
**Završno Izvješće
Prethodnog vrednovanja
Strategije regionalnoga razvoja
Republike Hrvatske za razdoblje
do kraja 2020. godine**

**Ministarstvo regionalnoga razvoja i
fondova EU**

**Institut za razvoj i međunarodne
odnose**

Zagreb, 7 lipnja, 2017.

SADRŽAJ

1. Kratki sažetak.....	3
2. Uvod.....	7
2.1. Svrha i cilj cjelokupnog procesa prethodnog vrednovanja.....	7
2.2. Struktura izvještaja.....	8
3. Kontekst vrednovanja.....	9
3.1. Kratka informacija o planskom dokumentu	9
3.2. Opis postupka vrednovanja.....	10
4. Metodološki pristup u realizaciji prethodnog vrednovanja	11
4.1. Osnove pristupa koji se primjenjivao tijekom realizacije prethodnog vrednovanja	11
4.2. Osnovni koraci i projektne aktivnosti u okviru pojedinih faza vrednovanja.....	13
4.3. Rezultati prethodnog vrednovanja	19
5. Opis Strategije, mjera i proračuna	20
6. Odgovori na evaluacijska pitanja	23
6.1. Ocjena SWOT analize uz osvrt na izrađenu analitičku podlogu.....	24
6.2. Ocjena definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera	27
6.3. Ocjena identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira	33
7. Zaključci i preporuke.....	37

1. Kratki sažetak

Proces vrednovanja pratio je pojedine faze izrade *Strategije regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020.* (SRR) te su uslijedile isporuke rezultata prethodnog vrednovanja: Prvog faznog izvješća (Ocjena izrađene SWOT analize uz komentar na izrađenu Analitičku podlogu) 31. svibnja 2016.; Drugog faznog izvješća (Ocjena definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera) 20. lipnja 2016. te Trećeg faznog izvješća (Ocjena identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira) 10. srpnja 2016. te ovog, Završnog izvješća.

Prethodno vrednovanje imalo je dva specifična cilja:

- Poboljšati konačnu kvalitetu Strategije kroz ocjenu njene relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, dosljednosti, komplementarnosti i održivosti;
- Omogućiti da rezultati vrednovanja posluže kao osnova za kontinuirano unapređivanje politike regionalnoga razvoja RH, kroz stvaranje osnove za: djelotvorno upravljanje, podizanje razine znanja i vještina uključenih dionika iz područja prethodnog vrednovanja te za osnaživanje odgovornosti ključnih dionika za korištenje javnih sredstava i ostvarivanje održivih rezultata Strategije.

Zbog izrazito ograničenog vremena koje je Programskom timu bilo na raspolaganju za izradu Strategije, proces vrednovanja odvijao se vrlo fleksibilno. Primjerice, podrazumijevao je često vraćanje na evaluacijska pitanja iz prethodne faze vrednovanja Strategije, ovisno o fazi gotovosti inputa koji je zaprimljen od Programskog tima.

Valja posebno istaknuti da zadatak prethodnog vrednovanja niti u jednom trenutku nije bio shvaćen kao „ocjenjivanje“, već kao timski rad s Programskim timom, kontinuirana „razvojna rasprava“, svrhovita i vrlo bliska suradnja s jednim ciljem – kako zajednički doći do što usklađenijeg, u što većoj mjeri dobro argumentiranog i što lakše provedivog dokumenta.

Ocjena SWOT analize, uz osvrt na izrađenu analitičku podlogu

Evaluatori su dobili na uvid spomenutu *Analitičku podlogu za izradu Strategije regionalnog razvoja RH* s detaljnim statističkim podacima te su predložili da se temeljem tog fakticiteta načini vrlo sažeta analiza stanja, koja sadrži: opis i komentar promjena te poglavito ocjene stanja kao i osvrt na novije razvojne teme značajne za lokalni, regionalni i urbani razvoj zemlje.

S obzirom na velik opseg zaprimljenog SWOT izvještaja, a slijedom primjene evaluacijskih kriterija relevantnosti i usklađenosti te dodatnih kriterija (korisnost, jasnoća), evaluatori su predložili radikalno kraćenje svih sastavnica SWOT analize, objedinjavanje navoda i sl. Pri tome su pazili da sažimanje izuzetno ekstenzivne analize ne ugrozi postizanje usklađenosti te isticanje svih ključnih slabosti, snaga, prilika i prijetnji.

Detaljno razrađena i ekstenzivna SWOT analiza bila je posljedica dobrog participativnog pristupa Programskog tima, tj. brojnih vrlo sadržajnih rasprava sa svim ključnim dionicima na

lokalnoj i regionalnoj razini. Bilo je razvidno da su prepoznate ključne slabosti i snage kao i vanjske prilike i prijetnje. Iako su izdvojene slabosti u svim segmentima razvoja daleko nadmašile snage u SWOT analizi, ipak su identificirane ključne snage, a prepoznate su i sve značajnije prilike. Time je vidljivo da je Programski tim, uz intenzivnu i predanu suradnju i vrlo konstruktivan doprinos dionika na svim razinama, prepoznao najznačajnije potencijale za budući regionalni razvoj RH.

Evaluatori su posebnu pažnju posvetili detektiranju mogućih nadopuna SWOT analize dodatnim ključnim elementima. U tu svrhu, vrednovanje je bilo usmjereno i na provjeru odražava li SWOT analiza u dovoljnoj mjeri novije razvojne teme. Primjerice, jačanje osnove za razvoj kružnog gospodarstva, podrška pametnoj specijalizaciji, podizanje svijesti i podrška jačanju socijalnih inovacija i socijalnog poduzetništva, osnaživanje novih oblika održive regionalne i urbane vladavine (razvojno upravljanje), jačanje kulturnih i kreativnih industrija, razvoj zelenog gospodarstva/poduzetništva, zelenog prometa/mobilnosti, zelenih, zdravih i pametnih gradova, razvoj plave i sive ekonomije i niz drugih. Slijedom značaja navođenja razvojnih potencijala u Strategiji, evaluatori su predložili da se navedenim novijim razvojnim temama/konceptima posveti kratka zasebna analiza. Programski tim je prihvatio sugestije evaluatora te je naredna verzija SWOT analize u daljnjem nacrtu Strategije poboljšana i značajno sažeta.

Ocjena definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera

Evaluacija je potvrdila da su sve planirane intervencije u okviru tri utvrđena strateška cilja vidljivo komplementarne s odmah uočljivim i vrlo naglašenim efektom međusobnog osnaživanja prioriteta i mjera u okviru istog cilja kao i između mjera različitih ciljeva. Ciljevi su jasno razgraničeni, jednostavni su, mjerljivi, realni i komplementarni. Ciljevi tvore sinergiju u pogledu namjeranih ishoda, onoga što se regionalnim razvojem želi postići.

Evaluatori su imali niz sugestija glede unutrašnje usklađenosti Strategije o kojoj su vodili računa do samog kraja provedenog procesa vrednovanja. Mišljenja su da je matrica ciljeva, prioriteta i mjera dobro strukturirana, s dobrom hijerarhijom i međusobnom povezanosti. Međutim, ocijenili su da je vertikalna unutrašnja usklađenost prioriteta i mjera u većoj mjeri vrlo uočljiva u odnosu na uzorno odrađenu SWOT analizu, a tek u manjoj mjeri u odnosu na analizu stanja.

Nepotpuna usklađenost raspravljena je s Programskim timom i oba su se tima složila oko prijedloga da doručena SWOT analiza bude inkorporirana direktno u analizu stanja i to na način da je svaki dio SWOT analize koji se odnosi na pojedini sektor/područje, umetnut u analizu stanja, tj. slijedi iza nalaza za to područje.

Prilikom vrednovanja unutrašnje usklađenosti Strategije evaluatori su posebnu pozornost posvetili poglavlju 2.7. „*Novi koncepti za lokalni i regionalni razvoj RH*“, koje je bilo na raspolaganju evaluatorima kada su zaprimili sažetu analizu stanja. Uvođenje ovog poglavlje bila je konstruktivna reakcija Programskog tima na sugestiju evaluatora iz prethodne faze evaluacije - da se u Strategiji sagleda značaj i razvojni potencijal novijih razvojnih tema i koncepata u Hrvatskoj. Evaluatori su ovo poglavlje ocijenili bitnim doprinosom te iskorakom u odnosu na većinu klasičnih, dosadašnjih strateških dokumenata u RH.

Evaluatori su i u fazi definiranja strateških ciljeva, prioriteta i mjera Strategije obratili pozornost na jasnoću iskaza, sveobuhvatnost, obujam i sadržajnu ujednačenost mjera kako bi njihovi opisi bili u što većoj mjeri ujednačeni. Programski tim prihvatio je sugestije evaluatora te su mjere u svim segmentima sadržajno doradene. Unutrašnja usklađenost u odnosu na SWOT analizu i analizu stanja, kojoj su evalutori posvetili posebnu pozornost s obzirom da u početku nije bila posve postignuta, u osnovi je zadovoljavajuća nakon dodatne redakcije od strane Programskog tima.

Ocjena identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira

Evaluatori su zaključili da su provedbena poglavlja kvalitetno odrađena, s jasno obrazloženom podjelom nadležnosti. Programskom timu upućeno je nekoliko minornih sugestija u svrhu postizanja bolje jasnoće i preglednosti ovog dijela Strategije.

Evaluatori su istaknuli da Akcijski plan sadrži velik broj izvrsnih projekata i pokazatelja značajnih za ukupni razvoj RH. Sugerirali su da bi bilo važno za Strategiju da se kod takvih projekata posebno prati provedba u dijelu koji se odnosi na slabije razvijena područja te se na taj način ojačava regionalna dimenzija aktivnosti, programa i projekta. S izrađivačem Strategije je raspravljeno ključno pitanje demarkacije između nacionalnih i regionalnih projekata s obzirom da određen projekt može biti od nacionalnog interesa, ali se istovremeno realizira na određenoj konkretnoj lokaciji i utječe na regionalnu odnosno lokalnu razinu. Evaluatori su sugerirali izdvajanje desetak strateških projekata, programa od ključnog značaja za budući regionalni razvoj Republike Hrvatske te su predložili kriterije za njihov izbor.

Konačno, u ovoj fazi izrade Strategije evaluatori su ocijenili kvalitetu sastava i rada partnerstva i procesa konzultacija. Vrednovanje je poglavito bilo usmjereno na ocjenu jesu li u proces konzultacija na adekvatan način uključeni svi relevantni dionici sa nacionalne i regionalne razine.

Evaluatori su sudjelovali na svim radionicama, konzultacijama i sastancima konzultacijskog procesa, a koje su organizirane nakon njihova uključivanja u proces prethodnog vrednovanja. Temeljem svih prikupljenih materijala te vlastitog iskustva praćenja i sudjelovanja u konzultacijskom procesu, kvaliteta sastava i rada partnerstva, kao i kvaliteta cjelokupnog konzultacijskog procesa ocijenjena je odličnim. Raznovrsnost i broj uključenih dionika vidljiv je iz Priloga 3. Strategije.

Vrednovanje je također potvrdilo da cjelokupan proces izrade Strategije može poslužiti kao primjer najbolje prakse kada je riječ o primjeni participativnog pristupa. Ovakav pristup evaluatori smatraju ključnom pretpostavkom za uspješnu primjenu multisektorskog, integriranog pristupa u provedbi Strategije, s vidljivim održivim učincima za razvoj svih područja Republike Hrvatske.

Zaključak

U cjelini, evaluatori vrlo pozitivnim ocjenjuju metodologiju vođenja čitavog projekta od strane Programskog tima u svim fazama izrade Strategije. Detaljni komentari, zaključci i preporuke

evaluatora navedeni su u tri Fazna izvješća prethodnog vrednovanja koja su pratila ključne faze izrade Strategije.

Temeljem provedenog postupka prethodnog vrednovanja evaluatori ocjenjuju da Strategija odgovara svrsi i ciljevima koji se njome žele postići te da je izrađena u skladu s metodama i standardima strateškog planiranja.

2. Uvod

U skladu s člankom 48. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14; u nastavku teksta: Zakon) planski dokumenti politike regionalnoga razvoja podliježu postupku vrednovanja tijekom izrade, provedbe te nakon provedbe. Pravni temelj vrednovanja je *Pravilnik o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnoga razvoja* (NN 121/15; u nastavku teksta: Pravilnik), s kojim je prethodno vrednovanje izrade Strategije regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine (u nastavku teksta: Strategija) u potpunosti usklađeno.

Prethodno vrednovanje Strategije realizirano je temeljem *Odluke o početku postupka vrednovanja Strategije regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020.* Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU, od 22. veljače 2016. kojom se određuje da će se Strategija vrednovati tijekom izrade, (prethodno vrednovanje), tijekom provedbe te nakon provedbe.

Nositelj izrade Strategije je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU u suradnji sa stručnjacima Ekonomskog instituta Zagreb (u daljnjem tekstu, Izrađivač Strategije/Programski tim).

U svrhu realizacije prethodnog vrednovanja Strategije, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (u nastavku teksta: MRRFEU) angažiralo je Institut za razvoj i međunarodne odnose iz Zagreba. Proces prethodnog vrednovanja započeo je u trenutku kada su MRRFEU i Ekonomski institut Zagreb imali izrađenu analitičku podlogu kao osnovu za izradu analize stanja te je bio dovršen proces izrade SWOT analize.

2.1. Svrha i cilj cjelokupnog procesa prethodnog vrednovanja

Osnovni cilj cjelokupnog procesa prethodnog vrednovanja bio je poboljšati kvalitetu izrade Strategije kroz pružanje pravovremenih i relevantnih osnova nositelju njene izrade prilikom određivanja prioriteta politike regionalnoga razvoja, donošenja odluka na razini strateškog planiranja te utvrđivanja novih intervencija.

Osnovna svrha cjelokupnog prethodnog vrednovanja Strategije bila je sljedeća:

- Unaprijediti cjelokupni proces programiranja, te poboljšati kvalitetu finalne verzije Strategije. Da bi se to postiglo, prethodno vrednovanje će se realizirati paralelno i koordinirano s procesom izrade svake pojedine faze Strategije, kako bi se Programskom timu osigurali pravovremeni komentari, nalazi i preporuke Projektnog tima/evaluatora, tj. konstruktivni i relevantni doprinosi evaluatora, kao i sve potrebne smjernice tijekom cjelokupnog procesa izrade SRR. Početno Izvješće trasira put za realizaciju spomenute svrhe prethodnog vrednovanja.

Tijekom realizacije prethodnog vrednovanja, kao i kroz inpute u svim narednim Izvješćima, Projektni tim/evaluatori su posebnu pažnju posvetili sljedećim specifičnim ciljevima projektnog zadatka prethodnog vrednovanja:

- Pобољшanje konačne kvalitete cjelokupne Strategije kroz ocjenu njene relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, dosljednosti, komplementarnosti i održivosti.
- Omogućavanje da rezultati vrednovanja posluže kao osnova za kontinuirano unapređivanje politike regionalnoga razvoja RH, kroz stvaranje osnove za djelotvorno upravljanje, podizanje razine znanja ključnih dionika i osnaživanje njihove odgovornosti za korištenje javnih sredstava i ostvarivanje održivih rezultata.
- Pospješivanje konstruktivne i kontinuirane bliske suradnje Programskog tima i Projektnog tima/evaluatora kako bi se kroz sistematičnu i nepristranu ocjenu Strategije došlo do kvalitetne osnove za provedbu buduće regionalne politike RH.

Proces prethodnog vrednovanja je prvenstveno bio usmjeren podršci budućoj uspješnoj realizaciji svrhe i ciljeva Strategije, s krajnjim ciljem da izrađen planski dokument - **Strategija regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020.**, posluži kao najbolja moguća osnova za djelotvornu i učinkovitu provedbu regionalne politike RH.

Projektni tim se prvenstveno usmjerio na osiguravanje da Strategija na najdjelotvorniji mogući način stvori ključne pretpostavke kako bi se omogućilo da ovaj strateški planski dokument Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU:

- doprinese sveukupnom razvoju RH kroz stvaranje neophodnih uvjeta koji će omogućiti povećanje konkurentnosti svih regija/područja u Hrvatskoj,
- stvori osnovu za smanjenje naglašenih društvenih i gospodarskih razvojnih nejednakosti među različitim područjima RH,
- uspostavi okvir za koordinirane (nacionalne, regionalne i lokalne) teritorijalne inicijative koje imaju za cilj unaprijediti gospodarski i društveni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj.

2.2. Struktura izvještaja

Završno izvješće slijedi sadržajnu strukturu Završnog izvješća koja je preporučena *Pravilnikom o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnoga razvoja* (NN 121/15). U okviru Uvodnog djela, Izvještaj sadrži svrhu i cilj cjelokupnog procesa prethodnog vrednovanja. Naredno poglavlje daje osvrt na kontekst vrednovanja, s kratkom informacijom o Strategiji te opisom postupka vrednovanja.

U četvrtom poglavlju obrazložen je detaljnije metodološki pristup u realizaciji prethodnog vrednovanja s posebnim osvrtom na: osnove pristupa koji se primjenjivao tijekom realizacije prethodnog vrednovanja: osnovne korake i projektne aktivnosti u okviru pojedinih faza vrednovanja te konačno, na rezultate prethodnog vrednovanja.

Kratki opis planskog dokumenta slijedi u petom poglavlju a šesto poglavlje je usmjereno na odgovor na evaluacijska pitanja i ključne komentare evaluatora u skladu sa kriterijima vrednovanja.

Zadnje poglavlje sadržava sažete zaključke i osnovne preporuke vrednovanja.

3. Kontekst vrednovanja

3.1. Kratka informacija o planskom dokumentu

Strategija regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. je temeljni planski dokument politike regionalnoga razvoja kojim se utvrđuju ciljevi i prioriteti regionalnoga razvoja Republike Hrvatske (u nastavku teksta: RH) kao i način njihova postizanja, područja s razvojnim posebnostima te međusobni odnos i aktivnosti tijela državne uprave i drugih sudionika regionalnoga razvoja uključenih u provedbu Strategije.

Strategijom se utvrđuju u prvom redu razvojni ciljevi usmjereni prema društveno-gospodarskom razvoju RH, smanjenju regionalnih razvojnih nejednakosti i jačanju razvojnog potencijala onih dijelova zemlje koji zaostaju u razvoju odnosno potpomognutih područja (određenih temeljem indeksa razvijenosti, u skladu s člancima 36. i 37. spomenutog Zakona) te područja s razvojnim posebnostima (u skladu s člankom 3. Zakona) kako bi postali što konkurentniji.

U svrhu podržavanja realizacije prethodno navedenog, Projektni tim je posebnu pažnju usmjeravao upravo razvojnim ciljevima Strategije, tj.:

- društveno gospodarskom razvoju RH,
- smanjenju regionalnih razvojnih nejednakosti te
- jačanju razvojnog potencijala onih dijelova zemlje koji zaostaju u razvoju kako bi postala što konkurentnija.

Spomenuta se usmjerenost, među ostalim, posebno razmatrala kroz korištenje kriterija prethodnog vrednovanja koji će provjeriti da li su prilikom izrade SRR uzeti u obzir svi regionalni razvojni prioriteti RH, definirani za razdoblje do 2020. Naime, dobro definirani opći i specifični prioriteti razvoja na regionalnoj razini značajan su faktor osiguravanja optimalnog usmjeravanja investicija od ključnog značaja za razvoj pojedine prostorne cjeline.

Tijekom realizacije postupka prethodnog vrednovanja, putem kriterija predviđenih za prethodno vrednovanje, provjerilo se da li su u svim segmentima Strategije u dovoljnoj mjeri i na prikladan način razmatrana i područja koja zahtijevaju poseban pristup razvoju, kao što su

to razvijena područja te područja s razvojnim posebnostima (npr. otoci, brdsko-planinska područja, ratom stradala područja, itd.). Također, slijedom novog značaja koji se i na razini EU, ali i Hrvatske pridaje jačanju urbane dimenzije regionalnog razvoja, projektni tim je i ovome posvetio dužnu pažnju. Tijekom postupka vrednovanja pažnja se posvetila i ključnoj zakonskoj regulativi kao i podzakonskim aktima koji određuju današnju regionalnu politiku RH.

Pristupanjem EU, Strategija dobiva novi značaj s obzirom da su ESI fondovi postali značajan izvor financiranja razvojnih projekata ključnih za daljnji društveno-gospodarski razvoj RH. Korištenje ESI fondova moguće je u uvjetima postizanja potpune usklađenosti ciljeva i prioriteta planskih dokumenata politike regionalnog razvoja s „krovnim“ strateškim programima na nacionalnoj i EU razini - Sporazumom o partnerstvu, Operativnim programom „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“ te Operativnim programom „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“

Za problematiku koju obuhvaća Strategija, izuzetno su značajni i Program ruralnog razvoja, Operativni program za pomorstvo i ribarstvo RH 2014.-2020., kao i 13 programa europske teritorijalne suradnje u kojima participira Republika Hrvatska u razdoblju 2014.-2020. U tom smislu je značajan i nedavno usvojen Vladin Nacionalni plan reformi. Slijedom toga, posebna je pažnja tijekom procesa prethodnog vrednovanja bila usmjerena osiguravanju neophodne povezanosti, tj. usklađenosti svih ciljeva, prioriteta i mjera Strategije s drugim relevantnim europskim i nacionalnim strateškim dokumentima, uključujući, uz spomenute, usklađenost s ciljevima svih drugih javnih intervencija koje su s njom povezane.

3.2. Opis postupka vrednovanja

U Početnom izvješću koje je isporučeno 18. svibnja 2016. detaljno je obrazložen metodološki pristup i vremenski plan realizacije prethodnog vrednovanja.

Proces prethodnog vrednovanja slijedio je slijedeće faze izrade Strategije te se sastojao od:

- ocjene izrađene SWOT analize (uključujući i osvrt na izrađenu analitičku podlogu¹),
- ocjene definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera,
- ocjene identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira.

Isporuke rezultata prethodnog vrednovanja bile su slijedeće: Prvo fazno izvješće (Ocjena izrađene SWOT analize uz komentar na izrađenu Analitičku podlogu) 31. svibnja 2016.; Drugo fazno izvješće (Ocjena definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera) 20. lipnja 2016. te Treće fazno izvješće (Ocjena identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira) 10. srpnja 2016.

¹ Analitičku podlogu za izradu Strategije regionalnoga razvoja RH iz 2015. koju je izradio tim Ekonomskog instituta Zagreb 2015. godine.

Sredinom srpnja je izrađeno i Poglavlje o prethodnom vrednovanju SRR, kao i Sažetak vrednovanja, koji su inkorporirani u samu SRR kao zasebni Prilog i Dodatak Strategiji. Završno izvješće je zadnja isporuka Projektnog tima.

Uslijed izrazito ograničenog vremena koje je Programskom timu bilo na raspolaganju za izradu Strategije, proces vrednovanja odvijao se vrlo fleksibilno. Primjerice, podrazumijevao je često vraćanje na evaluacijska pitanja iz prethodne faze vrednovanja Strategije, ovisno o fazi gotovosti inputa koji je zaprimljen od Programskog tima. Fleksibilan i pragmatičan pristup u najvećoj se mjeri odnosio na ocjenu analize stanja s obzirom da su u trenutku iniciranja procesa vrednovanja, evaluatori na raspolaganju imali vrlo argumentiranu, iako prilično ekstenzivnu studiju, navedenu *Analitičku podlogu za izradu Strategije regionalnoga razvoja RH*. Premda je ova podloga u početnoj fazi izrade Strategije trebala poslužiti kao osnova za izradu sažete analize stanja, zbog vrlo izraženog vremenskog ograničenja i opredijeljenosti Programskog tima za primjenu naglašenog participativnog pristupa (a koji zahtijeva daleko više vremena), analiza stanja nije bila dovršena u trenutku uključivanja evaluatorskog tima te se ona ocjenjivala tijekom izrade radnih verzija Strategije, nakon što je evaluatorski tim zaprimio prvu, potom drugu, revidiranu analizu stanja.

4. Metodološki pristup u realizaciji prethodnog vrednovanja

4.1. Osnove pristupa koji se primjenjivao tijekom realizacije prethodnog vrednovanja

Strateški planski dokument treba odgovoriti na pitanje: „*Kako da dođemo od tamo gdje jesmo, tamo gdje želimo biti/stići?*“. Prethodno vrednovanje je pomoglo Programskom timu da se stvore sve osnovne pretpostavke kako bi se na što djelotvorniji i učinkovitiji način došlo *od tamo gdje jesmo do tamo gdje želimo stići*, a da se pri tome ostvare vidljivi i relevantni utjecaji te osigura dostizanje održivih rezultata.

Pristup u realizaciji procesa prethodnog vrednovanja Strategije odvijao se sukladno fazama u izradi Strategije, koje su istaknute u Opisu posla za prethodno vrednovanje:

1. Izrada SWOT analize na razini RH te za sve utvrđene prostorne cjeline unutar statističkih regija i prve partnerske konzultacije. Prethodno vrednovanje će ujedno obuhvatiti i osvrt na izrađenu Analitičku podlogu za izradu Strategije.
2. Definiranje strateških ciljeva na razini RH te definiranje regionalnih razvojnih prioriteta i mjera unutar statističkih regija.
3. Identifikacija provedbenih mehanizama Strategije te izrada financijskog okvira za provedbu razvojnih mjera.
4. Izrada Završnog izvješća o utvrđenim regionalnim razvojnim prioritetima i treće partnerske

konzultacije.

Pristup koji je Projektni tim primijenio tijekom realizacije prethodnog vrednovanja, a koji je slijedio spomenute faze u izradi Strategije temeljio se na tri ključna elementa kojima je Projektni tim pristupio fleksibilno i sekvencijalno, tj. u svim fazama izrade Strategije, ovisno o kriterijima koji su se u pojedinoj fazi razmatrali, a što je podrazumijevalo i potrebu korištenja drugih evaluacijskih pitanja za iste kriterije, ovisno o fazi Strategije koja se vrednovala. Ključni elementi pristupa bili su sljedeći:

1. Vrednovanje Strategije u svim fazama njene izrade, temeljem uvažavanja svih, i obaveznih i dodatnih kriterija vrednovanja, uz korištenje svih relevantnih evaluacijskih pitanja;
2. Uvažavanje pristupa i ključnih načela evaluacije, u skladu s najboljom EU praksom;
3. Primjena izuzetno interaktivnog pristupa i kontinuirane i bliske suradnje Programskog i Projektnog tima (evaluatora).

U pogledu prvog spomenutog elementa pristupa, Projektni tim je izradu Strategije pratio, ocjenjivao i osigurao nužnu kvalitetu konačne verzije temeljem, u prvom redu, primjene obaveznih kriterija vrednovanja koji su detaljno opisani u *Pravilniku o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnoga razvoja*, a to su:

- važnost (*relevantnost*) - provjerava se da li su ciljevi i prioriteti Strategije utemeljeni na stvarnim potrebama i razvojnim potencijalima, odnosno do koje mjere su ciljevi opravdani u odnosu na potrebe;
- djelotvornost (*efektivnost*) - utvrđuje do koje se mjere očekuje da će se ciljevi Strategije ostvariti;
- usklađenost (*koherentnost*) - uključuje unutarnju i vanjsku usklađenost Strategije, odnosno, interventnu logiku Strategije.

Uz obvezne kriterije, propisane Pravilnikom, Projektni tim je koristio i sljedeće dodatne kriterije vrednovanja:

- učinkovitost (*efikasnost*), koji podrazumijeva postizanje željenog rezultata s minimalnim troškovima, odnosno maksimiziranje rezultata za danu razinu resursa;
- dosljednost (*konzistentnost*) koji osigurava dosljednost i jasnoću ciljeva i prioriteta u odnosu na viziju politike;
- *komplementarnost*, koji povjerava mjeru u kojoj intervencija podržava druge javne politike;
- *održivost*, koji ocjenjuje mjeru u kojoj je izgledno da će učinci intervencije trajati nakon što ona završi, odnosno razmatra se da li su rezultati, uključujući institucionalne promjene, trajni te može li se pretpostaviti da će biti trajni;

- *jednakost* koji potvrđuje do koje mjere su ravnopravno raspoređeni učinci u odnosu na različite dionike, regije, rodnu pripadnost i sl., te
- *prihvatljivost*, kroz koji provjeravamo pozitivnu ili negativnu percepciju od strane dionika i javnosti naspram predviđene intervencije.

Slijedom drugog elementa pristupa, koji se odnosi na poštivanje ključnih načela uobičajenih za realizaciju vrednovanja, uz ona relevantna načela navedena u Opisu posla, te detaljnije obrazložena u Pravilniku – transparentnost, nepristranost i neovisnost, vidljivost i širenje rezultata, Projektni tim je u provedbi pristupa dao poseban značaj i dodatnim načelima, u skladu s najboljom EU praksom. U tom smislu, interesi svih ključnih dionika, te interesi regionalne i lokalne zajednice su dobili posebnu pozornost, u skladu s novim oblicima upravljanja i vrlo naglašenim pristupom participativnosti u oblikovanju razvojnih politika. U segmentu regionalne politike, koja obuhvaća regionalnu, lokalnu i urbanu integriranu i održivu vladavinu (upravljanje razvojem), ovakav pristup dobiva još istaknutiji značaj. Ujedno, pristup u provedbi vrednovanja bio je maksimalno usmjeren ujednačavanju vremenskog ciklusa vrednovanja s vremenskim ciklusom izrade Strategije.

Konačno, Projektni tim je primjenjivao vrlo pragmatičan, operativan i fleksibilan pristup, kako bi se i u uvjetima niza ograničenja, a u prvom redu vrlo naglašenog vremenskog ograničenja, realizirali planirani rezultati na najbolji mogući način. U tom su smislu kontinuirano sugerirana Programskom timu rješenja koja vode što djelotvornijem i pravovremenom završetku izrade Strategije.

Posebno se želi istaknuti da je Projektni tim bio svjestan važnosti suradnje i timskog rada Programskog i Projektnog tima, kao jedne od ključnih pretpostavki za realizaciju kvalitetne Strategije. Iz tog razloga Projektni tim je posebnu pozornost dao interaktivnom pristupu prilikom realizacije prethodnog vrednovanja. Voditelj Projektnog tima je imao izrazito dinamičnu i stalnu komunikaciju s ključnim osobama Programskog tima, a po potrebi uključivali su se svi članovi oba tima.

4.2. Osnovni koraci i projektne aktivnosti u okviru pojedinih faza vrednovanja

U daljnjem tekstu su obrazložene osnovne aktivnosti u skladu s fazama u izradi Strategije, s obzirom da su zadaci na realizaciji procesa prethodnog vrednovanja bili vezani sekvencijalno na faze u izradi Strategije. Projektni tim je pratio faze u izradi Strategije s tri spomenuta fazna Izvješća, te četvrtim, Završnim izvješćem.

U svrhu detaljnijeg preciziranja Plan realizacije prethodnog vrednovanja, temeljem ranije navedenih osnovnih kriterija, podijeljen je u devet ključnih koraka. Pojedini koraci u realizaciji vrednovanja odvijali su se u okviru više faza izrade Strategije, tj. njihovo preklapanje je bilo nužno kako bi se pojedini dijelovi Strategije razmotrili kroz prizmu istih kriterija. Međutim, evaluacijska pitanja za iste kriterije su bila različita, ovisno o kojoj fazi, tj. koraku se radilo.

Slijedi prikaz osnovnih koraka, te aktivnosti i evaluacijskih pitanja unutar pojedinih faza prethodnog vrednovanja.

Ključne aktivnosti i indikativna evaluacijska pitanja po daljnjim koracima u izradi Strategije:

FAZA IZRADE

Ocjena analize stanja

Ključne aktivnosti

- Ocijenilo se da li korišteni pokazatelji koji odražavaju trenutno stanje, pokazuju relevantne informacije u društvu, gospodarstvu te stanje u okolišu/prostoru
- Ocijenila se kvaliteta analize stanja te utvrđeni razvojni problemi i potrebe

Osnovna evaluacijska pitanja koja su se koristila:

- Prepoznaje li analiza stanja ključna uska grla razvoja u svakom od relevantnih sektora društveno-gospodarskog razvoja?
- Da li je analiza temeljena na adekvatnim izvorima podataka? Je li bilo moguće koristiti primjerenije izvore? Jesu li korišteni najnoviji dostupni podaci?
- Jesu li podaci u analizi stanja na adekvatan način interpretirani, tj. jasni i konkretni i jesu li doveli do bitnih zaključaka o stanju, tj. da li reflektiraju ocjene stanja u svakom od relevantnih sektora društveno - gospodarskog razvoja?
- Da li je analiza stanja interpretirana s obzirom na zapažene trendove i s obzirom na nacionalni kontekst te kontekst pripadajućih NUTS II regija?
- Da li analiza stanja adekvatno identificira i analizira specifična teritorijalna područja za provedbu politike regionalnoga razvoja?
- Da li je moguće analizu stanja nadopuniti dodatnim ključnim nalazima i ocjenama, a poglavito značajnim razvojnim problemima i potrebama?
- Vezano za prethodno pitanje, s obzirom da se išlo „unatrag“ tijekom redakcije analize stanja, da li nedostaju osvrti na ključne probleme, potrebe i razvojne potencijale koji su utvrđeni u daljnjoj fazi izrade Strategije (vidljivi kroz SWOT analizu).
- Da li analiza u dovoljnoj mjeri reflektira najnovije razvojne teme, ključne za razvoj pojedinih kategorija područja, a koje možda nisu u dovoljnoj mjeri prepoznate u fazi izrade analitičke podloge.
- S obzirom na izuzetno ekstenzivnu analizu stanja, u kojim su dijelovima najnužnija kraćenja? (Provjera da li veći dio daje osnovu za naredni dio Strategije te sadrži li „ocjenu“ stanja, tj. argumentirane podatke koji „govore“)
- Gdje su najnužniji novi podaci;

- Da li su zamjetni neki nejasni, ili, netočni navodi?
- Druga pitanja koja su se pokazala relevantnim, slijedom rasprave s Projektnim timom.

Ocjena SWOT analize

Ključne aktivnosti

- Ocijenila se kvaliteta svih elemenata SWOT analize

Osnovna evaluacijska pitanja koja su se koristila:

- Identificira li SWOT analiza ključne potencijale za regionalni razvoj, prepoznaje li snage i slabosti, te vanjske prilike i prijetnje?
- Jesu li snage i slabosti u SWOT analizi temeljene na konkretnim podacima obrazloženim u analizi stanja?
- Jesu li prilike i prijetnje u SWOT analizi utemeljene na stvarnim eksternim trendovima i okolnostima u kontekstu kojih će se Strategija provoditi?
- Jesu li SWOT elementi poredani po prioritetu?
- Jesu li svi elementi u SWOT tablici jasno i kratko formulirani, dobro sadržajno strukturirani te da li su vidljiva kakva ponavljanja ili kontradiktornosti?
- Da li je moguće SWOT analizu dopuniti dodatnim ključnim elementima (da li su neki relevantni izostali)?
- S obzirom na opseg cjelokupnog SWOT izvještaja, utvrditi gdje su moguća kraćenja, i u samim SWOT tablicama kao i opisu SWOT analize.
- Utvrditi da li SWOT analiza u dovoljnoj mjeri reflektira najnovije razvojne teme, a koje možda nisu u dovoljnoj mjeri poznate dionicima koji su predlagali SWOT elemente, a kako bi imali nužnu podlogu za prioritete i mjere.

Ocjena važnosti (relevantnosti) ciljeva, prioriteta i mjera

Ključne aktivnosti

- Ocijenila se važnost ciljeva, prioriteta i mjera, tj. svih elemenata „strateškog“ dijela SRR, te se ocijenila prikladnost odabranih glavnih pokretača razvoja specifičnih za pojedinu regiju .

Osnovna evaluacijska pitanja koja su se koristila:

- Da li je način na koji su ciljevi, prioriteti i mjere strukturirani u skladu s prepoznatim potrebama i mogućnostima regionalnoga razvoja i sektorskom logikom?
- Jesu li u definiciji ciljeva, prioriteta i mjera vidljivi naglasci na ključnim snagama i slabostima prepoznatim u SWOT analizi?
- Predstavlja li predložena Strategija najbolji način da se pristupi zatečenom stanju socio-ekonomskog razvoja na način da se u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste i jačaju prepoznate snage?
- Predstavlja li predložena Strategija najbolji način da se pristupi zatečenom stanju socio-ekonomskog razvoja te iskoriste sve prepoznate prilike?
- Da li predložena Strategija na najbolji način pristupa zatečenom stanju socio-ekonomskog razvoja, vodeći računa da se umanje slabosti kao i moguće prepoznate prijetnje?

Ocjena važnosti (relevantnosti) Strategije

Ključne aktivnosti

- Analizirala se relevantnost ciljeva, prioriteta i mjera te njihova utemeljenost na analizi stanja, razvojnim snagama i slabostima, te prepoznatim prilikama i prijetnjama.

Osnovna evaluacijska pitanja koja su se koristila:

- Jesu li ciljevi predloženi na razini Republike Hrvatske te prioriteti i mjere predloženi unutar statističkih regija utemeljeni na analizi stanja?
- Da li su instrumenti regionalnoga razvoja na nacionalnoj razini te razinama nižim od nacionalne definirani na odgovarajući način?
- Da li je predložena Strategija utemeljena na identificiranim razvojnim snagama i slabostima?
- Da li je predložena Strategija oblikovana u skladu s prepoznatim prilikama i prijetnjama?
- Da li bi se važnost Strategije mogla ojačati dodatnim elementima analize?

Ocjena usklađenosti (koherentnosti) SRR

Ključne aktivnosti

- Ocijenjena je unutarnja i vanjska usklađenost strateškog dijela Strategije – s naglaskom na interventnoj logici Strategije.

Osnovna korištena evaluacijska pitanja bila su:

- Da li je vizija postavljena kao jasna i fokusirana predodžba željene promjene?
- Da li je logika podjele Strategije na ciljeve i prioritete jasna (hijerarhija ciljeva) i proizlazi li iz osnovnih nalaza analize stanja?
- Jesu li ciljevi komplementarni? Ima li preklapanja među njima?
- Jesu li prioriteti i mjere u Strategiji jasno razgraničeni i komplementarni?
- Postoji li sinergija između ciljeva te između prioriteta i mjera?
- Da li je razvidno da realizacija pojedinog prioriteta ili mjere dovodi u pitanje uspješnu realizaciju drugog prioriteta ili mjere?
- Da li je Strategija usklađena sa strateškim dokumentima Republike Hrvatske te drugim programskim i planskim dokumentima (npr. Sporazumom o partnerstvu Republike Hrvatske, Operativnim programom „Konkurentnost i kohezija 2014.- 2020.“, Operativnim programom „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“)?
- Da li je Strategija usklađena s Nacionalnim Planom Reformi?
- Da li je Strategija usklađena s ključnim sektorskim strategijama - Strategijom prostornog razvoja Republike Hrvatske, Strategijom pametne specijalizacije, Strategijom razvoja socijalnog poduzetništva, Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine, Strategijom razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj 2013.-2020., a svakako i sa Programom ruralnog razvoja 2014.-2020. i dr.

Ocjena djelotvornosti (efektivnosti) Strategije

Ključne aktivnosti

- Ocijenjeno je do koje mjere je izgledno da će se ciljevi Strategije ostvariti.

Pri tome je je korišteno evaluacijsko pitanje

- Kolika je vjerojatnost da će se postavljeni strateški ciljevi ostvariti putem planiranih mjera i raspoloživih resursa te provedbenih kapaciteta (uključujući i analizu rizika)?

Ocjena učinkovitosti (efikasnosti) Strategije

Ključne aktivnosti

- Ocijenjeno je do koje mjere je moguće postizanje očekivanih rezultata s minimalnim troškovima.

Osnovna korištena evaluacijska pitanja bila su:

- Da li je vjerojatno da će se predloženim mjerama postići očekivana razina ostvarivanja ciljeva i utjecaj na društveno-gospodarsku situaciju, na situaciju u okolišu/prostoru te na upravljanje razvojem u NUTS II regijama?
- Jesu li financijski, institucionalni i ljudski resursi predviđeni za provedbu Strategije jasno identificirani i dovoljni za provedbu?
- Da li je institucionalni sustav za provedbu Strategije kvalitetno osposobljen i adekvatan?

Opća ocjena provedbenih poglavlja

Ključne aktivnosti

- Ocijenjena je predviđena financijska provedba mjera, podjela institucionalne nadležnosti, predviđeno praćenje i vrednovanje provedbe SRR te predviđeni načini upravljanja rizicima.

Osnovna evaluacijska pitanja bila su:

- Da li je iz provedbenih poglavlja jasno na koji način će se financirati provedba mjera predviđenih u SRR?
- Da li je jasna podjela institucionalnih nadležnosti u provedbi Strategije?
- Da li je jasno na koji će se način pratiti i vrednovati provedba Strategije?
- Koji su potencijalni rizici uključeni i koji bi bili najprihvatljiviji načini upravljanja rizicima?

Ocjena kvalitete sastava i rada partnerstva i procesa konzultacija

Ključne aktivnosti

- Ocijenjena je uključenost relevantnih dionika u proces javnih konzultacija te kvaliteta partnerstva u svim fazama pripreme Strategije.

Osnovna evaluacijska pitanja bila su

- Jesu li u proces konzultacija na adekvatan način uključeni svi relevantni dionici, te je li isti bio uključiv i interaktivan?
- Kakva je kvaliteta sastava partnerstva, predstavlja li ono sve potrebne dionike i djeluju li oni na principima konsenzusa, jednakosti i transparentnosti?

4.3. Rezultati prethodnog vrednovanja

Rezultati procesa prethodnog vrednovanja proizašli su iz svrhe samog vrednovanja – poboljšanje kvalitete izrade, a što predstavlja ključnu pretpostavku i osnovu za uspješnu provedbu SRR te što ujedno čini Strategiju, među ostalim, i važim alatom:

- u dizajniranju i upravljanju programima financiranim ESI fondovima i drugim sredstvima
- za procjenu u kojoj će mjeri intervencija dosegnuti ciljeve regionalne politike i
- kako se njihovo djelovanje može poboljšati u budućnosti.

U tom smislu, ključna je bila usmjerenost na odgovor na dva ključna pitanja:

- da li radimo stvari na pravi način?
- da li postoje bolji načini kako bi se maksimalizirale koristi oskudnih resursa, neophodnih za dostizanje zacrtanih razvojnih ciljeva hrvatske regionalne politike?

Rezultati prethodnog vrednovanja su u tom smislu trebali poslužiti u svrhu:

- Boljeg razumijevanja zašto i do koje mjere su postignuti očekivani i neočekivani rezultati, i kakav je njihov moguć utjecaj na dionike, relevantne s aspekta regionalne politike i regionalnog razvoja RH;
- Značajnog izvora dokaza o postizanju rezultata i uspješnosti upravljanja od strane MRRFEU (zato je vrednovanje i jedna od osnova za kolektivnu odgovornost)
- Omogućavanja značajnog doprinosa stvaranju znanja i organizacijskog učenja unutar MRRFEU (jačanje vještina i sposobnosti za uspješno kreiranje i upravljanje regionalnom politikom).

Drugim riječima, rezultati procesa prethodnog vrednovanja značajni su s aspekta:

- pomaganja da se unaprijedi sadašnji, kao i budući regionalni razvoj;
- pomaganja u osiguravanju povezivanja integriranog strateškog planiranja i planiranja proračuna;
- pomaganja prilikom jačanja konsenzusa svih ključnih dionika uključenih u području regionalne politike te
- omogućavanja dostizanja transparentnosti i odgovornosti prilikom izvještavanja građana o rezultatima i izvršavanju razvojnih aktivnosti u okviru regionalne politike RH.

Gledajući po fazama, isporuke Projektnog tima bile su sljedeće:

Faza izrade

Tri faza izvješća koja su sadržavala:

1. Ocjenu izrađene SWOT analize s konkretnim preporukama za poboljšanja temeljem prethodno redigirane analize stanja.

2. Ocjenu definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera regionalnoga razvoja u skladu s navedenim osnovnim koracima i aktivnostima. U skladu s primjenom navedenih ex-ante kriterija, ovo je fazno izvješće rezultiralo sljedećim ocjenama:
 - ocjenom relevantnosti ciljeva, prioriteta i mjera;
 - ocjenom relevantnosti Strategije;
 - ocjenom vanjske usklađenosti, djelotvornosti i učinkovitosti Strategije.
3. Ocjenu identificiranih provedbenih mehanizama Strategije kao i ocjenu izrađenog financijskog okvira za provedbu identificiranih razvojnih mjera uz naglasak na ocjenu učinkovitosti Strategije.

Završna faza

4. Završno izvješće

Uz spomenuta izvješća, rezultat doprinosa Projektnog tima prilikom izrade Strategije razvidan je bio i kroz sljedeće:

- Kontinuiranu, otvorenu i konstruktivnu komunikaciju s Programskim timom tijekom cjelokupnog postupka prethodnog vrednovanja;
- Otvoreno konzultiranje i rasprave te sugeriranje pragmatičnih rješenja tijekom realizacije prethodnog vrednovanja s Programskim timom;
- Svako je izvješće, uz ocjenu, a slijedom primjene evaluacijskih pitanja, sadržavalo Zaključke te preporuke za brza i operativna rješenja mogućih propusta.

Svrha prethodno istaknutog bilo je omogućavanje što konstruktivnije suradnje usmjerene na pravovremeno i kvalitetno postizanje željenog rezultata – upotrebljivog, jasnog, dobro usklađenog, tj. u svakom pogledu kvalitetno izrađenog operativnog strateškog dokumenta u skladu s ključnim načelima izrade krovnih strateških dokumenata, a među koje u prvom redu izdvajamo participativnost i transparentnost.

5. Opis Strategije, mjera i proračuna

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine rezultat je sustavnog i zajedničkog promišljanja niza relevantnih nacionalnih, regionalnih i lokalnih aktera koji sudjeluju u oblikovanju i provedbi regionalne politike Republike Hrvatske. Njihov doprinos izradi ovog strateško-planskog dokumenta osiguran je kroz pomno osmišljene i provedene intervjuje i radionice, a kroz javnu raspravu uključena je i šira zainteresirana javnost. Participativni pristup dosljedno je primijenjen u svim fazama izrade dokumenta, od analize postojećeg stanja i SWOT matrice do oblikovanja strateškog okvira i izrade akcijskog plana kao provedbenog dokumenta SRR-a.

Sudionici procesa izrade SRR zajednički su se usuglasili oko vizije kao općeg cilja čijem ostvarenju se teži u razdoblju do kraja 2020. godine. Vizija je definirana kao: „*Hrvatska 2020.: Zemlja regija blagostanja i sretnih ljudi*“. Operacionalizacija vizije postići će se kroz konkretne i jasne strateške ciljeve, razvojne prioritete i mjere. Strateški ciljevi su:

1. Povećanje kvalitete života poticanjem održivog teritorijalnog razvoja

2. Povećanje konkurentnosti regionalnoga gospodarstva i zaposlenosti

3. Sustavno upravljanje regionalnim razvojem

Ostvarenje strateških ciljeva podupire devet razvojnih prioriteta te 29 specifično oblikovanih mjera.

Akcijski plan povezuje strateški okvir s troškovima i izvorima financiranja. On je temeljni provedbeni dokument SRR koji će se revidirati tijekom svake godine njezine provedbe. Prema tom dokumentu, ukupna procijenjena financijska vrijednost za provedbu Strategije u razdoblju od 2017. do 2019. godine iznosi 32.264.526.155,20 kuna. Najznačajniji udio predviđen je za realizaciju strateškog cilja 1. *Povećanje kvalitete života poticanjem održivog teritorijalnog razvoja* zbog predviđene provedbe financijski zahtjevnih infrastrukturnih projekata. Na strateški cilj 2 planira se alocirati 3,89 % te na treći strateški cilj 0,17% preostale ukupne vrijednosti SRR-a do 2019. godine.

Tablica 1: Procjena financijske vrijednosti strateških ciljeva SRR-a u razdoblju 2017. do 2019. godine

Strateški cilj	Financijska vrijednost (HRK)	Udio u ukupnoj vrijednosti strategije (%)
1. Povećanje kvalitete življenja poticanjem održivog teritorijalnog razvoja	30.954.327.649,10	95,94
2. Povećanje konkurentnosti regionalnog gospodarstva i zaposlenosti	1.255.196.397,28	3,89
3. Sustavno upravljanje regionalnim razvojem	55.002.108,82	0,17
UKUPNO:	32.264.526.155,20	100

Najznačajniji izvori financiranja provedbe SRR do kraja 2020. godine bit će strukturni i investicijski fondovi (ESI) EU i državni proračun Republike Hrvatske. Za provedbu prvog strateškog cilja očekuje se sudjelovanje ESI fondova EU u udjelu od 46,2%, za provedbu drugog strateškog cilja 62%, a za provedbu trećeg strateškog cilja 70,2%.

Uz strateški okvir, tijekom procesa izrade SRR, utvrđeni su i ključni nositelji njezine provedbe te definirane njihove zadaće, uloge i odgovornosti. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, kao inicijator procesa izrade SRR, po njezinu usvajanju postaje ključno tijelo

odgovorno za donošenje odluka od značaja za provedbu SRR. Donošenje odluka provodit će se u suradnji s ostalim relevantnim nacionalnim dionicima kao sunositeljima procesa provedbe SRR (ostala ministarstva, Vijeće za regionalni razvoj) te u partnerstvu sa znanstvenom i akademskom zajednicom i civilnim društvom. U skladu s načelom participativnosti, bit će nužna i koordinirana sustavna suradnja s dionicima na nižim upravljačkim razinama koji će u procesu provedbe SRR imati uglavnom savjetodavnu ulogu (partnerska vijeća na razini statističke regije, urbanih područja i županija, regionalni koordinatori i dr.).

Strateški dio SRR vidljiv je iz naredne tablice.

Tablica 2: Strateški ciljevi, prioriteti i mjere SRR RH

STRATEŠKI CILJ 1.	POVEĆANJE KVALITETE ŽIVOTA POTICANJEM ODRŽIVOG TERITORIJALNOG RAZVOJA
<i>Horizontalna pitanja</i>	<i>Demografski učinci (obrazloženje u opisnom dijelu SRR s referencama na razne mjere koje imaju demografski učinak pod svim strateškim ciljevima); prostorni učinci i okolišni učinci</i>
PRIORITET 1.1	Podizanje razine znanja i sposobnosti za poboljšanje kvalitete života
<i>Mjera 1.1.1</i>	<i>Unapređenje regionalnih i lokalnih razvojnih kapaciteta u odgoju, obrazovanju i sportu</i>
<i>Mjera 1.1.2</i>	<i>Unapređenje usluga sustava zdravstvene i socijalne skrbi na regionalnoj i lokalnoj razini</i>
<i>Mjera 1.1.3</i>	<i>Podrška afirmaciji kulturnog identiteta i razvoju civilnog društva</i>
PRIORITET 1.2	Osiguranje i unapređenje osnovne lokalne i regionalne infrastrukture
<i>Mjera 1.2.1.</i>	<i>Razvoj javne infrastrukture od lokalnog značaja</i>
<i>Mjera 1.2.2</i>	<i>Razvoj javne infrastrukture od regionalnog značaja</i>
<i>Mjera 1.2.3</i>	<i>Održivo korištenje i vrednovanje kulturne i prirodne baštine</i>
<i>Mjera 1.2.4</i>	<i>Podrška primjeni mjera zaštite okoliša i energetske učinkovitosti na lokalnoj i regionalnoj razini</i>
PRIORITET 1.3	Podrška potpomognutim područjima i područjima s razvojnim posebnostima
<i>Mjera 1.3.1.</i>	<i>Pružanje podrške razvoju potpomognutih područja</i>
<i>Mjera 1.3.2.</i>	<i>Pružanje podrške održivom otočnom razvoju</i>
<i>Mjera 1.3.3.</i>	<i>Pružanje podrške razvoju brdsko-planinskih područja</i>
<i>Mjera 1.3.4.</i>	<i>Unapređenje kvalitete života i razvoj urbanih područja</i>
<i>Mjera 1.3.5.</i>	<i>Stvaranje poželjnih uvjeta za život u pograničnim područjima</i>
STRATEŠKI CILJ 2.	POVEĆANJE KONKURENTNOSTI REGIONALNOGA GOSPODARSTVA I ZAPOSLENOSTI
<i>Horizontalna pitanja</i>	<i>Demografski učinci (obrazloženje u opisnom dijelu SRR s referencama na razne mjere koje imaju demografski učinak pod svim strateškim ciljevima); prostorni učinci i okolišni učinci</i>
PRIORITET 2.1	Unapređenje gospodarske infrastrukture na regionalnoj i lokalnoj razini
<i>Mjera 2.1.1.</i>	<i>Definiranje i primjena jasnih kriterija za osnivanje i financiranje poduzetničkih zona</i>
<i>Mjera 2.1.2.</i>	<i>Aktiviranje državne imovine na lokalnoj i regionalnoj razini (veza 1.2.1., 3.1.4.)</i>
<i>Mjera 2.1.3.</i>	<i>Razvoj lokalnih kapaciteta za programe održavanja povijesnih jezgri naselja i objekata kulturne baštine (veza 1.2.1., 1.2.3., 3.3.1)</i>
PRIORITET 2.2	Stvaranje poticajnog poslovnog okruženja na regionalnoj i lokalnoj razini

Mjera 2.2.1.	Jačanje lokalnih i regionalnih poduzetničkih potpornih institucija
Mjera 2.2.2.	Aktiviranje lokalnog razvoja kroz potporu novim gospodarskim subjektima i inovativnim gospodarskim konceptima
Mjera 2.2.3.	Razvoj kolaborativne ekonomije kroz potporu udruživanju gospodarskih subjekata na regionalnoj i lokalnoj razini
Mjera 2.2.4.	Povećanje atraktivnosti regija kroz teritorijalno brendiranje
PRIORITET 2.3	Jačanje ljudskih potencijala i obrazovanje povezano s potrebama gospodarstva na regionalnoj i lokalnoj razini
Mjera 2.3.1.	Podrška povećanju osposobljenosti radne snage na regionalnoj i lokalnoj razini
Mjera 2.3.2.	Poticanje migracija stanovništva prema područjima s nedostatkom radne snage
STRATEŠKI CILJ 3.	
SUSTAVNO UPRAVLJANJE REGIONALNIM RAZVOJEM	
Horizontalna pitanja	Demografski učinci (obrazloženje u opisnom dijelu SRR s referencama na razne mjere koje imaju demografski učinak pod svim strateškim ciljevima); prostorni učinci i okolišni učinci
PRIORITET 3.1	Učinkovito upravljanje (u skladu s načelom supsidijarnosti)
Mjera 3.1.1.	Unapređenje ciklusa upravljanja javnim politikama na svim razinama upravljanja
Mjera 3.1.2.	Unapređenje upravljanja regionalnim razvojnim projektima
Mjera 3.1.3.	Unapređenje kvalitete javnih usluga kroz suradnju u procesima funkcionalne i fiskalne decentralizacije
Mjera 3.1.4.	Povećanje učinkovitosti upravljanja imovinom na svim razinama javnog upravljanja
PRIORITET 3.2	Djelotvorna međusektorska suradnja (u skladu s načelom participacije i integrativnog pristupa)
Mjera 3.2.1.	Međuresorno usklađivanje provedbe javnih politika na nacionalnoj i regionalnoj razini
Mjera 3.2.2.	Poboljšanje vertikalne i horizontalne koordinacije dionika u regionalnom razvojnom upravljanju
PRIORITET 3.3	Jačanje financijskih i administrativnih sposobnosti za razvoj na lokalnoj i regionalnoj razini
Mjera 3.3.1.	Jačanje dionika u regionalnom razvojnom upravljanju i provedbi razvojnih projekata
Mjera 3.3.2.	Unapređenje sustava i povećanje učinkovitosti upravljanja državnim potporama na svim razinama upravljanja

6. Odgovori na evaluacijska pitanja

U ovom su poglavlju dati sažeti odgovori na ključna evaluacijska pitanja, koja su pratila osnovne faze, tj. korake u izradi Strategije.

6.1. Ocjena SWOT analize uz osvrt na izrađenu analitičku podlogu

Osnovni kriteriji koji su korišteni prilikom vrednovanja ovog dijela Strategije bili su: važnost (relevantnost); u manjoj mjeri usklađenost/kohherentnost (u odsustvu skraćene analize stanja koja je zaprimljena naknadno) te kriterij - jasnoća (sažete, precizne i konkretne formulacije).

Prilikom ocjene analize stanja, koja se, uslijed spomenute okolnosti, odvijala tijekom cjelokupnog procesa izrade Strategije, vrednovanje se realiziralo korištenjem sljedećih evaluacijskih pitanja:

- Prepoznaje li analiza stanja ključna uska grla razvoja u svakom od relevantnih sektora razvoja?
- Temelji li se analiza na adekvatnim izvorima podataka te jesu li podaci u analizi stanja interpretirani na adekvatan način?
- Je li analiza stanja interpretirana s obzirom na zapažene trendove i na nacionalni kontekst te kontekst pripadajućih NUTS II regija; da li adekvatno identificira i analizira specifična teritorijalna područja za provedbu politike regionalnoga razvoja?
- Je li moguće analizu stanja nadopuniti dodatnim ključnim nalazima?

Evaluatori su dobili na uvid spomenutu *Analitičku podlogu za izradu Strategije regionalnog razvoja RH* s detaljnim statističkim podacima te su predložili da se temeljem tog fakticiteta načini vrlo sažeta analiza stanja, koja sadrži: opis i komentar promjena te poglavito ocjene stanja kao i osvrt na novije razvojne teme značajne za lokalni, regionalni i urbani razvoj zemlje. Prvu verziju tražene sažete analize stanja, izrađene u skladu sa zadanom metodologijom, evaluatori su dobili koncem naredne, tj. II faze vrednovanja (*Definiranje ciljeva prioriteta i mjera*) te je tada započelo njezino vrednovanje. Temeljem komentara i uputa evaluatora, analiza stanja je doradivana tijekom izrade daljnjih radnih verzija nacрта Strategije.

U odsustvu sažete analize stanja, prva faza prethodnog vrednovanja bila je prioritarno usmjerena na ocjenu izrađene SWOT analize, pri čemu su korištena sljedeća evaluacijska pitanja:

- Identificira li SWOT analiza potencijale ključne za regionalni razvoj, prepoznaje li snage i slabosti te prilike i prijetnje?
- Je li moguće SWOT analizu nadopuniti dodatnim ključnim elementima?

S obzirom na velik opseg zaprimljenog SWOT izvještaja, a slijedom primjene evaluacijskih kriterija relevantnosti i usklađenosti te dodatnih kriterija (korisnost, jasnoća), evaluatori su predložili radikalno kraćenje svih sastavnica SWOT analize, objedinjavanje navoda i sl. Pri tome su pazili da sažimanje izuzetno ekstenzivne analize ne ugrozi postizanje usklađenosti te isticanje svih ključnih slabosti, snaga, prilika i prijetnji.

Detaljno razrađena i ekstenzivna SWOT analiza bila je posljedica dobrog participativnog pristupa Programskog tima, tj. brojnih vrlo sadržajnih rasprava sa svim ključnim dionicima na lokalnoj i regionalnoj razini. Bilo je razvidno da su prepoznate ključne slabosti i snage kao i vanjske prilike i prijetnje. Primjerice, u segmentu društva, za sve su regije u Hrvatskoj, među ostalima, prepoznate sljedeće slabosti: *fragmentirana radna snaga i niska mobilnost radne snage, loša infrastruktura u zdravstvu, upravljanje kulturnom baštinom ne prati potrebe suvremenog tržišta, nedovoljno povezivanje kulture, kulturne baštine i turizma te nedostatni institucionalni kapaciteti za pripremu i provedbu EU projekata*. U istom su segmentu za Kontinentalnu Hrvatsku (KH), unutar ključnih slabosti (ukupno 24) identificirane i sljedeće

relevantne: *velik udio stanovništva bez škole ili samo sa završenom osnovnom školom te mali udio stanovništva sa završenim diplomskim i preddiplomskim studijem; nezadovoljavajuća razina umrežavanja institucija, ustanova, dionika, a s ciljem razvoja ljudskih potencijala na županijskoj razini i provedbe aktivne politike zapošljavanja; nepovoljna obrazovna struktura nezaposlenih, zapuštenost objekata kulturno-povijesne baštine na lokalnoj razini; slaba dostupnost socijalnih usluga u ruralnim područjima* i dr. S druge strane, među utvrđenim slabostima u segmentu društva za Jadransku Hrvatsku (JH) prepoznate su sljedeće relevantne: *nedostatak i neusklađenost obrazovnih programa (osobito strukovnih škola) za tržište/gospodarstvo i poljoprivredne djelatnosti; preskup i nedovoljan broj institucija koje skrbe za stare i nemoćne; nedovoljna suradnja između javnog i civilnog sektora; mala uključenost građana u razvoj svoje zajednice te niz drugih koje odražavaju ozbiljne probleme u razvoju ovih područja.*

Isto tako, konkretni navodi u segmentu gospodarstva u SWOT analizi potvrđuju da su prepoznati ključni problemi u gospodarstvu. Tako su u nizu ključnih, u KH izdvojene sljedeće slabosti: *propadanje poljoprivrednog zemljišta zbog zapuštenosti uzrokovanom depopulacijom i starenjem stanovništva; nestajanje obrta i malih i srednjih poduzetnika; područja su neravnomjerno razvijena uslijed koncentracije poslovnih subjekata i gospodarskih aktivnosti u većim gradovima kao i slabe mobilnosti radnika i stanovništva koja otežava popunjavanje stručnih radnih mjesta u udaljenijim naseljima i ruralnim krajevima države.* Istovremeno, prepoznate su i goruće slabosti JH, a među njima, primjerice, *iznadprosječna starost stanovništva (opadanje radno-aktivnog stanovništva), dominantna usmjerenost gospodarstva na razvoj turizma uz zanemarivanje drugih djelatnosti, ali i nedovoljno korištenje državnih poticajnih mjera* i dr.

Razvojni segment u SWOT analizi s najviše identificiranih slabosti koje se odnose na sve regije RH je okoliš. Među njima svakako valja istaknuti *neriješene imovinsko pravne odnose; neučinkovito upravljanje državnom imovinom, nedovoljnu brigu o napuštenim i nezavršenim objektima, nedovoljno korištenje obnovljivih izvora energije, nezadovoljavajuće gospodarenje otpadom, postojanje ilegalnih i neuređenih odlagališta; nedovoljnu educiranost dionika o novim trendovima u zaštiti okoliša i prirode, nedovoljno iskorištavanje EU fondova u području prostornog uređenja i zaštite okoliša* i niz drugih.

Sve izdvojene, kao i ostale navedene slabosti i identificirane prijetnje u svim segmentima razvoja poslužile su kao odlična argumentirana osnova za rad na predlaganju nužnih mjera iz svakog područja razvoja kako bi se pristupilo rješavanju svih gorućih slabosti, uz uvažavanje realnih prijetnji. Iako su izdvojene slabosti u svim segmentima razvoja daleko nadmašile snage u SWOT analizi, ipak su identificirane ključne snage, a prepoznate su i sve značajnije prilike. Time je vidljivo da je Programski tim, uz intenzivnu i predanu suradnju i vrlo konstruktivan doprinos dionika na svim razinama, prepoznao najznačajnije potencijale za budući regionalni razvoj RH.

To je, primjerice, razvidno iz sljedećih izdvojenih snaga i prilika u segmentu društva i okoliša identificiranih na razini svih regija, kao i Kontinentalne i Jadranske Hrvatske: *organizirani i rasprostranjeni oblici očuvanja tradicije i suvremene kulture kroz aktivnosti udruga,*

moćnost razvoja suradnje civilnog sektora i sustava socijalne skrbi, razvoj izvaninstitucionalne socijalne skrbi kroz EU fondove, razvoj socijalnog poduzetništva, razvoj kulturnih i kreativnih industrija, kulturno-povijesna baština - prilika za zapošljavanje, izrada lokalnih i regionalnih programa za mlade. Isto tako, razvojni potencijal je prepoznat kroz utvrđene snage i prilike u segmentu gospodarstva, kao što je vidljivo, primjerice, u sljedećim navodima iz spomenutih SWOT sastavnica: revitalizaciji neiskorištene vojne infrastrukture i industrijskih objekata, dobra sirovinaska osnova za daljnji razvoj drvno-prerađivačke industrije, sačuvano, nezagađeno, kvalitetno poljoprivredno zemljište pogodno za ekološku poljoprivredu te voćarstvo, povrtnarstvo i vinogradarstvo, potencijali ruralnih područja za proizvodnju proizvoda visoke dodane vrijednosti, prilike za održivi razvitak koji se temelji na očuvanom okolišu te, ne manje značajno, potencijal teritorijalnog brendiranja.

Evaluatori su prilikom vrednovanja SWOT analize predložili micanje ekstenzivnih opisa koji su slijedili tablični format SWOT analize kao i dodatno tablično navođenje problema iza same SWOT analize. Svi ti dodatni prilozi poslužili su kao odlična osnova za rad u narednoj fazi izrade Strategije (definiranje ciljeva, prioriteta i mjera). Međutim, slijedom vrlo opširnih navoda u samoj SWOT analizi te ekstenzivnih tablica koje su dale mjerodavnu sliku cjelokupne problematike kao i potencijala obje NUTS II regije, ipak je ocijenjeno da bi dodatni opisi navedenih navoda u SWOT tablici bili suvišni te da je ponovno navođenje problema, koje je slijedilo dobro detektirane slabosti u tabličnom formatu SWOT analize, nepotrebno. Uz prijedloge koji su bili usmjereni na preciziranje formulacija u SWOT tablici, evaluatori su upozorili na neke kontradiktornosti. Programski tim prihvatio je prijedloge evaluatora koji su se odnosili na strukturu (nepotrebno grupiranje elemenata) unutar pojedinih sastavnica SWOT analize, kao i na detektiranje manje značajnih navoda i dr. Time je postignuta dodatna jasnoća, sažimanje i konzistentnost SWOT analize.

Evaluatori su posebnu pažnju posvetili detektiranju mogućih nadopuna SWOT analize dodatnim ključnim elementima. U tu svrhu, vrednovanje je bilo usmjereno i na provjeru odražava li SWOT analiza u dovoljnoj mjeri novije razvojne teme, koje nisu bile dostatno prepoznate od strane uključenih dionika s regionalne razine. Radi se o razvojnim temama koje su od prioritetnog značenja za razvoj JLS, županija te posebno urbanih područja, ali i potpomognutih te ostalih područja s razvojnim posebnostima. Primjerice, jačanje osnove za razvoj kružnog gospodarstva, podrška pametnoj specijalizaciji, podizanje svijesti i podrška jačanju socijalnih inovacija i socijalnog poduzetništva, osnaživanje novih oblika održive regionalne i urbane vladavine (razvojno upravljanje), jačanje kulturnih i kreativnih industrija, razvoj zelenog gospodarstva/poduzetništva, zelenog prometa/mobilnosti, zelenih, zdravih i pametnih gradova, razvoj plave i sive ekonomije i niz drugih. Slijedom značaja navođenja razvojnih potencijala u Strategiji, evaluatori su predložili da se navedenim novijim razvojnim temama/konceptima posveti kratka zasebna analiza. Programski tim je prihvatio sugestije evaluatora te je naredna verzija SWOT analize u daljnjem nacrtu Strategije poboljšana i značajno sažeta.

6.2. Ocjena definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera

Prilikom vrednovanja daljnje faze u izradi Strategije, koja se odnosila na definirane strateške ciljeve, prioritete i mjere, korišteni su u prvom redu kriteriji relevantnosti, te unutarnje i vanjske usklađenosti (koherentnosti), komplementarnosti i konzistentnosti.

Kako bi se ocijenila relevantnost i unutarnja usklađenost ovog, „strateškog“ dijela Strategije, nužno je u postupku vrednovanja kontinuirano vraćanje na analizu stanja i SWOT analizu. Budući da su evaluatori zaprimili sažetu, bitno doradenu analizu stanja, kao i SWOT analizu tek u narednoj, trećoj fazi procesa vrednovanja (*Ocjena identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira*), korištenje spomenutih kriterija i evaluacijskih pitanja bilo je moguće realizirati tek u toj, posljednjoj fazi procesa vrednovanja. Međutim, osvrst na analizu stanja i SWOT analizu, iz metodoloških je razloga uključen u ovu fazu izrade Strategije (*Ocjena strateških ciljeva prioriteta i mjera*) korištenjem kriterija relevantnosti i unutarnje usklađenost/koherentnosti Strategije.²

Među ostalim, u postupku vrednovanja u ovu je svrhu korišteno i sljedeće evaluacijsko pitanje:

- Jesu li snage i slabosti u SWOT analizi temeljene na konkretnim podacima obrazloženim u analizi stanja te da li su prilike i prijetnje utemeljene na stvarnim eksternim trendovima i okolnostima u kontekstu kojih će se Strategija provoditi?

Vezano za spomenuto evaluacijsko pitanje, prva načelna primjedba evaluatora Programskom timu bila je da je zaprimljena sažeta analiza stanja pretjerano skraćena. U tako skraćenoj analizi nije bilo moguće navesti sve konkretne probleme i potrebe, kao ni dodatne ocjene stanja uz naznaku ključnih razvojnih potencijala RH. Drugim riječima, bilo je vidljivo da je usklađenost analize stanja sa SWOT analizom u određenoj mjeri manjkava. Evaluatori su bili svjesni da se sažetak analize stanja radio unatrag i da je vremensko ograničenje bio presudan faktor te su predložili da se određeni dijelovi analize osnaže, tim više jer su u prethodno spomenutoj *Analitičkoj podlozi* iz 2015. godine ti segmenti bili dobro pokriveni. Sugerirali su osnaživanje vezano za segment zaštite okoliša, u kojemu su pretežito bila opisana financijska ulaganja, ali i osnaživanje analize stanja sa ocjenama trenutnog stanja u svim segmentima razvoja. Sugestije evaluatora su bile prihvaćene. Time je Strategija dodatno osnažena, kako s aspekta relevantnosti, tako i unutrašnje usklađenosti identificiranih problema i potencijala u analizi stanja sa mjerama koje su predložene u namjeri da se ključni problemi i potrebe riješe, a potencijali iskoriste.

Predložena su bila i određena kraćenja analize stanja, primjerice, poglavlja 1.2. u Uvodnom dijelu (*Regija u hrvatskom kontekstu*), ali i značajno kraćenje (prethodnog) poglavlja 1.5. (*Regionalna politika RH u razdoblju 2011.-2015.*).

² Ovo je tako učinjeno iz metodološkog razloga s obzirom da je u okviru postupka prethodnog vrednovanja svakog strateškog dokumenta uobičajeno detaljnije vraćanje i usporedno sagledavanje analize stanja kao i SWOT analize, poglavito s aspekta postizanja zadovoljavajuće unutarnje interventne logike, upravo u ovoj, „strateškoj“ fazi strateškog dokumenta.

U svrhu ocjene relevantnosti ciljeva, prioriteta i mjera, evaluatori su prvenstveno koristili sljedeća evaluacijska pitanja:

- Je li način na koji su ciljevi, prioriteti i mjere strukturirani u skladu s prepoznatim razvojnim potrebama i mogućnostima regionalnoga razvoja, tj. vertikalnom interventnom sektorskom logikom?³
- Jesu li u definiranju ciljeva, prioriteta i mjera vidljivi naglasci na ključnim snagama i slabostima utvrđenim SWOT analizom?
- Predstavljaju li predloženi ciljevi, prioriteti i mjere optimalan način da se u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste i jačaju prepoznate snage te iskoriste sve prepoznate prilike, nastojeći da se istovremeno umanje slabosti kao i moguće prepoznate prijetnje u segmentu društva, prostora i okoliša te gospodarstva?
- Jesu li instrumenti regionalnoga razvoja na nacionalnoj razini te razinama nižim od nacionalne definirani na odgovarajući način?
- Da li bi se važnost Strategije mogla ojačati dodatnim elementima analize?

Relevantnost Strategije u postupku vrednovanja ocijenjena je i kroz odgovore na sljedeća pitanja:

- Temelje li se predloženi ciljevi, prioriteti i mjere na analizi stanja?
- Jesu li mjere definirane na odgovarajući način?

U ovoj su se fazi vrednovanja evaluatori osvrnuli i na predloženu viziju razvoja, koja je u trećem Nacrtu Strategije neznatno izmijenjena u odnosu na prvobitni prijedlog te je u svakom pogledu jasna i odražava fokusiranu predodžbu željene promjene.

Vrednovanje je potvrdilo da su, iz perspektive vertikalne interventne logike, sva tri definirana strateška cilja, te prioriteti i mjere koji slijede u okviru svakog cilja relevantni kako s aspekta rješavanja ključnih problema regionalnoga razvoja tako i s aspekta korištenja razvojnih potencijala hrvatskih regija. Iz definiranih ciljeva, prioriteta i mjera poglavito su vidljivi naglasci na ključnim slabostima, ali i snagama iz SWOT analize. Primjerice, promotri li se treći cilj Strategije – *Sustavno upravljanje regionalnim razvojem*, te tri njegova prioriteta – *Učinkovito upravljanje; Djelotvorna međusektorska suradnja; Jačanje financijskih i administrativnih sposobnosti na lokalnoj i regionalnoj razini*, vidljivo je da će predložene mjere u okviru spomenutih prioriteta pridonijeti realizaciji tih prioriteta i strateškog cilja te da su izravno vezane za ocjene iz analize stanja. Također se ističe njihova vezanost za navode koji se odnose na upravljanje i raspolaganje nekretninama te decentralizaciju, kao i naglašene ključne slabosti i prijetnje iz SWOT analize. Tako je, primjerice, iz opisa svih osam mjera trećeg strateškog cilja (*Sustavno upravljanje regionalnim razvojem*) razvidna poveznica na istaknute

³ Evaluatori su prilikom realizacije vrednovanja jednog segmenta Strategije često usporedno koristili po dva i više kriterija. Nužnost ovakvog simultanog korištenja više kriterija prilikom vrednovanja pojedine faze strateškog dokumenta vidljiva je upravo u ovoj fazi Strategije, tj. u usporednom korištenju kriterija relevantnosti te unutrašnje usklađenosti (vertikalne interventne logike) Strategije.

slabosti u SWOT analizi koje se odnose na sve regije kao što su to: *nedovoljna koordinacija i preklapanje ingerencija institucija na lokalnoj i regionalnoj razini; nedovoljno razvijena praksa u vođenju programske klasifikacije u proračunima JLP(R)S što otežava usklađivanje strateških dokumenata i proračuna; vrlo slabi fiskalni kapaciteti JLS i nedostatak financijskih sredstava za pripremu tehničke dokumentacije projekata, problemi s financijskim upravljanjem projekata i dr.*

Ista je poveznica mjera u okviru trećeg cilja vidljiva i u odnosu na prijetnje koje su u segmentu „*Regionalnog razvojnog upravljanja*“ u SWOT analizi utvrđene za sve regije, a među kojima svakako valja izdvojiti: *nedovoljnu vertikalnu i horizontalnu komunikaciju, nedovoljnu međuresornu komunikaciju na nacionalnoj razini, nedostatnu koordinaciju nacionalnih tijela zaduženih za razvoj regionalnih koordinatora, centralizaciju sredstava i ovisnost o nacionalnim izvorima te složenost i sporost decentralizacije koja stvara neizvjesnost u planiranju i dr.*

Među mjere koje bi najviše mogle doprinijeti realizaciji pojedinih prioriteta valja, primjerice, izdvojiti svih pet mjera u okviru prioriteta 1.3. (*Podrška potpomognutim područjima i područjima s razvojnim posebnostima*), a koje se odnose na pružanje podrške razvoju potpomognutih područja, održivom otočnom razvoju, razvoju brdsko-planinskih područja, unapređenju kvalitete življenja u urbanim područjima te stvaranju poželjnih uvjeta za život u pograničnim područjima.

Isti je slučaj s nizom mjera u okviru prioriteta drugog i trećeg strateškog cilja. Primjerice, s mjerom 2.2.2. (*Aktiviranje lokalnog razvoja kroz podršku novim gospodarskim subjektima i inovativnim gospodarskim konceptima*) pod prioritetom 2.2. (*Stvaranje poticanog poslovnog okruženja na regionalnoj i lokalnoj razini*); s mjerom 3.3.1. (*Jačanje dionika u regionalnom razvojnem upravljanju i provedbi razvojnih projekata*) pod prioritetom 3.3. (*Jačanje financijskih i administrativnih sposobnosti za razvoj na lokalnoj i regionalnoj razini*); kao i s mjerom 3.2.1. (*Međuresorno usklađivanje provedbe javnih politika na nacionalnoj i regionalnoj razini*) pod prioritetom 3.2. (*Djelotvorna međuresorska suradnja*).

Slijedom svega spomenutog, razvidno je da će uspješna realizacija mjera doprinijeti umanjivanju utvrđenih problema/slabosti identificiranih u analizi stanja i SWOT analizi kao i iskorištavanju razvojnih potencijala utvrđenih u spomenutim analizama. Time je potvrđeno da je postignuta dobra unutrašnja vertikalna usklađenost/koherentnost Strategije, što je izuzetno značajno za njezinu djelotvornu provedbu.

Prilikom dodatne ocjene unutrašnje i vanjske usklađenosti te komplementarnosti Strategije koristila su se i sljedeća evaluacijska pitanja:

- Je li logika podjele Strategije na ciljeve i prioritete jasna te proizlazi li iz osnovnih nalaza analize stanja?
- Jesu li ciljevi komplementarni? Ima li preklapanja među njima?
- Jesu li prioriteti i mjere jasno razgraničeni i komplementarni; postoji li sinergija između ciljeva te između prioriteta i mjera?

- Je li razvidno da realizacija pojedinog prioriteta ili mjere dovodi u pitanje uspješnu realizaciju drugog prioriteta ili mjere?
- Je li Strategija usklađena sa strateškim dokumentima RH te drugim programskim i planskim dokumentima uključujući i ključne sektorske strategije?

Evaluacija je potvrdila da su sve planirane intervencije u okviru tri utvrđena strateška cilja vidljivo komplementarne s odmah uočljivim i vrlo naglašenim efektom međusobnog osnaživanja prioriteta i mjera u okviru istog cilja kao i između mjera različitih ciljeva. Ciljevi su jasno razgraničeni, jednostavni su, mjerljivi, realni i komplementarni. Ciljevi tvore sinergiju u pogledu namjeravanih ishoda, onoga što se regionalnim razvojem želi postići.

Kao primjer vrlo uočljive komplementarnosti prioriteta unutar istog cilja vrijedi istaknuti sva tri prioriteta u okviru trećeg strateškog cilja: *Učinkovito upravljanje u skladu s načelom supsidijarnosti; Djelotvorna međusektorska suradnja u skladu s načelom participacije i integrativnog pristupa kao i jačanje financijskih i administrativnih sposobnosti za razvoj na lokalnoj i regionalnoj razini*. S druge strane, samo jedan u nizu primjera naglašeno međuosnažujućih, komplementarnih prioriteta u okviru različitih ciljeva je prioritet 1.3. (*Podrška potpomognutim područjima i područjima s razvojnim posebnostima*) s prioritetima 2.1. (*Unapređenje gospodarske infrastrukture na regionalnoj i lokalnoj razini*), prioritetom 2.2. (*Stvaranje poticajnog poslovnog okruženja na regionalnoj i lokalnoj razini*) te s prioritetom 2.3. (*Jačanje ljudskih potencijala i obrazovanje povezano s potrebama gospodarstva na regionalnoj i lokalnoj razini*).

Na komplementarnost intervencija evaluatori su gledali kako s aspekta same Strategije, tj. razmatrajući mjere u okviru pojedinih ciljeva Strategije, tako i u odnosu na druge javne politike, a što se razmatralo uz usporedno korištenje kriterija vanjske usklađenosti mjera Strategije s mjerama, prioritetima i ciljevima ključnih nacionalnih strateških dokumenata. Evaluatori su ukazali da je posebno naglašena međusobna komplementarnost većine mjera u okviru pojedinog cilja. Tako, primjerice, postoji snažna komplementarnost mjera u okviru prvog strateškog cilja – *Povećanje kvalitete življenja poticanjem održivog teritorijalnog razvoja*. Komplementarnost mjera unutar različitih ciljeva najviše dolazi do izražaja u okviru spomenutog prvog i drugog strateškog cilja (*Povećanje konkurentnosti regionalnog gospodarstva i zaposlenosti*). Tako su mjere 1.3.1. (*Potpomognuta područja*) 1.3.2. (*Otočni razvoj*), 1.3.3. (*Brdsko planinska područja*) i 1.3.5. (*Pogranična područja*), naglašeno komplementarne s drugim mjerama u okviru prvog cilja kao i s mjerama drugog strateškog cilja. Primjerice, poglavito s mjerama 1.2.1. i 1.2.2. (*Razvoj javne infrastrukture od lokalnog značaja te Razvoj javne infrastrukture od regionalnog značaja*), 2.3.2. (*Poticanje migracija stanovništva prema područjima s nedostatkom radne snage*), 1.1.2 (*Unapređenje usluga sustava zdravstvene i socijalne skrbi*), 2.2.1. (*Jačanje lokalnih i regionalnih poduzetničkih potpornih institucija*), 2.2.2. (*Aktiviranje lokalnog razvoja kroz podršku novim gospodarskim subjektima*) te, svakako, i s mjerama trećeg cilja, primjerice, 3.1.4. (*Povećanje učinkovitosti upravljanja imovinom na svim razinama*).

U tom smislu, kao što je to slučaj kod ciljeva, prioriteti i mjere također tvore sinergiju u pogledu namjeravanih ishoda, onoga što se regionalnim razvojem želi postići. To međuosnažuje,

„nadopunjavajuće“ djelovanje postignuto je u matrici prioriteta i mjera, između različitih prioriteta i mjera unutar pojedinog cilja kao i između različitih ciljeva. Provedbom vrednovanja evaluatori su utvrdili da nema ni najmanje naznake da realizacija pojedinog prioriteta ili mjere dovodi u pitanje uspješnu realizaciju drugog prioriteta ili mjere. Ovakva snažna sinergija u strateškom dijelu Strategije izuzetno je značajna za djelotvornu i učinkovitu provedbu regionalne politike.

Evaluatori su imali niz sugestija glede unutrašnje usklađenosti Strategije o kojoj su vodili računa do samog kraja provedenog procesa vrednovanja. Mišljenja su da je matrica ciljeva, prioriteta i mjera dobro strukturirana, s dobrom hijerarhijom i međusobnom povezanosti. Međutim, ocijenili su da je vertikalna unutrašnja usklađenost prioriteta i mjera u većoj mjeri vrlo uočljiva u odnosu na uzorno odrađenu SWOT analizu, a tek u manjoj mjeri u odnosu na analizu stanja. Evaluatori smatraju da u sažetoj analizi stanja, uz koju je priložena analitička podloga i vrlo detaljno izrađen statistički prilog, nedostaju „ocjene“ stanja važne za argumentiranje razvojnih potreba te da stoga nije postignuta dovoljna usklađenost prioriteta i mjera s razvojnim potrebama identificiranim u analizi stanja.

Nepotpuna usklađenost raspravljena je s Programskim timom i oba su se tima složila oko prijedloga da doradena SWOT analiza bude inkorporirana direktno u analizu stanja i to na način da je svaki dio SWOT analize koji se odnosi na pojedini sektor/područje, umetnut u analizu stanja, tj. slijedi iza nalaza za to područje. Evaluatori ističu da se dodatna potvrda usklađenosti može dobiti ako se sagleda cjelovita i detaljna SWOT analiza koja je kao dodatak Strategiji objavljena na mrežnoj stranici MRRFEU. U toj cjelovitoj verziji vidljive su i ocjene stanja u svim segmentima razvoja, što omogućuje potpun i argumentiran uvid u ključne probleme i potrebe kao i u razvojne potencijale koji su bili polazna osnova za izradu ciljeva, prioriteta i mjera.

Prilikom vrednovanja unutrašnje usklađenosti Strategije evaluatori su posebnu pozornost posvetili poglavlju 2.7. „*Novi koncepti za lokalni i regionalni razvoj RH*“, koje je bilo na raspolaganju evaluatorima kada su zaprimili sažetu analizu stanja. Uvođenje ovog poglavlje bila je konstruktivna reakcija Programskog tima na sugestiju evaluatora iz prethodne faze evaluacije - da se u Strategiji sagleda značaj i razvojni potencijal novijih razvojnih tema i koncepata u Hrvatskoj. Preduvjet za uključivanje tih tema u mjere Strategije bio je da se one nađu i u analizi stanja te SWOT analizi, čime bi osigurali unutrašnju usklađenost Strategije i u ovom segmentu. Evaluatori su ovo poglavlje ocijenili bitnim doprinosom te iskorakom u odnosu na većinu klasičnih, dosadašnjih strateških dokumenata u RH. Stoga su Programskom timu sugerirali određena sažimanja te dodatne inpute unutar ovog poglavlja sa svrhom njegova boljeg sadržajnog uklapanja među ostala poglavlja, a u cilju postizanja neophodne unutrašnje usklađenosti. Tako su radi postizanja bolje konzistentnosti Strategije evaluatori sugerirali Programskom timu kako je u analizi stanja bitno kod svakog novog razvojnog koncepta naznačiti da se za njih tek stvaraju osnovni preduvjeti u Hrvatskoj, tj. dati kratku ocjenu vezano za stanje i potencijal pojedine teme u Hrvatskoj. S aspekta dodatnog postizanja unutrašnje usklađenosti, naznačene su novije razvojne teme/koncepti iz ovog poglavlja koje nisu bile vidljive u SWOT analizi. Primjerice, zeleni i pameti gradovi. Istovremeno evaluatori su utvrdili dobru usklađenost, tj. poveznicu ključnih novijih razvojnih tema/konceptata s mjerama.

Primjerice, pametni gradovi su u opisu mjere 1.3.4.; socijalne inovacije u mjerama 1.1.3. i 1.3.5.; socijalno poduzetništvo u mjerama 1.2.1 i 1.2.3; eko inovacije u mjeri 2.2.2; brendiranje regije u mjerama 1.1.3 i 2.2.3; zeleni rast, zelena ekonomija i zelene vještine u mjerama 1.3.4., 2.2.2., 1.1.1., 1.3.2., a razvidne su te teme i kod mjere usmjerene razvoju otoka – 1.3.5, te zelene vještine u mjerama 1.2.3 i 1.2.4. Predložene su određene dopune u opisima mjera kako bi sve ključne nove razvojne teme i razvojni potencijali iz poglavlja 2.7. („*Novi koncepti za lokalni i regionalni razvoj Hrvatske*“) imali svoju poveznicu u mjerama, tj. kako bi se postigla potpuna vertikalna usklađenost ovih tema sa strateškim dijelom Strategije.

Vezano za kriterij vanjske usklađenosti, tijekom realizacije vrednovanja evaluatori su značajnu pozornost posvetili provjeri vanjske usklađenosti Strategije sa svim ključnim nacionalnim strateškim dokumentima. Evaluatori su ocijenili da je zbog horizontalne prirode regionalne politike, ovakva usklađenost od presudnog značaja u okolnostima kada u RH nema Strategije *Hrvatska 2020* te da je tek u začecima razmišljanje da se slična strategija izradi za daleko dulje vremensko razdoblje, a koja bi ujedno objedinila ključne razvojne politike.

Evaluatori su provjerili usklađenost Strategije sa sljedećim strateškim razvojnim dokumentima na nacionalnoj razini: Strategijom razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj 2013.-2020., Strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine, Strateškim planom Ministarstva kulture 2015.-2017., Strategijom razvoja klastera u Republici Hrvatskoj 2011.-2020., Strategijom pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje 2016.-2020., Strategijom razvoja turizma RH do 2020. godine, Strategijom i akcijskim planom biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske (2008.), Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije (2014.), Strategijom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti RH 2014.-2020., Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020., Strategijom održivog razvitka RH (2009.), Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016. godine, Strategijom cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere u RH 2016.-2020., Nacionalnom strategijom razvoja zdravstva 2012.-2020., Strategijom razvoja sustava socijalne skrbi u RH 2011.-2016., Strategijom prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2030., Strategijom upravljanja vodama (2009.), Strategija gospodarenja otpadom (2005.), Strategija energetskog razvoja RH (2009.), Nacionalnim akcijskim planom za obnovljive izvore energije do 2020. godine, Strategijom poticanja inovacija RH 2014.-2020., Strategijom razvoja turizma RH do 2020. godine, Strategijom prostornog uređenja RH, Operativnim programom Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., Operativnim programom Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., Programom ruralnog razvoja 2014.-2020.

Ocjena evaluatora vezano za vanjsku usklađenost Strategije sa spomenutim strategijama na nacionalnoj razini (ukupno 27) priložena je Nacrtu Strategije. Kroz tablični format ocjenjena je usklađenost mjera Strategije s tematskim prioritetima/strateškim ciljevima te specifičnim ciljevima/prioritetima i mjerama/pod-mjerama svih spomenutih strategija. Slijedom detaljno provedenog vrednovanja spomenute vanjske usklađenosti, potvrđeno je da je ona zaista uzorna u odnosu na sve navedene strateške dokumente na nacionalnoj razini. Ta je činjenica velikim dijelom rezultat izvrsnog metodološkog pristupa koji je Izrađivač primijenio, uključujući i

sustavnu primjenu načela partnerstva u svim fazama izrade Strategije. U ovom pogledu izrađena Strategija također može biti primjer najbolje hrvatske prakse.

Evaluatori su i u fazi definiranja strateških ciljeva, prioriteta i mjera Strategije obratili pozornost na jasnoću iskaza, sveobuhvatnost, obujam i sadržajnu ujednačenost mjera kako bi njihovi opisi bili u što većoj mjeri ujednačeni. Programski tim prihvatio je sugestije evaluatora te su mjere u svim segmentima sadržajno doradene te odlično opisane i jasne. Unutrašnja usklađenost u odnosu na SWOT analizu i analizu stanja, kojoj su evalutori posvetili posebnu pozornost s obzirom da u početku nije bila posve postignuta, u osnovi je zadovoljavajuća nakon dodatne redakcije od strane Programskog tima te uvažavanja sugestija evaluatora.

6.3. Ocjena identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira

Ovu fazu izrade Strategije (*Provedbeni mehanizmi i izrađen financijski okvir*), evaluatori su vrednovali korištenjem kriterija djelotvornosti (efektivnosti), kao i učinkovitosti (efikasnosti). Vrednovana su provedbena poglavlja te kvaliteta sastava i rada partnerstva i procesa konzultacija.

U svrhu ocjene djelotvornosti Strategije, ključno je evaluacijsko pitanje bilo procijeniti u kojoj je mjeri vjerojatno da će se utvrđeni strateški ciljevi ostvariti putem provedbenih mehanizama i raspoloživih financijskih resursa.

U svrhu ocjene učinkovitosti (efikasnosti) Strategije, ključna evaluacijska pitanja na koja je bilo potrebno odgovoriti su sljedeća:

- Je li vjerojatno da će se predloženim mjerama postići očekivana razina ostvarivanja ciljeva i utjecaj na društveno-gospodarsku situaciju, na situaciju u okolišu/prostoru te na upravljanje razvojem u NUTS II regijama?
- Je li institucionalni sustav za provedbu Strategije kvalitetno osposobljen i adekvatan?
- Jesu li financijski i ljudski resursi predviđeni za provedbu Strategije jasno identificirani i dovoljni za provedbu?

Prilikom korištenja kriterija efektivnosti (djelotvornosti) i efikasnosti (učinkovitosti) dijelom su korištena slična pitanja te nije uvijek jednostavno razlučiti ocjenjivanje putem oba kriterija pa je stoga nužno istaknuti ključnu razliku. Za razliku od kriterija djelotvornosti koji je prvenstveno usmjeren na ciljeve, očekivane rezultate i razvojne utjecaje, prilikom korištenja kriterija učinkovitosti osnovna linija vodilja su financijski i ostali predviđeni resursi potrebni za provedbu Strategije. Kako bi se mogla ocijeniti djelotvornost Strategije, potrebno je moći usporediti početno i završno stanje na temelju objektivnih pokazatelja, koji se mogu povezati s aktivnostima. U tom smislu bitno je sagledati Akcijski plan.

Prilikom prvobitnog vrednovanja mjera evaluatori su napomenuli da je nužno da Akcijski plan sadrži jasne pokazatelje koji će olakšati provedbu, praćenje i buduće vrednovanje Strategije. Tijekom izrade Akcijskog plana (AP) održana su dva sastanka sa Programskim timom kako bi

se utvrdili pokazatelji te izradio AP koji će, u što većoj mjeri, biti upotrebljiv i koristan alat nositelju regionalne razvojne politike. Definiranjem dobrih pokazatelja, nositelja i financijskog okvira ovom se Strategijom napravio značajan iskorak. Slijedom daljnjeg rada na izradi AP-a evaluatori su u dva navrata dali niz komentara na Akcijski plan te komentare raspravili sa Izrađivačem Strategije na internim radnim sastancima.

Struktura Akcijskog plana prati hijerarhiju strateških ciljeva, prioriteta i mjera. Sadržava pregled aktivnosti, programa i projekata (APP) koji doprinose ostvarenju pojedinih prioriteta. Pokazatelji kojima se prati provedba planiranih aktivnosti, programa i projekata definirani su prema pokazateljima koje prate resorna tijela koja ih provode i s obzirom na izvore podataka s kojima resorna tijela raspolažu.

Evaluatori su istaknuli da AP sadrži velik broj izvrsnih projekata i pokazatelja značajnih za ukupni razvoj RH. Sugerirali su da bi bilo važno za Strategiju da se kod takvih projekata posebno prati provedba u dijelu koji se odnosi na slabije razvijena područja te se na taj način ojačava regionalna dimenzija aktivnosti, programa i projekta.

S izrađivačem Strategije je raspravljeno ključno pitanje demarkacije između nacionalnih i regionalnih projekata s obzirom da određen projekt može biti od nacionalnog interesa, ali se istovremeno realizira na određenoj konkretnoj lokaciji i utječe na regionalnu odnosno lokalnu razinu.

Evaluatori su sugerirali izdvajanje desetak strateških projekata, programa od ključnog značaja za budući regionalni razvoj republike Hrvatske. Kao kriterije za njihov izbor istaknuli su financijsku vrijednost projekta (primjerice predloženo je da su strateški regionalni projekti/programi svi projekti i programi čija se vrijednost kreće između 150 i 500 milijuna kuna), „vlasništvo“ nad projektom (primjerice regionalna /ili lokalna razina) i sektorska relevantnost (određivanje strateških sektora za ujednačeni regionalni razvoj). Preporuka evaluatora je da je financijski iznos obavezan kriterij za strateške projekte, a uz to treba se zadovoljiti još minimalno jedan prethodno navedeni kriterij.

Evaluatori su dodatno istaknuli da, u širem smislu, AP može uključiti i one aktivnosti, programe, projekte (APP) koji se odnose na intervencije koje se provode na cijelom teritoriju RH, ali u područjima od posebne važnosti za kvalitetu življenja ili za konkurentnost gospodarstva na lokalnoj i regionalnoj razini i minimalne potrebne vrijednosti ulaganja, a za što su dana dodatna objašnjenja.

Među ostalim napomenama evaluatora ističemo i slijedeće: da se svi prekogranični programi mjere brojem projekata i vrijednosti ulaganja; da se APP od 1.3.5.2. do 1.3.5.17. svi objedine u jednu aktivnost (ovako je predetaljno); prebacivanje nekih aktivnosti, programa i projekata pod druge ciljeve i mjere, gdje je to ocijenjeno prikladnijim; provjere ciljanih vrijednosti kod nekih APP-a; usklađivanje naziva sadržaja projekta; provjere mogućih preklapanja; grupiranje sa sličnim mjerama, preciziranje navoda i neznatno redefiniranje aktivnosti; unos početnih vrijednosti i sl.

Uglavnom svi prijedlozi evaluatora su usvojeni od strane Izrađivača. Ključna pitanja su detaljno raspravljena u nekoliko navrata sa Izrađivačem Strategije, no kako se radi o prvom Akcijskom planu koji je izrađen izuzetno participativno uz bitan doprinos svih zainteresiranih aktera i slijedeći Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija MRRFEU-a (koju su slijedile i sve županije) odlučeno je da za potrebe finalizacije ove Strategije, ostane ovakav detaljniji Akcijski plan. Ipak, za buduće Strategije regionalnog razvoja evaluator sugerira da se kritički razmotri ponuđeni metodološki obrazac u cilju njegovog pojednostavljenja i omogućavanja jednostavnijeg praćenja provedbe Strategije.

Strategija sadrži i indikativan Financijski okvir te pruža informacije o mogućim izvorima financiranja budućih mjera koje će se provoditi kroz Akcijski plan. U njemu će biti konkretno specificirane aktivnosti, programi i projekti koje će resorna tijela koja sudjeluju u procesu planiranja uskladiti s prijedlozima proračuna. Alokacije za financiranje Strategije uglavnom su poznate s obzirom da se mogu izravno povezati s planiranim sredstvima u okviru četiri operativna programa za razdoblje od 2014. do 2020., s time da se sredstva mogu iskoristiti do 2023. godine.

Ono što je, međutim, od presudnog značaja su odgovarajući administrativni kao i stručni kapaciteti koji su potrebni za izradu i provedbu aktivnosti, projekata i programa. U tom smislu su u strateškom cilju 3 Strategije (*Sustavno upravljanje regionalnim razvojem*) predviđene mjere koje doprinose jačanju kapaciteta na svim razinama razvojnog upravljanja.

Za sada je svakako moguće u osnovi pretpostaviti da će se predloženim mjerama postići očekivana razina ostvarivanja ciljeva i utjecaj na društveno-gospodarsku situaciju, na situaciju u okolišu/prostoru te na razvojno upravljanje na razini statističkih regija.

U svrhu ocjene provedbenih poglavlja prioritetna su bila sljedeća evaluacijska pitanja:

- Je li jasna podjela institucionalnih nadležnosti u provedbi Strategije?
- Je li jasno na koji će se način pratiti i vrednovati provedba Strategije?

Evaluatori su zaključili da su provedbena poglavlja kvalitetno odrađena, s jasno obrazloženom podjelom nadležnosti. Programskom timu upućeno je nekoliko sugestija u svrhu postizanja bolje jasnoće i preglednosti ovog dijela Strategije. Primjerice, da se tijela iz zakonodavnog okvira i slike popišu u tablicu te da se navedu zadaci i odgovornosti svakog ponaosob, uz preciziranje rokova. Time bi se u pravom smislu dao osvrt na provedbu, primjeren ovakvom operativnom *policy* dokumentu. Predloženo je, nadalje, razmisliti treba li u opis sustava provedbe Strategije uključiti i opis planiranja i praćenja projekata. Evaluatori su ocijenili da za razinu dokumenta kao što je to Strategija nije neophodno baviti se ovakvim detaljima.

Evaluatori su također zaključili da je iz navedenog u ovom djelu Strategije jasno na koji će se način pratiti i vrednovati provedba Strategije. Kod obrazloženja vrednovanja tijekom izrade sugerirali su kako bi bilo dobro istaknuti da ova vrsta vrednovanja ne pruža samo osnovu za praćenje i buduće vrednovanje, već i za djelotvornu i učinkovitu provedbu te je značajna s aspekta osiguravanja očekivanih rezultata i održivih razvojnih utjecaja.

U ovoj fazi izrade Strategije evaluatori su ocijenili i kvalitetu sastava i rada partnerstva i procesa konzultacija. Vrednovanje je poglavito bilo usmjereno na ocjenu jesu li u proces konzultacija na adekvatan način uključeni svi relevantni dionici sa nacionalne i regionalne razine.

Proces konzultacija bio je dobro organiziran, s vrlo sadržajnim raspravama te rezultirao korisnim doprinosom radu Programskog tima tijekom izrade Strategije.

Prve partnerske konzultacije održane su u 2 ciklusa. *Prvi ciklus* realiziran je u razdoblju od 11.-18. prosinca 2015., kad su održane SWOT radionice na regionalnoj i lokalnoj razini na pet lokacija (Krapina, Rijeka, Šibenik, Slavonski Brod, Bjelovar).

Drugi ciklus prvih partnerskih konzultacija obuhvaćao je SWOT radionice na razini statističkih regija - konzultacije Partnerskih vijeća Kontinentalne (KH) i Jadranske Hrvatske (JH). Tom su prilikom potvrđeni rezultati SWOT analize na razini NUTS II regije koje su tijekom prosinca 2015. godine izrađene u suradnji s ključnim dionicima regionalne i lokalne razine.

Druge partnerske konzultacije bile su usmjerene na identificiranje strateških ciljeva, prioriteta i mjera te su realizirane u razdoblju travanj-svibanj 2016., a provedene su u sljedeća dva ciklusa:

- Partnerske konzultacije za definiranje strateških ciljeva i razvojnih prioriteta (tijekom radionica u okviru sjednica Partnerskih vijeća KH i JH formulirana su tri strateška cilja regionalnoga razvoja te razvojni prioriteti na razini RH)
- Partnerske konzultacije za razradu mjera (održano je devet tematskih međuresornih radnih sastanaka za razradu mjera).

Treće partnerske konzultacije realizirane su kroz zajedničku 3. sjednicu Partnerskih vijeća KH i JH koja je održana 17. lipnja 2016., kada su prezentirani definirani strateški ciljevi, prioriteti i mjere regionalnoga razvoja. Tada je na vrlo kreativan način izrađen i prijedlog Vizije Strategije te su prikupljeni prijedlozi inovativnih tema koje ranije nisu bile obuhvaćene procesom konzultacija.

Evaluatori su sudjelovali na svim radionicama, konzultacijama i sastancima konzultacijskog procesa, a koje su organizirane nakon njihova uključivanja u proces prethodnog vrednovanja. Temeljem svih prikupljenih materijala te vlastitog iskustva praćenja i sudjelovanja u konzultacijskom procesu, kvaliteta sastava i rada partnerstva, kao i kvaliteta cjelokupnog konzultacijskog procesa ocijenjena je odličnim. Činjenicu da su u proces konzultacija bili uključeni svi ključni dionici sa lokalne i regionalne razine, uključujući i vrlo značajne regionalne koordinate, sva nadležna ministarstva, javne agencije, javna poduzeća, sve ključne komore, Hrvatska udruga poslodavaca, turistička zajednica, niz istaknutih udruga, državnih ureda, zavoda kao i članovi akademske zajednice smatramo relevantnom s obzirom na horizontalnu prirodu regionalne politike te izuzetno širok raspon razvojnih tema koje su obuhvaćene mjerama Strategije, a što podrazumijeva nužnu uključenost niza institucija u njezinoj provedbi.

Samo jedan primjer u nizu takvih mjera je mjera 1.2.1. *Razvoj javne infrastrukture od lokalnog značaja*, koja obuhvaća cijeli niz područja: društvenu infrastrukturu za ugrožene skupine

društva, unapređenje rada ustanova odgoja i obrazovanja, osiguravanje smještajnih kapaciteta za učenike i studente, dogradnju i izgradnju nove sportske infrastrukture, potporu stambenom zbrinjavanju mladih obitelji, podršku razvoju lokalnih sustava javne vodoopskrbe, učinkovitije korištenje prometne infrastrukture, podršku ulaganjima u željezničku infrastrukturu, osiguravanje dostupnosti širokopojasnoj internetskoj mreži, podršku aktivnostima uspostave sustava ublažavanja i prevencije posljedica klimatskih promjena i niz drugih.

Vrednovanje je potvrdilo da cjelokupan proces izrade Strategije može poslužiti kao primjer najbolje prakse kada je riječ o primjeni participativnog pristupa. Ovakav pristup evaluatori smatraju ključnom pretpostavkom za uspješnu primjenu multisektorskog, integriranog pristupa u provedbi Strategije, s vidljivim održivim učincima za razvoj svih područja Republike Hrvatske. Ono što će međutim u narednom razdoblju biti od presudnog značaja je odgovornost, opredijeljenost te „vlasništvo“ MRRFEU-a s aspekta djelotvorne provedbe Strategije.

7. Zaključci i preporuke

U cjelini, evaluatori vrlo pozitivnim ocjenjuju metodologiju vođenja čitavog projekta od strane Programskog tima u svim fazama izrade Strategije, uključujući i pripremu potrebnih materijala, vođenje radionica i partnerskih konzultacija, izradu svih radnih priloga kao i objedinjavanje i redigiranje svih nacrti što je doprinijelo kvaliteti konačne verzije Strategije.

Uz naglašeno participativan pristup, Programski je tim koristio i niz inovativnih rješenja kako bi se od strane ključnih aktera na svim razinama pribavile nužne informacije, ocjene stanja, ideje i kvalitetni prijedlozi. Izradu nekoliko novih, sadržajno nestandardnih poglavlja za jedan strateški dokument, evaluatori smatraju dodanom vrijednosti Strategije.

Suradnja evaluatorskog i Programskog tima bila je kontinuirana, interaktivna i vrlo bliska te je uključivala niz izrazito svrhovitih sadržajnih i metodoloških rasprava što je izuzetno olakšalo postizanje ciljeva vrednovanja. Detaljni komentari, zaključci i preporuke evaluatora navedeni su u tri Fazna izvješća prethodnog vrednovanja koja su pratila ključne faze izrade Strategije.

Temeljem provedenog postupka prethodnog vrednovanja evaluatori ocjenjuju da Strategija odgovara svrsi i ciljevima koji se njome žele postići, da je izrađena u skladu s metodama i standardima strateškog planiranja te da predstavlja dobar instrument/alat za provedbu politike regionalnoga razvoja u Republici Hrvatskoj.

Preporuke evaluatora detaljno su navedene u Početnom te tri fazna Izvještaja. Kako bi se u izuzetno ograničenim vremenskim uvjetima pomoglo Programskom timu, dio sugestija za poboljšanje jasnoće te redaktorski zahvati ugrađivali su se direktno u inpute koje su evaluatori zapimali od Programskog tima. Niže su navedene neke od važnijih preporuka.

Prvobitna vrlo detaljna analitička podloga te konačna, izuzetno kratka analiza stanja

- Temeljem detaljne interne rasprave Projektnog tima te iznesenog stava na internoj radionici s Programskim timom 10.5.2016. u MRRFEU-u, predloženo je da se izradi

zasebna, nova analiza stanja na 50-ak stranica (za razliku od zaprimljene, na 350 stranica), a temeljem odličnih opisa koji su već izrađeni u Faznom Izvještaju uz SWOT analizu Programskog tima te temeljem mjera koje su već bile trasirane.

- Vezano za evaluacijsko pitanje „Jesu li snage i slabosti u SWOT analizi temeljene na konkretnim podacima obrazloženim u analizi stanja te da li su prilike i prijetnje utemeljene na stvarnim eksternim trendovima i okolnostima u kontekstu kojih će se Strategija provoditi?“, prva načelna primjedba evaluatora bila je da je zaprimljena sažeta analiza stanja pretjerano skraćena, uslijed čega nije bilo moguće navesti sve konkretne probleme i potrebe, kao ni dodatne ocjene stanja uz naznaku ključnih razvojnih potencijala RH. Evaluatori su predložili da je nužno postići bolju usklađenost analize stanja sa SWOT analizom.
- S obzirom da su evaluatori zaprimili strateški dio SRR prije nego li analizu stanja, ovom prvom, analitičkom dijelu Strategije se posebna pozornost posvetila ocjenjujući „unatrag“ redigiranu, izuzetno skraćenu verziju analize. Ocijenjeno je da je vertikalna unutrašnja usklađenost prioriteta i mjera u većoj mjeri vrlo uočljiva u odnosu na uzorno odrađenu SWOT analizu, a tek u manjoj mjeri u odnosu na analizu stanja. Sugerirano je da se dodatna pažnja usmjeri postizanju snažnije usklađenosti prioriteta i mjera s razvojnim potrebama identificiranim u analizi stanja.
- Sugerirano je osnaživanje analize stanja vezano za segment zaštite okoliša, u kojemu su pretežito bila opisana financijska ulaganja. Također, predloženo je bitno osnaživanje analize stanja sa ocjenama trenutnog stanja u svim segmentima razvoja.
- Analiza stanja: kod okoliša – bila su uglavnom opisana financijska ulaganja. Predloženo je jačanje analize u tom segmentu s pokazateljima kvalitete sastavnica okoliša iz šire verzije.
- Predložena su bila i određena kraćenja analize stanja, primjerice, poglavlja 1.2. u Uvodnom dijelu, (*Regija u hrvatskom kontekstu*), ali i značajno kraćenje poglavlja 1.5. (*Regionalna politika RH u razdoblju 2011.-2015.*).
- Opis istraživanja i radova sugerirano je da se izostavi - slijedom prirode ovog dokumenta te osnovne svrhe ovog poglavlja, sugerirano je da se u većoj mjeri sadržaj veže na ono što je ključno ovdje - na prilike u RH, a manje na sam opis pojmova.
- Poglavlje „*Novi koncepti za lokalni i regionalni razvoj RH*“ – sugerirana su određena sažimanja te dodatni inputi unutar ovog poglavlja sa svrhom njegova boljeg sadržajnog uklapanja među ostala poglavlja, a u cilju postizanja neophodne unutrašnje usklađenosti. Tako su, radi postizanja bolje konzistentnosti Strategije, evaluatori sugerirali Programskom timu kako je u analizi stanja bitno kod svakog novog razvojnog koncepta naznačiti da se za njih tek stvaraju osnovni preduvjeti u Hrvatskoj, tj. dati kratku ocjenu vezano za stanje i potencijal pojedine nove razvojne teme u Hrvatskoj. Sugerirano je dodati kratki uvodni te zaključni pasus, te barem par rečenica uz svaki pojam/temu.

Predloženo je bilo prilikom samog uključivanja evaluatora da broj ciljeva, prioriteta i mjera bude maksimalno smanjen. Znači, usmjerenost samo na osnovno, neodgodivo, što je moguće riješiti i za što postoje sredstva i svi drugi resursi do 2020+. Evaluatori su naglasili da, u protivnom, neće biti moguće pristupiti rješavanju niti najosnovnijih razvojnih problema i potreba.

Vezano za prethodno, evaluatori su u prvoj fazi izrade Strategije naglasili da samo sažeti dokument može biti podloga za uspješnu provedbu te sugerirali da SRR nema više od 100 stranica. Sve što nije ključno, sugerirali su da bude prebačeno u Priloge i Dodatke SRR.

SWOT analiza

- Sugerirano je maksimalno kraćenje SWOT analize te objedinjavanje SWOT elemenata.
- opisi uz SWOT tablice – sugerirano je bilo da se u opisu, ukoliko ostane kao sastavni dio SRR, ne navodi ono što je jasno istaknuto u SWOT analizi, već da se da osvrt na nove razvojne teme, na tri ključna rasta/razvoja – pametan, održiv i uključiv, da se objedinjeno komentira, vrlo kratko, niz navoda iz dijela SWOT tablice. Ukratko, da bude vidljiva dodana vrijednost, stručni osvrt u odnosu na kratku, jasnu i preglednu SWOT analizu u uobičajenom tabličnom formatu.
- Sugerirano je da se SWOT tablice i analizu stanja dopuni izazovima i potencijalima koji nisu identificirani kroz partnerske konzultacije, poglavito vezane za nove razvojne teme i izazove.
- Preporučeno je da cjelokupna SWOT analiza nikako nema više od desetak stranica.
- Kod zaprimljene redigirane SWOT analize u narednoj fazi izrade Strategije, koja je bila bitno dorađena, u skladu sa svim preporukama evaluatora, se pokazalo da ona nema uporište u sažetoj analizi stanja. Ovo je bilo zaista sporno pitanje, koje je u konačnici riješeno alternativnim putem, na način da se SWOT analiza inkorporirala u analizu stanja.

Strateški dio SRR

- Predložene su određene dopune u opisima mjera kako bi sve ključne nove razvojne teme i razvojni potencijali iz poglavlja 2.7. („*Novi koncepti za lokalni i regionalni razvoj Hrvatske*“) imali svoju poveznicu u mjerama, tj. kako bi se postigla potpuna vertikalna usklađenost ovih tema sa strateškim dijelom Strategije.
- Kod nekoliko mjera su sugerirana mala kraćenja kako ne bi odudarale od drugih. Naime, vidljivo je da su u doradi sudjelovali stručnjaci iz različitih ministarstava pa je neminovno da su aktivnosti u nekim mjerama detaljnije opisane u odnosu na druge.

- Programskom timu upućeno je nekoliko sugestija u svrhu postizanja ujednačenog opisa mjera, bolje jasnoće i preglednosti ovog dijela Strategije, uključujući i bolje formuliranje nekih mjera.
- Provjerena je usklađenost poglavlja 2 sa mjerama i SWOT analizom: neke nove razvojne teme nisu bile detektirane u mjerama, npr. kružno gospodarstvo, kulturno kreativne industrije, siva/bijela ekonomija te je sugerirano da se one inkorporiraju u opise postojećih mjera. Kako bi se osigurala neophodna vertikalna usklađenost, sugerirano je da su ove teme/razvojne prilike, barem ukratko naznačene i u SWOT analizi.
- Evaluatori su napomenuli da je vrlo izražena razlika u korištenju pojmova „aktivnosti, programi i projekti“ kod opisa mjera te da su mjere iz prvog cilja opisane daleko opširnije u odnosu na drugi cilj. Sugerirano je da se barem donekle ujednači ovaj disbalans.
- Kod strateških ciljeva, uz navođenje pokazatelja učinka predloženo je da se oni ukratko i opišu (standardna dosadašnja praksa strateškog planiranja). Time se ujedno postiže nužna usklađenost sa novim razvojnim temama/razvojnim prilikama i potencijalima.
- Kod opisa prioriteta bili su vidljivi različiti “rukopisi“ tj. stil pisanja. Predloženo je da ista osoba pročita sva 3 cilja te ujednači stil pisanja i formulacije.

Provedbeni dio Strategije

- Predloženo je da se u opis sustava provedbe Strategije izostavi opis planiranja i praćenja projekata. Evaluatori su ocijenili da za razinu dokumenta kao što je to Strategija nije neophodno baviti se ovakvim detaljima.
- Kod obrazloženja vrednovanja tijekom izrade evaluatori su sugerirali kako bi bilo dobro istaknuti da ova vrsta vrednovanja ne pruža samo osnovu za praćenje i buduće vrednovanje, već i za djelotvornu i učinkovitu provedbu te je značajna s aspekta osiguravanja očekivanih rezultata i održivih razvojnih utjecaja.
- Evaluatori su istaknuli da Akcijski plan sadrži velik broj izvrsnih projekata i pokazatelja značajnih za ukupni razvoj RH. Sugerirali su da bi bilo važno za Strategiju da se kod takvih projekata posebno prati provedba u dijelu koji se odnosi na slabije razvijena područja te da se na taj način osnažuje regionalna dimenzija aktivnosti, programa i projekta. S izrađivačem Strategije je raspravljeno i ključno pitanje demarkacije između nacionalnih i regionalnih projekata s obzirom da određeni projekt može biti od nacionalnog interesa, ali se istovremeno realizira na određenoj konkretnoj lokaciji i utječe na regionalnu odnosno lokalnu razinu. Evaluatori su sugerirali izdvajanje ključnih strateških projekata, programa od ključnog značaja za budući regionalni razvoj Republike Hrvatske te su predložili kriterije za njihov izbor.