

# Анализа имплементације Стратегије развоја града Панчево 2014-2020. године

август 2020.

Анализу израдио Центар за управљање развојем из Новог Сада

[www.upravljanjerazvojem.rs](http://www.upravljanjerazvojem.rs)

# Процес израде Анализе обуватао је следеће кораке и фазе:

- Предлагање методологије, садржаја документа и гантограма активности и прихватање истог од стране града Панчева
- Прикупљање доступних планских докумената, укључујући и финансијске планове са подацима чији утицај се остварује у периоду 2014-2020.
- Приказ и обрада доступних података (сви подаци су били из секундарних извора, тј. искључиво из доступне званичне документације града Панчева)

**Основни циљ Анализе је био указивање на позитивне и негативне елементе имплементације планске документације, са циљем унапређења процеса у наредном планском периоду.**

**НАПОМЕНА:** целокупна анализа вршена искључиво на основу прегледа доступних докумената, без укључивања тима Наручиоца кроз различите упите. Циљ овакве одлуке је у томе да се анализира квалитет планирања и извештавања, односно тачност, прегледност и видљивост/јасноћа информација доступних свим заинтересованим странама.

# У процесу израде Анализе коришћени су следећи подаци односно документа:

- Стратегија развоја града Панчева 2014-2020. са свим пратећим документима у делу прегледа тренутног стања (2014.), као и свим годишњим акционим плановима који прате Стратегију
- Секторске стратегије и програми града Панчева
- Одлуке о буџету града Панчева са ребалансима и завршним рачунима за период 2014-2020.
- Планови капиталних инвестиција града Панчева

НАПОМЕНА: Како су извештаји о реализацији састављани од стране актера из градске управе који су радили на изради и имплементацији Стратегије, експертски тим је сматрао да коришћење података из таквих Извештаја не би дао представљао анализу и контролу реализације, већ би дао само сумарни преглед већ постојећих података. Експертски тим се тим поводом одлучио да ради у потпуности "екстерну" анализу, не користећи извештаје које је Наручилац раније састављао.

Анализа је обухватила следеће елементе (према методологији предложеној од стране Извршиоца и усвојеној од стране Наручиоца):

- Анализа кровног стратешког документа града Панчева (нормативни оквир, методолошки приступ, приказ документа са кључним карактеристикама и дефинисаним приоритетима) – са посебним акцентом на квалитет анализе постојећег стања (2014.) као основе квалитетног планирања;
- Анализа постављених циљева, приоритета и мера стратешког документа као и логике одређивања стратешких циљева;
- Анализа усвојених пратећих акционих планова и дефинисаних индикатора;
- Анализа дефинисаног система праћења, вредновања, извештавања;
- Анализа усклађености посматраних докумената јавне политике са програмским буџетом;
- Анализа и оцена реализације дефинисаних мера/пројеката;
- Анализа остварења постављених циљева.

Анализа кровног стратешког документа града Панчева (нормативни оквир, методолошки приступ, приказ документа са кључним карактеристикама и дефинисаним приоритетима)

- Стратегија развоја града Панчева израђена је 2014. год. у моменту када, на територији Републике Србије, није постојао јасан законодавни и методолошки оквир, због чега је документ израђиван према искуству и знању експертског тима који је на документу радио
- Стратегији садржи све потребне елементе, у процесу је коришћена партиципативна метода укључивања свих кључних локалних актера (радни састанци, анкете и сл.) и консултована су документа вишег реда
- Анализа стања је израђена кроз више докумената (прилога) што је изузетно добар одабир, уз мање пропусте када је реч о одабиру врсте података који су анализирани (конкретно наведено по областима)
- Највећи проблем хијерархија, општост постављених циљева и непостојање показатеља (са базним и циљним вредностима)
- Значајан број различитих докумената, без јасне логике усвајања појединих (већина не прати кровни стратешки документ)

## Анализа постављених циљева, приоритета и мера стратешког документа као и логике одређивања стратешких циљева

- Добра локална организација у делу вођења процеса израде и имплементације и добрим делом квалитетно припремљен кровни документ, који прате још боље дефинисани акциони планови, није могла у периоду имплементације доћи до изражаја једино због **немогућности мерљивости успеха спровођења Стратегије**
- Највећи недостатак целокупног процеса је непостојање показатеља (базних и циљних) на нивоу циљева и неадекватно постављена хијерархија циљева, мера и пројеката (степен општости), што је довело до тога да није било могуће извршити анализу тј. измерити учинак спровођења мера и пројеката и допринос остварењу циљева - овај елемент је најважније унапредити у наредном периоду

## Анализа усвојених пратећих акционих планова и дефинисаних индикатора

- Усвајање акционих планова на годишњем нивоу уз јасан континуитет у имплементацији (спровођење планираних пројеката кроз године-следљивост фаза, понављање једногодишњих пројеката, без "напуштања" постојећих и "укључивања" великог броја нових пројеката)
- Акциони план садржи потребне елементе
- Проблем – хијерархија и степен општости (на истом нивоу планирања мере, пројекти и активности, уз терминолошке неусклађености)
- Како постоји проблем приликом дефинисања циљева (степен општости), проблем се пресликао и на акционе планове – поједини пројекти су "под одређеним циљем" који не покрива програмски наведену област
- Потребно повезати све трошкове у вези са једним пројектом, не приказивати одвојено

## Анализа дефинисаног система праћења, вредновања, извештавања

- Град Панчево је пример добре праксе када је реч о процесу праћења, вредновања и извештавања, јер овакви процеси у већини ЈЛС уопште не постоје
- Јасно се препознаје изузетна активности и посвећеност Тима за имплементацију Стратегију и свих других актера у овом процесу
- Води се добра евиденција реализације постављених годишњих акционих планова
- У делу вредновања недостаје праћење и мерење постигнутих учинака, како би се могао оценити ефекат имплементације Стратегије
- У делу извештавања недостају остварени резултати и постигнути учинци, већ само попис извршених активности



## Анализа усклађености посматраних докумената јавне политике са програмским буџетом

- Град Панчево добро усклађује документа јавне политике са програмским буџетом, конкретно акционих планова
- Град Панчево не припрема програмски буџет на основу планских докумената, већ обрнуто, акциони планови се израђују на основу претходно израђених финансијских планова
- Програмска класификација би требала да покаже јасну и директну везу са Стратегијом у смислу ”препознавања” приоритетних циљева и мера посматрањем расхода у програмској структури – овде постоје неусаглашености
- У делу развоја програмског буџетирања види се највећи напредак града Панчева, посматрано кроз године

# Анализа и оцена реализације дефинисаних мера/пројеката и Анализа остварења постављених циљева

У овом делу анализе препознат је највећи број проблема:

- На истом нивоу су дефинисане активности, пројекти и мере и код великог броја активности и мера се користи појам "пројекат", пре свега у оквиру финансијских планова.
- Како нису јасно дефинисане укупне вредност, почетак и крај пројекта, није било могуће доћи до закључака који се односе на реализацију истих
- У извештајима се приказује само годишња реализација пројеката, а не укупна реализација пројеката
- Непостојање јасне следљивости кроз документа
- На нивоу циљева нису дефинисани показатељи, због чега је онемогућена анализа оствареса истих

Препозната је и чињеница да град Панчево добро планира капиталне пројекте, тј. не долази до "напуштања" пројеката и планирања нових, што је карактеристично за велики број локалних самоуправа у РС.

## Општи закључци

Град Панчево изузетно добро планира локални развој и на готово свим нивоима улаже значајан напор и упошљава ресурсе да се планска документа правовремено и квалитетно израђују, прате, анализирају и о истим извештава. Може се рећи да је у том смислу град Панчево пример добре праксе у Републици Србији. Неке од основних предности су: седмогодишње планирање, прилично добра усклађеност између Стратегије и буџета, активан Тим за имплементацију Стратегије у доброј сарадњи са Одељењем за локални економски развој и Секретаријатом за финансије, усвајање ПКИ, висок степен реализације пројеката, редовно прикупљање и обрада података, годишње усвајање извештаја о реализацији

## Најзначајније препоруке за унапређење процеса планирања

- Боља хијерархијска организација елемената у оквиру планског документа
- Јасно (препоруча квантитативно) дефинисање показатеља на нивоу циљева
- Пројекат треба да има основне елементе пројекта и јасну идентификацију како би се омогућило праћење имплементације (избежавати "цепкање", "спајање", различито именовање и сл.)
- Усвајати само потребна планска документа (секторска документа не замењују циљеве из кровног документа, већ их детаљније обрађују)
- Извештаји о резултатима морају имати мерљиве показатеље
- Вишегодишње пројекте тако и приказивати (укупна вредност и време реализације) тј. избежавати једногодишње планирање вишегодишњих пројеката.