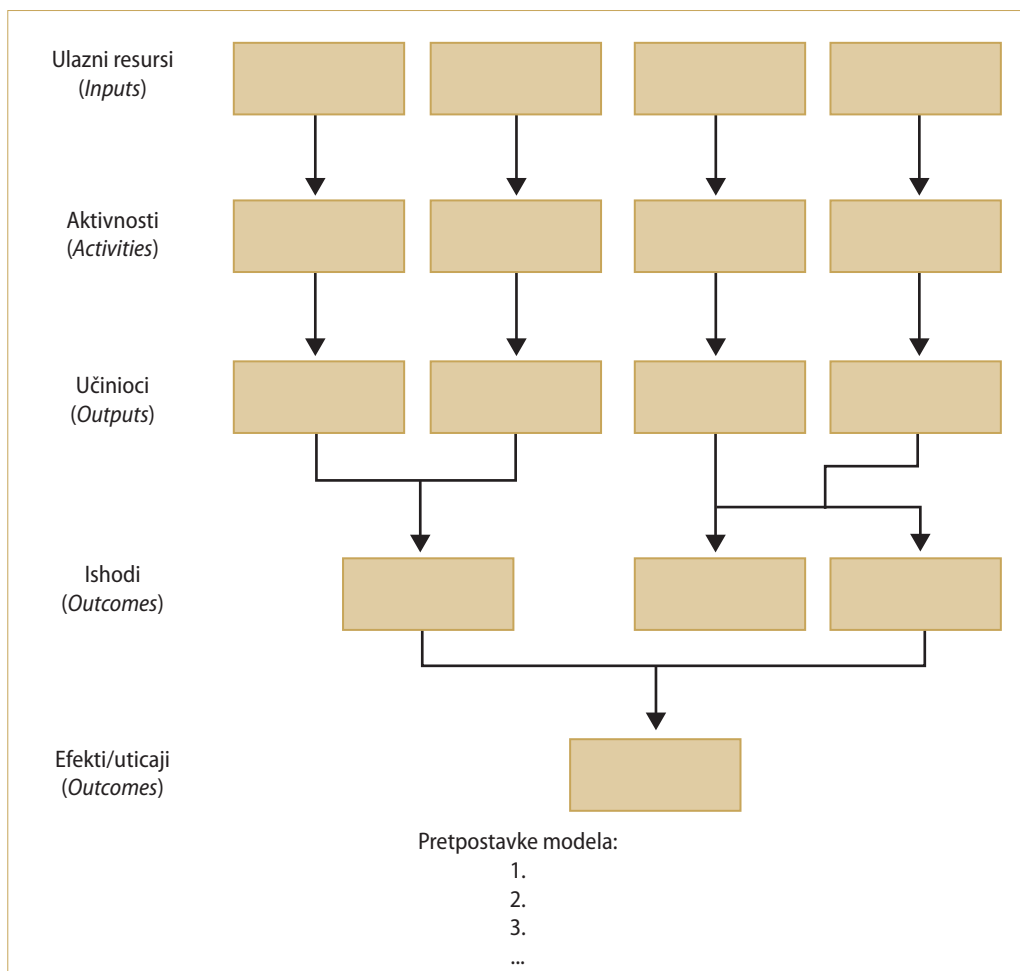
- omogućavaju identifikaciju uzroka određenog problema i uzročno-posledičnih veza između njih
- identifikuju moguću potrebu za dodatnim informacijama za bolje razumevanje stanja u oblasti
- prikazuju paletu mogućih mera za ostvarenje određenog cilja, odnosno rešavanje problema
- identifikuju rezultate na osnovu kojih je moguće pratiti ostvarivanje određenog cilja
- pomažu u izgradnji zajedničkog osećaja razumevanja različitih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, koje će kasnije omogućiti njihovu bolju saradnju i posvećenost u procesu realizacije mera i ostvarivanja definisanih ciljeva

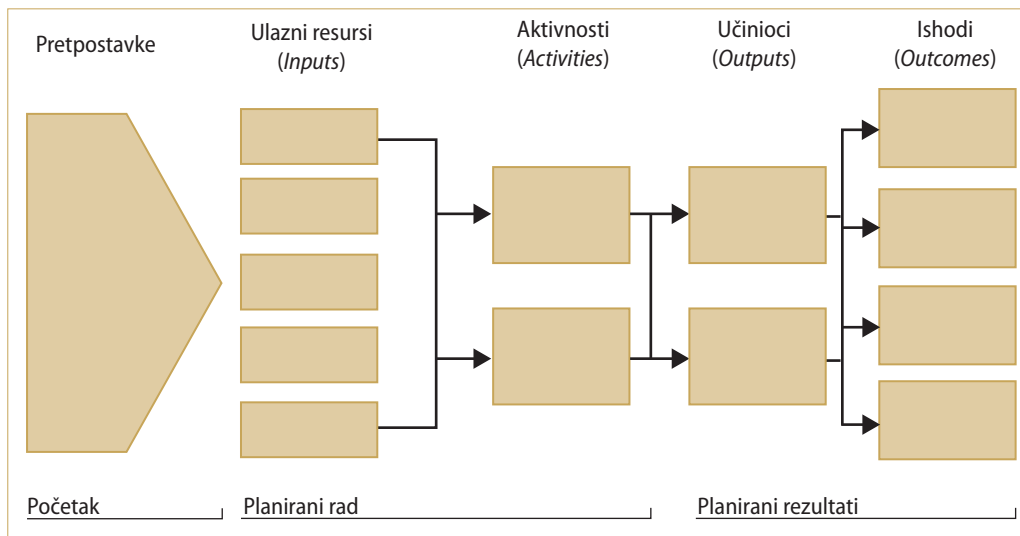
Nedostaci izrade drveta problema i drveta cilja:

- teško je razumeti sve identifikovane negativne pojave i uzročno-posledične veze između njih
- može biti vremenski zahtevno

11. GRAFIKON TOKA (*FLOW CHART*) I GRAFIKON LANCA REZULTATA (*RESULTS CHAIN*) TEORIJE PROMENA

Grafikon 33. Grafikon toka (*flow chart*) teorije promene



Grafikon 34. Grafikon lanca rezultata (*results chain*) teorije promena

12. MODEL STANDARDNOG TROŠKA (SCM)

Model standardnog troška (holandski model ili *standard cost model*) predstavlja jednostavan način merenja administrativnog opterećenja koje je nametnuto propisima. Potrebno je razgraničiti nepotrebno administrativno opterećenje od administrativnih troškova. Naime, administrativni troškovi obuhvataju i one aktivnosti koje bi regulisana lica i dalje činila nakon što se otklone procedure, odnosno postupci koji stvaraju nepotrebno opterećenje. Različite procedure (administrativne ili informacione zahteve) nametnute regulisanim subjektima model standardnog troška (MST ili *SCM*) razlaže na postupke i neophodne aktivnosti koje subjekti moraju obaviti, pa na osnovu podataka o vremenu potrebnom da se ti zahtevi ispune, kao i podataka o troškovima koje oni stvaraju meri administrativne troškove, odnosno nepotrebno administrativno opterećenje (engl. *administrative burden*). Model standardnog troška se zbog svoje izuzetne jednostavnosti i efektivnosti veoma brzo počeo primenjivati van Holandije. Danas se model, uz određene razlike, primenjuje u većem broju država članica EU, Australiji, na Novom Zelandu, u Kanadi.²¹

- Pod propisima u ovom tekstu se podrazumeva svaka odluka nadležnog organa koja predviđa određenu proceduru. Na primer, javni poziv za dodelu podsticaja u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja predviđa proceduru koja obuhvata dostavljanje određenih dokumenata od strane privrednog subjekta, vrednovanje tih dokumenata i odlučivanje na osnovu njih, tako da i ova procedura može (i treba) da bude predmet analize modela standardnog troška.

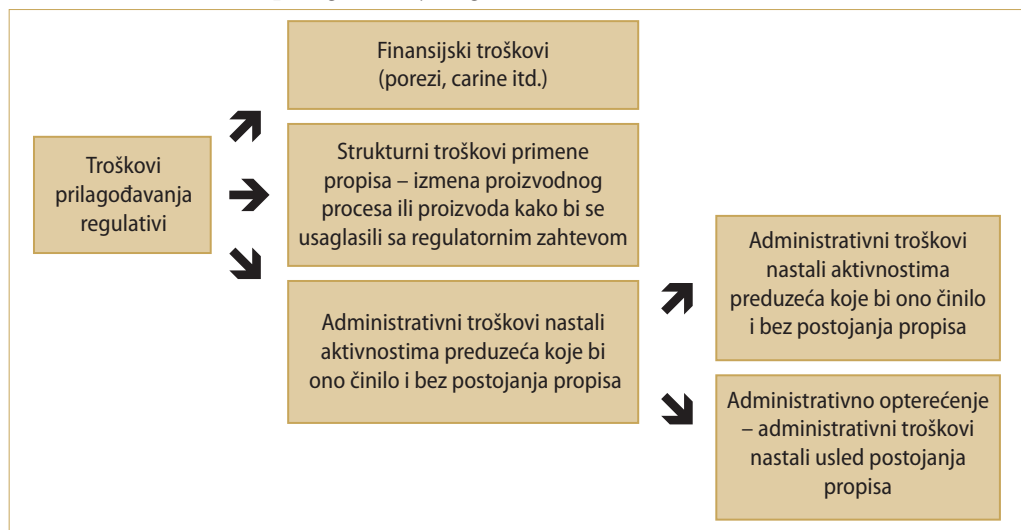
Model standardnog troška (MST) je moguće primeniti i na nove propise. Metod omogućava da se jasno izraze ukupni administrativni troškovi koje stvara postojeća regulativa i ukazuje na moguća pojednostavljena procedura i postupaka i uklanjanje nepotrebnih administrativnih zahteva. Takođe, prilikom izrade novih propisa, MST predstavlja veoma efikasno sredstvo jer jasno prikazuje eventualne posledice, odnosno omogućava da se uporedi postojeće rešenje s predloženim rešenjem koje je u vezi sa administrativnim troškovima regulisanih subjekata. Administrativni troškovi su troškovi administrativnih postupaka, odnosno onih aktivnosti koje su regulisanim subjektima nametnute određenim propisima.

²¹ Za osnovni model videti: *International Standard Cost Model Manual* SCM Network. U pojedinim zemljama, npr. Republici Irskoj ili Australiji, odstupanja od standardnog modela su brojna. Videti: *Standard Cost Model Report – Measurement of administrative burden imposed on Irish business by Central Statistics Office inquiries*, Central Statistics Office (August 2010).

Uvođenje regulative stvara različite troškove regulisanim subjektima. To mogu biti **finansijski troškovi, koji nastaju na osnovu plaćanja poreza i doprinosa, akciza, administrativnih taksi itd.** Finansijski troškovi se u načelu ne tretiraju kao administrativni troškovi jer su u suštini naknada za usluge koje pruža država. Na primer, administrativne takse predstavljaju naknadu državi za usluge ili proizvode koje ona pruža korisnicima, pa se ne tretiraju kao administrativni trošak. Međutim, ako je izmenom procedure ukinuto i plaćanje npr. administrativne takse, to u okviru MST-a treba uključiti u ostvarene uštede.

Pored finansijskih troškova, regulisani subjekti snose i troškove prilagođavanja svog poslovanja usled specifičnih zahteva nametnutih propisom. Tu spadaju tzv. strukturni troškovi primene propisa, koji se odnose se na proizvodni proces ili na same proizvode i usluge privrednog društva i/ili poljoprivrednog gazdinstva (npr. troškovi koji nastaju pri ispunjavanju obaveze ugrađivanja filtera radi smanjenja zagađenja, poštovanja određenih standarda proizvodnje, zapošljavanja radnika sa specifičnim znanjima, prilagođavanja radnog mesta licima sa invaliditetom itd.). Troškovi prilagođavanja obuhvataju i administrativne troškove. To su troškovi koje regulisani subjekti imaju usled same prirode aktivnosti, odnosno troškovi koje bi subjekti imali i bez zahteva nametnutih propisom i troškovi nastali usled zahteva koji su nametnuti propisom.²² U kontekstu analize efekata, najviše pažnje se posvećuje administrativnom opterećenju (ili potencijalnim uštedama), tj. predavljanju razlike između postojećih i novih administrativnih troškova.

Grafikon 35. Troškovi prilagođavanja regulativi



Izvor: Radulović B. (2011), Primena metoda standardnog troška u Republici Srbiji, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

²² Model standardnog troška nema težinu statistički reprezentativnog istraživanja. Takvo istraživanje bi u velikom broju slučajeva bilo veoma skupo i vremenski zahtevno. Takođe, u odnosu na troškove usaglašavanja s propisima, model standardnog troška je ograničen samo na jednu komponentu koja je prikazana grafikonom.

Administrativni (informacioni) zahtevi obuhvataju prikupljanje, dostavljanje ili čuvanje informacija u formi i na način koji su propisala regulatorna tela. Administrativni zahtevi mogu se odnositi na obaveze prema državi, JLS ili na obaveze prema trećim licima. **Administrativni zahtev podrazumeva ne samo prikupljanje i dostavljanje podataka u određenoj formi državnoj i/ili lokalnoj upravi i/ili trećem licu već se odnosi i na čuvanje informacija kako bi one mogle biti date na uvid inspekcijskim organima ili prosleđene po dobijenom zahtevu.**

Da bi bilo koji informacioni zahtev bio ispunjen, **treba sprovesti različite administrativne aktivnosti**, npr. prikupiti podatke, upoznati se s propisom itd. Moguće je navesti niz primera u kojima se propisima nameću informacioni zahtevi. Na Grafikonu broj 36 dat je primer informacionih zahteva.

Grafikon 36. Primeri informacionih zahteva



Izvor: Radulović B. (2011), Primena metoda standardnog troška u Republici Srbiji, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

12.1. Obračun administrativnih troškova i administrativnog opterećenja

Model standardnog troška (MST) najjednostavnije možemo izraziti kao proizvod „cene procedure (informacionog zahteva)” – P i ukupnog broja procedura (informacionih zahteva) godišnje – Q . Ukupan broj procedura (Q) dobija se na osnovu broja regulisanih subjekata koji moraju ispuniti nametnute obaveze – N i učestalosti (frekventnosti) obaveze ispunjenja određenog zahteva – F .

$$MST = P^{23} \times Q^{24} \quad (1)$$

$$Q = N^{25} \times F^{26} \quad (2)$$

Da bi se izračunala cena procedure, treba obračunati nekoliko komponenata. Regulisani subjekti (zaposleni, angažovana lica) moraju utrošiti određeno vreme da bi nametnute zahteve ispunili. **Vreme koje im je potrebno da ispune administrativni zahtev (proceduru) – H** , odnosno da prikupe i dostave informacije i košta. **Za obračun troškova koje regulisani subjekti snose na osnovu vremena utrošenog na ispunjavanje administrativnog zahteva** koristi se uobičajena zarada (prema satu ili danu) koju regulisani subjekt isplaćuje angažovanim licima za obavljanje administrativnih aktivnosti – T . Pored same zarade, u troškove tarife spadaju i troškovi za kancelarijski materijal, putni troškovi itd. Pored navedenih troškova, pojedini administrativni zahtevi stvaraju i **dodatne troškove**, npr. trošak za nabavku posebne opreme ako je ona neophodna zbog specifičnog administrativnog zahteva – A , ili **troškove nastale usled angažovanja advokata, knjigovođe ili drugih lica** čije se usluge koriste radi ispunjavanja administrativnih zahteva – E .

$$P = H^{27} \times T^{28} + A^{29} + E^{30} \quad (3)$$

$$MST = P \times Q = (H \times T + A + E) \times (N \times F) \quad (4)$$

23 P – cena procedure (informacionog zahteva).

24 Q – ukupan broj procedura.

25 N – broj regulisanih subjekata.

26 F – učestalost (frekvencija) ispunjenja određenog zahteva.

27 H – vreme koje je potrebno da se ispuni administrativni zahtev (procedura).

28 T – troškovi koje regulisani subjekti snose na osnovu vremena utrošenog na ispunjavanje administrativnog zahteva.

29 A – dodatni troškovi (za nabavku posebne opreme ako je ona neophodna zbog specifičnog administrativnog zahteva).

30 E – troškovi nastali usled angažovanja advokata, knjigovođe ili drugih lica.

PRIMERI OBRAČUNA MST:

Pretpostavimo da procedura zahteva da se uz zahtev za dobijanje određene dozvole dostave određene informacije i da je licu zaposlenom u regulisanom subjektu potrebno šest časova ($H = 6$) da obavi pet postupaka i tako ispuni administrativni zahtev.

Ako je cena sata rada tog lica 500 dinara ($T_1 = 500$ RSD po 1 radnom satu) i ako su dodatni troškovi (prevoz, telefon, trošak za formulare itd.) 1.000 dinara ($T_2 = 1.000$ RSD), trošak pojedinačne procedure je 4.000 dinara.

Cena sata rada dobija se kada se bruto plata za odgovarajući posao podeli sa ukupnim brojem radnih časova u mesecu.

Ako se taj zahtev odnosi na 10.000 regulisanih subjekata godišnje ($N = 10.000$) i ako regulisani subjekti to čine samo jedanput godišnje ($F = 1$), ukupan administrativni trošak je 40 miliona dinara.

$$Q = N \times F = 10.000 \times 1 = 10.000$$

$$MST = P \times Q = 4.000 \times 10.000 = 40.000.000 \text{ RSD}$$

Naravno, propis može da sadrži i veći broj administrativnih zahteva ($MST > 1$), pa ukupni administrativni troškovi u vezi s posmatranim propisom predstavljaju zbir troškova pojedinačnih administrativnih zahteva ($MST_1 + MST_2 + \dots + MST_n$). Ako ispunjavanje administrativnog zahteva podrazumeva angažovanje lica koje nije u radnom odnosu (npr. advokata), troškovi se obračunavaju prema prosečnoj ceni usluge koju takva lica naplaćuju.

Grafikon 37. Obračun administrativnih troškova i administrativnog opterećenja

$P \times Q = (H \times T + A + E) \times (N \times F)$	
H (vreme)	<ul style="list-style-type: none"> Vreme potrebno da se ispuni administrativni zahtev (procedura), odnosno aktivnost prikupljanja i dostavljanja informacija
T (tarifa)	<ul style="list-style-type: none"> Nadoknada (prema satu ili danu) koju regulisani subjekt isplaćuje angažovanim licima za obavljanje administrativnih aktivnosti Tarifa treba da odgovara karakteristikama zaposlenih lica koja u praksi vrše administrativne aktivnosti. Tarifa za lica zaposlena u regulisanom subjektu određuje se pomoću statističkih podataka. Uzimaju se u obzir i drugi troškovi nastali radi ispunjavanja administrativnih zahteva (troškovi za kancelarijski materijal, putni troškovi itd.)
A (nabavka posebne opreme i sl.)	<ul style="list-style-type: none"> Trošak nabavke posebne opreme, u slučaju kada je ona neophodna zbog specifičnog administrativnog zahteva Prelazak na kablovski internet, kako bi regulisani subjekt brže i efikasnije ispunjavao određeni administrativni zahtev se ne obračunava, jer se kablovski internet koristi i za druge poslovne svrhe.
E (eksterni troškovi)	<ul style="list-style-type: none"> Nadoknada koju regulisani subjekt plaća npr. advokatu, knjigovođi ili drugom licu čije se usluge koriste radi ispunjavanja administrativnih zahteva. Takse ili druge naknade koje regulisani subjekti plaćaju usled postojanja administrativnog zahteva

N (broj regulisanih subjekata)	<ul style="list-style-type: none"> • Broj i tipovi regulisanih subjekata određuje se na osnovu podataka iz registra, statističkih podataka ili relevantnih izveštaja, a na osnovu obuhvata predviđenog propisom odnosno razmatranom alternativom.
F (učestalost obaveze)	<ul style="list-style-type: none"> • Učestalost prikupljanja i dostavljanja informacija u toku određenog perioda (najčešće u toku jedne godine) određuje se na osnovu propisa ili na osnovu drugih izvora.

Izvor: Radulović B. (2011), Primena metoda standardnog troška u Republici Srbiji, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Kada se primenjuje MST, posebnu pažnju treba obratiti na sledeće:

1. **obuhvat regulisanih subjekata** – u praksi se MST često ograničava samo na privredne subjekte, tj. na preduzeća, preduzetnike, poljoprivredna gazdinstva, ali kada je potrebno, u obzir se uzimaju i drugi regulisani subjekti (npr. udruženja i slično);
2. **klasifikacija regulisanih subjekata** – administrativno opterećenje može biti veoma različito zavisno od delatnosti, veličine ili drugih karakteristika regulisanih subjekata; **ako se utvrđene grupacije razlikuju, za svaku se radi se poseban obračun;**
3. **utvrđivanje reprezentativnog subjekta** – kada se obračunava vreme potrebno da se ispuni administrativni zahtev, MST **koristi tzv. prosečno efikasan privredni subjekt**, odnosno preduzeće, preduzetnika ili poljoprivredno gazdinstvo koji su prosečno efikasni u ispunjavanju administrativnih zahteva; **ako su podaci o vremenu potrebnom da se obavi administrativni zahtev dobijeni na osnovu analize izrazito neefikasnih ili izrazito efikasnih subjekata, dobijaju se potpuno pogrešni rezultati;**
4. **potreba za obračunom troškova angažovanja lica koja nisu zaposlena u regulisanom subjektu** – obračun troškova može početi od pretpostavke da sve postupke i aktivnosti sprovode lica koja su zaposlena u regulisanom subjektu, ali ako je uobičajeno angažovanje lica (npr. advokata, knjigovođa i sl.) koja ispunjavaju administrativne zahteve umesto zaposlenih, treba obračunati takve troškove; takođe, moguće je prikazati odvojeno ova dva obračuna;
5. **potreba da se obračunaju fiksni troškovi** – na obračunate troškove uobičajeno se dodaje i određeni procenat na ime fiksnih troškova (npr. u Velikoj Britaniji na obračunate iznose dodaje se 30%, dok se u Norveškoj, Danskoj i Holandiji dodaje iznos od 25%), ali je često takvo uvećavanje troškova diskutabilno jer je reč o tzv. nepovratnim troškovima, te je **preporuka da se ti troškovi u Republici Srbiji, osim u izuzetnim uslovima, ne obračunavaju;**
6. **potreba za merenjem formalnog ili stvarnog opterećenja** – treba imati u vidu to da se u praksi administrativni zahtevi često samo delimično primenjuju, pa ako postoje podaci o tome u kojoj meri regulisani subjekti primenjuju administrativne zahteve, može se navesti koliko je odstupanje stvarnih troškova od troškova koji podrazumevaju potpunu primenu administrativnih zahteva³¹;

31 Npr. u Republici Irskoj primena MST polazi od pretpostavke stvarne primene administrativnih zahteva.

7. **pouzdanost prikupljenih podataka** – u velikom broju slučajeva regulisani subjekti se neopravdano žale na vreme potrebno da se ispune određeni administrativni zahtevi.

12.2. Koraci metode standardnog troška u analizi efekata

Primena metode standardnog troška u analizi efekata podrazumeva sledeće korake:

1. *Utvrđiti i klasifikovati administrativne zahteve predviđene regulatornim alternativama*
Ovaj korak podrazumeva da se utvrde svi predviđeni informacioni zahtevi i da se razvrstaju (npr. propis može da predvidi postupak registracije, podnošenje finansijskih izveštaja, zahtev za dobijanje dozvole ili subvencije, obaveštavanje trećih lica – oglašavanje, prijavu radnika itd.)
2. *Raščlaniti informacione zahteve na pojedine postupke, odnosno na podatke koje je potrebno pribaviti*
Pojedinačni informacioni zahtev, npr. prijava radnika, podrazumeva podnošenje formulara itd.
3. *Utvrđiti administrativne aktivnosti koje je neophodno preduzeti da bi se ispunili zahtevi*
U navedenom primeru, za prijavu radnika treba preduzeti niz aktivnosti, npr. nabaviti formulare, prikupiti podatke, kopirati dokumenta, razgovarati s radnikom itd. U drugim slučajevima treba se upoznati s propisom, ovladati novim tehnikama slanja podataka i sl.
4. *Utvrđiti koji su administrativni zahtevi međusobno slični ili istovetni zahtevima koji su nametnuti drugim propisima*
U velikom broju slučajeva predviđene administrativne zahteve već je nametnulo drugo regulatorno telo, odnosno nametnuo ih je drugi propis, npr. više institucija traži gotovo identične podatke kada se prijavljuje zaposleni. Stoga treba utvrditi da li se neki od tih zahteva mogu ukinuti da bi se ostvarile administrativne uštede.
5. *Klasifikovati regulisane subjekte prema tipu, ako je to potrebno*
Često se informacioni zahtevi razlikuju zavisno od tipa regulisanog subjekta, njegove veličine ili sektora (npr. registracija privrednih subjekata je različita za privredna društva i preduzetnike).
Ustanoviti ukupan broj regulisanih subjekta i učestalost administrativnih zahteva koje subjekti godišnje ispunjavanju.
Regulatorno telo treba da zna, barem približno, na koji broj regulisanih subjekata se određeni administrativni zahtev odnosi. U određenim slučajevima treba uzeti u obzir i to da se administrativni zahtev odnosi samo na deo regulisanih subjekata (npr. obnavljanje dozvola se ne odnosi na sve subjekte, već samo na one kojima dozvola ističe posmatrane godine). Konačno, treba ustanoviti i učestalost

ispunjavanja administrativnih zahteva tokom posmatranog perioda (najčešće je to jedna godina). Izvori podataka mogu biti regulatorna tela, statistički izveštaji ili relevantne studije.

6. *Izbor metoda prikupljanja podataka (intervjuisanje regulisanih subjekata ili ekspertska ocena)*

To kako se procenjuje vreme potrebno da se ispuni administrativni zahtev, odnosno troškovi koji nastaju prilikom ispunjavanja administrativnih zahteva – zavisi od okolnosti. Ako postoji dovoljno saznanja ili ako je reč o relativno jednostavnim procedurama, moguće je samostalno proceniti vreme koje je potrebno, kao i troškove. U drugim okolnostima, prednost je na strani prikupljanja podataka intervjuisanjem regulisanih subjekata.

7. *Utvrđivanje veličine jediničnih troškova, odnosno parametara bitnih za određivanje troškova*

Ovaj korak podrazumeva utvrđivanje vremena koje je potrebno da se ispuni administrativni zahtev, troškova angažovanih lica (satnice, dnevnice) i utvrđivanje dodatnih troškova. Ako je reč o trošku angažovanih lica zaposlenih kod regulatornog subjekta, podaci se dobijaju na osnovu statističkih pokazatelja o platama. Ako je reč o licima angažovanim spolja, može se koristiti uobičajena tarifa za usluge u vezi sa ispunjavanjem administrativnog zahteva. Takođe, ako na to ukazuju prethodni koraci, mogu se koristiti i dodatni troškovi koji se mogu dovesti u vezu sa ispunjavanjem administrativnog zahteva.

8. *Priprema intervjuja i izbor reprezentativnih regulisanih subjekata (po potrebi)*

Intervjui mogu ukazati na administrativna opterećenja koja nisu uzeta u obzir. U pojedinim slučajevima, tek nakon intervjuja moguće je odvojiti administrativno opterećenje od neophodnih administrativnih troškova (npr. da li bi subjekt pripremao informaciju za svoje potrebe i ako ne bi bilo administrativnog zahteva). Izbor reprezentativnih subjekata zavisiće od slučaja do slučaja. Ako nema velikih razlika, može se koristiti slučajan uzorak. Ako su subjekti različite veličine ili tipa, ili ako su iz različitih sektora, treba obaviti intervjuje bar sa tri predstavnika tih segmenata.

9. *Obavljanje intervjuja (po potrebi)*

Rezultate intervjuja treba učiniti javno dostupnim.

10. *Obračun standardnog vremena potrebno da se ispuni administrativni zahtev*

Na osnovu podataka prikupljenih intervjuisanjem regulisanih subjekata izračunava se standardno vreme potrebno da se ispuni administrativni zahtev. Standardno vreme se može razlikovati za različite tipove regulisanih subjekata. Ako su razlike u vremenu za određene posmatrane grupe subjekata velike, treba obaviti dodatne intervjuje da bi se došlo do pouzdanijeg rezultata.

11. *Obračun i ekstrapolacija podataka*

Ako su prethodni koraci sprovedeni na odgovarajući način, relativno je lako obračunati ukupan obim administrativnih troškova za ispunjavanje određenog administrativnog zahteva, kao i administrativno opterećenje, odnosno moguće uštede.

U nastavku teksta dat je primer za potrebe bližeg objašnjavanja izrade analize MST. **Primer koji je korišćen predstavlja ilustraciju hipotetičkog slučaja i kao takav se ne može koristiti prilikom izrade budućih dokumenata javne politike.** Svrha primera je da kreatorima javnih politika ilustruje logiku koja stoji iza izrade analize MST, a nikako da pruži alternativno konačno rešenje za izradu analize MST. **Struktura, obim, obuhvat i sadržaj analize MST moraju da budu prilagođeni potrebama i konkretnim zahtevima zbog kojih se analiza MST i sprovodi.**

Tabela 17. Obračun administrativnog opterećenja za postupak podnošenja zahteva za bespovratna sredstva za bušenje bunara za navodnjavanje

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Naziv postupka	Administrativne aktivnosti	Bruto satnica ³²	Broj minuta potreban za aktivnost	Admin. takse ³³	Cena administrativne aktivnosti (3*4+5)	Broj subjekata	Administrativni trošak	Administrativno opterećenje ³⁴
Zahtev za bespovratna sredstva za bušenje bunara za navodnjavanje	Popunjavanje i podnošenje zahteva	387 ³⁵	60		387,00	100 ³⁶	38.700,00	
	Izvod iz katastra nepokretnosti	387	30	1.200,00 ³⁷	1.393,50	100	139.350,00	139.350,00
	Predračun za opremu i radove za izgradnju bunara	387	30		193,50	100	19.350,00	
	Overena izjava poljoprivrednika	387	60	375,00³⁸	762,00	100	76.200,00	76.200,00
	potvrda JLS	387	60	310,00³⁹	697,00	100	69.700,00	69.700,00
						Ukupno	343.300,00	285.250,00

32 Izvor RZS, Zarade po zaposlenom po oblastima delatnosti za 2017. godinu, vrednost bruto mečene zarade je podeljena sa 176 radnih časova.

33 Administrativne takse su uključene u obračun kako bi kreator javne politike imao uvid u sva moguća smanjenja administrativnog opterećenja.

34 Troškovi koji su nametnuti od strane onoga ko dodeljuje sredstva. U administrativno opterećenje nisu uključeni troškovi popunjavanja i podnošenja zahteva jer njih podnosilac mora da snosi kako bi obavestio onoga ko dodeljuje sredstva o svojoj potrebi. Takođe, u administrativno opterećenje nisu uključeni troškovi izrade predračuna i specifikacije, jer je pretpostavka da bi podnosilac zahteva tražio predračun i specifikaciju i u slučaju da ne podnosi zahtev za dodelu bespovratnih sredstava.

35 Satnica u delatnosti poljoprivrede, šumarstva i rudarstva za 2017. godinu.

36 Pretpostavljen broj podnosilaca zahteva.

37 Taksa za zahtev 310,00 RSD i taksa za izdavanje lista nepokretnosti 890,00 RSD, Izvor Republički geodetski zavod.

38 Izvor Javnobeležnička tarifa („Sl. glasnik RS”, br. 91/14, 103/14, 138/14, 12/16, 17/17).

39 Odluka o lokalnim administrativnim taksama („Sl. list grada Beograda”, br. 50/14, 77/14, 17/15, 61/15, 96/16 i 67/17).

Potrebna dokumentacija za podnošenje zahteva za bespovratna sredstva za bušenje bunara za navodnjavanje:

1. čitko popunjen i potpisan obrazac prijave;
2. izvod iz katastra nepokretnosti sa podacima o vlasništvu na katastarskoj parceli na kojoj treba da se vrši iskop/bušenje bunara ne stariji od 3 meseca od dana podnošenja prijave;
3. predračun izdat u 2018. godini sa rokom važenja od najmanje 90 dana od dana podnošenja prijave Ministarstvu, koji glasi isključivo i samo na podnosioca prijave sa specifikacijom opreme i radova za izgradnju bunara za navodnjavanje (po vrstama radova i vrstama opreme koja se montira sa iskazanim cenama za svaku vrstu rada i svaku vrstu opreme posebno, pri čemu se zemljani radovi kod iskopa/bušenja bunara iskazuju u dužnim metrima);
4. izjava poljoprivrednika overena u skladu sa zakonom da pod krivičnom, materijalnom i svakom drugom odgovornošću tvrdi da će izgradnja bunara biti odgovorno izvedena obezbeđivanjem svih potrebnih dozvola koje su propisane materijalnim zakonima kojima se uređuje izgradnja bunara u funkciji navodnjavanja, kao i da se prijava odnosi na izgradnju novog bunara;
5. potvrda nadležnog organa jedinice lokalne samouprave prema mestu prebivališta, odnosno sedišta podnosioca zahteva da za izgradnju bunara ne koristi podsticaje po nekom drugom osnovu (subvencije, podsticaji, donacije), odnosno da ista investicija nije predmet drugog postupka za korišćenje podsticaja, ne starija od mesec dana od dana podnošenja prijave.

Na osnovu obračuna administrativnog opterećenja u tabeli 1, može se zaključiti da je umanjeno administrativnog opterećenja moguće u vezi sa podnošenjem izvoda iz katastra nepokretnosti, dostavljanja overene izjave poljoprivrednika i potvrde nadležnog organa JLS. Kreator javne politike bi trebalo da razmotri da li su mogući ukidanje ovih administrativnih zahteva ili pojednostavljanje (možda i digitalizacija) postupaka za pribavljanje navedene dokumentacije.

13. ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI

13.1. Analiza troškova i koristi

Analiza troškova i koristi (engl. *Cost-benefit analysis*) jeste procedura za upoređivanje alternativnih opcija putem utvrđivanja neto sadašnje vrednosti društvenih koristi umanjjenih za društvene troškove (neto društvenih efekata) koje te opcije proizvode za društvo (zajednicu) u celini. Koristi i troškovi su društveni otud što nisu ograničeni na specifične tržišne transakcije i zato što se mere prema tome kod koga (zainteresovane strane) se ti efekti ostvaruju. Iz ovog razloga navedene koristi i troškovi su sveobuhvatniji po svojoj prirodi od čisto tržišnih transakcija koje su finansijske po svojoj prirodi.

Analiza troškova i koristi zahteva uporedivost posmatranih koristi i troškova kako bi se ustanovio neto društveni efekat analiziranih opcija. Ovo se postiže tako što se sve ustanovljene koristi i troškovi izražavaju u novčanim jedinicama. Analiza uzima u obzir sve stvarne rashode na osnovu angažovanih resursa i očekivanih koristi koje proizlaze iz realizacije projekata, programa i/ili politika. Povećanje prihoda države (ili JLS) na osnovu poreza i drugih javnih prihoda, odnosno privatnih subjekata na osnovu subvencija ne treba posmatrati kao korist, jer su u pitanju transferna plaćanja iz jednog dela privede u drugi. Takođe, uzimaju se u obzir i koristi i troškovi koje nije moguće monetizovati (izraziti u novčanim jedinicama), jer su po svojoj prirodi nematerijalni, ali koji ipak podrazumevaju upotrebu stvarnih resursa koje je moguće izraziti u novčanim jedinicama. Ovakve koristi i troškove je potrebno posebno prikazati donosiocima odluka zajedno sa izračunatom i kvantifikovanom (izraženom u novčanim jedinicama) procenom neto društvene koristi analiziranih opcija.

Analiza troškova i koristi poredi koristi i troškove koji se javljaju u različitim vremenskim periodima, zato što se troškovi obično koncentrišu na početku implementacije projekata, programa i/ili javnih politika, dok korist nastaje u kasnijim fazama implementacije ili u dugom roku. Međutim ova praksa dovodi do problema vremenske nekonzistentnosti posmatranih koristi i troškova. Naime, ukoliko se identifikovani troškovi i koristi ne vrednuju u skladu sa vremenskim periodom u kojem nastaju, tako proračunati efekti daće iskrivljene i netačne rezultate, jer nije uzeta u obzir vremenska vrednost novca. Vremenska vrednost novca se objašnjava time što je vrednost budućih novčanih jedinica manja od vrednosti novčanih jedinica u sadašnjosti (trenutak u kojem se sprovodi analiza). Kako bi se izbegao problem vremenske vrednosti novca koristi

se tehnika pod nazivom „diskontovanje”, odnosno tehnika kojom se buduća vrednost novca koristi i troškova svodi na njihovu sadašnju vrednost. Ovo znači da prikazivanje troškova i koristi analiziranih opcija mora da bude u skladu sa pravilom neto sadašnje vrednosti (NSV), odnosno da:

- projekat, program i/ili javnu politiku treba implementirati ako je neto sadašnja vrednost troškova i koristi pozitivna i
- između više opcija sa pozitivnom neto sadašnjom vrednošću troškova i koristi treba izabrati onu čija je pozitivna vrednost najveća.

13.2. Zbog čega se koristi analiza troškova i koristi?

Analiza troškova i koristi se primenjuje kao jedan od elemenata sveobuhvatne procene adekvatnosti analiziranih opcija (projekata, programa i/ili javnih politika). **Analiza je osmišljena sa ciljem da odgovori na suštinsko pitanje: „Da li potrošnja javnih sredstava (prikupljenih iz poreza i drugih javnih prihoda) za konkretan projekat, program i/ili javnu politiku pruža neto društvenu korist za zajednicu (društvo) iz koje se javni prihodi ubiraju, ako se ima u vidu da se javna sredstva mogu iskoristiti za alternativnu namenu?”** U principu, analiza troškova i koristi omogućava jedinicama centralne i/ili lokalne vlasti da uporede relativni doprinos različitih (alternativnih) opcija, u vidu projekata, programa i/ili javnih politika, u kontekstu koristi koje se ostvaruju za celu zajednicu za uložena javna sredstva (poreze i druge javne prihode). Drugim rečima, želi se pružiti odgovor na pitanje da li će odabrana opcija učiniti zajednicu (društvo) boljom ili lošijom, odnosno da li je neto efekat analiziranih opcija pozitivan (ostvaruje se neto društvena korist) ili negativan (ostvaruje se neto društveni trošak).

Koristi se za pomoć u donošenju odluka i ocenjivanju dostupnih opcija. Analiza troškova i koristi je kvantitativno analitičko sredstvo za pomoć donosiocima odluka u efikasnoj raspodeli resursa. Ona identifikuje i pokušava da kvantifikuje troškove i koristi analiziranih projekata, programa i/ili politika i pretvara raspoložive podatke u upravljačke informacije. Snaga metoda je da pruža okvir za analizu podataka na logičan i dosledan način. Ona je posebno korisna kada se procenjuju efekti projekata, programa i/ili politika koji potencijalno stvaraju velike efekte za društvo, usled čega je bitno razumeti njihove šire ekonomske efekte. Analiza troškova i koristi pomaže donosiocima odluka da odgovore na pitanja kao što su:

- Da li treba implementirati predloženi projekt, program ili politiku?
- Da li treba nastaviti sa implementacijom tekućeg projekta, programa ili politike?
- Koji obuhvat, vrednost i period trajanja analiziranih opcija treba izabrati?
- Da li predlog obezbeđuje neto korist za društvo (zajednicu) u celini?
- Koji od različitih alternativnih opcija treba implementirati?
- Kakvi su efekti sprovedenih opcija (*ex post* vrednovanje)?

Analiza troškova i koristi pruža donosiocu odluka kvantitativno poređenje opcija, zajedno sa pratećim informacijama za sve troškove i koristi koji se ne mogu kvantifikovati. Međutim, **analiza troškova i koristi ne zamenjuje potrebu za razumnom procenom zasnovanom na širokom opsegu razmatranja, a u skladu sa različitim potrebama zainteresovanih strana i obavezama donosilaca odluka.** Ova analitička metoda se najčešće sprovodi kao *ex ante* alat za procenu efekata predloženih opcija, ali takođe njena primena kao *ex post* alata pruža značajne informacije donosiocima odluka, kao na primer:

- informacije o tome da li postignuti rezultati (ishod i efekat) opravdavaju korišćenje sredstva u odnosu na alternativne načine za njihovo korišćenje;
- odgovor na pitanje kako da se implementirana opcija unapredi i koje segmente tih opcija treba proširiti, smanjiti i/ili ukinuti.

13.3. Ograničenja u primeni analize troškova i koristi

Efektivna upotreba analize troškova i koristi zahteva razumevanje ograničenja ove analitičke metode, isto kao i njenih snaga. **Neka ograničenja su sledeća:**

- **Slabo osmišljena analiza** – Analiza troškova i koristi upoređuje projekat, program i/ili javnu politiku sa alternativnim scenarijom zasnovanim na procenama šta bi se desilo u odsustvu analizirane opcije. Svaki prostor za grešku u specifikaciji alternativnog scenarija će uticati na rezultate analize.
- **Tretman nematerijalnih troškova i koristi** – Nije uvek moguće da se svi troškovi i koristi monetizuju (pretvore u novčane jedinice), pa se može desiti da se neki od takvih troškova i koristi zanemare i da se time utiče na rezultate analize.
- **Nejasnost** – Kada je interes korisnika analize isključivo usmeren na krajni nalaz analize, sama analiza može biti prilično nejasna. Treba imati u vidu da će analiza biti dobra koliko su dobre i njene pretpostavke, koje kao takve moraju biti jasno određene i izdvojeno predstavljene.

Monetizacija efekata je važan i ključan deo analize troškova i koristi; međutim, kod mnogih projekata, programa i/ili javnih politika u javnom sektoru nije uvek moguće utvrditi tržišne cene za angažovana dobra i usluge, niti je uvek moguće utvrditi tržišne cene za koristi koje se očekuju od implementacije odabrane opcije. U ovim slučajevima **kvantifikacija ovakvih nedostajućih i nematerijalnih troškova i koristi vrši se procenom njihovih hipotetičkih iznosa u novčanim jedinicama (na bazi pretpostavki)** koje odražavaju stvarne ekonomske vrednosti, čime se omogućava poređenje između alternativnih opcija za korišćenje javnih sredstava. U literaturi su opisana dva opšta pristupa u identifikovanju nedostajućih i nematerijalnih troškova i koristi, i to metode: „otkrivene preferencije” i „utvrđene preferencije”.

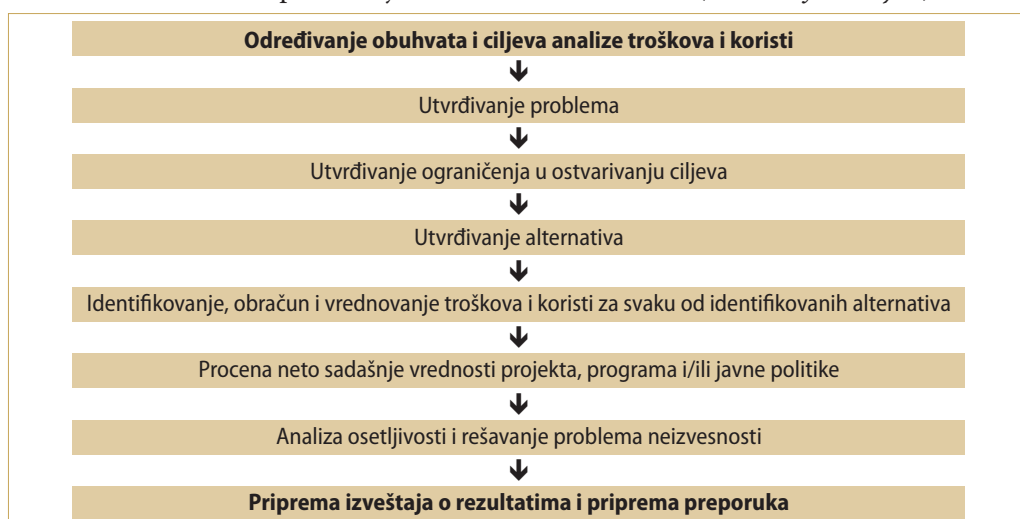
Metod otkrivene preferencije omogućava analitičaru da utvrdi vrednost troškova i/ili koristi iz konkretnih aktivnosti (na tržištima ili na nekom drugom mestu). Jedan od metoda otkrivene preferencije podrazumeva merenje cena na tržištima koje se razlikuju na osnovu eksternalija. Na primer: troškovi vazdušnog poremećaja u vidu buke za određenu zajednicu mogu se proceniti upoređivanjem cena kuća u područjima pogođenim bukom i cene sličnih kuća u sličnim područjima koje ne podležu buci aviona. Pod uslovom da su cene kuće u ova dva područja inače uporedive, razlika u ceni je približna vrednosti koju zajednica trpi kao posledicu buke. Još jedan primer metoda otkrivene preferencije bi bilo utvrđivanje koristi koje proizilaze iz ustanovljavanja programa praksi, gde se kao procena koristi može koristiti buduća zarada pripravnika u poređenju sa onim što bi oni u suprotnom inače dobili.

Metod utvrđene preferencije predstavlja opšti pristup kojim se prikupljaju mišljenja ljudi o njihovim preferencijama. Ovaj metod se najčešće primenjuje u slučajevima gde ne postoji tržište iz kojeg bi mogle da se dobiju informacije o tržišnim cenama. Na primer, ankete se mogu koristiti da procene koliko su ljudi spremni da plate kako bi očuvali nacionalni park. Ovi novčani iznosi predstavljaju ono čega ljudi žele da se odreknu (tj. kompromis) kako bi osigurali očuvanje područja nacionalnog parka.

13.4. Koraci u sprovođenju analize troškova i koristi

Osnovni koraci u sprovođenju analize troškova i koristi su ilustrovani na sledećem grafikonu.

Grafikon 38. Koraci u sprovođenju analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*)



Izvor: Ilustracija autora

Određivanje obuhvata i ciljeva analize troškova i koristi:

Korak I: Utvrđivanje problema

Prvi korak podrazumeva istragu i procenu problema, njegov kontekst i njegovu pozadinu. Ovo je prilika da se projekat, program i/ili javna politika stave u širi kontekst, pre nego što se fokus analize suzi na sam projekat, program i/ili javnu politiku. Ovaj korak uključuje definisanje ciljeva koje treba postići projektom, programom i/ili javnom politikom i identifikovanje zainteresovanih strana i ciljne grupe koja je korisnik projekta, programa i/ili javne politike.

Korak II: Utvrđivanje ograničenja u ostvarivanju ciljeva

Ograničenja u ostvarivanju ciljeva treba identifikovati kako bi se osiguralo da sve alternative koje su ispitivane u analizi budu izvodljive. Ograničenja mogu biti finansijska, organizaciona, upravljačka, politička, ekološka itd. Pojedina ograničenja se ne mogu identifikovati sa potpunom sigurnošću i preciznošću, ali njih i kao takve treba navesti kao potencijalna ograničenja.

Korak III: Utvrđivanje alternativa

Iako je uobičajeno da je za svaku utvrđenu alternativu potreban značajan broj dodatnih analiza (pod uslovom da je u potpunosti uključena u analizu), broj identifikovanih alternativnih opcija treba da bude dovoljno velik da omogući donosiocu odluka relevantan broj opcija između kojih može da bira. Alternativne opcije moraju da budu definisane tako da se mogu jasno razlikovati jedna od druge. Na kraju je uvek potrebno identifikovati tzv. „*status-quo* opciju”, odnosno opciju koja podrazumeva da neće biti promena u odnosu na trenutno stanje. Ona se identifikuje i proračunava kao bazni scenario, sa kojim se porede analizirane opcije.

Korak IV: Identifikovanje, obračun i vrednovanje troškova i koristi za svaku od identifikovanih alternativa

Ključni i najzahtevniji korak u analizi troškova i koristi uključuje identifikaciju, kvantifikaciju i vrednovanje troškova i koristi za svaku od identifikovanih alternativa. Vrste koristi i troškova zavise od konkretnog projekta, programa i/ili javne politike. Na primer, kod izgradnje autoputa radi smanjenja saobraćajnih gužvi, relevantni troškovi bi uključivali: troškove radne snage, troškove kapitala, materijalne troškove izgradnje autoputa, vrednost eksproprijacije zemljišta i/ili gubitke koji bi nastali ako bi se zemljište koristilo za drugu namenu. Koristi bi uključivale spašene živote, smanjeno vreme putovanja (korist koja proizlazi iz uštede goriva i iz povećanja produktivnosti), razvoj lokalne privrede itd.

Da bi koristi i troškovi mogli da se identifikuju, potrebno je detaljno razumevanje logičkog sleda (lanca uzročnosti) projekta, programa i/ili javne politike. Korisno bi bilo konstruisati ga, ako već nije poznat. Ovde treba posebno povesti računa o tome da li postoji jasan logički sled između ciljeva (ishod i efekti) i učinaka (engl. *outputs*).

Trebalo bi napraviti spisak koristi koje se očekuju od realizacije projekta, programa i/ili javne politike. Spisak koristi može uključiti stavke kao što su:

- koristi koje se mogu vrednovati u novčanim iznosima, u vidu prihoda, uštede troškova ili netržišnih rezultata
 - vrednost učinaka predstavljenih u vidu prihoda (koristi izraženih u novčanim jedinicama) koji bi bili generisani od opipljivog rezultata projekta, programa i/ili javne politike;
 - vrednost preostalog životnog veka korišćene kapitalne opreme (nabavna vrednost kapitalne opreme umanjena za troškove amortizacije);
 - izbegnuti troškovi – troškovi nastali u okviru baznog *status-quo* scenarija;
 - uštede u produktivnosti – smanjenje postojećeg nivoa troškova koji je rezultat implementacije projekta, programa i/ili javne politike;
 - zdravstvene, ekološke i druge društvene i;
 - smanjenje nezaposlenosti itd.;
- koristi koje se ne mogu vrednovati u novčanim iznosima (opisane kao „nematerijalna sredstva ili imovina”).

Tipični troškovi projekta, programa i/ili javne politike uključuju:

- inicijalne kapitalne troškove;
- kapitalne troškove za potrebe izgradnje/renoviranja/nabavke objekata i opreme tokom trajanja projekta, programa i/ili javne politike;
- troškove rada i održavanja tokom trajanja projekta, programa i/ili javne politike i
- štetne efekte u odnosu na druge strane (na primer, troškovi vezani za životnu sredinu, kao što su zagađenje vazduha i neprijatna buka).
- troškove koji se ne mogu vrednovati u novčanom iznosu (često opisani kao „nematerijalni troškovi”).

Procena obračuna vrednosti troškova može biti komplikovana, zbog čega zahteva podatke i podršku od računovođa, ekonomista i drugih stručnjaka.

U osnovi vrednovanja troškova u okviru analize troškova i koristi jeste njihov oportunistni trošak. Sprovođenje projekta, programa i/ili javne politike zahteva korišćenje resursa (ili inputa) koji se mogu koristiti i za druge svrhe. Oportunistni trošak odražava korist koju je društvo odbilo da prisvoji koristeći ove resurse za alternativnu namenu. Oportunistni trošak angažovanih resursa meren je njegovom vrednošću u odnosu na sledeću najbolju alternativnu namenu ili u odnosu na najvredniju alternativnu upotrebu tih resursa. Troškovi i koristi moraju se proceniti za ceo period projekta. Stoga je predviđanje ključni deo procesa procene troškova i koristi.

Troškovi i koristi koji se ne mogu kvantifikovati nazivaju se „nematerijalnim” i treba, zajedno sa odgovarajućim opisnim informacijama, da budu predstavljeni donosiocu odluka zajedno sa onim troškovima i koristima koji se mogu novčano izraziti. Pojedini troškovi i koristi koji se ne mogu izraziti u novčanim jedinicama možda se mogu izraziti u fizičkim jedinicama pa ih tako treba i prikazati.

Korak V: Procena neto sadašnje vrednost projekta, programa i/ili javne politike

Ukupni troškovi u svakoj godini trajanja projekta, programa i/ili javne politike se oduzimaju od ukupno projektovanih prihoda u istom vremenskom periodu kako bi se ustanovio neto društveni efekat (korist ili trošak) u svakoj od godina trajanja projekta, programa i/ili javne politike. Tako ustanovljen tok neto društvenog efekta analizirane opcije je potrebno diskontovati kako bi se uzela u obzir vremenska vrednost novca, odnosno činjenica da buduća vrednost novca nije jednaka sadašnjoj vrednosti novca.

Samo diskontovanje (svođenje) buduće vrednosti novčanih jedinica na sadašnju vrednost novčanih jedinica se sprovodi uz pomoć diskontne stope (ds) koja treba da odražava oportunistni trošak angažovanog kapitala, odnosno prinos na uloženi kapital koji bi se realizovao da su sredstva uložena na neki drugi način. U zavisnosti od okolnosti, stopa prinosa na uloženi kapital može da reflektuje povraćaj na uložena sredstva koji privatni investitori zahtevaju za slične projekte ili stopu prinosa koja se daje na dugoročne državne hartije od vrednosti (HOV). **Visina diskontne stope značajno utiče na obračun NSV** i zbog toga treba pažljivo birati diskontnu stopu. U pojedinim zemljama kao bazna (standardna) diskontna stopa koristi se 7% (kao procena prosečne stope prinosa na kapital pre oporezivanja), u Republici Irskoj koristi se stopa od 4%, u Danskoj 6%, EU preporučuje 4,5%, dok je stopa koja se koristi u Kanadi 10%.

Pošto ne postoji indikativna stopa za Republiku Srbiju, **lica koja sprovode analizu treba sama da procene koja je diskontna stopa korišćena i zbog čega.**

Nakon diskontovanja, sabiranjem neto sadašnje vrednosti (NSV) tokova neto društvenih efekata (društvene koristi umanjene za društveni trošak) za svaku od godina trajanja projekta, programa i/ili javne politike dobija se neto sadašnja vrednost projekta, programa i/ili javne politike. **Projekat, program i/ili javna politika je prihvatljiva ako je $NSV \geq 0$. Tamo gde je potrebno rangirati različite opcije po vrednosti NSV, opcija čija je vrednost NSV najveća se smatra prihvatljivom.**

Formula za neto sadašnju vrednost je:

$$NSV = (B_{t1} - C_{t1}) * \frac{1}{(1+r)^{t1}} + (B_{t2} - C_{t2}) * \frac{1}{(1+r)^{t2}} + \dots + (B_{tn} - C_{tn}) * \frac{1}{(1+r)^{tn}}$$

$$NSV = \sum_{t=0}^t \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t}$$

Gde je:

t – kalendarska godina

B – korist izražena u novčanim jedinicama za posmatranu godinu

C – trošak izražen u novčanim jedinicama za posmatranu godinu

r – diskontna stopa.

Korak VI: Analiza osetljivosti i rešavanje problema neizvesnosti

Procenjene neto sadašnje vrednosti zasnovane su na procenama budućih troškova i koristi koji nisu i ne mogu biti u potpunosti precizno definisani. Kako bi se ovaj problem umanjio, pristupa se izradi analize senzitivnosti dobijenih rezultata. **Prvi korak u takvoj analizi je procena neto sadašnje vrednosti korišćenjem verovatnih „pesimističkih” i „optimističnih” pretpostavki o ključnim varijablama koje određuju troškove i koristi.** Ako „pesimistički” scenario daje neto sadašnju vrednost ispod nule, neophodno je identifikovati varijable za koje je ishod projekta najosetljiviji. Ovo se radi usvajanjem verodostojnih pesimističkih vrednosti za svaku varijablu, uz zadržavanje svih ostalih varijabli na njihovoj najverovatnijoj ili srednjoj vrednosti. Ako se ispostavi da postoje samo jedna ili dve kritične varijable, analitičar treba samo da proceni verovatnoću da ove varijable padaju iznad ili ispod kritične vrednosti kako bi se donosiocu odluke prezentirala adekvatna ocena rizičnosti projekta.

Korak VII: Priprema izveštaja o rezultatima i priprema preporuka

Krajnji korak u procesu izrade analize troškova i koristi je sastavljanje izveštaja o rezultatima analize i pripremljenim preporukama. Razlozi za utvrđene preporuke moraju biti jasno predstavljeni. Važno je naglasiti pretpostavke koje se koriste u predviđanju troškova i koristi projekta, programa i/ili javne politike. Idealno, „kritične pretpostavke” bi trebalo predstaviti na početku izveštaja. Detaljna analiza uključuje kompletnu listu pretpostavki. Izveštaj se sastavlja kako bi se dokumentovao proces i povećala njegova transparentnost. Važno je u izveštaju navesti dovoljno informacija i podataka kako bi zainteresovani čitač mogao ceo proces da reprodukuje.

Preporuka je da kompletan izveštaj bude kratak i sažet i da sadrži sledeće elemente:

- kratak pismeni sažetak i rezime pregleda rezultata analize sa ključnim pretpostavkama;
- uvod koji opisuje razloge zbog kojih se sprovodi analiza troškova i koristi;
- ciljeve projekta, programa i/ili javne politike;
- opis razmatranih alternativa;
- ograničenja koja se razmatraju u sprovođenju analize i odabranih alternativa;
- vremenski period u kojem se razmatraju troškovi, koristi i neto koristi, zajedno sa informacijama o osetljivosti ključnih varijabli analiziranih opcija;
- informacije o nematerijalnim troškovima i koristima;
- spisak pretpostavki korišćenih u analizi i informacije o tome kako su procenjeni troškovi i koristi;
- zaključak koji razmatra rezultate analize i
- analizu osetljivosti dobijenih rezultata.

Predviđeni koraci se preporučuju za svaku analizu troškova. Međutim, izrada ovih analiza zahteva izvestan trošak koji, u zavisnosti od predmeta analize, može biti dosta visok. Zbog toga posebna pažnja treba da bude posvećena definisanju obuhvata i dubine sprovođenja analize. Na prvom mestu treba voditi računa o tome da troškovi pribavljajna podataka i informacija ne prevazilaze korist koja proizlazi iz same analize.

14. MULTIKRITERIJUMSKA ANALIZA (MKA) I PRIMER MKA

Multikriterijumska analiza se koristi kako bi se rangirale identifikovane opcije po zadatim kriterijumima koji su bitni za ostvarenje zacrtanih ciljeva, odabralo nekoliko opcija za detaljniju analizu, razdvojile poželjne od nepoželjnih opcija, odnosno kako bi se identifikovala najpoželjnija opcija. Pre sprovođenja multikriterijumske analize neophodno je identifikovati sve ciljeve za koje postoji namera da se ostvare, kao i merljive kriterijume na osnovu kojih se može proceniti do koje mere su postavljeni ciljevi ostvareni za svaku od opcija koja je predmet razmatranja. Osnovni preduslov za sprovođenje multikriterijumske analize jeste da postoji više opcija koje se razmatraju, dok svaka opcija može imati više kriterijuma koji se posmatraju.

Postoje dva pristupa koja se obično koriste kod sprovođenja multikriterijumske analize: pristup uporednog određivanja međusobnog relativnog značaja analiziranih kriterijuma (engl. *pairwise*) i pristup koji koristi unapred definisane pondere relativnog značaja posmatranih kriterijuma (engl. *weights*). Kod „*pairwise* pristupa” međusobno se porede odabrani kriterijumi u radi određivanja njihovog međusobnog relativnog značaja. Po određivanju njihovog međusobnog relativnog značaja vrši se poređenje zasebnog relativnog značaja analiziranih kriterijuma za svaku od analiziranih opcija.

Kod „*weights* pristupa” ne vrši se međusobno poređenje analiziranih indikatora radi identifikovanja njihovog međusobnog relativnog značaja, već njihov relativan značaj unapred određuje autor analize. Po definisanju njihovog relativnog značaja vrši se poređenje njihovog zasebnog relativnog značaja za svaku od analiziranih opcija. Za potrebe premera MKA analize biće predstavljen „*weights* pristup”.

Osnovna karakteristika multikriterijumske analize je subjektivni sud autora analize u postavljanju ciljeva i kriterijuma, ocene relativnog značaja odabranih kriterijuma i do izvesne mere u davanju suda o doprinosu svake od opcija zacrtanom cilju na osnovu odabranih kriterijuma. Subjektivnost kod postavljanja ciljeva i kriterijuma predstavlja osnovno ograničenje pomenute analize.

Standardna odlika multikriterijumske analize je matrica performansi u kojoj svaki red ili kolona opisuju opcije koje se analiziraju ili kriterijume na osnovu kojih se opcije analiziraju. Individualne performanse odabranih kriterijuma mogu se izražavati u numeričkim ili kvalitativnim pokazateljima. U nekim slučajevima i sama matrica performansi može da bude finalni produkt analize, ako se imaju u vidu značaj i doprinos koji ona pruža donosiocu odluka.

U nastavku teksta dat je primer za potrebe bližeg objašnjavanja izrade multikriterijumske analize (MKA). **Primer koji je korišćen predstavlja ilustraciju hipotetičkog slučaja i kao takav se ne može koristiti prilikom izrade budućih dokumenata javne politike.** Svrha primera je da kreatorima javnih politika ilustruje logiku koja stoji iza izrade MK analize, a nikako da pruži alternativno konačno rešenje za izradu MK analize. **Struktura, obim i sadržaj MK analize moraju da budu prilagođeni potrebama i konkretnim zahtevima zbog kojih se MK analiza i sprovodi.**

14.1. Primer MK analize iz oblasti poljoprivrede – ilustracija hipotetičkog slučaja

Kontekst u okviru kojeg se sprovodi multikriterijumska analiza je nastojanje JLS da definiše najbolji model za unapređenje informisanosti poljoprivrednih proizvođača o merama za stimulisanje poljoprivredne proizvodnje. Predmet multikriterijumske analize je ocena adekvatnosti primene jednog od devet analiziranih scenarija modela za informisanje poljoprivrednih proizvođača o merama za stimulisanje poljoprivredne proizvodnje. Osnovni cilj sprovedene multikriterijumske analize jeste da se ponudi savetodavno mišljenje donosiocima odluka, kao dopuna već sprovedenih analiza na ovu temu. Razlog zbog kojeg je iniciran predlog da se osmisli optimalni model za unapređenje informisanosti poljoprivrednih proizvođača o merama za stimulisanje poljoprivredne proizvodnje jeste da se poveća stepen iskorišćenosti sredstava namenjenih za pomoć poljoprivrednim proizvođačima.

Kao osnova za identifikovanje mogućih scenarija korišćene su informacije i materijali dobijeni od JLS i drugih zainteresovanih strana. Na osnovu dobijenih informacija i dokumenata, identifikovano je deset mogućih scenarija za unapređenje informisanosti poljoprivrednih proizvođača o merama za stimulisanje poljoprivredne proizvodnje:

- Scenario 1: Zadržavanje postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača;
- Scenario 2: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na televizijama sa nacionalnim frekvencijama;
- Scenario 3: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na televizijama sa lokalnim frekvencijama;
- Scenario 4: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na radijima sa nacionalnim frekvencijama;
- Scenario 5: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na radijima sa lokalnim frekvencijama;
- Scenario 6: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – Distribucija štampanih brošura sa neophodnim informacijama;
- Scenario 7: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – izrada veb prezentacije sa svim potrebnim informacijama;

- Scenario 8: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećana prisutnost predstavnika JLS na događajima vezanim za poljoprivredu;
- Scenario 9: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećana prisutnost predstavnika JLS na terenu i obilazak poljoprivrednika;
- Scenario 10: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – kombinovana primena svih mera iz prethodno navedenih scenarija.

Kriterijumi i potkriterijumi predstavljaju osnovne indikatore na osnovu kojih će se meriti atraktivnost gorenavedenih predloženih modela za unapređenje informisanosti poljoprivrednih proizvođača. Svaki kriterijum mora da precizira u kojoj meri predložene opcije ispunjavaju gorenavedeni cilj multikriterijumske analize. Kod odabira kriterijuma vodilo se računa o interesima različitih zainteresovanih strana na koje predloženi modeli imaju uticaj. Kao zainteresovane strane identifikovani su: individualni poljoprivredni proizvođači, poljoprivredna gazdinstva i privredna društva koja posluju u sektoru poljoprivrede.

Prilikom sprovođenja multikriterijumske analize identifikovano je ukupno 9 potkriterijuma, koji su grupisani u 4 osnovna kriterijuma na osnovu kojih će se meriti atraktivnost predloženih modela za unapređenje informisanosti poljoprivrednih proizvođača. Grupisanje kriterijuma je izvršeno radi lakšeg sprovođenja tehničkog dela analize i dobijanja šire slike o potencijalnim koristima i nedostacima predloženih opcija. **Kod uvođenja kriterijuma posebno se vodilo računa o tome da se pomoću svakog predloženog kriterijuma može suditi o kvalitetu svake predložene opcije. Takođe, povelu se računa o tome da svaki kriterijum bude jedna zaokružena i homogena celina, koja je nezavisna u odnosu na druge kriterijume.** U Tabeli 18 dat je pregled odabranih kriterijuma i potkriterijuma za merenje performansi predloženih modela za razmatranje.

Tabela 18. Kriterijumi i potkriterijumi korišćeni u multikriterijumskoj analizi

Kriterijumi I	
Troškovi uvođenja novog modela	
Postupak uvođenja	
Kvalitet informisanosti	
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	
Potkriterijum: Troškovi uvođenja novog modela	Potkriterijum: Kvalitet informisanosti
Troškovi izrade materijala	Kontrola protoka informacija
Troškovi obuke stručnog kadra	Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima
Troškovi kampanja	Prenošenje funkcionalnog znanja
Potkriterijum: Postupak uvođenja	Potkriterijum: Obuhvat poljoprivrednih proizvođača
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	Obuhvat poljoprivrednih proizvođača
Kompleksnost postupka uvođenja	

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Performanse odabranih kriterijuma za svaku od predloženih opcija izračunate su korišćenjem dobro utemeljenih tehnika koje imaju široku primenu kod izrade multikriterijumskih analiza. U praksi se koriste sledeći načini merenja: monetarni, kvantitativni i kvalitativni. U konkretnoj analizi korišćen je kvalitativni način merenja s obzirom na to da za pojedine kriterijume i potkriterijume, ako se uzme u obzir njihova priroda, nije moguće kvantifikovati i/ili monetizovati njihove efekte, dok za druge, gde je to moguće, ne postoji informaciona osnova za tako nešto. Zbog svega prethodno navedenog, korišćena je skala relativne preferencije predloženih opcija u rasponu od 1 do 10 (ili od nedovoljnog do odličnog), gde vrednost 1 podrazumeva najmanje poželjnu opciju, a vrednost 10 najpoželjniju opciju.

U tabelama u nastavku dat je pregled ocena kriterijuma i potkriterijuma i njihovog relativnog značaja. Kod ocene kriterijuma i potkriterijuma korišćena je skala relativne preferencije u rasponu 0 do 100 poena ili od 0 do 1 (Tabela 19). Naknadno, vrednostima potkriterijuma dodeljene su ocene relativne preferencije u rasponu od 1 do 10 (ili od nedovoljnog do odličnog), gde vrednost 1 podrazumeva najmanje poželjnu opciju, a vrednost 10 najpoželjniju opciju (tabele od broja 20 do broja 29).

Tabela 19. Kriterijumi i potkriterijumi korišćeni u multikriterijumskoj analizi

Kriterijumi I	Ponder
Troškovi uvođenja novog modela	25,0%
Postupak uvođenja	10,0%
Kvalitet informisanosti	35,0%
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	30,0%
Potkriterijum: Troškovi uvođenja novog modela	Ponder
Troškovi izrade materijala	10,0%
Troškovi obuke stručnog kadra	25,0%
Troškovi kampanja	65,0%
Potkriterijum: Postupak uvođenja	Ponder
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	40,0%
Kompleksnost postupka uvođenja	60,0%
Potkriterijum: Kvalitet informisanosti	Ponder
Kontrola protoka informacija	25,0%
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	30,0%
Prenošenje funkcionalnog znanja	45,0%
Potkriterijum: Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	Ponder
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	100,0%

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 20. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 1

Scenario 1: Zadržavanje postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača	Ocene
Troškovi izrade materijala	10
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	10
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	10
Kompleksnost postupka uvođenja	10
Kontrola protoka informacija	10
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	2
Prenošenje funkcionalnog znanja	2
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	3

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 21. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 2

Scenario 2: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na televizijama sa nacionalnim frekvencijama	Ocene
Troškovi izrade materijala	9
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	2
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	9
Kompleksnost postupka uvođenja	8
Kontrola protoka informacija	7
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	2
Prenošenje funkcionalnog znanja	3
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	10

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 22. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 3

Scenario 3: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na televizijama sa lokalnim frekvencijama	Ocene
Troškovi izrade materijala	9
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	3
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	9
Kompleksnost postupka uvođenja	8
Kontrola protoka informacija	7
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	2
Prenošenje funkcionalnog znanja	3
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	7

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 23. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 4

Scenario 4: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na radijima sa nacionalnim frekvencijama	Ocene
Troškovi izrade materijala	9
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	5
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	9
Kompleksnost postupka uvođenja	8
Kontrola protoka informacija	7
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	5
Prenošenje funkcionalnog znanja	3
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	5

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 24. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 5

Scenario 5: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na radijima sa lokalnim frekvencijama	Ocene
Troškovi izrade materijala	9
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	6
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	9
Kompleksnost postupka uvođenja	8
Kontrola protoka informacija	8
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	6
Prenošenje funkcionalnog znanja	2
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	3

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 25. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 6

Scenario 6: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – distribucija štampanih brošura sa neophodnim informacijama	Ocene
Troškovi izrade materijala	4
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	8
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	7
Kompleksnost postupka uvođenja	5
Kontrola protoka informacija	10
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	7
Prenošenje funkcionalnog znanja	4
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	2

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 26. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 7

Scenario 7: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – izrada veb prezentacije sa svim potrebnim informacijama	Ocene
Troškovi izrade materijala	2
Troškovi obuke stručnog kadra	10
Troškovi kampanja	9
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	6
Kompleksnost postupka uvođenja	7
Kontrola protoka informacija	10
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	10
Prenošenje funkcionalnog znanja	4
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	2

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 27. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 8

Scenario 8: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećana prisutnost predstavnika JLS na događajima vezanim za poljoprivredu	Ocene
Troškovi izrade materijala	4
Troškovi obuke stručnog kadra	7
Troškovi kampanja	8
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	3
Kompleksnost postupka uvođenja	5
Kontrola protoka informacija	8
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	7
Prenošenje funkcionalnog znanja	6
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	4

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 28. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 9

Scenario 9: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećana prisutnost predstavnika JLS na terenu i obilazak poljoprivrednika	Ocene
Troškovi izrade materijala	4
Troškovi obuke stručnog kadra	7
Troškovi kampanja	6
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	3
Kompleksnost postupka uvođenja	4
Kontrola protoka informacija	8
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	8
Prenošenje funkcionalnog znanja	7
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	10

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

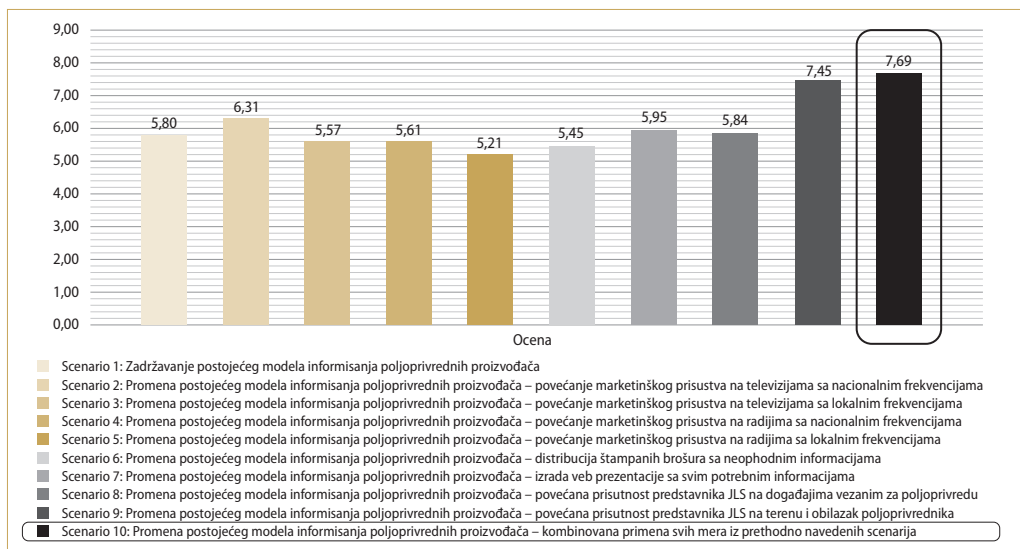
Tabela 29. Ocene potkriterijuma u okviru scenarija 10

Scenario 10: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – kombinovana primena svih mera iz prethodno navedenih scenarija	Ocene
Troškovi izrade materijala	5
Troškovi obuke stručnog kadra	7
Troškovi kampanja	1
Trajanje postupka implementiranja predloženog modela	7
Kompleksnost postupka uvođenja	3
Kontrola protoka informacija	10
Broj tema obuhvaćenih predloženim modelima	10
Prenošenje funkcionalnog znanja	10
Obuhvat poljoprivrednih proizvođača	10

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

Tabela 30. Ukupna ocena Scenarija

	Ukupna ocena (ocene x ponderi)
Scenario 1: Zadržavanje postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača	5,80
Scenario 2: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na televizijama sa nacionalnim frekvencijama	6,31
Scenario 3: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na televizijama sa lokalnim frekvencijama	5,57
Scenario 4: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na radijima sa nacionalnim frekvencijama	5,61
Scenario 5: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećanje marketinškog prisustva na radijima sa lokalnim frekvencijama	5,21
Scenario 6: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – distribucija štampanih brošura sa neophodnim informacijama	5,45
Scenario 7: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – izrada veb prezentacije sa svim potrebnim informacijama	5,95
Scenario 8: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećana prisutnost predstavnika JLS na događajima vezanim za poljoprivredu	5,84
Scenario 9: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – povećana prisutnost predstavnika JLS na terenu i obilazak poljoprivrednika	7,45
Scenario 10: Promena postojećeg modela informisanja poljoprivrednih proizvođača – kombinovana primena svih mera iz prethodno navedenih scenarija	7,69

Grafikon 39. Ukupna ocena scenarija

Izvor: JLS i druge zainteresovane strane

15. LOGIČKA MATRICA I PRIMER OBRASCA AKCIONOG PLANA

Logička matrica je vizuelni instrument planiranja koji prikazuje glavne parametre značajne za planiranje, njihove odnose i strukturu. Logička matrica pomaže u:

- postavljanju logičke strukture prilikom planiranja i određivanja hijerarhijskih odnosa;
- identifikovanju pretpostavki za ostvarenje ciljeva i sprovođenje mera;
- određivanju izlaznih rezultata, ishoda i efekata tako da oni mogu najbolje da se prate i evaluiraju;
- prikazu rezimea dokumenta u opšteprihvaćenom standardnom formatu;
- praćenju planskog dokumenta tokom faze implementacije.

Materijal za izradu logičke matrice čine rezultati analize postojećeg stanja i problema, zadati ciljevi, kao i mere kojima se cilj ostvaruje.

Logička matrica se sastoji od četiri kolone. U **prvu kolonu** se upisuju opšti cilj, posebni ciljevi, mere i aktivnosti, u **drugu** se upisuju pokazatelji potrebni za njihovo praćenje, **treća** kolona sadrži izvore verifikacije (prove) pokazatelja, a poslednja, četvrta, kolona sadrži pretpostavke i preduslov.

Kako su elementi prve tri kolone već objašnjeni u okviru Smernica, u ovom prilogu biće objašnjeni samo pretpostavke i preduslov.

Pretpostavke su spoljni faktori koji mogu da utiču na sprovođenje mera i ostvarenje ciljeva nad kojima kreator javne politike nema kontrolu. To su različite situacije, događaji, uslovi i odluke koje kreatori javne politike moraju uzeti u obzir pri izradi dokumenta javne politike (strategije, programa itd.). One se formulišu kao pozitivno stanje, deo su vertikalne logike plana i pridaje im se značaj u odnosu na verovatnoću.

PRIMERI PRETPOSTAVKI:

- XY direktiva EU transponovana u domaće zakonodavstvo do XY meseca XY godine.
- Sprovođenje infrastrukturnih projekata se odvija na vreme.
- Proces nabavki teče po planu.
- Priprema tehničke dokumentacije i ostali uslovi za sprovođenje investicije (eksproprijacija zemljišta, pribavljanje neophodnih dozvola, licenci) odvijaju se po planu.

Preduslov je parametar koji je sam kreator javne politike morao da obezbedi pre početka sprovođenja strategije (donošenje odluka koje prethode sprovođenju politike, obezbeđivanje novčanih sredstava za sprovođenje politike, podizanje kapaciteta nosilaca aktivnosti itd.).

Izgled logičke matrice sa označenim redosledom popunjavanja polja možete videti u Tabeli 31. Njena dužina zavisi od stepena složenosti samog dokumenta javne politike, odnosno, broja posebnih ciljeva, mera za njihovo ostvarivanje, kao i aktivnosti od kojih se mere sastoje.

Tabela 31. Logička matrica

Opis	Pokazatelji	Izvori provere	Pretpostavke
1. Opšti cilj	10	11	9.
2. Posebni ciljevi	12	13	8.
3. Mere	14	15	7.
4. Aktivnosti	16 Potrebni resursi	17 Troškovi (iznos i izvor potrebnih sredstava)	6.
			Preduslov 5.

U logičkoj matrici se prvo popunjavaju polja za opšti cilj i posebne ciljeve koji su već određeni u dokumentu javne politike.

Nakon toga se popunjavaju polja predviđena za mere i aktivnosti. Mere se definišu kao rezultati koje je potrebno postići da bi se ostvario posebni cilj. Za svaku od mera se popunjavaju aktivnosti od kojih se ta mera sastoji. Aktivnosti se definišu kroz odgovor na pitanje: Koje su ključne aktivnosti koje se moraju sprovesti i kojim redosledom kako bi se postigli očekivani rezultati?

Kad se popune polja za mere i aktivnosti, pristupa se popunjavanju polja određenog za preduslov koji mora biti zadovoljen pre početka sprovođenja aktivnosti. Najčešći preduslov s kojim se suočavaju kreatori javne politike je obezbeđivanje sredstava za sprovođenje aktivnosti.

Nakon utvrđivanja potrebnog preduslova, pristupa se definisanju pretpostavki. Prvo se definiše pretpostavka koja mora biti zadovoljena kako bi se planirane aktivnosti uspešno realizovale. Na primer, za aktivnost koja se odnosi na raspisivanje javnog poziva za podizanje višegodišnjih zasada, jedna od pretpostavki može biti da su kod korisnika utvrđeni potreba i interesovanje za ovakav način ulaganja u voćarstvo i vinogradarstvo. Sledeća pretpostavka koja se definiše je na nivou mere, i ona treba da identifikuje spoljni faktor koji utiče na ostvarenje rezultata izabrane mere. U slučaju mere koja se odnosi na povećanje površine pod višegodišnjim zasadima, kao pretpostavka se može definisati postojanje površina obradivog (ili lako dostupnog poljoprivrednog) zemljišta zadovoljavajućeg sastava za gajenje odgovarajućih sorti voća i vinove loze.

Pretpostavka koja se definiše na nivou posebnog cilja treba da obuhvati faktore koji su važni za ostvarenje posebnog cilja. Ukoliko se poseban cilj odnosi na povećanje proizvodnje određene sorte voća ili vinove loze, faktori koje treba uzeti u obzir su vremenske prilike ili pojave bolesti koja napada tu sortu voća ili vinove loze. U ovom slučaju treba posebnu pažnju posvetiti stepenu rizika, odnosno verovatnoći da će se pretpostavka ostvariti.

Poslednja pretpostavka se definiše na nivou opšteg cilja i predstavlja eksterni uslov za ostvarenje zacrtanog opšteg cilja. Ukoliko je opšti cilj definisan kroz povećanje dohotka poljoprivrednih gazdinstava, pretpostavka se može formulirati kao postojanje tržišta za proizvode od voća ili vinove loze za čije povećanje površina pod višegodišnjim zasadima su davane subvencije.

Pokazatelji na nivou opštih i posebnih ciljeva se prepisuju iz dokumenta javne politike, pri čemu se vrši kontrola njihove dostupnosti definisanjem izvora verifikacije tog pokazatelja. Pokazatelj na nivou mere treba da pokaže da li projekat ostvaruje očekivane rezultate. Za nivo aktivnosti se ne definišu pokazatelji već resursi potrebni za sprovođenje ovih aktivnosti, kao i nivo troškova koji će se podneti kako bi se pribavili nedostajući resursi za sprovođenje aktivnosti, odnosno izvori sredstava iz kojih će se isplaćivati troškovi. Jednostavan primer popunjene logičke matrice možete videti u Tabeli 32.

Tabela 32. Primer popunjene logičke matrice

Opis	Pokazatelji	Izvori provjere	Pretpostavke
Opšti cilj: 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
Posebni cilj: 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 raspolažu sredstvima i znanjima neophodnim za korišćenje odgovarajućih agrotehničkih mera
Mera: 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
Aktivnost 1. 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
Aktivnost 2. Isplata sredstava	Sredstva za podsticaje	XXX RSD obezbeđeno iz budžeta JLS	Na tržištu su dostupne sadnice voćke XY
Aktivnost 3. Kontrola korišćenja sredstava	Sredstva za rad zaposlenih u JLS	Tekući troškovi JLS	Svi novi zasadi su pristupačni za kontrolu
			Preuslov: Obezbeđena sredstva za sprovođenje javne politike

Rezultati logičke matrice mogu da se iskoriste za izradu akcionog plana za sprovođenje dokumenta javne politike. U Tabeli 33 je dat obrazac akcionog plana koji sadrži sve elemente propisane Zakonom o planskom sistemu RS.

Tabela 33. Primer akcionog plana

OPŠTI CILJ	Rast dohotka poljoprivrednih gazdinstava					
Pokazatelj efekta na nivou opšteg cilja	Dohodak poljoprivrednih gazdinstava					
	Početna godina	ZZZZ	Godina realizacije	ZZZZ+5	Izvor verifikacije	Poreska uprava
Polazna vrednost	DDD	Ciljana vrednost	DDD+30%			
1. Poseban cilj	Rast proizvodnje voća XY					
Pokazatelj ishoda na nivou posebnog cilja	Proizvodnja voća XY					
	Početna godina	ZZZZ	Godina realizacije	ZZZZ+5	Izvor verifikacije	Podaci odeljenja za poljoprivredu i ruralni razvoj u JLS
Polazna vrednost	CCC	Ciljana vrednost	CCC+30%			
1.1. Mera	Povećanje površine pod višegodišnjim zasadima voćnjaka XY (podsticaj: Podizanje novih ili obnavljanje postojećih višegodišnjih zasada voćaka)					
	Pokazatelj učinka na nivou mere	Površina (u ha) pod višegodišnjim zasadima voćnjaka XY				
		Početna godina	ZZZZ	Godina realizacije	ZZZZ+5	Izvor verifikacije
	Polazna vrednost	PPP	Ciljana vrednost	PPP + 30 ha		
Procenjena finansijska sredstva	XXX RSD (sredstva za promotivnu kampanju + sredstva za isplatu podsticaja)			Izvor finansiranja		Budžet JLS
1.1.1. Aktivnost	Raspisivanje javnog poziva za podsticaj i izbor korisnika sredstava					
Nosilac aktivnosti: Odeljenje za poljoprivredu i ruralni razvoj JLS	Partner: Udruženje poljoprivrednika u JLS		Rok za završetak: ZZZZ +3 meseca	Pokazatelj: Raspisan javni poziv za podsticaj i izabrani korisnici		Izvor verifikacije: Sajt JLS
1.1.2. Aktivnost	Isplata sredstava					
Nosilac aktivnosti: Odeljenje za finansije JLS	Partner: Udruženje poljoprivrednika u JLS		Rok za završetak: ZZZZ +10 meseci	Pokazatelj: Isplaćena planirana sredstva		Izvor verifikacije: Odeljenje za finansije JLS
1.1.3. Aktivnost	Kontrola korišćenja sredstava					
Nosilac aktivnosti: Odeljenje za poljoprivredu i ruralni razvoj JLS	Partner: Udruženje poljoprivrednika u JLS		Rok za završetak: ZZZZ +15 meseci	Pokazatelj: Obavljena kontrola kod svih korisnika podsticaja		Izvor verifikacije: Izveštaji komisije

16. STRUKTURA STRATEGIJE

UVOD

- Koji je pravni osnov za donošenje strategije?
- Zašto se strategija izrađuje?
- Kako je strategija inicirana?
- Ko je učestvovao u izradi strategije?
- Sa kim su izvršene konsultacije?
- Za koji vremenski period se donosi strategija?

VIZIJA

- Kakva je slika budućnosti kojoj težimo?
- Koje su vrednosti i načela za koje se zalažemo?

ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

- Pregled osnovnih pokazatelja koji se prate u oblasti
- Predstavljanje ostvarenih rezultata sprovođenja dokumenata javne politike koji su bili na snazi i/ili dokumenata javnih politika koji se menjaju
- Prikaz rezultata analize međunarodnih kretanja u oblasti i uporedna praksa
- Prikaz rezultata analize važećih dokumenata javne politike i propisa od značaja za oblast, sa obrazloženjem njihovog značaja za akt koji se predlaže
- Predstavljanje uočenih problema u datoj oblasti
- Osnovne preporuke za unapređenje trenutnog stanja

CILJEVI STRATEGIJE

- Definisane opšteg cilja i pokazatelja na nivou opšteg cilja (efekat) – po pravilu jedan opšti cilj
- Definisane posebnih ciljeva i pokazatelja na nivou posebnog cilja (ishod) – po pravilu pet posebnih ciljeva

ANALIZA EFEKATA (EX ANTE) OPCIJA

- Opis razmatranih opcija za dostizanje ciljeva
- Prikaz rezultata analize efekata opcija, poređenje i izbor opcija – predstavljanje rezultata sprovedene *ex ante* analize efekata, uz prikaz korišćenih metoda analize i navođenje razloga za izbor određene opcije

- Detaljniji prikaz rezultata analize efekata (*ex ante*) izabrane opcije – rezultati analiza finansijskih, ekonomskih, društvenih, organizacionih efekata i efekata za životnu sredinu, kao i analiza rizika
 - Prikaz mera za ostvarivanje ciljeva
 - » Prikaz mera za postizanje opštih i posebnih ciljeva – opis definisane mere, izabrani pokazatelj na nivou mere (rezultat), uzročno-posledične veze između definisane mere, posebnih i opštih ciljeva i rezime analize efekata tih mera za fizička i pravna lica (direktne i indirektno korisnike) i budžet JLS (procena potrebnih sredstava i izvor finansiranja)
 - Prikaz i rezultati sprovedenih konsultacija
 - » Ko je sve učestvovao u procesu konsultacija?
 - » Koje metode (tipovi) konsultacija su sprovedene?
 - » Koja su osnovna pitanja o kojima se raspravljalo tokom konsultacija?
 - » Koje su informacije prikupljene tokom konsultacija i za šta su iskorišćene – analiza postojećeg stanja, formulisanje ciljeva, formulisanje opcija, analiza efekata (*ex ante*) opcija, preciziranje mera?
 - » Koje primedbe, sugestije i komentari su prihvaćeni, odnosno odbačeni i koji su razlozi za njihovo prihvatanje, odnosno neprihvatanje?
 - Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, izveštavanje i vrednovanje učinaka (*ex post* analiza i evaluacija)
 - » Prikaz institucionalnog okvira za praćenje sprovođenja strategije i izveštavanje (navođenje nosilaca procesa praćenja sprovođenja izveštavanja i njihovih zadataka)
 - » Intervali izveštavanja (za službene i javne izveštaje)
 - » Intervali sprovođenja *ex post* analize
 - Prilozi
 - » Izveštaj sa javne rasprave
 - » Celokupna analiza postojećeg stanja
 - » Celokupna analiza efekata opcija i poređenje opcija

17. KLJUČNA PITANJA ZA SPROVOĐENJE ANALIZE EFEKATA OPCIJA

Ključna pitanja za analizu finansijskih efekata:

1. Kakve će efekte predložena opcija imati za budžet JLS (da li će prouzrokovati povećanje javnih rashoda i/ili će rezultovati u stvaranju novih i/ili većih javnih prihoda)?
2. Kakve će efekte sprovođenje predložene opcije imati za finansijske obaveze JLS?
3. Koji će biti troškovi uvođenja promena koje proističu iz sprovođenja opcije (osnivanje novih institucija, restrukturiranje postojećih institucija i obuka službenika) iskazani u kategorijama kapitalnih troškova, tekućih troškova i zarada?
4. Da li će biti potrebna dodatna sredstva i ako budu potrebna, iz kojih izvora će se obezbediti, za potrebe uvođenja promena koje se očekuju kao rezultat sprovođenja predložene opcije javne politike?
5. Da li je moguće finansirati rashode ove opcije kroz redistribuciju postojećih sredstava?
6. Kakvi će biti efekti sprovođenja opcije javne politike za rashode drugih institucija?

Ključna pitanja za analizu ekonomskih efekata:

1. Da li razmatrane opcije utiču na privredu i pojedine njene grane?
2. Da li razmatrane opcije utiče na konkurentnost privrednih subjekata na domaćem i stranom tržištu (uključujući efekte u odnosu na konkurentnost cena)?
3. Kakve će efekte predložena opcija imati u odnosu na zapošljavanje (kreiranje novih i/ili gubitak postojećih radnih mesta, za određene profesije, zapošljivost radne snage, samozaposlenost i funkcionisanje tržišta rada)?
4. Kakve će efekte predložena opcija imati u odnosu na kvalitet i status radne snage (prava, obaveze i odgovornosti), kao i prava, obaveze i odgovornosti poslodavaca?
5. Da li razmatrana opcija utiče na transfer tehnologije i/ili primenu tehničko-tehnoloških, organizacionih i poslovnih inovacija?
6. Da li razmatrana opcija utiče na kapacitete za tehnološki i infrastrukturni razvoj?
7. Da li razmatrana opcija utiče na društveno bogatstvo i njegovu raspodelu?

Ključna pitanja za analizu društvenih efekata:

1. Na koje društvene grupe, a posebno na koje osetljive društvene grupe, utiču mere sadržane u analiziranoj opciji (pre svega na siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji od 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe)?
2. Da li se i na koji način opcijom javne politike utiče na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, izgubljena ili novostvorena radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, podsticanje rodne neravnopravnosti, oblici zapošljavanja ranjivih grupa i sl.)?
3. Da li se i na koji način opcijom javne politike omogućava ravnopravan tretman ili dovodi do direktne ili posredne diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?
4. Da li se i na koji način opcijom javne politike unapređuje ili narušava rodna ravnopravnost, odnosno položaj manje zastupljenog pola kao krajnjih korisnika javne politike?
5. Kako će predložena opcija javne politike doprineti unapređenju dijaloga između socijalnih partnera?
6. Da li se i na koji način opcijom javne politike utiče na cene i životni standard stanovništva i u kom obimu?
7. Kakvi će i u kom obimu biti efekti implementacije opcije javne politike u odnosu na nivo siromaštva i nejednakosti? Koje grupe stanovništva mogu biti posebno pogođene i na koji način?
8. Da li će se realizacijom opcije javne politike uticati na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?
9. Da li se opcijom javne politike utiče na visinu i obuhvat socijalnih davanja i u kom obimu?
10. Da li se i na koji način opcijom javne politike utiče na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe?

Ključna pitanja za analizu efekata na životnu sredinu:

1. Da li i u kom obimu mere sadržane u analiziranoj opciji utiču na životnu sredinu, uključujući efekte u odnosu na kvalitet vode, vazduha i zemljišta, kvalitet hrane, urbanu ekologiju i upravljanje otpadom, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije?

2. Da li razmatrane opcije utiču na kvalitet i strukturu ekosistema, uključujući i integritet i biodiverzitet ekosistema, kao i floru i faunu?
3. Da li te mere utiču na ljude i njihovo zdravlje?
4. Da li te mere uzrokuju rizike za životnu sredinu i zdravlje ljudi i da li se dopunskim merama može uticati na smanjenje tih rizika?
5. Da li te mere utiču na zaštitu i korišćenje zemljišta u skladu sa propisima koji uređuju zaštitu i korišćenje zemljišta?

Ključna pitanja za analizu upravljačkih efekata:

1. Da li se razmatranim opcijama uvode organizacione, upravljačke ili institucionalne promene?
2. Da li postojeći organi JLS imaju kapaciteta za sprovođenje svake od opcija javne politike (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta, da li je potrebno preduzeti određene mere za njihovo poboljšanje)?
3. Da li je potrebno izvršiti restrukturiranje postojećeg organa JLS, odnosno drugog subjekta iz javnog sektora (npr. proširenje, restrukturiranje, ukidanje, promene funkcija/hijerarhije, unapređenje tehničkih i personalnih kapaciteta i sl.), i koji su vremenski rokovi za sprovođenje ovog restrukturiranja?
4. Da li je opcija u saglasnosti sa važećim propisima, međunarodnim sporazumima i usvojenim javnim politikama?
5. Da li razmatrane opcije utiču na vladavinu prava i bezbednost?
6. Da li razmatrane opcije utiču na demokratiju i socijalni dijalog?
7. Da li razmatrane opcije utiču na odgovornost i transparentnost?
8. Koje dodatne mere treba sprovesti i koliko vremena će biti potrebno da se sprovede svaka od razmatranih opcija i obezbedi njeno kasnije dosledno sprovođenje?

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

338.435:352.07(497.11)(035)

ДРАГУТИНОВИЋ, Стефан, 1985-
Smernice za izradu, praćenje, evaluaciju i
izveštavanje o sprovođenju
strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja
jedinica lokalne samouprave /
Stefan Dragutinović, Aleksandar Bogunović. -
Beograd : Stalna konferencija
gradova i opština - Savez gradova i opština, 2018
(Beograd : Dosije
studio). - 171 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 500.

ISBN 978-86-88459-93-8

1. Богуновић, Александар, 1971- [аутор]
а) Рурални развој - Локална самоуправа -
Србија - Приручници
COBISS.SR-ID 272262668



Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Srbija

Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-88459-93-8



9 788688 459938 >