



Ekonomski institut, Zagreb

Prof.dr.sc. Nenad Starc,

Prethodno vrednovanje (ex ante evaluacija) izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije za razdoblje 2022. – 2027. godine

Treće izvješće

## 1. Uvod

Izvješće o prethodnom vrednovanju (ex ante evaluaciji) izrade Plana razvoja Primorsko-goranske županije za razdoblje 2022. – 2027. godine (dalje u tekstu: Plan razvoja PGŽ) obuhvaća konačni Nacrt prijedloga Plana razvoja PGŽ, te popratni dokument Komunikacijsku strategiju za izradu i provedbu Plana razvoja PGŽ. Komunikacijska strategija izrađena je radi što boljeg izvješćivanja o Planu razvoja PGŽ i pospješivanja participacije u njegovoj izradi i provedbi. Komunikacijska strategija donesena je u ožujku 2020.

Plan razvoja PGŽ nastavlja se na Razvojnu strategiju Primorsko-goranske županije 2016.-2020. (2021) (dalje u tekstu: Razvojna strategija). Riječ je o metodološki sukladnim dokumentima uz napomenu da je izrada Razvojne strategije bila povjerena vanjskim konzultantima dok je Plan razvoja PGŽ, uz minimalnu vanjsku suradnju, izradila javna ustanova „Regionalna razvojna agencija Primorsko-goranske županije“ (dalje u tekstu: Agencija). Agencija je osnovana 2018. godine, temeljem Zakona o regionalnom razvoju (NN 147/2014, 123/2017 i 118/2018) te obnaša funkciju regionalnog koordinatora za područje Primorsko-goranske županije.

Izrada Plana razvoja PGŽ počela je u prosincu 2019. Do prosinca 2020. Agencija je osigurala participaciju svih relevantnih dionika izrade Plana razvoja PGŽ, izradila niz analitičkih podloga o svim relevantnim vidovima razvoja Primorsko-goranske županije,

razradila razvojne probleme i potencijale i na toj osnovi pripremila prva dva dijela Plana razvoja PGŽ: analizu stanja i SWOT analizu. I dalje participativno, do srpnja 2021. razrađivan je i konačno uobličen strateški okvir. Izrada Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ time je privedena kraju. Nakon provedenog savjetovanja s javnošću, koje je trajalo od 29. srpnja do 28. kolovoza 2021., konačni Nacrt bit će upućen Županijskoj skupštini Primorsko-goranske županije na usvajanje.

## 2. Kontekst prethodnog vrednovanja (zakonska i podzakonska regulativa)

Izješće o prethodnom vrednovanju izrade Plana razvoja PGŽ rađeno je slijedom Pravilnika o provedbi postupka vrednovanja (NN 66/2019), Pravilnika o rokovima i postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 6/2019), Uredbe o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 89/2018), Priručnika o strateškom planiranju MRRFEU (Verzija 3.0, svibanj 2020.) te Uputa za izradu planova razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave MRRFEU (Inačica 1.0 od lipnja 2021.).

U lipnju 2021. kad je izrada strateškog okvira Plana razvoja PGŽ bila pri kraju, Ministarstvo je županijskim razvojnim Agencijama poslalo Nacrt Uputa za izradu planova razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nakon razmatranja pristiglih komentara i prijedloga Ministarstvo je početkom srpnja dostavilo konačnu verziju Uputa OI-PR-1 Inačica:1.0.

## 3. Metodološki pristup vrednovanju

Prethodno vrednovanje (ex ante evaluacija) provodi se kako bi se izrađivačima razvojnog dokumenta pružila pravovremena metodološka pojašnjenja i dali odgovarajući naputci i savjeti u svim fazama izrade. Ex ante evaluator prati izradu dokumenta, surađuje s izrađivačima i sve vrijeme primjenjuje određene kriterije. Kriteriji su propisani kako bi se omogućila komparativna analiza svih razvojnih dokumenta u sustavu strateškog planiranja na nacionalnoj razini. Navedeni su u Pravilniku o provedbi postupka vrednovanja (NN 66/2019):

Važnost (razvojna relevantnost) – kriteriju je udovoljeno ako su analizom stanja i SWOT analizom uočene i procijenjene sve značajne razvojne potrebe i svi razvojni potencijali županije. Ako su izrađivači u tome uspjeli, ciljevi i prioriteta Plana razvoja bit će utemeljeni na stvarnim potrebama i razvojnim potencijalima.

Usklađenost (koherentnost) – kriteriju je udovoljeno ako su razvojni prioriteta i mjere u Planu razvoja komplementarni i povezani, ako je hijerarhija ciljeva određena tako da hijerarhijski niži ciljevi doprinose ostvarenju viših i ako je Plan razvoja usklađen s relevantnim nacionalnim dokumentima i javnim intervencijama. Ovom kriteriju je, nadalje, udovoljeno ako je postignut sklad analize stanja, SWOT analize i ciljeva Plana razvoja.

Dosljednost (konzistentnost) – kriteriju je udovoljeno ako su ciljevi, prioriteta i razvojna vizija Plana razvoja međusobno usklađeni

Komplementarnost – ovaj kriterij odnosi se na usklađenost Plana razvoja i drugih javnih politika (nacionalnih, županijskih, sektorskih); kriteriju je udovoljeno u mjeri u kojoj se Plan razvoja može uspješno provoditi u kontekstu razvojnih politika na višim upravnim razinama

Jednakost – kriteriju je udovoljeno ukoliko su razvojne mjere određene Planom razvoja ravnopravno raspoređene na različite dionike, regije, rodnu pripadnost i sl.

Učinkovitost (efikasnost) – kriteriju je udovoljeno ako su željeni rezultati u provedbi Plana razvoja postignuti uz minimalne troškove

Održivost – kriterij se odnosi na vrijeme nakon isteka rokova provedbe Plana razvoja. Udovoljeno mu je u mjeri u kojoj se razvoj nastavlja u smjeru i na način određen Planom.

Navedeni kriteriji nisu primijenjeni u prethodnom vrednovanju svih faza izrade Plana razvoja PGŽ. Tijekom I. faze u kojoj su izrađene Analiza stanja i SWOT analiza primijenjeni su samo kriteriji važnosti (razvojne relevantnosti) i usklađenosti (koherentnosti) a vrednovani su unutarnji sklad analize stanja i svrhovitost SWOT analize. Kriteriju usklađenosti je udovoljeno s obzirom da su svi navodi snaga, slabosti, prilika i prijetnji u SWOT analizi imali uporište u interno konzistentnoj analizi stanja.

Kriteriji dosljednosti (konzistentnosti), komplementarnosti i jednakosti primijenjeni su u II. fazi kad je vrednovan strateški okvir, unutar kojeg je trebalo osigurati međusobni sklad izvedenih razvojnih potreba, prioriteta, ciljeva i vizije, te provjeriti jesu li razvojne mjere ravnopravno raspoređene na različite dionike i subregije i je li uvažena rodna pripadnost. Kriteriji učinkovitosti (efikasnosti) i održivosti odnose se na provedbu Plana razvoja PGŽ nakon njegovog usvajanja i koriste se u ex post evaluaciji, po završetku razdoblja za koje se donosi ovaj strateški dokument.

Krajem izrade razvojnog dokumenta određuju se ciljevi i mjere čije ostvarivanje odnosno provođenje treba pratiti odgovarajućim pokazateljima. Potrebno je navoditi vrijednosti pokazatelja početkom provedbe dokumenta (polazno stanje) i njihove ciljne vrijednosti (buduće stanje koje treba postići provedbom mjere). Kako bi se omogućila spomenuta komparativna analiza, osobine pokazatelja, a time i kriteriji za njihov odabir su propisani. Pravilnik o provedbi postupka vrednovanja propisuje slijedeće kriterije: izravnost, nedvosmislenost, usredotočenost, važnost, praktičnost, korisnost i jednostavnost.

#### 4. Tijek izrade Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ i prethodno vrednovanje

Izrada Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ počela je prikupljanjem podataka za analizu stanja i osnivanjem niza radnih tijela koja su trebala osigurati sudjelovanje što više razvojnih dionika. Župan Primorsko-goranske županije je odgovarajućom Odlukom imenovao radna tijela koja će sudjelovati u izradi Plana razvoja PGŽ: Radni tim, tematske radne skupine (Gospodarstvo, regionalna konkurentnost, turizam i kreativno društvo; Zdravlje i kvaliteta života; Demografija, zapošljavanje i mladi; Promet, mobilnost, infrastruktura i digitalno društvo; Održivo upravljanje resursima, zaštita okoliša i energetika; Znanost i obrazovanje), Savjet za praćenje (Odlukom Senata Sveučilišta u Rijeci), te Fokus grupu za Gorski kotar i ruralni razvoj.

U Radnom timu koji je raspravljao strateške odrednice Plana razvoja PGŽ i verificirao Nacrt prijedloga Plana okupljeni su ravnatelj Agencije i pročelnici/ce svih upravnih odjela PGŽ. Na taj način je osigurana suradnja Izrađivača i budućih provoditelja Plana razvoja PGŽ i ostvaren doprinos njegovoj konzistentnosti i koherentnosti. Radni tim se sastao 19.10.2020. i 26.04.2021. kako bi raspravio strateške odrednice Plana razvoja PGŽ. Radni tim je verificirao i pripremljeni Nacrt prijedloga Plana razvoja PGŽ prije

upućivanja u daljnji postupak savjetovanja s javnošću i konačnog usvajanja na sjednici Županijske skupštine.

Šest tematskih radnih skupina aktivno je sudjelovalo u svim fazama izrade Plana razvoja PGŽ. U tu svrhu Agencija je po izradi analize stanja sazivala i vodila sastanke na kojima su članovi skupina ocjenjivali stupanj razvoja i društveno-ekonomsko stanje na području županije, procjenjivali snage, slabosti, prilike i prijetnje u svojim djelatnostima i resorima i predlagali odgovarajuće mjere. Izrađivači Plana razvoja PGŽ umješno su vodili sastanke tematskih skupina i kompetentno izdvajali procjene stanja i koristili ih u izradi Analize stanja i SWOT analize. Prijedloge mjera su evidentirali kako bi ih mogli koristiti u slijedećoj fazi izrade u kojoj su formulirane razvojne potrebe, identificirani prioriteti i ciljevi i razrađene razvojne mjere.

Uz 6 tematskih radnih skupina koje su se prvenstveno bavile sektorskim temama imenovana je Fokus grupa za Gorski kotar i ruralni razvoj, koja se bavila razvojem Gorskoga kotara i ruralnih područja županije. Kako je zadaća grupe bila mikroregionalna a ne sektorska, obuhvaćene su sve djelatnosti koje se tamo odvijaju. Fokus grupa je stoga bila veća od tematskih radnih skupina. Uz zamjenika Župana i dvoje voditelja županijskih upravnih odjela imenovano je svih devet načelnika i gradonačelnika Gorskog kotara, četvero predstavnika LAG-ova i LAGUR-a, 6 predstavnika udruga i OPG, četvero predstavnika najvažnijih gospodarskih djelatnosti i šestoro predstavnika javnih institucija među kojima treba istaknuti dekana Šumarskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i ravnatelja Nacionalnog parka Risnjak.

Fokus grupa je imala aktivnu ulogu u pripremi analitičkih osnova, formulaciji razvojnih potreba, identifikaciji ciljeva i prioriteta, te razradi mjera, s naglaskom na posebne okolnosti i izazove mikroregije Gorskog kotara. Djelatnici Agencije ostvarili su niz individualnih kontakata s članovima grupe ali su suočeni s brojnošću grupe i ograničeni nužnim epidemiološkim mjerama relativno kasno uspjeli održati zajedničke sastanke. Grupa je, međutim, bila aktivna do kraja izrade Plana razvoja PGŽ pa kašnjenje nije ugrozilo rokove izrade. Zadnji sastanak održan je 18.06.2021.

Savjet za praćenje izrade Plana razvoja PGŽ sastavljen je od članova Senata Sveučilišta u Rijeci. Savjet je pratio sve faze izrade Plana razvoja PGŽ te na taj način dodatno osigurao kvalitetu njegove izrade. Prva sjednica Savjeta održana je

posredstvom Zoom platforme 24.11.2020. Materijali za drugu sjednicu poslani su e-mailom članovima Senata u lipnju 2021. godine.

Djelatnici Agencije su se u punoj mjeri pridržavali režima nametnog protuepidemijskim mjerama koje su uz povremena popuštanja na snazi od ožujka 2020. Sastanci i radionice s dionicima uključenim u izradu Plana razvoja PGŽ svedeni su na najmanju moguću mjeru. Neki su održani tako da su pozvani dionici okupljeni uz poštivanje zahtijevane međusobne udaljenosti i u dovoljno velikim prostorijama, a neki putem Zoom platforme. U svrhu kontinuiranog praćenja izrade Plana razvoja PGŽ i pravovremenog upućivanja prijedloga i sugestija, Agencija je na svojoj internetskoj stranici postavila digitalnu platformu, namijenjenu članovima radnih tijela, na kojoj su bili dostupni svi potrebni materijali tijekom izrade Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ, uz mogućnost davanja komentara. Slijedom navedenog, dionici su u svakoj fazi izrade Plana razvoja PGŽ imali mogućnost pregleda svih materijala i dokumenata.

Nacrt Plana razvoja PGŽ razmatran je i na dvije sjednice Partnerskog vijeća Primorsko-goranske županije. Usto, Agencija je tijekom izrade Nacrta održala niz internih radnih sastanaka. Prvi je održan u rujnu 2020. a ostalih 11 tijekom 2021. u redovnim razmacima do kraja srpnja. Dnevni redovi i učestalost sastanaka svjedoče o dobroj organizaciji posla i pravovremenom uočavanju i rješavanju problema o izradi Nacrta.

#### 4.1. Analiza stanja

Stanje i trendovi razvoja Primorsko-goranske županije analizirani su u svim relevantnim vidovima. Izrađivač se opredijelio za izradu niza analitičkih podloga koje su bile osnovom izrade Analize stanja u kojem je nakon prikaza položaja Primorsko-goranske županije i njenih kompleksnih prirodnih obilježja, čitljivo i na prihvatljiv način prikazano i ocijenjeno stanje gospodarstva, društvenih djelatnosti, infrastrukturnih sustava, sustava prostornog uređenja i zaštite okoliša. Posebna poglavlja posvećena su stanovništvu i ljudskim potencijalima, civilnom sektoru i sve relevantnijoj temi upravljanja kriznim stanjima. Uvažavajući prostorno-ekonomsku heterogenost Primorsko-goranske županije, djelatnici Agencije su posebnu pažnju posvetili trima mikroregijama, a zatim i fiskalnim i institucionalnim kapacitetima potrebnim za

upravljanje razvojem takvog područja. Posebna pažnja posvećena je područjima s razvojnim posebnostima - Gorskom kotaru i otocima. U obzir je uzet i kontinuitet razvojnog upravljanja pa su prikazani i ocijenjeni rezultati provođenja prijašnjih strateških dokumenata. Struktura konačne Analize stanja pokazuje tako kompetentnost Izrađivača. Treba, naime, naglasiti da su samo dva poglavlja, ona o makroekonomskom okruženju i sustavu prostornog uređenja, povjerena vanjskim konzultantima. Ostala poglavlja izradili su djelatnici Agencije u suradnji s radnim tijelima, odnosno dionicima uključenima u izradu Plana razvoja PGŽ. Agencija je i u tom pogledu pokazala i potvrdila kompetentnost i prevladala u nas uobičajeno lakše rješenje: ugovaranje izrade razvojnih dokumenata s vanjskim konzultantima. Potvrđene su i koristi koje donosi aktivna participacija razvojnih dionika.

Na kraju svakog poglavlja navedeni su razvojni problemi i potencijali, što je dobro usmjerilo kasniju izradu SWOT analize. U početnim verzijama Analize stanja pojavio se problem velike količine prikupljenih podataka i analitičkih rezultata koje je trebalo sažeti i prikazati tako da se iz njih mogu izvesti razvojni problemi i potrebe. U suradnji s ex ante evaluatorom tekst je dotjeran tako da je u konačnoj verziji jasno koje razvojne manjkavosti i inkonzistentnosti uzrokuju probleme i koje potrebe iz toga proizlaze. Djelatnici Agencije su uvažili i savjet da se tekst Analize upotpuni referencama na analitičke podloge. Ovo se pokazalo važnim prilikom komuniciranja aktivnosti u II. fazi izrade Plana jer je opravdano pretpostavljeno da će Analiza stanja biti čitana daleko više od obimnih analitičkih podloga, pa s jedne strane mora biti razumljiva širem krugu čitatelja i ne preduga, a s druge dobro utemeljena u prethodnoj analizi. Ocjenjuje se da je Analiza stanja kvalitetno izrađena i da predstavlja dobru i dovoljno iscrpnu osnovu za izvođenje SWOT analize. Analitičke podloge i Analiza omogućili su iščitavanje stanja i stručnjacima i širem čitateljstvu čime je udovoljeno zahtjevu za participacijom svih dionika izrade Plana razvoja PGŽ.

#### 4.2. SWOT analiza

Razvrstavanje i prikaz razvojnih snaga i slabosti s jedne, i prilika i prijetnji s druge strane, izvedeno je kvalitetno. Tijekom rada s radnim tijelima do izražaja je došla tendencija da se slabosti koje su po definiciji interne, smatraju eksternim prijetnjama, a eksterne prilike snagama koje su po definiciji interne. Taj problem je prevladavan na

radionicama, sastancima i sjednicama radnih tijela, tako da konačna verzija SWOT tablice sadrži dobro locirane i odmjerene razvojne karakteristike koje se mogu smatrati snagama i slabostima, odnosno prilikama i prijetnjama. Djelatnici Agencije su izveli konačnu SWOT analizu na osnovi parcijalnih SWOT-ova koji su obuhvaćali pojedine djelatnosti odnosno sektore. Na taj način je osigurano da ništa ne promakne i da u slijedećoj fazi izrade Plana razvoja PGŽ određeni, možda i značajni, razvojni problemi i potencijali ne izmaknu pažnji nositelja razvojnog upravljanja i da stoga izostanu i odgovarajuće mjere. Konačna verzija SWOT analize konzistentno slijedi iz analize stanja i potvrđuje kompetentnost Izrađivača.

#### 4.3. Komunikacijska strategija

Komunikacijska strategija za izradu i provedbu Plana razvoja PGŽ donesena je početkom ožujka 2020. godine u roku određenom Uredbom o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 89/2018). Strategija je odredila opći cilj, tri specifična cilja, temeljna načela, ciljne skupine i komunikacijske aktivnosti te alate koji će se koristiti tijekom izrade i kasnije, tijekom provedbe ovog strateškog dokumenta. Sastavni dio Strategije je i Komunikacijski akcijski plan koji sadrži mjere, aktivnosti, nositelje i vremenski raspored njihovih aktivnosti.

Osnivanjem radnog tima, 6 tematskih radnih skupina, Fokus grupe za Gorski kotar i ruralni razvoj i Savjeta za praćenje izrade Plana, te pravovremenom diseminacijom Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ, primijenjena su proklamirana načela komunikacijske i ostvareni njeni opći cilj i specifični ciljevi. Tijekom izrade Plana uvažena je i većina načela, posebno načelo partnerstva. Djelatnici Agencije su korektno slijedili odredbe Komunikacijske strategije u okvirima ograničenja koja od ožujka 2020. nameću nužne epidemiološke mjere. Osnivanjem radnih tijela za izradu Plana razvoja PGŽ, uvažen je i zahtjev za obuhvaćanjem ciljnih skupina koje određuje Strategija i njihovim uključivanjem u izradu Plana razvoja PGŽ. Mrežne stranice Županije i Regionalne razvojne Agencije dostupne su javnosti i sadrže potrebne informacije o dosadašnjem tijeku izrade Plana. Ocjenjuje se da su djelatnici Agencije u okvirima spomenutih ograničenja, djelovali u skladu s Komunikacijskom strategijom.



#### 4.4. Strateški okvir

Nakon uspješne izrade Analize stanja i SWOT analize i potvrde njihove usklađenosti, Izrađivač je počeo sastavljati strateški okvir Plana razvoja PGŽ. Dne 14.01.2021. u Rijeci je održana radionica *Definiranje strateškog okvira (strateških i posebnih ciljeva) s prijedlogom mjera i aktivnosti* koju su održale vanjske konzultantice. Dio sudionika nazočio je radionici, a dio je sudjelovao on line.

Na radionici je prikazano i raspravljeno grupiranje nalaza problema i potreba prema prioritetima javnih politika, povezivanje strateških i posebnih ciljeva, utvrđivanje posebnih ciljeva i mjera za njihovo postizanje, te definiranje aktivnosti i projekata. Kako je u to vrijeme već bio dostupan Nacrt Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine (dalje u tekstu: NRS) strateški i posebni ciljevi određeni su u okviru i hijerarhiji razvojnih smjerova i ciljeva koje zadaje NRS. Konačni tekst NRS usvojene u Hrvatskom saboru 04.02.2021. nije odstupao od Nacrta tako da su informacije i naputci za izradu Plana razvoja izneseni na radionici ostali relevantni. Nakon radionice, djelatnici Agencije pristupili su izradi strateškog okvira.

Prvi nacrt strateškog okvira izrađen je i dostavljen na ocjenu u drugoj polovici travnja. Nacrt je raspravljen s vanjskim konzultanticama i ex ante evaluatorom na on line sastanku. Potvrđeno je da Nacrt u osnovi slijedi i nastavlja se na razvojne smjerove i strateške ciljeve NRS i da tako usklađeni predloženi posebni ciljevi odražavaju srednjoročne razvojne potrebe i potencijale ustanovljene u Analizi stanja. Dogovoreno je da će djelatnici Agencije razmotriti komentare i predložene izmjene i dopune.

Na sastanku i u kasnijim razgovorima i prepisci posebno je raspravljan prijedlog Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otocima prema kojima otočne JLS više neće izrađivati planove razvoja svojih otoka. Zakon (usvojen je kasnije, 25.06.2021.) prepušta planiranje otočnog razvoja obalno-otočnim županijama i nalaže im da u svoje planove razvoja uključe Planove razvoja otoka koji će se odnositi na sve otoke ili dijelove otoka županije. Zakon pri tom ne određuje metodologiju izrade takvog plana niti najavljuje pravilnik o tome tako da su obalno-otočne županije suočene sa zahtjevom kojem moraju udovoljiti bez podrške s državne razine. Razvojna Agencija PGŽ se ovdje pokazala metodološki kompetentnom; plan razvoja otoka anticipiran je

određivanjem mikroregija Gorski kotar, obala i otoci tako da se otocima može posvetiti posebna pažnja prilikom određivanja razvojnih mjera, a kasnije i provedbenog programa i projekata. Ovaj korak u izradi Plana razvoja PGŽ ocjenjuje se povoljno.

Nakon niza konzultacija s vanjskim konzultanticama i ex ante evaluatorom dorađeni nacrt strateškog okvira pripremljen je za sastanke tematskih radnih skupina (TRS). Dne 15.06. održan je sastanak TRS Gospodarstvo, regionalna konkurentnost, turizam i kreativno društvo na kojem je raspravljan razvojni prioritet *Pametna regija konkurentnog gospodarstva temeljenog na znanju i naprednim tehnologijama* i posebni ciljevi 1.1. Konkurentno gospodarstvo temeljeno na znanju i inovacijama, 1.2. Gospodarski rast usmjeren na jačanje izvoza, podizanje produktivnosti i digitalnu transformaciju i 1.3. Atraktivno poslovno okruženje za zapošljavanje, rast i ulaganja. Istog dana održan je i sastanak TRS Demografija, zapošljavanje i mladi. Raspravljan je prioritet *Djeca i mladi u fokusu* i posebni ciljevi 2.1. Podrška osnivanju i funkcioniranju obitelji te razvoj sustava brige o djeci i mladima i 2.2. Dostupnost stanovanja i atraktivnih bolje plaćenih poslova za mlade.

Dne 15.06 održan je i sastanak TRS Promet, mobilnost, infrastruktura i digitalno društvo na kojem su raspravljane mjere predviđene za ostvarenje posebnih ciljeva koji podrazumijevaju bolju mobilnost i digitalnu transformaciju. Rasprava je tako više ili manje pokrila sve prioritete potvrdivši koliko su povećanje mobilnosti i izgradnja odgovarajuće infrastrukture važni za daljnji gospodarski i društveni razvoj područja županije. Djelatnici Agencije kompetentno su vodili sva tri sastanka i uspješno usmjeravali raspravu.

Dan kasnije, 16.06., održana su još tri sastanka. Na sastanku TRS Zdravlje i kvaliteta života razmatran je prioritet *Ravnomjernim razvojem do europskog standarda i visoke kvalitete života za sve građane* i posebni ciljevi 5.1. Regija zdravlja i kvalitete života i 5.2. Visok socijalni standard i dostojanstveno starenje. Istog dana održan je sastanak TRS Održivo upravljanje resursima, zaštita okoliša i energetika na kojem je raspravljan prioritet *Zelena tranzicija temeljena na održivom upravljanju i korištenju vlastitih resursa* unutar kojeg je posebna pažnja posvećena posebnim ciljevima 3.1. Pametan i održiv pristup upravljanju prostorom i prirodnim resursima i 3.2. Zelena i energetska tranzicija prema ugljičnoj neutralnosti. Dne 16.06. sastala se i TRS Znanost i

obrazovanje i raspravljala prioritet *Obrazovani stanovnici s kompetencijama i vještinama za poslove budućnosti* i posebne ciljeve 4.1. Razvoj modernog obrazovnog sustava prilagođenog društvenim izazovima, 4.2. Konkurentne visokoškolske ustanove povezane s potrebama regionalnog gospodarstva i 4.3. Suvremeni regionalni koncept usavršavanja, prekvalifikacija i cjeloživotnog učenja. I ovi sastanci su kompetentno vođeni, a djelatnici Agencije su pokazali poznavanje razmatranih područja. Djelatnici Agencije kompetentno su vodili i ova tri sastanka. Sastanci održani 15. i 16.06. ocjenjuju se uspješnima i korisnima za daljnje dotjerivanje strateškog okvira Plana razvoja PGŽ.

U prvoj polovici srpnja Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU upriličilo je sastanke i on line edukaciju regionalnih koordinatora kojima su nazočili i djelatnici Regionalne razvojne Agencije Primorsko-goranske županije. Dostavom Uputa i edukacijom pred kraj izrade Plana razvoja Ministarstvo je opteretilo hodogram aktivnosti izrađivača Plana i uzrokovalo dodatne poslove. Djelatnici Agencije uspjeli su odgovoriti ovim zahtjevima pokazavši kompetentnost i dobro poznavanje metodologije izrade strateških razvojnih dokumenata. Nacrt prijedloga Plana razvoja PGŽ izrađen je na vrijeme, prije usvajanja županijskog proračuna. Ovaj aspekt izrade Plana razvoja ocjenjuje se povoljno.

Agencija je predložila niz pokazatelja uspješnosti ostvarenja posebnih ciljeva. Početkom srpnja održane su i konzultacije s ex ante evaluatorom tijekom kojih su raspravljani posebni ciljevi, mjere i pokazatelji uspješnosti njihovog ostvarenja. Ex ante evaluator je uputio na korelacije pojedinih parova pokazatelja i upozorio da se početne i ciljne vrijednosti pokazatelja mogu precizno odrediti tek na razini projekata. U definiranju ciljanih vrijednosti pokazatelja uspješnosti sudjelovali su i vanjski stručnjaci koji su dali važan doprinos ovome dijelu dokumenta. Upozoreno je da se ciljne vrijednosti pokazatelja uspješnosti županijskih mjera mogu određivati na osnovi ciljnih vrijednosti pokazatelja određenim u razvojnim dokumentima više razine i da su pri tom dopuštene, pa i poželjne okvirne procjene.

Dne 15.07.2021. održana je radionica o strateškom okviru s ciljem pripreme Nacrta Plana razvoja PGŽ za usvajanje na kolegiju Župana. Na radionici je opisana matrica

posebnih ciljeva u kojoj se ciljevi mogu rangirati prema važnosti i integriranosti i na taj način odrediti oni provedbeno najznačajniji. Raspravljani su i predloženi pokazatelji čije je broj trebalo smanjiti na najviše 3 pokazatelja po posebnom cilju. Ex ante evaluator je slijedećeg dana dostavio prijedlog smanjenog broja pokazatelji pa je rasprava nastavljena u krugu djelatnika Agencije. Tijekom radionice i u kasnijim razgovorima i prepisci djelatnici su potvrdili kompetentnost i responsivnost na savjete i preporuke. Komunikacija s ex ante evaluatorom ocijenjuje se produktivnom i svakako povoljnom. Nacrt prijedloga Plana razvoja PGŽ upućen 29.07.2021. na savjetovanje s javnošću odrazio je i kompetentnost izrađivača prijedloga Plana i dobru komunikaciju s vanjskim stručnjacima i ex ante evaluatorom. Dokument je upućen na savjetovanje s javnošću na internetskoj stranici Primorsko-goranske županije.

Savjetovanje s javnošću (e-savjetovanje) zatvoreno je 28.08. Pristigla je i razmotrena tek jedna primjedba što se tek dijelom može pripisati slabom interesu za razvoj županije. Treba, naime, naglasiti da je savjetovanje s javnošću putem internetske platforme zakonska obaveza županije ali da se u praksi izrade županijskih planova diljem Hrvatske pokazalo nedovoljnim alatom za ostvarenje participacije zainteresiranih dionika. Pokazalo se da je i u najrazvijenijim županijama u kojima pristup internetu zadovoljava, broj dionika koji prate e-savjetovanja relativno malen i da prijedlozi razvojnih dokumenata ne dopiru do svih koji bi mogli doprinijeti razvojnom upravljanju. Ova metodološka manjkavost može se prevladati u raspravi o Provedbenom programu koja uz e-savjetovanje može biti provedena i na druge načine. Time će se u cijelosti ostvariti i ciljevi Komunikacijske strategije.

Posebno treba istaći pravovremenu i metodološki opravdanu reakciju Agencije na nužne protuepidemijske mjere. Uvedene su u ožujku 2020. i produžene u 2021. godini a u Primorsko-goranskoj županiji su u nekoliko navrata bile strože nego drugdje. Djelatnici Agencije i vanjski stručnjaci radili su u suženim prostornim i komunikacijskim uvjetima bez presedana pa se tijekom izrade trebalo snalaziti bez metodoloških priručnika i propisanih postupaka. Agencija je bila na visini zadaće. Uspjela je organizirati i održati sve sastanke, radionice i sjednice potrebne za ostvarenje participacije u izradi Plana razvoja PGŽ, uz redovno ažuriranje internetske platforme kojoj su mogli pristupiti svi dionici uključeni u izradu dokumenta. Učinci epidemije bolesti COVID-19 našli su se u Analizi stanja, a implicate i u posebnim razvojnim

cijevima i mjerama. Izrada Nacrta prijedloga Plana je tako privedena kraju, ali kako će se, po svemu sudeći, i Provedbeni program izrađivati u ograničavajućim uvjetima, opravdano je pretpostaviti da će Agencija jednako dobro reagirati i uspješno privedi kraju sve zadane poslove.

## 5. Zaključci

Prethodno vrednovanje razvojnih dokumenata zasniva se na spomenutim propisanim kriterijima važnosti (razvojne relevantnosti), usklađenosti (koherentnosti), dosljednosti (konzistentnosti), komplementarnosti i jednakosti.

Nakon provedenog prethodnog vrednovanja može se zaključiti da Nacrt prijedloga Plana razvoja Primorsko-goranske županije za razdoblje 2022. – 2027. godine udovoljava svim navedenim kriterijima. Analiza stanja zadovoljavajuće i potpuno obuhvaća sve aspekte dosadašnjeg razvoja županije i udovoljava kriterijima važnosti i usklađenosti. SWOT analiza je dobro identificirala unutarnje razvojne karakteristike i polazišta (snage i slabosti) i vanjske utjecaje (prilike i prijetnje). SWOT tako slijedi iz Analize stanja i udovoljava kriteriju konzistentnosti. Djelatnici Agencije su do kraja izrade vodili računa o važnosti, usklađenosti i konzistentnosti Plana razvoja PGŽ.

Prema važećoj regulativi, Izvješće o prethodnom vrednovanju treba odgovoriti je li tijekom izrade Analize stanja i SWOT analize izvedena sustavna procjena društveno-gospodarskih i geopolitičkih čimbenika i trendova koji čine vanjsko okruženje te procjena organizacijskih čimbenika i kapaciteta koji čine unutarnje okruženje u kojem će nositelji upravljana razvojem provoditi jednom usvojeni Plan razvoja PGŽ. U Analizi stanja i SWOT analizi koje se ističu kao najobimniji dio ovog strateškog dokumenta, lako je uočiti sustavnu procjenu vanjskog okruženja koja je uključila društveno-gospodarske i geopolitičke čimbenike i trendove i jednako sustavnu procjenu unutarnjeg okruženja koja je uključila organizacijske čimbenike i kapacitete. Time je uz navedene kriterije udovoljeno i kriteriju komplementarnosti. Uspješno izradivši Analizu stanja i SWOT analizu uz najveću moguću participaciju dionika izrade i kasnije provedbe Plana razvoja PGŽ, Agencija je kao izrađivač Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ ostvarila sve pretpostavke za uspješni nastavak izrade.

Tijekom izrade strateškog okvira razvojne potrebe, ciljevi, prioriteti i srednjoročna razvojna vizija Plana razvoja PGŽ međusobno su usklađivani prije i nakon donošenja Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine. Formulirana je suvremena i inspirativna razvojna vizija iz koje je konzistentno izvedeno 5 razvojnih prioriteta i 16 posebnih ciljeva koji će se ostvarivati provođenjem ukupno 65 dobro raspoređenih mjera. Svaki posebni cilj je metodološki korektno uparen s jednim od 13 strateških ciljeva NRS i povezan s odgovarajućim ciljevima Kohezijske politike EU i s ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih Naroda. U konačnici je tako postignut zadovoljavajući unutarnji sklad strateškog okvira čime je i u ovoj fazi udovoljeno kriteriju dosljednosti (konzistentnosti). Usklađivanjem s NRS udovoljeno je i kriteriju komplementarnosti; preuzete su obveze višeg reda, koje proizlaze ne samo iz Nacionalne razvojne strategije, nego i iz relevantnih sektorskih i višesektorskih strategija (navedeno je dvadesetak najvažnijih), a time i ključnih politika EU. Plan razvoja PGŽ će se tako moći uspješno provoditi u kontekstu razvojnih politika na višim upravnim razinama. Tijekom određivanja nositelja mjera i ciljnih skupina posebna pažnja posvećivana je ravnopravnom rasporedu na različite dionike pri čemu je uvažen i prostorni aspekt: trima mikroregijama, obali, otocima i Gorskom kotaru posvećena je ravnomjerna pažnja. Uvažavanje prostornog aspekta posebno dolazi do izražaja u horizontalnim mjerama kojima treba ujednačiti razvojne uvjete na cijelom izrazito heterogenom području županije. Horizontalne mjere podijeljene su u 5 skupina i dobro pokrivaju relevantne vidove razvoja Primorsko-goranske županije: i) učinkovita javna uprava i samouprava u službi građana i gospodarstva, ii) sigurnost i otpornost na krizna stanja, iii) digitalna transformacija, iv) održivi i ravnomjeran regionalni razvoj i v) ravnopravnost za sve društvene skupine. Usto, rodna pripadnost nije nigdje dovedena u pitanje čime je udovoljeno kriteriju jednakosti. Konačno, navedeni okvirni terminski i financijski plan koji konkretno navodi projekte raznih javnopravnih tijela značajnih za cjeloviti razvoj županije, pruža dobru osnovu za izradu Provedbenog programa. Ocjenjuje se da je Agencija kao izrađivač Nacrta prijedloga Plana razvoja PGŽ i u prvoj i u drugoj fazi izrade udovoljila svim postavljenim evaluacijskim kriterijima.

Ostvarivost učinaka Plana razvoja PGŽ raspravljana je na sastancima, i sjednicama radnih tijela za izradu Plana razvoja PGŽ i tijekom niza održanih internih sastanaka djelatnika Agencije s vanjskim stručnjacima i ex ante evaluatorom. Uvažen je zahtjev da se analizira i procijeni institucionalni kapacitet provoditelja Plana razvoja PGŽ, to

jest osposobljenost županijske samouprave i javnih poduzeća za provođenje mjera i aktivnosti.

Na toj osnovi mjere i aktivnosti nisu određivane samo prema razvojnim potrebama i ciljevima nego i prema institucionalnom kapacitetu provoditelja što značajno povećava izgled ostvarenja očekivanih razvojnih smjerova, strateških i posebnih ciljeva, te mjera i aktivnosti. U tom okviru određeni su i pokazatelji rezultata i učinaka čime je u punoj mjeri udovoljeno kriterijima razvojne relevantnosti, koherentnosti i konzistentnosti.

S obzirom da jedinice lokalne samouprave moraju izrađivati Provedbene programe ali ne i strateške razvojne dokumente, posebna pažnja posvećena je određivanju posebnih ciljeva i mjera, koje se odnose na lokalnu razinu upravljanja, odnosno jedinice lokalne samouprave i njihove institucije i tvrtke.

Ocjenjuje se i da je Izrađivač Plana razvoja Primorsko-goranske županije za razdoblje 2022.-2027. godine, javna ustanova „Regionalna razvojna Agencija Primorsko-goranske županije“ uspješno ostvarila funkciju koju joj je odredio njezin osnivač Primorsko-goranska županija (koordinacija i poticanje održivog ravnomjernog regionalnog razvoja županije). Uspješno je ostvarena i funkcija Agencije u svojstvu regionalnog koordinatora. Izrada Nacrta prijedloga Plana razvoja Primorsko-goranske županije za razdoblje 2022. – 2027. godine, a posebno djelovanje i ekspertiza Regionalne razvojne Agencije Primorsko-goranske županije, u cjelini se ocjenjuje povoljno.

Nenad Starc

