

## **Dodatak 3: Izvještaj prethodnog vrednovanja Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2020+**

### **Uvod**

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

SRR RH temeljni je planski dokument politike regionalnoga razvoja kojim se utvrđuju ciljevi i prioriteti regionalnog razvoja RH kao i način njihova postizanja, područja s razvojnim posebnostima te međusobni odnos i aktivnosti tijela državne uprave i drugih sudionika regionalnog razvoja uključenih u provedbu SRR RH.

Strategijom se utvrđuju razvojni ciljevi usmjereni prema društveno gospodarskom razvoju RH, smanjenju regionalnih razvojnih nejednakosti te 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 Strategiji su predloženi okvir i smjernice za daljnji razvoj politike regionalnoga razvoja temeljem utvrđena tri strateška cilja i devet prioriteta, a pri čemu se posebno vodilo računa o:

- doprinosu ukupnom razvoju stvaranjem uvjeta koji će omogućiti povećanje konkurentnosti svih regija/područja,
- smanjenju društvene i gospodarske razvojne nejednakosti među različitim područjima
- uspostavi okvira za koordinirane (nacionalne, regionalne i lokalne) teritorijalne inicijative koje imaju za cilj unaprijediti gospodarski i društveni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini.

Strategija uključuje i trideset i jednu mjeru potrebnu za postizanje ujednačenog razvoja na razini države te smanjenje društveno-gospodarskih razvojnih razlika.

U svrhu realizacije prethodnog vrednovanja SRR RH, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije angažiralo je Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) iz Zagreba. Proces prethodnog vrednovanja započeo je u trenutku kada je Programski tim imao izrađenu analitičku podlogu kao osnovu za izradu analize stanja te je bio dovršen proces izrade SWOT analize. U toj fazi projekt izrade analitičke podloge već je bio završen. Nepotpuna usklađenost rokova projekta izrade analitičke podloge, nacрта Strategije i ex-ante vrednovanja donekle ograničava uvažavanje nalaza ex-ante evaluacije.

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

RH, što je rezultiralo slijedećim isporukama rezultata prethodnog vrednovanja: Prvog faznog izvješća (Ocjena izrađene SWOT analize) 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. Završno izvješće nije bilo realizirano u trenutku pisanja ovog Izvještaja. Ono će biti isporučeno 30. rujna 2016.

Realizirano prethodno vrednovanje imalo je slijedeća dva specifična cilja:

- Poboljšanje konačne kvalitete SRR RH 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

## **2. Metodološki pristup u realizaciji prethodnog vrednovanja**

Ključni elementi pristupa prethodnog vrednovanja koji je primijenjen bili su slijedeći:

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 sa spomenutim Pravilnikom te najboljom recentnom EU praksom
3. Primjena izuzetno interaktivnog pristupa i kontinuirane i bliske suradnje Programskog tima (Izrađivača) i evaluatora.

Prilikom provedbe postupka vrednovanja primijenjeni su u potpunosti pristup, načela i kriteriji evaluacije koje propisuje Pravilnik, u čijoj je izradi sudjelovao voditelj prethodnog vrednovanja.

Evaluatori su ocjenjivali kvalitetu Nacrta SRR RH temeljem, u prvom redu, primjene slijedećih obaveznih kriterija vrednovanja:

- važnost (*relevantnost*) - provjerava se da li su ciljevi i prioriteta 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, evaluatori su koristiti prvenstveno 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; te
- *komplementarnost*, koji povjerava mjeru u kojoj intervencija podržava druge javne politike.

Uvid evaluatora u najbolju EU praksu, ali i u novije trendove i koncepte u realizaciji vrednovanja olakšao je realizaciju kombiniranog formalnog i neformalnog vrednovanja te blisku suradnju s Programskim timom u svrhu dostizanja zacrtanih ciljeva vrednovanja.

Evaluatori su u svom radu bili usredotočeni na ključna načela, kriterije te evaluacijska pitanja uobičajena za prethodno vrednovanje. Uz poštovanje formalnih načela, a slijedom prethodnog iskustva te poznavanja EU prakse, evaluatori su davali i neformalnije ocjene, s osnovnim ciljem da konačni Nacrt SRR RH bude u što većoj mjeri kvalitetno odrađen te da posluži kao argumentirana osnova za djelotvornu i učinkovitu provedbu regionalne politike RH. U tom smislu su komentari i prijedlozi evaluatora često izlazili iz klasičnih okvira formalno provedenog prethodnog vrednovanja. Također, kad god je bilo izvedivo te ocijenjeno da bi takav pristup mogao olakšati Programskom timu rad, evaluatori su nastojali i u samom Nacrtu unijeti sugestije za poboljšanja navoda ili to učiniti barem na nekim primjerima direktno unesenim u inpute koji su bili zaprimljeni.

Posebno ističemo, zadatak prethodnog vrednovanja nije shvaćen kao „ocjena“, već kao timski rad, kontinuirano „razvojno raspravljanje“, svrhovita i vrlo bliska suradnja s jednim zajedničkim ciljem – kako zajednički doći do što usklađenijeg, u što većoj mjeri dobro argumentiranog i provedivog dokumenta. Činjenica da su svi članovi Programskog tima ujedno i vrsni poznavatelji problematike regionalnog razvoja RH je ovakav pristup izuzetno olakšala.

### **3. Proces prethodnog vrednovanja**

Proces prethodnog vrednovanja slijedio je tri spomenute faze izrade SRR RH te se sastojao od:

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

Sam proces se odvijao vrlo fleksibilno, kako bi se omogućila maksimalna podrška Programskom timu u svakoj fazi izrade dokumenta. Primjerice, primijenjen pristup i sam proces je podrazumijevao stalno vraćanje na evaluacijska pitanja iz prethodne faze, ovisno o fazi gotovosti inputa koje je ona podrazumijevala, kao i provjeru, tj. raspravu vezano za usvajanje komentara i sugestija evaluatorskog tima. To se u najvećoj mjeri odnosilo na analizu stanja s obzirom da su u trenutku iniciranja procesa vrednovanja, evaluatori raspolagali sa odličnom, vrlo argumentiranom, ali izuzetno ekstenzivnom studijom - *Analitičkom podlogom za izradu*

*strategije regionalnog razvoja RH*. iz 2015 (u nastavku teksta: Analitička podloga). Ova podloga nije mogla zamijeniti analizu stanja za SRR RH, ali je poslužila kao izvrsna osnova za daljnji rad na izradi SRR RH te za uobličavanje sažete analize stanja. S obzirom da su evaluatori zaprimili analizu stanja, prilagođenu svrsi SRR RH, tek koncem II. faze realiziranog vrednovanja (definiranje ciljeva prioriteta i mjera), ona je tada bila vrednovana te početna verzija poboljšana tijekom rada u narednoj fazi izrade SRR RH, tj. nakon ocjene drugog i trećeg Nacrta dokumenta. Stoga, tijekom neminovnog vraćanja na analizu stanja u drugoj i trećoj fazi izrade SRR RH, evaluatori su kontinuirano s Programskim timom raspravljali postizanje nužne usklađenosti te manja moguća poboljšanja u skladu sa kriterijima te evaluacijskim pitanjima uobičajenim za vrednovanje dotične faze strateškog programa.

Unatoč stalnom vraćanju na prethodne faze u izradi SRR RH, osnovni komentari vrednovanja u ovom Izvješčaju najvećim dijelom slijede pojedine faze izrade Strategije.

### **3.1. Ocjena izradene SWOT analize (uključujući i osvrt na izradenu analitičku podlogu)**

Osnovni kriteriji koji su korišteni prilikom vrednovanja ovog dijela SRR RH bili su: važnost (relevantnost); u manjoj mjeri usklađenost/koherentnost, (u odsustvu skraćene analize stanja koja je zaprimljena naknadno) te dodatni kriterij - jasnoća (sažete, precizne i konkretne formulacije). Pitanju unutrašnje usklađenosti veća pažnja se posvetila u naredne dvije faze u izradi SRR RH, kada je bilo izrađeno Poglavlje 2. *Analiza*, te je bilo moguće provjeriti nužnu vertikalnu interventnu logiku dokumenta u drugom i trećem Nacrtu SRR RH.

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

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

S obzirom da u prvoj fazi vrednovanja evaluatori nisu imali na raspolaganju analizu stanja već spomenutu *Analitičku podlogu*, Programskom timu je sugerirano da se izradi sažeta analiza stanja na pedesetak stranica, temeljem postojeće ekstenzivne analitičke podloge, slijedeći strukturu te osnovne nalaze iz SWOT analize koji su dobiveni tijekom radionica na lokalnoj i regionalnoj razini kao i na razini statističkih regija (prvi i drugi ciklus partnerskih konzultacija). Ocjena analize stanja odgođena je za narednu fazu vrednovanja koja je pratila izradu SRR RH, kada se ona ocjenjivala prioritarno korištenjem kriterija relevantnosti i unutrašnje usklađenosti.

Prateći faze izrade SRR RH, prva faza prethodnog vrednovanja bila je stoga prioritetno usmjerena na ocjenu izrađene SWOT analize, tj. na procjenu slijedećih evaluacijskih pitanja:

- Identificira li SWOT analiza ključne potencijale za regionalni razvoj, prepoznaje li snage i slabosti, te vanjske prilike i prijetnje?
- Da li je moguće SWOT analizu nadopuniti dodatnim ključnim elementima?
- 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? Napominjemo, ovom se evaluacijskom pitanju dodatna pozornost pridala u narednoj fazi izrade SRR RH kada je izrađena skraćena analiza stanja.

S obzirom na opseg zaprimljenog SWOT izvještaja, a slijedom primjene evaluacijskih kriterija relevantnosti i usklađenosti, ali i dodatnih kriterija (korisnost, jasnoća), evaluatori su bili usmjereni na predlaganje radikalnog kraćenja svih sastavnica SWOT analize, na objedinjavanje navoda i sl., vodeći pri tome računa da sažimanje izuzetno ekstenzivne analize ne ugrozi postizanje nužne usklađenosti te isticanje svih ključnih slabosti, snaga, prilika i prijetnji koje su bile izuzetno značajna osnova za predstojeću fazu, predlaganje „Strategije“.

Izuzetno detaljno razrađena i ekstenzivna SWOT analiza bila je posljedica uzornog participativnog pristupa Programskog tima, tj. brojnih vrlo sadržajnih rasprava sa dionicima i stručnjacima na svim razinama, što je rezultiralo vrlo obimnom, sveobuhvatnom analizom te nadasve upotrebljivom osnovom za narednu fazu u izradi SRR RH.

I prije izrade daljnjeg nacrtu tj. sažete verzije, bilo je razvidno da su prepoznati najznačajniji potencijali za regionalni razvoj u svim ključnim segmentima razvoja te da su identificirane ključne snage i slabosti te vanjske prilike i prijetnje.

Usklađenost utvrđenih snaga i slabosti iz SWOT analize sa konkretnim podacima obrazloženim u analizi stanja, bilo je moguće procijeniti tek prilikom zaprimljenog trećeg Nacrta SRR RH. Isto se odnosilo i na ocjenu da li su naznačene prilike i prijetnje utemeljene na stvarnim vanjskim okolnostima u kontekstu kojih će se SRR RH provoditi.

Evaluatori su predložili micanje ekstenzivnih opisa koji su slijedili tablični format SWOT analize kao i dodatno tablično navođenje problema iza same SWOT analize. Svi ti prilozi poslužili su kao odlična osnova za rad u narednoj fazi izrade SRR RH. Međutim, slijedom vrlo opširnih navoda u samoj SWOT analizi te ekstenzivnih tablica koje su dale odličnu sliku cjelokupne problematike kao i potencijala obje NUTS II regije, ocijenjeno je da bi dodatni opisi bili suvišni te da je ponovno navođenje problema, nakon izvrsno detektiranih slabosti u analizi, nepotrebno. Uz prijedloge koji su bili usmjereni na preciziranje formulacija, upozorili su na manje kontradiktornosti te naznačili elemente pogodne za objedinjavanje s obzirom da su se odnosili na istu ili vezanu problematiku, tj. horizontalne slabosti. Prihvaćanje sugestija od strane Programskog tima doprinijelo je usredotočenosti na ključno, jasnoći i sažimanju tablica. S istom svrhom, komentari i sugestije odnosili su se i na strukturu (nepotrebno grupiranje

elemenata) unutar pojedinih sastavnica SWOT analize, kao i na detektiranje manje značajnih navoda.

Posebna se pažnja pridala detektiranju mogućih nadopuna SWOT tablice sa dodatnim ključnim elementima. U tu svrhu, vrednovanje je bilo usmjereno na provjeru da li SWOT analiza u dovoljnoj mjeri reflektira **najnovije razvojne teme**, a koje možda nisu u dovoljnoj mjeri bile poznate dionicima sa regionalne razine koji su doprinijeli izradi prvih nacrtu SWOT analize.

Radi se o razvojnim temama koje su od prioritetnog značenja za razvoj lokalnih zajednica, gradova i regija, a za koje postoje izražene potrebe te razvojni potencijal u Hrvatskoj. 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), sustavno jačanje kulturnih i kreativnih industrija, stvaranje preduvjeta za razvoj zelenog gospodarstva, zelenog prometa/ mobilnosti, zelenih, zdravih i pametnih gradova i niz drugih. Slijedom značaja navođenja razvojnih potencijala u SRR RH, evaluatori su predložili da se spomenutim novim razvojnim temama/konceptima posveti zasebna kratka analiza, nastavno na SWOT analizu.

Programski tim je prihvatio sugestije evaluatora te je daljnja verzija SWOT analize u drugom Nacrtu SRR RH vidljivo poboljšana, značajno sažeta sa logično poredanim navodima te je u Poglavlje Analiza uključeno zasebno novo potpoglavlje koje je obuhvatilo nove razvojne teme i koncepte.

### **3.2. Ocjena definiranih strateških ciljeva, prioriteta i mjera**

Prilikom vrednovanja druge faze u izradi SRR RH, koja se odnosila na definirane strateške ciljeve, prioritete i mjere, primijenjeni su u prvom redu kriteriji relevantnosti te unutarnje i vanjske usklađenosti (koherentnosti).

U **svrhu ocjene relevantnosti** ciljeva, prioriteta i mjera koristila su se slijedeća evaluacijska pitanja:

- 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 društvenog i gospodarskog razvoja na način da se u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste i jačaju prepoznate snage, iskoriste sve prepoznate prilike, vodeći pri tome računa da se umanje slabosti kao i moguće prepoznate prijetnje?

**Dodatno, vrednovanje je ocijenilo relevantnost Strategije** kroz odgovore na slijedeća pitanja:

- **Jesu li su predloženi ciljevi prioriteti i mjere utemeljeni na analizi stanja?**
- Da li su mjere definirane na odgovarajući način?

- Da li je predložena Strategija utemeljena na identificiranim razvojnim snagama i slabostima, te u skladu s prepoznatim prilikama i prijetnjama?

Vrednovanje se u ovoj fazi osvrnulo i na predloženu viziju razvoja, koja je u trećem Nacrtu SRR RH neznatno izmijenjena u odnosu na prvobitni prijedlog te je u svakom pogledu jasna, i krajnje inspirativna te odražava fokusiranu predodžbu željene promjene.

Međutim, teško je očekivati da će se ciljevi ostvariti u razdoblju do 2020. To je prepoznato u Strategiji, u čijem je tekstu jasno naznačeno da je provedba moguća u razdoblju koje prelazi 2020. godinu (2020.+). Relevantnost je ocijenjena uz pretpostavku da Strategija obuhvaća razdoblje dulje od 2020. godine. Pri tome je osnovni nalaz da su jasno utvrđeni ključni problemi regionalnog razvoja RH, kao i razvojni potencijali. Prijetnje su ozbiljno razmatrane. Vrednovanje je potvrdilo da su sva tri cilja te, vertikalno sagledavajući, prioriteta i mjere koji slijede u okviru svakog cilja, iznimno značajni. Stoga, razvidno je već u ovoj fazi da će doprinijeti cjelovitoj provedbi SRR RH. Isto tako, sve mjere su vidljivo kreirane na način da su usmjerene ka rješavanju utvrđenih slabosti i problema, vodeći pri tome računa o prijetnjama koje mogu ugroziti iskorištavanje snaga i razvojnih prilika, što dodatno potvrđuje da je svaka od predloženih mjera nužna i relevantna. Iz detaljnih opisa svake mjere vidljivo je da se vodilo računa o nezaobilaznim slabostima i snagama, prepoznatim u SWOT analizi koja je rezultat vrlo argumentiranih razvojnih rasprava sa ključnim dionicima/razvojnim akterima sa nacionalne, regionalne, ali i lokalne razine.

Prilikom ocjene unutarnje i vanjske usklađenosti (koherentnosti) SRR RH uzela su se u obzir i slijedeća evaluacijska pitanja:

- Da li je logika podjele Strategije na ciljeve i prioritete jasna te da li proizlazi iz osnovnih nalaza analize stanja?
- Jesu li ciljevi komplementarni? Ima li preklapanja među njima?
- Jesu li prioriteta i mjere jasno razgraničeni i komplementarni, te da li postoji 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 RH te drugim programskim i planskim dokumentima uključujući i ključne sektorske strategije?

Sva tri cilja su vidljivo komplementarna, s odmah uočljivim i vrlo naglašenim efektom međusobnog osnaživanja, a što je dodatno dobro naglašeno u samim mjerama izričitom naznakom velikog broja povezanosti između mjera u okviru istog cilja kao i između mjera različitih ciljeva.

Nema preklapanja među ciljevima a jasna razgraničenost i komplementarnost kao i međusobna sinergija vidljiva je, između različitih prioriteta i mjera unutar istog kao i unutar različitih ciljeva. Posebno je naglašena međusobna komplementarnost za najveći dio mjera u okviru istog cilja. Ona je izuzetno vidljiva već u okviru prvog strateškog cilja, a najviše dolazi do izražaja u mjerama 1.3.1. (*potpomognuta područja*) 1.3.2. (*otočni razvoj*), 1.3.3. (*brdsko planinska područja*) i 1.3.5. (*pogranična područja*), koje su izuzetno komplementarne s

mjerama u okviru prvog i drugog strateškog cilja. Primjerice, poglavito s mjerama 1.2.1. i 1.2.2. (*razvoj lokalne i regionalne infrastrukture*), 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 sa mjerama trećeg cilja, kao npr. 3.1.4. (*povećanje učinkovitosti upravljanja imovinom na svim razinama*). Slične komplementarnosti i međusobni efekti među osnaživanja i sinergije između mjera u okviru različitih prioriteta vrlo su razvidne u okviru sva tri cilja

Vrednovanje je ujedno potvrdilo da nema naznaka da realizacija pojedinog prioriteta ili mjere dovodi u pitanje uspješnu realizaciju drugog prioriteta ili mjere.

Evaluatori su imali niz sugestija vezano za unutrašnju usklađenost SRR RH. Ovome se bitna pozornost posvetila kako u ovoj, tako i u narednoj fazi u izradi SRR RH, kada je zaprimljena daljnja verzije izrađenog Nacrta SRR RH.

Logika podjele Strategije na ciljeve i prioritete je jasna te je postignuta nužna hijerarhija ciljeva. Međutim, evaluatori su ocijenili da je usklađenost u većoj mjeri razvidna u odnosu na uzorno odrađenu SWOT analizu, a tek u manjoj mjeri u odnosu na analizu stanja, tj. u odnosu na u ovoj fazi zaprimljen Nacrt sa radikalno skraćenom analizom stanja. Iako je u dodatcima SRR RH, uz izvrstan i vrlo detaljno izrađen statistički prilog, vidljiva i Analitička podloga za izradu SRR RH, sugestija evaluatora je bila da u izuzeto sažetoj analizi stanja koja se odnosi na ključne segmente razvoja, nedostaju „ocjene“ stanja koje bi bitno doprinijele ostvarivanju potpune usklađenosti. Nepotpuna usklađenost raspravljena je sa Programskim timom i oba tima su se složila oko prijedloga da odlična, u daljnjem nacrtu vidljivo sažeta i poboljšana SWOT analiza bude inkorporirana u okviru analize stanja na način da svaki dio SWOT analize koji se odnosi na pojedine sektore/područja, slijedi neposredno iza svakog od tih područja, kratko obrazloženih u jako sažetoj analizi stanja. Postizanje usklađenosti moguće je ocijeniti i slijedom cjelovite SWOT analize koja se nalazi u Dodatku 2. SRR RH. U opisima koji su sastavni dio SWOT analize u toj cjelovitoj verziji dijelom su sadržane i ocjene stanja u svim segmentima razvoja, što omogućuje sveukupan i argumentiran uvid u ključne probleme i potrebe kao i razvojne potencijale koji su bili polazna osnova za izradu prijedloga ciljeva, prioriteta i mjera u ovoj fazi izrade SRR RH.

Zaprimljen drugi Nacrt SRR RH u ovoj fazi prethodnog vrednovanja omogućio je ocjenu dodanog novog poglavlja (2.6.) u dokumentu, koje je u zadnjem Nacrtu naslovljeno: *Novi koncepti za lokalni i regionalni razvoj RH*.

Ocjenjujemo ovo poglavlje bitnim doprinosom te malim iskorakom u odnosu na većinu klasičnih, izuzetno standardno odrađenih strateških dokumenata. Evaluatori su sugerirali Programskom timu određena sažimanja te dodatne inpute u ovom poglavlju kako bi se sadržajno bolje uklopilo među ostala, a s ciljem postizanja neophodne unutrašnje usklađenosti, tj. kako bi logično slijedilo ono što mu prethodi te se bolje nadovezalo na ono što iza njega slijedi.



U ovoj je fazi izrade SRR RH postupkom vrednovanja provjerena je i usklađenost mjera s novim razvojnim temama/razvojnim potencijalima u prethodno navedenom poglavlju. Usklađenost je u osnovi razvidna te su predložene manje dopune u opisima mjera kako bi ključne nove razvojne teme i razvojni potencijali dobili svoj potreban „okvir“ u mjerama. Ocjenjeno je da je bitno naznačiti da se nove razvojne teme nisu zanemarile, da se za njih tek stvara prostor i da su i u strateškom dijelu SRR RH prepoznate kao osnova za buduće aktivnosti/projekte.

Kao i u prethodnoj fazi izrade SRR RH, evaluatori su pozornost obratili i na jasnoću iskaza, opširnost i sadržajnu ujednačenost mjera te dali nekoliko sugestija kako bi opisi mjera bili u što većoj mjeri ujednačeni. Programski tim je prihvatio sugestije, te su mjere u svim segmentima u redu, u većoj mjeri ujednačene sadržajno, te odlično opisane i jasne. Unutrašnja usklađenost u odnosu na SWOT analizu, koja je u konačnom Nacrtu sastavni dio analize stanje, je zadovoljavajuća. Trenutno nije navedena početna i očekivana razina pokazatelja, što bi se trebalo odraditi u Akcijskom planu. Da bi se mogla ocijeniti djelotvornost Strategije, potrebno je moći usporediti početno i završno stanje na temelju objektivnih pokazatelja, koji se mogu povezati s aktivnostima. Evaluatori su upozorili da bi veći broj mjerljivih pokazatelja bitno olakšao provedbu, praćenje i buduće vrednovanje SRR RH.

Vežano za ex-ante kriterij vanjske usklađenosti, tijekom realizacije vrednovanja značajnu pozornost smo pridali provjeri vanjske usklađenosti Nacrta SRR sa svim ključnim nacionalnim strateškim dokumentima. U okolnostima kada u RH nemamo Strategiju *Hrvatska 2020*, ili sl. te je tek u začecima razmišljanje da se slična strategija odradi za daleko dulji vremenski horizont, koja bi objedinila ključne razvojne politike, ocijenili smo da je zbog horizontalne prirode regionalne politike, ovakva usklađenost od presudnog značenja.

Strateški razvojni dokumenti na nacionalnoj razini s kojima su evaluatori provjerili usklađenost SRR RH su slijedeći: Strategija razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj 2013.-2020., Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine, Strateški plan Ministarstva kulture 2015.-2017., Strategija razvoja klastera u Republici Hrvatskoj 2011.-2020., Strategija pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje 2016.-2020., Strategija razvoja turizma RH do 2020. godine, Strategija zaštite okoliša (2002.), Strategija i akcijski plan biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske (2008.), Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije (2014.), Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti RH 2014.-2020., Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020., Strategija održivog razvitka RH (2009.), Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016. godine, Strategija cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere u RH 2016.-2020, Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012.-2020, Strategija razvoja sustava socijalne skrbi u RH 2011.-2016., Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2030., Strategija upravljanja vodama (2009.), Strategija gospodarenja otpadom (2005.), Strategija energetskog razvoja RH (2009), Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije do 2020. godine, Strategija poticanja inovacija RH 2014.-2020., Strategija razvoja turizma RH do 2020. godine,

Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020, Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020., Program ruralnog razvoja 2014.-2020.

Komentari evaluatora vezano za vanjsku usklađenost su SRR RH sa spomenutih 27 strategija na nacionalnoj razini priloženi su SRR RH (Prilog 7.) na 40 stranica. Kroz tablični format se prati usklađenost mjera SRR sa tematskim prioritetima/strateškim ciljevima te specifičnim ciljevima/prioritetima i mjerama/pod mjerama svih spomenutih strategija. Slijedom detaljne procjene, potvrđeno je da je usklađenost zaista uzorna sa svih 27 strateških dokumenata na nacionalnoj razini. Ta činjenica, smatramo da je velikim dijelom rezultat izvrsnog metodološkog pristupa koji je Izrađivač primijenio, uključujući i sustavnu primjenu načela partnerstva u svim fazama izrade SRR RH. I u ovom pogledu izrađena SRR RH može biti primjer najbolje hrvatske prakse.

### **3.3. Ocjene identificiranih provedbenih mehanizama i izrađenog financijskog okvira**

Treća faza izrade SRR RH ocjenjena je uz korištenje kriterija djelotvornosti (efektivnosti) Strategije, kao i učinkovitosti (efikasnosti). Prezentirana je ocjena provedbenih poglavlja kao i 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 postavljeni strateški ciljevi ostvariti putem planiranih mjera i raspoloživih resursa te provedbenih kapaciteta. Vrednovanje je bilo usredotočeno na ocjenu do koje mjere je izgledno da će se ciljevi Strategije ostvariti.

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

- 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?
- Da li je institucionalni sustav za provedbu Strategije kvalitetno osposobljen i adekvatan?
- Jesu li financijski, institucionalni i ljudski resursi predviđeni za provedbu Strategije jasno identificirani i dovoljni za provedbu?

Napominjemo da se prilikom korištenja kriterija efektivnosti/djelotvornosti i efikasnosti (učinkovitosti) dijelom koriste slična pitanja te nije uvijek jednostavno razlučiti ocjenjivanje putem oba kriterija, stoga je nužno istaknuti ključnu razliku. Za razliku od kriterija efektivnosti/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 provedu SRR RH. Drugim riječima, korištenje kriterija učinkovitosti/efikasnosti pomaže nam da ocijenimo do koje je mjere moguće postizanje očekivanih rezultata s minimalnim troškovima.

Da bi se mogla ocijeniti djelotvornost Strategije, potrebno je moći usporediti početno i završno stanje na temelju objektivnih pokazatelja, koji se mogu povezati s aktivnostima. Utvrđivanje

mjerljivih pokazatelja je u ovom smislu izuzetno važno. Završno izvješće o postupku vrednovanja će obuhvatiti ovu ocjenu.

Kako evaluatori trenutno ne raspolažu dovršenim financijskim okvirom, ocjena prema uobičajenim evaluacijskim pitanjima ovdje nije za sada moguća. Način financiranja provedbe mjera predloženih u SRR RH moći će se ocijeniti u trenutku kada će biti izrađen Akcijski plan te će i ta ocjena biti sadržana u Završnom izvješću.

Dosad prikazani pristup u izradi i glavni elementi koji su ocrtni ukazuju da je vjerojatno moguće predloženim mjerama postići očekivana razina ostvarivanja ciljeva u predviđenim rokovima te da bi uspješna provedba Strategije mogla dovesti do željenih društveno-gospodarskih promjena i promjena u okolišu/prostoru te doprinijeti učinkovitom upravljanju razvojem u NUTS II regijama.

U svrhu ocjene provedbenih poglavlja koristila su se slijedeća evaluacijska pitanja:

- 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?

Konačno, u ovoj fazi izrade SRR RH evaluatori su se osvrnuli na ocjenu kvalitete sastava i rada partnerstva i procesa konzultacija. Vrednovanje je poglavito bilo usmjereno na ocjenu da li su u proces konzultacija na adekvatan način uključeni svi relevantni dionici sa nacionalne i regionalne razine. Vrednovanje je potvrdilo da cjelokupan proces izrade SRR može poslužiti kao primjer najbolje prakse kada je riječ o primjeri participativnog pristupa.

Proces konzultacija je bio odlično organiziran, s vrlo sadržajnim raspravama te rezultirao izuzetno korisnim doprinosom radu Programskom timu u izradi Nacrta SRR RH.

Prve partnerske konzultacije su održane u 2 ciklusa. Prvi ciklus je realiziran u razdoblju od 11.-18. prosinca 2015., kada 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 prilikom su 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. Provedena su dva kruga partnerskih konzultacija:

- Partnerske konzultacije za definiranje strateških ciljeva i razvojnih prioriteta (tijekom radionica u okviru sjednica Partnerskih vijeća KH i JH formulirana su 3 strateška cilja regionalnoga te razvojni prioriteti na razini RH) te

- Partnerske konzultacije za razradu mjera (održano je 9 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, prioriteta i mjere regionalnoga razvoja. Tada je na vrlo kreativan način izrađen i prijedlog Vizije SRR RH te su prikupljeni prijedlozi inovativnih mjera koje do tada nisu bile obuhvaćene procesom konzultacija.

Evaluatori su sudjelovali na svim radionicama i konzultacijama koje su organizirane nakon njihova uključivanja u proces prethodnog vrednovanja. Temeljem svih prikupljenih materijala te vlastitog iskustva sa sudjelovanjem u procesu konzultacija, kvaliteti sastava i rada partnerstva, kao i kvaliteti cjelokupnog procesa konzultacija pridajemo najvišu moguću ocjenu te cjelokupan proces ocjenjujemo u svakom pogledu uzornim. Kvaliteta uključenih dionika, njihova raznovrsnost te broj uključenih dionika evidentirani su u Prilogu 3. SRR RH. Činjenica da su u proces konzultacija bila uključena sva involvirana 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 relevantnim te je pristup Programskog tima u ovom pogledu primjer najbolje prakse.

## **Zaključak**

U cjelini možemo ocijeniti izuzetno pozitivnim pristup koji je primijenio Programski tim prilikom rada na svim fazama izrade SRR RH, a što se izravno reflektiralo na kvaliteti zadnjeg nacrtu. Uz uzorno primijenjen participativan pristup, Programski je tim koristio i niz inovativnih rješenja kako bi se došlo do potrebnih informacija, ocjena, ideja i prijedloga od strane ključnih aktera na svim razinama.

Suradnja sa Programskim timom je bila kontinuirana, interaktivna i vrlo bliska što je izuzetno olakšalo postizanje očekivanih ciljeva vrednovanja. Programski tim je uvažio najveći dio komentara i preporuka evaluatora iz tri faza izvješća prethodnog vrednovanja koja su pratila faze izrade SRR RH. U slučajevima kada to nije učinjeno, zajednički su oba tima argumentirano raspravljala preporuke te odlučili da li su sugerirana poboljšanja neophodna. Treći Nacrt SRR kvalitetno je odrađen, rezultat vrlo angažiranog rada Programskog tima je svakako razvidan.

Temeljem primjene pristupa i metodologije prethodnog vrednovanja koju propisuje Pravilnik te usvojenih komentara i sugestija iz tri faza izvješća prethodnog vrednovanja od strane Programskog tima, evaluatori pozitivno ocjenjuju izrađen Nacrt SRR RH.