

Dodatak 3:

**Prethodna ocjena (ex ante evaluacija) izrade
Županijske razvojne strategije Zadarske županije
do 2020.**

Konačno izvješće

1. Sažetak

Nacrt Županijske razvojne strategije (ŽRS) Zadarske županije izrađen za razdoblje od 2016. do 2020. godine. Nositelj izrade Nacrta ŽRS bila je Zadarska županija, a izrađen je u Županijskoj razvojnoj agenciji ZADRA NOVA. Izrada je počela krajem 2015. a završila koncem listopada 2016. godine. Ex ante evaluator koji je pratio izradu od samog početka i izrađivači ostvarili su primjernu suradnju.

Nacrt ŽRS izrađen je slijedom Pravilnika o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija i Smjernica za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Izrađivači su uvažili sve naputke iz Pravilnika i Smjernica vodeći pritom računa o postojećim razvojnim dokumentima na županijskoj, nacionalnoj i europskoj razini.

Nacrt ŽRS je prethodno vrednovan u produktivnoj komunikaciji izrađivača i ex-ante evaluatora. Obavljeni su svi potrebni sastanci i konzultacije. Odgovornosti su bile jasno razgraničene, ciljevi vrednovanja utvrđeni, a metodologija vrednovanja usklađena s Pravilnikom o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja. Izrada Nacrta ŽRS je tako uspješno privedena kraju, a participativni način izrade došao je do punog izražaja.

Nacrt ŽRS navodi sve analitičke nalaze potrebne za izvođenje razvojnih ciljeva, prioriteta i mjera i obuhvaća sve relevantne vidove društvenog i gospodarskog razvoja županije. Analiza, izvođenje ciljeva i vizije i određivanje prioriteta korektno su smješteni u razvojni kontekst Republike Hrvatske, a, gdje je bilo potrebno, i u razvojni kontekst EU. SWOT analiza je obavljena korektno, a slijed *Osnovna analiza - SWOT - prioriteta - mjere* je jasno vidljiv. Ciljevi, prioriteti i mjere strukturirani su u skladu s prepoznatim razvojnim potrebama i mogućnostima. Nacrt Županijske razvojne strategije Zadarske županije ocjenjuje se relevantnim, opravdanim, konzistentnim, koherentnim i dobro pripremljenim za upućivanje u postupak donošenja.

2. Uvod

Nacrt Županijske razvojne strategije (ŽRS) Zadarske županije izrađen je kako bi se strateški usmjerio razvoj županije u razdoblju od 2016. do 2020. godine. Po usvajanju nacrta, ŽRS će odmijeniti postojeću strategiju izrađenu za razdoblje 2011 - 2013. Izrada je počela u srpnju 2015. godine, a konačni nacrt upućen je u javnu raspravu 08.11. 2016.

Nositelj izrade nacrta ŽRS je Zadarska županija, a izrađivač Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA. Sama izrada određena je Zakonom o regionalnom razvoju (NN 147/14, Čl. 15) koji uređuje izradu i prethodno vrednovanje županijskih razvojnih strategija.

Izrada nacrta ŽRS je prethodno vrednovana u svim koracima kako bi se postigla potrebna kvaliteta nacrta i održao zadani tempo izrade. Provoditelj prethodnog vrednovanja (ex ante evaluator) bio je Ekonomski institut, Zagreb koji je okupio odgovarajući evaluacijski tim.

Metodologija prethodnog vrednovanja nalaže kontinuiranu suradnju izrađivača i evaluatora od samog početka izrade kako bi se primjedbe i naputci mogli ugrađivati u nacrt ŽRS u svim koracima njezine izrade i prethodnog vrednovanja (prije ovog, konačnog izvješća o prethodnom vrednovanju podnesena su dva privremena). Konačni nacrt ŽRS upućuju se u postupak usvajanja zajedno s Konačnim izvješćem o prethodnom vrednovanju čije su primjedbe, nalazi i naputci upućeni izrađivaču i ugrađeni u tekst nacrta.

Prethodno vrednovanje pokazalo se svrhovitim jer su metodološka, pa i proceduralna pitanja izrade isticana na vrijeme. Tako su i riješavana što je olakšalo izradu. Prethodno vrednovanje pokazalo se puno učinkovitije od standardnog recenziranja gotovog nacрта.

Izrađivači nacrtu ŽRS i ex ante evaluatori su prilikom izrade odnosno vrednovanja strategije slijedili dva Pravilnika i Smjernice MRRFEU popraćene s 4 dodatka:

- Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (NN 53/2010).
 - Pravilnik o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja (NN 121/2015)
 - Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe, Verzija 1.0, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Zagreb, rujan 2015
- DODATAK 1. Sadržaj ŽRS-a - Predložak
DODATAK 2. Indikativni sadržaj analize stanja
DODATAK 3. Prijedlog pokazatelja za praćenje provedbe
DODATAK 4. Upute za izradu Akcijskog plana

Ocjenjuje se da su izrađivači korektno slijedili Pravilnik, Smjernice i dodatke Smjernicama i da će ŽRS Zadarske županije biti formalno i sadržajno usporediva s ostalim županijskim strategijama izrađenim na isti način. Jednom usvojena, ŽRS će stoga biti korisna i prilikom meta analize županijskih strateških razvojnih dokumenata.

3. Kontekst prethodnog vrednovanja

Kontekst izrade ŽRS i njenog vrednovanja načelno je određen Zakonom o regionalnom razvoju, a konkretno spomenutim Pravilnikom Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija. Pravilnik određuju sadržaj ŽRS, minimalni obuhvat potrebnih podataka i metodologiju izrade. Iz Pravilnika slijedi da je ŽRS dugoročni razvojni dokument i da takvi trebaju biti i njeni ciljevi i prioriteti. Mjere koje će se izvesti iz ciljeva trebaju pokriti sva područja života i rada na području Zadarske županije.

Tako koncipirana, Županijska strategija treba biti usklađena s važećim razvojnim dokumentima koji neposredno ili posredno uređuju upravljanje razvojem u području županije. Ti dokumenti su raznovrsni i brojni, pa je izrađivačima savjetovano da im pristupe selektivno i uzimaju ih u obzir ovisno o razdoblju za koje su rađeni. Slijedom savjeta izrađivači su uz Zakon o regionalnom razvoju RH (NN 147/2014), u najvećoj mogućoj mjeri uvažili slijedeće relevantne nacionalne, regionalne, gradske i sektorske razvojne dokumente:

- Strategija regionalnog razvoja (SRR) Republike Hrvatske 2011-2013
- Regionalni operativni program (ROP) Zadarske županije 2007 - 2010
- Strategija razvoja Grada Zadra 2013-2020,
- Operativni program razvoja sektora ribarstva Zadarske županije 2013.-2015
- Glavni plan razvoja turizma Zadarske županije 2013 - 2023
- Program ruralnog razvoja Zadarske županije (inicirano 2011)
- Strategija razvoja ljudskih potencijala Zadarske županije 2014-2020
- Strategija razvoja urbanog područja Zadra (izrađivana usporedno s izradom nacrtu ŽRS)
- Prostorni plan Zadarske županije (2006)

Zakon o regionalnom razvoju uvažen je u pogledu odredbi o načelima i ciljevima politike regionalnog razvoja, odredbi o županijskim razvojnim strategijama i odredbi o razinama područne (regionalne) samouprave i lokalne samouprave.

Izrađivačima je savjetovano da važeću Strategiju regionalnog razvoja uvažavaju načelno i sa zadržkom. Izrađivači i evaluatori su, naime, sve vrijeme znali da je u tijeku izrada nove Strategije regionalnog razvoja RH za razdoblje 2016 - 2020 (SRR). Stručnjaci ZADRE nove su izrađujući nacrt ŽRS sudjelovali i u radionicama u sklopu izrade SRR tako da su bili u prilici raspravljati nacрте nacionalnih ciljeva i prioriteta regionalnog razvoja. Iako neformalne i nepotpune, te informacije su korištene prilikom izrade nacrta ŽRS. Korištena su i iskustva stečena na radionicama SRR.

Izrađivači su posebno upozoravani na usklađivanje s ostalim relevantnim razvojnim dokumentim jer su usporedno s obavezama izrade nacrta ŽRS i sudjelovanja u izradi nacrta nacionalne strategije izrađivali i nacrt Strategije razvoja urbanog područja (SRUP) Zadra. Usklađivanje sa SRUP je ovdje potrebno ne samo zbog općeg zahtjeva za konzistencijom razvojnih dokumenata koji se preklapaju u prostoru, nego i zbog mogućnosti da se tijekom usporedne izrade dio nalaza i rezultata koristi u obje strategije i tako racionalizira ukupni posao.

Regionalni operativni program (ROP) Zadarske županije 2007. - 2010. je nakon konzultacija s ex ante evaluatorom uvažen u mjeri u kojoj su njegovi ciljevi i prioriteti smatrani relevantnima. Novi podaci s jedne, a gospodarska kriza koje je nastupila nakon izrade ROPa s druge strane, uputili su izrađivače nacrta ŽRS da u participativnom procesu formuliraju ciljeve i prioritete drugačije od ciljeva i prioriteta ROPa.

Smjernice za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe uvažene su u potpunosti.

Sektorski razvojni dokumenti o ribarstvu, turizmu, ruralnom razvoju i ljudskim potencijalima uvaženi su u mjeri u kojoj se ŽRS bavila pojedinim sektorima. Važeća Strategija razvoja Grada Zadra uvažena je u punoj mjeri tako da su njezini ciljevi usklađeni s ciljevima i prioritetima ŽRS.

Izrađivačima je savjetovano da vode računa o Prostornom planu Zadarske županije iz 2006. godine a po potrebi i o 28 postojećih prostornih planova uređenja gradova i općina (PPUO i PPUG). Prostorne planove nižeg reda (urbanistički planovi uređenja i detaljni planove uređenja) uzimat će se u obzir tek prilikom formuliranja razvojnih projekata. Prilikom razrade pojedinih prioriteta i mjera u obzir su uzimani relevantni razvojni dokumenti tako da je dio nacrta ŽRS koji se bavi zdravstvom oslonjen na Osnovnu analizu ali i na važeće nacionalne zdravstvene strateške dokumente, dio koji se bavi poljoprivredom na nacionalne, pa i europske dokumente o razvoju poljoprivrede i tako dalje.

Ocijenjuje se da je nacrt ŽRS u dovoljnoj mjeri usklađen s razvojnim dokumentima višeg reda.

4. Metodološki pristup i ograničenja

Nacrt ŽRS je prethodno vrednovan na sastancima s Izrađivačem koji su održavani u Zadru i telefonskom i elektronskom komunikacijom izrađivača i ex-ante evaluatora koja je potrajala sve do kraja izrade nacrta. Izrađivači je tako stalno dobivali savjete i preporuke, a početni tekstovi poglavlja nacrta slani su evaluatorima koji su ih vraćali s primjedbama, izmjenama i dopunama. Svako poglavlje nacrta prošlo je tako 3-4 inačice i nije uvrštavano u konačni tekst nacrta ako nije bilo u cjelosti raspravljeno.

Održani su i svi potrebni sastanci s Naručiteljem. Ex ante evaluator prisustvovao je i sastancima Partnerskog vijeća i sastancima radnih i fokus skupina. Nakon sastanaka ex ante evaluator je održavao konzultacije s izrađivačima koje su nerijetko prerastale u kompetentne rasprave o učinjenom. Iako su pri tom i izrađivači i ex ante evaluator slijedili službena metodološka uputstva, pojavljivala su se pitanja i problemi koji nisu bila obuhvaćeni Pravilnikom o metodologiji izrade ŽRS i Smjernicama za izradu. Ta pitanja je trebalo zajednički raspraviti i odlučiti o rješenjima. Vrednovanje se tako odvijalo u skladu s Člankom 16. Pravilnika o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja (NN 121/2015) i s na vrijeme pripremljenim Planom prethodnog vrednovanja. Izrađivači su pri tom pokazali potrebnu razinu kompetencije pa se do rješenja dolazilo zajednički.

Savjeti i preporuke davani su izrađivaču sve vrijeme izrade nacрта ŽRS. Bilo ih je mnogo, a kako je komunikacija bila učinkovita, u Konačnom izvješću nije trebalo nabrajati sve. Navedeni su samo oni savjeti i preporuke koji su neposredno utjecali na promjene nacрта ŽRS.

Kako je u izradi neposredno sudjelovao razmjerno mali broj izrađivača i evaluatora, od početka je uspostavljena neposredna komunikacija. Ex ante evaluatori su lako i na vrijeme dolazili do potrebnih informacija tako da nije trebalo formalno intervjuirati izrađivače i slati im formulare s uobičajenim evaluacijskim pitanjima. Opaske, kritike i savjeti ex ante evaluatora prenošeni su neposredno. S druge strane nacrti Osnovne analize i SWOT analize pravovremeno su slani ex ante evaluatoru koji ih je promptno vraćao s metodološkim komentarima i naputcima za ispravke i poboljšanja. Ovakva praksa se pokazala korisnom u svim koracima izrade strategije, iako su izrađivači brzo savladavali metodologijske detalje i uobičajene kritične točke u izradi strateškog dokumenta. Nacrt ciljeva, prioriteta i mjera je nekoliko puta dostavljan i vraćan isto kao i prethodni tekstovi Osnovne i SWOT analize. Održavane su i usmene konzultacije.

Ex ante evaluatori su inzistirali na povratnim spregama koje su sastavni dio upravljanja projektnim ciklusom. Izrada strategije prikazivana je izrađivačima kao dio projektnog ciklusa u kojem svaki korak mora biti utemeljen u prethodnom i biti temeljem narednog koraka. U prvim nacrtima SWOT analize navedene snage, slabosti, prilike i prijetnje bile su tek dijelom temeljene u Osnovnoj analizi iako je tamo bilo dovoljno relevantnih podataka i nalaza. Nakon konzultacija, ta veza je uspostavljena već u drugom nacrtu. Konzultacije su obavljene i kako bi ciljevi i prioriteti bili formulirani kao buduća stanja ili procesi kojima s ojačavaju snage, prevladavaju slabosti, iskorištavaju prilike i zaobilaze/amortiziraju prijetnje. Takav pristup je osigurao povratnu spregu u izradi što je doprinijelo internoj konzistentnosti Strategije.

Početni nacrt Osnovne analize a kasnije i SWOT analize, pokazali su da treba uskladiti neke temeljne pojmove. Tim izrađivača je zahvaljujući sličnim strukama i zajedničkom iskustvu stečenom na prijavama projekata EU fondovima dobro savladao potrebnu terminologiju. Članovi radnih i fokus skupina su, međutim, bili raznih struka i iskustava tako da su termini pa i koncepti koje su rabili bili neujednačeni, a isti pojmovi različito nazivani. Sukladno članku 3. Zakona o regionalnom razvoju (NN 147/2014) nesporazumi su uklonjeni u korištenju slijedećih pojmova, termina i definicija:

područja s razvojnim posebnostima vs. potpomognuta područja (ove dvije kategorije su u nekim raspravama radnih i fokus skupina praktički izjednačavane što je s obzirom na relativno veliki broj otoka Zadarske županije (područja s razvojnim posebnostima) s jedne strane i na dijelove zaleđa (potpomognuta područja) s druge, otežalo komunikaciju

poslovi od općeg gospodarskog interesa (ovi poslovi su pojmovno miješani s djelatnostima u privatnom sektoru, što je naročito došlo od izražaja u raspravama o infrastrukturnim potrebama i projektima u koje se treba upustiti)

razvojni projekt (sadržaj i aplikativne razine razvojnog projekta, razvojne mjere i aktivnosti bili su izjednačavani što je izazvalo nesporazume prilikom početnog definiranja prioriteta, mjera i aktivnosti)

prostorno planiranje vs. zaštita okoliša (ove dvije djelatnosti često su raspravljane potpuno odvojeno, što je opterećivalo raspravu o prioritetima i mjerama)

sektorske i horizontalne mjere (razlika između ovih mjera nije uvijek bila prepoznata u raspravama pa je zaštita okoliša (horizontalna mjera) u nekim sektorima predlagana kao sektorska mjera a u nekima nije ni spominjana;

Različita tumačenja termina i kategorija prevladana su tijekom sređivanja nalaza i zaključaka sastanaka radnih i fokus skupina. Izrađivači su na vrijeme uočili komunikacijske probleme koji se mogu pojaviti zbog neujednačene terminologije i utvrdili značenje korištenih termina. Terminologija je konačno usklađena prilikom formuliranja prioriteta i mjera.

5. Tijek izrade i prethodne evaluacije nacrtu Županijske razvojne strategije Zadarske županije

23.07.2015. Održan 1. sastanak Županijskog partnerskog vijeća Zadarske županije

27.7.2015. Zadarska županija i Ekonomski institut Zagreb sklapaju Ugovor o prethodnom vrednovanju (ex ante evaluaciji) izrade Županijske razvojne strategije Zadarske županije za razdoblje do 2020.

14.09.2015. Održani sastanci fokus skupina Infrastruktura i promet, Okoliš i energetska efikasnost i Sport

15.09.2015. Održani sastanci fokus skupina Poduzetništvo, Odgoj i obrazovanje, Gospodarstvo, Zdravstvo, Poljoprivreda i ruralni razvoj

16.09.2015. Održani sastanci fokus skupina Turizam, Kultura, Socijalna skrb, Ribarstvo, Institucionalno upravljanje

03.07.2015. 1. sastanak Savjetodavnog odbora za izradu Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

01.09.2015. 2. Sastanak Savjetodavnog odbora za izradu Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

09.11.2015. Održani sastanci radnih skupina Pametan rast i Održiv rast

10.11.2015. Održani sastanci radnih skupina Uključiv rast i Poljoprivreda i ruralni razvoj

20.11.2015. 3. Sastanak Savjetodavnog odbora za izradu Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

21.12.2015. Održan 2. sastanak Županijskog partnerskog vijeća Zadarske županije

03.02.2016. Održan 2. sastanak radnih skupina Pametan rast, Održiv rast, Uključiv rast, Poljoprivreda i ruralni razvoj (skupno)

16.02.2016. Održan sastanak pročelnika upravnih odjela Zadarske županije za definiranje mjera u sklopu izrade ŽRS do 2020. godine

26.04.2016. Održan 3. sastanak radnih skupina Pametan rast, Održiv rast, Uključiv rast, Poljoprivreda i ruralni razvoj (skupno)

16.05.2016. Izrađivaču upućena evaluacijska pitanja i kriteriji na osnovi kojih su formulirana. Naglašeni zahtjevi koji se tiču relevantnosti, opravdanosti, konzistentnosti, koherentnosti i učinkovitosti strateškog razvojnog dokumenta

25.05.2016. Održan 2. sastanak fokus skupine Turizam

02.06.2016. - 02.07.2016. Prvo upućivanje u javnu raspravu nacrtu Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

09.06.2016. Održan 3. sastanak Županijskog partnerskog vijeća Zadarske županije

15.06.2016. Javna rasprava u svrhu usuglašavanja mišljenja o sadržaju i utvrđivanju konačnog sadržaja Strateške studije o utjecaju na okoliš Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

27.09.2016. 4. Sastanak Savjetodavnog odbora za izradu Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

08.11.2016. - 08.12.2016. Drugo upućivanje u javnu raspravu nacrtu Županijske razvojne strategije Zadarske županije do 2020.

05.12.2016. Javno izlaganje o Strateškoj studiji o utjecaju na okoliš i Županijskoj razvojnoj strategiji Zadarske županije do 2020.¹

6. Vrednovanje nacrtu ŽRS

Nacrt Županijske razvojne strategije Zadarske županije vrednovan je prema slijedećim evaluacijskim kriterijima:

- Relevantnost - ocijenjivalo se da li su ciljevi i prioriteti ŽRS utemeljeni na stvarnim potrebama i razvojnim potencijalima kako je opisano u analizi stanja i SWOT analizi.
- Opravdanost - ocijenjivala se opravdanost ŽRS-a u odnosu na prikazano stanje.
- Konzistentnost - provjeravala se dosljednost i jasnoća ciljeva i prioriteta u odnosu na viziju ŽRS.
- Koherentnost - procijenjivala se unutarnja i vanjska logika ŽRS - da li su odabrani prioriteti i mjere komplementarni i povezani, te da li je ŽRS u skladu s relevantnim nacionalnim strategijama.

Nacrt ŽRS Zadarske županije vrednovan je odgovorima na evaluatorska pitanja izvedena iz ovih kriterija. Pri tom je sagledan širi razvojni kontekst u kojem se nacrt izrađuje. Pitanja obuhvaćaju strukturu nacrtu Strategije: poglavlje o osnovnoj analizi, poglavlja o pametnom, održivom i uključivom rastu, poglavlje o upravljanju razvojem i rezultatima provođenja prijašnjih strategija, poglavlje o razvojnim potrebama potkrijepljeno SWOT analizom, poglavlja o strateškom okviru, viziji i razvojnim ciljevima, prioritetima i mjerama, te poglavlja o politici županije prema teritorijalnom i urbanom razvoju i provedbi županijske razvojne strategije. Pitanja su pokrila i sve karakteristike koje županijska strategija treba imati. Odgovori su omogućili sveobuhvatnu ocjenu.

¹ Najavljeno prilikom drugog upućivanja Nacrtu u javnu raspravu

6.1. Opća ocjena socio-ekonomske analize Zadarske županije

- *Je li analiza temeljena na adekvatnim izvorima podataka i jesu li podaci bili pouzdani? Je li bilo moguće koristiti primjerenije izvore?*

Poglavlje s osnovnom (socio-ekonomskom) analizom, poglavlja o pametnom, održivom i uključivom rastu te poglavlje o razvojnom upravljanju zasnovana su na dostupnim kvantitativnim informacijama. Korišteni su najnoviji sekundarni podaci koje objavljuju Državni zavod za statistiku, agencija FINA, javna poduzeća, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, županijske podružnice Hrvatske gospodarske komore i Hrvatske obrtničke komore, Jadrolinija i ostali. Korišteni su i podaci koje prikuplja županijska uprava. Ocjenjuje se da su korišteni podaci pouzdani i da nije bilo vremena, a ni potrebe za njihovom provjerom; institucije od kojih su dobiveni objavljuju podatke koje izrađivači razvojnih dokumenata uobičajeno prihvaćaju kao vjerodostojne.

Izrađivači su prikupili i primarne podatke. Provedena je anketa među predstavnicima jedinica lokalne i regionalne samouprave (župani, gradonačelnici i načelnici) s pitanjima o stanju u općinama i gradovima županije te u županiji kao cjelini. Korišten je upitnik/protokol za polustrukturirani intervju što se ocjenjuje primjerenim. Cilj ankete bio je dobiti smjernice za izradu ŽRS „odozdo“ i pridružiti ih ostalim smjernicama koje proizlaze iz dokumenata viših razina i same analize socio-ekonomskog razvoja županije. Izbor pitanja (obavljanje funkcija, strateški ciljevi i razvojni prioriteti, suradnja s drugim JL(R), međusektorska suradnja, suradnja JL(R)S s nacionalnom razinom, povezanost JL(R)S s ostalim dijelovima Republike Hrvatske te razvojna perspektiva Zadarske županije) također se ocjenjuje primjerenim. Ocjenjuje se i da je anketom potvrđen zahtijevani partnerski pristup izradi Nacrta strategije te da je utvrđena rezultanta vizija razvoja pojedinih općina i gradova i Zadarske županije u cjelini.

Dobar dio primarnih podataka prikupljen je i na sastancima radnih skupina i fokus skupina. Okupljene su 4 radne skupine i čak 13 fokus skupina koje su se bavile pojedinim sektorima odnosno razvojnim aspektima. Ovaj, neuobičajeno velik broj skupina pokazao se korisnim i dobro odmjerenim jer su uz numeričke podatke prikupljeni i kvalitativne informacije i razvojni sudovi. To je učinjeno učinkovito, zahvaljujući dobrom vođenju sastanaka i u najkraćem mogućem vremenu. Zahvaljujući poznavanju problematike i bogatom iskustvu sektorskih stručnjaka s jedne strane i sposobnosti izrađivača da objedine prikupljene informacije s druge, izvedeni su i mnogi kvalitativni sudovi koji su kasnije korišteni u SWOT analizi. Nacrt strategije je tako izveden iz izuzetno velikog broja primarnih podataka. Ocjenjuje se da su podaci prikupljeni anketom, prikupljeni sekundarni podaci i zapisnici sa sastanaka radnih skupina i fokus skupina bili dovoljna osnova za analizu koja je kasnije provedena.

- *Jesu li podaci prikupljeni u skladu s indikativnim sadržajem analize stanja preporučenim u Smjernicama?*

Izrađivačima je savjetovano da podatke prikupljaju prema stavkama indikativnog sadržaja navedenog u Smjernicama MRRFEU, što je i učinjeno. Pri tome su iskrsavali problemi koji su se već uobičajili u izradi regionalnih razvojnih dokumenata: institucije koje posjeduju podatke sporo su dostavljale zatraženo, a podatke o infrastrukturi prikupljene od javnih infrastrukturnih poduzeća trebalo je sagledavati selektivno jer se radi o sustavima koji nadilaze županijske granice. Izrađivači su dobro ocjenjivali relevantnost brojčanih podataka i kvalitativnih informacija tako da je svako poglavlje indikativnog sadržaja dobro potkrijepljeno podacima.

- *Prepoznaje li Osnovna analiza uska grla razvoja u svakom od relevantnih sektora društveno-gospodarskog razvoja?*

Razvojna uska grla uočena su već na sastancima radnih skupina i fokus skupina. Gotovo sva su kasnije našla potvrdu u prikupljenim podacima i trendovima koji su se iz njih mogli izvesti. Riječ je o, nažalost, uobičajenim infrastrukturnim problemima u vodoopskrbi, odvodnji i cestovnom prometu u gradu Zadru i duž jadranske magistrale. Izrađivačima je savjetovano da obrate pažnju na složenost prometnih uskih grla koja se javljaju na području županije. Prometna uska grla i zakrčenja koja izazivaju, karakteristična su za gradsko područje Zadra, dok se nisko frekventne veze pojavljuju kao svojevrsno usko grlo u otočno-obalnoj komunikaciji. Upozoreno je da jedna od posebnosti županije, veliki broj otoka, treba naći mjesto u prioritetima koji su definirani u kasnijim fazama izrade strategije. Uska grla su uočena i u društvenim djelatnostima pa je, kasnije prilikom formuliranja prioriteta i njima posvećena odgovarajuća pažnja. Uočena su i razmatrana i u pojedinim gospodarskim sektorima, posebno u turizmu, poljoprivredi i ribarstvu.

- *Jesu li podaci u analizi stanja interpretirani na adekvatan način i jesu li doveli do bitnih zaključaka o stanju u svakom od relevantnih sektora društveno-gospodarskog razvoja?*

Socio-ekonomska analiza izvedena je u skladu sa Smjernicama s time da su poglavlja strukturirana i imenovana u skladu sa suvremenim pristupom planiranju rasta i odgovarajućom terminologijom. Nacrt tako sadrži poglavlja o pametnom, održivom i uključivom rastu, poglavlje o upravljanju razvojem i poglavlje o provođenju prijašnjih strategija. Ovakvo poimanje i imenovanje komponenti rasta te poglavlje o prijašnjim strategijama izdvajaju ovaj Nacrt od ostalih. Uvid koje ex ante evaluatori Ekonomskog instituta imaju u nacrtu ostalih, do sada izrađenih županijskih strategija, pokazuje, naime, da se prošlim razvojnim dokumentima posvećuje premalo pažnje.

Ovakvo strukturiranje omogućilo je adekvatnu interpretaciju podataka, a daljnje strukturiranje poglavlja i izdvojeno donošenje zaključaka o pojedinim gospodarskim i infrastrukturnim sektorima te pojedinim društvenim djelatnostima. Podaci su prikazani u preglednim tablicama i odgovarajućim grafikonima, a trendovi su dobro uočeni i navedeni. Razvojna ograničenja i potrebe tablično su prikazana na kraju svakog poglavlja što se pokazalo prikladnim načinom sažimanja sadržaja poglavlja i isticanja problema koji su bili uzimani u obzir kasnije, prilikom određivanja prioriteta i mjera. Navedena razvojna ograničenja poslužila su i prilikom utvrđivanja prijetnji u SWOT analizi. Izrađivači su tako došli do potrebnih zaključaka, a čitatelju Nacrta je omogućeno da prati slijed argumenata iz kojih su zaključci izvedeni.

Sektori turizma, poljoprivrede i ribarstva izdvojeni su kao relevantni pa su im posvećena posebna poglavlja, a izvedeni zaključci su kasnije dobro poslužili prilikom određivanja prioriteta i mjera. Iako je Osnovna analiza pokazala da se gospodarstvo Zadarske županije temelji i na trgovini, prerađivačkoj industriji, pomorskom prometu i građevinarstvu, u suradnji s ex ante evaluatorom je zaključeno da te gospodarske sektore ne treba posebno prikazivati. U raspravama je, naime, potvrđeno da planiranje ukupne gospodarske strukture ne može biti dovoljno učinkovito i da detaljna analiza po sektorima ne bi dala potrebne informacije za kasnije određivanje prioriteta i mjera. Izrađivačima je savjetovano da umjesto toga pažnju posvete tehnološkom razvoju i inovacijama što će podjednako pomoći razvoju svih sektora. Savjet je, s jedne strane, potkrijepljen nalazom Osnovne analize da je radna snaga u prerađivačkom sektoru produktivnija od ostalih, a s druge, podatkom da se županiji registrira daleko premalo patenata.

- *Je li analiza stanja interpretirana s obzirom na zapažene trendove i s obzirom na nacionalni kontekst i kontekst Jadranske NUTS II regije.*

Osnovna analiza je primjereno smještena u kontekst Republike Hrvatske. Nacionalni kontekst je naglašen u poglavljima o prirodnim resursima, prometnom položaju, zdravstvu i stambenom standardu, a relevantni razvojni dokumenti više, nacionalne razine redovno su prikazani na kraju poglavlja. Mnogobrojne reference na nacionalnu ekonomiju navedene su i poglavlju o gospodarstvu tako da je položaj gospodarstva Zadarske županije u nacionalnoj ekonomiji dobro prikazan (negativni hrvatski gospodarski trendovi i usporedni pozitivni turistički trendovi potvrđeni su i u Zadarskoj županiji).

Osnovna analiza je u puno manjoj mjeri smještena u kontekst NUTS II regije Jadranska Hrvatska (NUTS razina razmatrana je u kontekstu regionalnog indeksa konkurentnosti). To nije ocijenjeno kao manjkavost jer se radi o statističkoj regiji koja nema definiranu upravnu razinu i stoga nema ni razvojnih strategija ni eventualnih nositelja njihove provedbe. Prioriteti i mjere Županijske razvojne strategije mogu se i trebaju usklađivati s prioritetima i mjerama Strategije regionalnog razvoja RH. Usporedba na razini NUTS II nije moguća jer prioriteti razvoja Jadranske (a ni Kontinentalne) Hrvatske nisu utvrđeni.²

- *Obuhvaćaju li prikupljeni podaci vremensko razdoblje relevantno za donošenje budućih odluka te objektivnih projekcija razvoja?*

U početnom poglavlju o području županije vremenske serije podataka nisu formirane jer se radi o geografskim i pedološkim podacima te o podacima potrebnim za opis i ocjenu geoprometnog položaja i postojeće infrastrukture. Klimatološki podaci prikazani su uobičajenim mjesečnim, godišnjim i višegodišnjim vremenskim prosjecima. Demografski podaci preuzeti su iz posljednjeg i pretposljednog Popisa stanovništva, a prirodno kretanje stanovništva prikazano je u vremenskoj seriji od 2004 do 2015. godine. Bruto domaći proizvod županijskog gospodarstva prikazan je vremenskom serijom od 2002. do 2013. godine što je prihvatljivo s obzirom da se podaci o tome objavljuju s tri godine zakašnjenja. U istom razdoblju prikazano je i kretanje prihoda i rashoda županijskog gospodarstva što je pružilo dovoljan uvid u razvojne trendove. Skoro svi ostali pokazatelji praćeni su u vremenskim serijama od početka desetljeća na ovamo: izvoz (2010 - 2015), nezaposlenost i registrirana radna snaga (2010-2015), turistički pokazatelji (2011-2015), poljoprivredni pokazatelji (2011-2015), pokazatelji ribarstva (2010-2015). Isto vrijedi i za podatke i pokazatelje društvenih djelatnosti. Broj djece u vrtićima prati se u razdoblju 2001-2016, učenici osnovnih škola u razdoblju 2001-2016, učenici srednjih škola u razdoblju 2003-2015, a studenti u razdoblju 2008-2016. Ovako oblikovane, vremenske serije pokazale su se dovoljnim za prosuđivanje o razvoju i gospodarskih i društvenih djelatnosti županije. Izrađivačima je savjetovano da se ne upuštaju u oblikovanje serija koje bi obuhvatile razdoblja prije i poslije krize koja je počela oko 2008. godine. Trendovi oblikovani u razdoblju nakon 2008. godine pokazali su se dovoljnim za zaključivanje o smjeru razvoja gospodarstva Zadarske županije.

6.2. Ocjena SWOT analize

- *Identificira li SWOT analiza ključne razvojne potencijale, prepoznaje li snage i slabosti, te vanjske prilike i prijetnje?*

² Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/2014) definira statističke regije (članak 3.), nalaže određivanje njihovih razvojnih prioriteta (Članak 21.) i navodi razvojne projekte i strateške projekte regionalnog razvoja statističke regije (Članak 30.). Zakon, međutim, ne određuje tko ih na razini statističke regije treba usvajati i provoditi.

Izrađivači su pristupili SWOT analizi s nedovoljno razjašnjenom svrhom određivanja snaga, slabosti, prilika i prijetnji pa su u prvim prijedlozima SWOT tablica slabosti svrstavane u prijetnje, a prilike u snage. Te greške se redovno javljaju u izradi strateških razvojnih dokumenata jer su izrađivači upućeni na suradnju sa stručnjacima različitih tehničkih i društvenih disciplina, a time i na specifične termine i, što je ovdje relevantno, na termine koji u različitim strukama imaju različita značenja. Ex ante evaluator je u više navrata komentirao značenje pojedinih termina i sam nacrt SWOT tablica, a izrađivači su ga dorađivali. Na jednom od sastanaka izrađivača i ex ante evaluatora, SWOT analiza je prikazana u kontekstu upravljanja projektnim ciklusom, što se pokazalo korisnim. Korisnom se pokazala i struktura poglavlja u kojima su djelatnosti i sektori razdijeljeni prema atributima pametnog održivog i uključivog rasta. Zahvaljujući takvom strukturiranju razvojne problematike bilo je relativno lako identificirati ključne razvojne potencijale i svrstati ih u snage odnosno prilike. SWOT analiza je tako korektno provedena, a njeni nalazi su kasnije korišteni prilikom određivanja prioriteta i mjera.

- *Jesu li skazi snaga i slabosti u SWOT analizi temeljeni na konkretnim podacima navedenim u socio-ekonomskoj analizi?*

Osnovna analiza i analiza sa stanovišta pametnog, održivog i uključivog rasta sadržavaju dovoljno ocjena i nalaza potrebnih za oblikovanje SWOT tablica. Konkretnih podataka bilo je dovoljno u sva tri poglavlja o rastu tako da su istraživači mogli relativno lako utemeljiti posebne sudove o gospodarstvu, brizi o okolišu i društvenim djelatnostima i tako formirati potrebne tri SWOT tablice.

U početku izrade SWOT analize izrađivači su procjenjivali snage, slabosti, prilike i prijetnje bez dovoljno oslonca na Osnovnu analizu. Upozoreni na povezanost faza izrade strategije brzo su prevladali problem tako da je komunikacija između izrađivača i evaluatora tijekom koje su oblikovane SWOT tablice bila produktivna i edukativna. Iskazi snaga i slabosti su u konačnici korektno izvedeni iz podataka navedenih u poglavlju o osnovnoj analizi, poglavljima o pametnom, održivom i uključivom rastu i u poglavlju o razvojnom upravljanju.

- *Jesu li iskazi prilika i prijetnji u SWOT analizi temeljeni na postojećim eksternim trendovima i okolnostima u kontekstu kojih će se implementirati županijska razvojna strategija?*

Stvarni vanjski trendovi i okolnosti u kojima će se provoditi Strategija su dobro i iscrpno obrađeni u analitičkim poglavljima, što je uz razvojna ograničenja i potrebe navedene na kraju svakog analitičkog poglavlja olakšalo SWOT analizu u dijelu o prilikama i prijetnjama. Na sastancima je naglašavano da prilike treba pobrojati kako bismo ih što bolje iskoristili, a prijetnje kako bismo ih što bolje zaobišli ili izbjegli. Na taj način je formulirana je dobra osnova za izvođenje prioriteta i mjera. Nakon što su usvojili koncept upravljanja projektnim ciklusom istraživači su lako ustanovili slijed *analiza - SWOT - prioriteta - mjere*. Jednom usvojen, taj slijed je striktno uvažavan i u preostalim poglavljima nacрта Strategije.

- *Postoje li u područjima analize proturječni nalazi koji su kasnije otežali SWOT analizu?*

Proturječni nalazi su se pojavili tijekom analize jer su izrađivači na samo početku prilike uvrštavali u snage, a slabosti u prijetnje. Kako su društvene djelatnosti, gospodarstvo, briga o okolišu i razvojno upravljanje analizirani odvojeno, a SWOT analiza prikazana u tri tablice (pametno, održivo i uključivo rast) izričaji u tablicama su se u početku ponavljali pa i proturječili jedni drugima. Nakon konzultacija greške su ispravljene, a izrađivači su,

oslanjajući se na nalaze u analitičkim poglavljima uskladili sudove o snagama, slabostima, prilikama i prijetnjama. Konačni prijedlog SWOT analize interno je konzistentan.

6.3. Opća ocjena nacrtu ŽRS

- *Jesu li vizija, ciljevi, prioriteti i mjere jasno definirani i prezentirani?*

Spomenuta konzistentnost ciljeva i prioriteta vrijedi i za razvojnu viziju. Navedena vizija: „Zadarska županija je privlačna i gospodarski konkurentna regija uravnoteženog i održivog razvoja, prepoznatljive kulturne i prirodne baštine te visoke kvalitete života“ obuhvaća tri osnovna cilja (pametni, održivi i uključiv rast) i dobro opisuje opredjeljenja razvojnih dionika i konzultiranih stručnjaka izražena tijekom izrade nacrtu strategije. Rasprave na sastancima Partnerskog vijeća potvrdile su da je formulacija razvojne vizije jasna.

Ciljevi koji određuju Zadarsku županiju kao gospodarski konkurentnu, inovativnu i resursno učinkovitu županiju u kojoj je kvaliteta života povećana i uravnotežena, dobro odražavaju nalaze iz prethodnih koraka izrade nacrtu strategije u kojima su traženi načini povećanja snaga, uklanjanja slabosti, korištenja prilika i prevladavanja prijetnji. Ciljevi su određeni na razini nižoj od razine vizije, a višoj od razine prioriteta. Gradiranje vizije, ciljeva i prioriteta je nužno u razvojnim dokumentima ove vrste. Ovdje je postignuto zahvaljujući stručnosti izrađivača i dobroj suradnji s ex ante evaluatorom.

6.4. Ocjena relevantnosti nacrtu ŽRS

- *Jesu li predloženi ciljevi, prioriteti i mjere temeljeni na socio-ekonomskoj analizi stanja?*

Ciljevi, prioriteti i iz njih izvedene mjere izvedeni su iz SWOT analize kojom su sažeti i strukturirani nalazi iz poglavlja osnovne analize i poglavlja o pametnom, održivom i uključivom rastu. Analitička poglavlja sadržavaju dovoljno podataka, nalaza i zaključaka potrebnih za SWOT analizu i oblikovanje odgovarajućih SWOT tablica. SWOT analiza je tako osigurala dovoljno sudova i informacija potrebnih za formuliranje razvojnih problema a iz njih i razvojnih ciljeva. Slijed koraka od analize do mjera izveden je metodološki korektno, pa se ocjenjuje da su predloženi ciljevi, prioriteti i mjere dobro utemeljeni u osnovnoj socio-ekonomskoj analizi stanja.

- *Je li predložena strategija temeljena na u analizi identificiranim razvojnim poteškoćama, potrebama i potencijalima (snage i slabosti)?*
- *Je li predložena strategija oblikovana u skladu s u analizi prepoznatim trendovima i izazovima? (prilike i prijetnje)?*

Dobro uspostavljeni slijed analiza - SWOT - prioriteti - mjere na koji se ovdje treba stalno vraćati, doveo je do dobro utemeljenog nacrtu strategije što se može vidjeti u uravnoteženom oslanjanju na sve četiri sastavnice SWOT analize. Izrađivačima je savjetovano da paze na ravnotežu sastavnica kako strategija ne bi proizlazila pretežno iz slabosti, pretežno iz prilika itd. To je bilo potrebno jer su slabosti nagomilane u gospodarskoj krizi od 2008. godine na ovamo, činile popis dulji od ostala tri. Nakon razmatranja i komentiranja nekoliko prijedloga SWOT-a, konačni sadržaj tablica je dobro uravnotežen.

- *Da li bi se relevantnost strategije mogla ojačati dodatnim elementima analize?*

Već je rečeno da bi prikupljanje primarnih podataka (ankete, uvidi u računovodstvene podatke većih poduzeća i sl.) kojima bi analiza bila proširena bilo skupo i vremenski zahtjevno. Ocjenjuje se da u roku koji su izrađivači morali prihvatiti tako što nije bilo izvedivo, a upitno je da li bi se u proračun izrade mogla uvesti odgovarajuća stavka.

Nedostatak primarnih podataka nije, međutim, značajno ograničio izrađivače u izradi analitičkih poglavlja nacrtu strategije. Dodatni elementi analize povećali bi relevantnost Strategije ali ne bi značajno promijenili izvedene ciljeve i prioritete, a time ni mjere. Analiza koja je izvedena na osnovi sekundarnih podataka pružila je dovoljnu osnovu za izradu relevantne razvojne strategije.

6.5. Ocjena opravdanosti ciljeva, prioriteta i mjera

- *Jesu li ciljevi, prioriteti i mjere strukturirani u skladu s prepoznatim potrebama i mogućnostima regionalnog razvoja?*

Osnovna analiza naložena Smjernicama MRRFEU osigurala je osnovu za strukturirano prepoznavanje potreba i uočavanje razvojnih mogućnosti. Predmet analize je raščlanjen na društvo, gospodarstvo, okoliš i okvir upravljanja razvojem što se odrazilo u poglavljima o osnovnoj analizi, trima poglavljima o aspektima rasta (pаметan, održivi i uključiv) i poglavlju o razvojnom upravljanju. Time je omogućeno konzistentno strukturiranje razvojnih ciljeva, a zatim i prioriteta. Izrađivačima je savjetovano da okviru upravljanja razvojem kojem je u Smjernicama dodijeljen jedan redak teksta, posvete više pažnje i prostora, što je i učinjeno. Kapacitet nositelja provedbe je time bolje uočen i ocijenjen, a izgledi ostvarenja pojedinih prioriteta poboljšani.

- *Jesu li u iskazima ciljeva, prioriteta i mjera vidljivi naglasci na ključnim problemima i mogućnostima prepoznatim u analizi?*

Naglasci na ključnim problemima i mogućnostima uočljivi su u iskazima ciljeva, prioriteta a u konačnici i mjera. To je postignuto uspotavom slijeda *analiza - SWOT - vizija - ciljevi prioriteta - mjere* i stalnim vraćanjem na prethodne korake kako se slijed ni bi prekinuo. Početna miješanja razina na kojima su određivani ciljevi i prioriteti uklonjena su nakon nekoliko iteracija u kojima je ex ante evaluator komentirao prijedloge prioriteta, a izrađivači ga dorađivali ili upozoravali na već postignutu konzistentnost. Ovdje treba naglasiti da su izrađivači brzo savladavali metodološki know how i da je u fazi predlaganja prioriteta ex ante evaluacija prerasla u zajedničku izradu nacrtu.

- *Određuje li predložena strategija najbolji pristup zatečenom socio-ekonomskom stanju i korištenju prepoznatih prilika i mogućih izazova?*

Nacrt Strategije razvoja Zadarske županije izrađen je prema spomenutim Smjernicama za izradu županijskih razvojnih strategija MRRFEU koje su izrađene u skladu sa suvremenom metodologijom izrade strateških razvojnih dokumenata i prema napucima Europske komisije. Dobro strukturirana analiza, koraci izrade, očuvan slijed *analiza - SWOT - vizija - ciljevi prioriteta - mjere* i ostvarena participacija dionika ne ostavljaju u našim uvjetima prostor nekom boljem načinu izrade i boljem pristupu zatečenom stanju socio-ekonomskog razvoja.

6.6. Ocjena konzistentnosti nacrtu ŽRS

- *Je li strategija definirana konzistentno i da li su razvojni ciljevi i prioriteta jasni?*

Nakon što su na osnovi nalaza iz analitičkih poglavlja izvedena tri osnovna cilja (gospodarska konkurentnost i inovativnost, resursna učinkovitost i povećana i uravnotežena kvaliteta života), izrađivačima je savjetovano da predlože prioriteta i da povratnom spregom provjere da li svaki od njih doprinosi ostvarenju barem jednog cilja i da li ostvarenje pojedinih prioriteta remeti ostvarivanje drugih. Na taj način je za svaki od tri cilja formuliran konzistentan skup prioriteta koji jasno slijede iz svojih ciljeva. Ocjenjuje se da će se postizanjem prioriteta postići i cilj koji ih objedinjuje.

- *Jesu li definirani ciljevi usmjereni ka ostvarenja navedene vizije, a prioriteta ka ostvarenju definiranih ciljeva?*
- *Mogu li predložene mjere doprinijeti ostvarenju razvojnih ciljeva i prioriteta?*

Vizija navedena u nacrtu ŽRS („Zadarska županija je privlačna i gospodarski konkurentna regija uravnoteženog i održivog razvoja, prepoznatljive kulturne i prirodne baštine te visoke kvalitete života“) izvedena je iz tri osnovna cilja koji su pak izvedeni iz šireg skupa mogućih ciljeva. Izrađivačima je savjetovan takav postupak kako bi mogli formulirati ciljeve koji će obuhvatiti glavna razvojna usmjerenja i dovesti do suvisle razvojne vizije. Ciljevi su tako određivani u nekoliko iteracija. Iteracije su izvođene i prilikom razlaganja ciljeva na prioriteta.

Budu li provedene, mjere predložene u nacrtu ŽRS izmijenit će postojeće stanje i postojeća razvojna kretanja i tako doprinijeti ostvarenju navedenih prioriteta, a u konačnici i ciljeva. Ovdje treba upozoriti da su uz svaku mjeru navedene i aktivnosti koje trebaju pokrenuti provoditelji Strategije.

S obzirom da se istovremeno izrađivala i Strategija urbanog područja Zadra razvojni problemi urbanog područja u velikoj mjeri čine podskup skupa problema Zadarske županije. Treba, dakle, očekivati da će se dio mjera dvaju strategija preklapati. Kako je nadalje, Strategija urbanog područja Zadra imala prioritet zbog rokova korištenja ITU mehanizma i već je završena, izrađivači su upozoreni da ŽRS može svojim ciljevima i prioritetima dopuniti Strategiju urbanog područja. Izrađivači su upozoreni i da su indikativni sadržaj ŽRS i indikativni sadržaj Strategije urbanog područja praktički jednaki³ što znači da struktura analize jednako utječe na strukturu ciljeva i prioriteta u obje strategije.

Komplementarnost (dopunjavanje) ŽRS i ostalih razvojnih dokumenata kojima su određene javne politike je tako uzajamna jer mjere sektorskih javnih politika u praksi mogu dopuniti sektorske mjere iz ŽRS, dok mjere određene samom ŽRS mogu dopuniti mjere u više sektora i utjecati na provedbu više od jednog sektorskog programa.

Izrađivačima je savjetovano da uzmu u obzir ostale postojeće i anticipirane razvojne dokumente i pokušaju sagledati utjecaj jednih mjera na druge kako bi se, barem u tom dijelu nacrtu ŽRS, primakli razini integralnog razvojnog planiranja u smislu suvremene planerske metodologije koja objedinjuje prostorno i gospodarsko planiranje. Izrađivači su bili upućeni i na Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (NN - međunarodni ugovori 8/2012). Savjet je lako uvažen jer se problematika integralnog planiranja razmatra u Zadarskoj županiji već neko vrijeme ali,

³ Vidi Smjernice za izradu Strategije razvoja urbanih područja, praćenje njihove provedbe i vrednovanje, Verzija 1.0 MRRFEU, Zagreb, rujan 2015. Jedino podpoglavlje koje se treba nalaziti u sadržaju Strategije urbanog područja a u ŽRS ne treba, je ono o urbanom prijevozu.

objektivno, nije mogao biti proveden. Devet otočnih i 19 priobalnih općina, te 1 otočni i 5 obalnih gradova Zadarske županije spadaju u obalno područje Republike Hrvatske za koje slijedom Zakona o Protokolu treba izraditi integralni *obalni plan*, ali prilika da se ŽRS u cjelini izrađuje kao integralni razvojni dokument nije mogla biti iskorištena. Izrada takvog dokumenta obuhvatila bi multikriterijalno sagledavanje ciljeva i prioriteta, a trebalo bi i više podataka nego što je bilo dostupno. S obzirom da su sadržaj županijskih strategija i tijek izrade ionako zadani propisima, koraci ka integralnom planiranju su izostali, a nemogućnost izrade obalnog plana u SWOT analizi je svrstana u prijetnje.

6.7. Ocjena koherentnosti nacrtu ŽRS

- *Jesu li ciljevi i prioriteti jasno proizlaze iz ciljeva a ciljevi iz osnovnih nalaza analize?*
- *Jesu li ciljevi komplementarni? Ima li preklapanja ciljeva?*
- *Jesu li prioriteti i mjere u strategiji jasno razgraničeni? Da li su komplementarni?*
- *Postoji li sinergija ciljeva, sinergija prioriteta i sinergija mjera?*

Slijed „analiza - SWOT - vizija - ciljevi prioriteti - mjere“ na koji se ovdje treba stalno vraćati, ostvaren je, kao što je već rečeno, u cijelosti. To podrazumijeva da je dovoljno pažnje posvećeno jasnom raščlanjivanju ciljeva na prioritete i jasnoći samih ciljeva.

Izrađivače nije trebalo posebno savjetovati da se oslanjaju na „trokut održivosti“ to jest na određenje po kojem je razvoj održiv ako je održiv društveno, gospodarski i okolišno. Trokut održivosti je očito poslužio kao predložak prilikom određivanja kategorija pametni, održivi i uključiv rast, a takvo određenje je jamčilo komplementarnost ciljeva.

Izrađivačima je savjetovano da pristup korišten u određivanju ciljeva primijene i u određivanju prioriteta. Konzekventnim izvođenjem prioriteta koji su slijedili predložak pametnog održivog i uključivog rasta postignuta je i komplementarnost prioriteta.

Sinergija istovremenog provođenja mjera za postizanje ciljeva i prioriteta moći će se procijeniti tek u provedbi mjera i aktivnosti predviđenih Strategijom. Za sada se može ocijeniti da su prioriteti i iz njih izvedene mjere usklađene i da nema početnih prepreka postizanju sinergija.

6.8. Ocjena utjecaja

- *Jesu li pokazatelji ostvarenja ciljeva, prioriteta i mjera mjerljivi, relevantni i realistični?*
- *Koliko je vjerojatno da će se predloženim mjerama postići očekivana razina ostvarivanja ciljeva i utjecaj na socio-ekonomsku situaciju u Zadarskoj županiji?*

Mjerljivost, relevantnost i realističnost pokazatelja ovisi s jedne strane o tome što se sve pokazateljem želi pokazati, a s druge o dostupnosti i kontinuitetu pribavljanja podataka potrebnih da bi se vrijednosti pokazatelja izračunavale. Izrađivačima je savjetovano da formuliraju skup pokazatelja rukovodeći se potrebama praćenja učinaka mjera i da u početku pretpostave da će biti moguće doći do potrebnih podataka. Početni skup pokazatelja koji je formuliran pod tom pretpostavkom bio je gotovo sveobuhvatan. Konačni skup pokazatelja koji je formuliran na osnovi raspoloživih podataka mnogo je manji ali omogućuje formiranje vremenskih serija vrijednosti pokazatelja i dugoročno praćenje učinaka mjera. Nacrt ŽRS tako predlaže mjerljive i realistične pokazatelje zasnovane na dovoljno visokoj vjerojatnosti osiguranja potrebnih podataka.

Predložene mjere i aktivnosti su dovoljno obuhvatne i dovoljno dobro strukturirane da pokrenu promjene postojećeg stanja i obilježe županijsku svakodnevicu. Od mjera se izvjesno može očekivati minimalni učinak, a koliko će biti ostvareno i preko toga, ovisit će o institucionalnom kapacitetu provoditelja i eksternim činiteljima koji su dobro pobrojani u rubrici *Prijetnje* SWOT analize. Izrađivačima je stoga savjetovano da poglavlju Okvir upravljanja razvojem u Analizi stanja posvete više pažnje nego što to nalažu Smjernice MRRFEU, što je i učinjeno (već je rečeno da će Strategija razvoja Zadarske županije po tome odskakati od ostalih). Stupanj ostvarenja ciljeva bit će predmetom analize provedbe Strategije.

6.9. Opća ocjena provedbenih poglavlja nacrtu ŽRS

- *Je li iz provedbenih poglavlja jasno kako će se financirati provedba mjera predviđenih strategijom?*

U poglavlju o provedbi Strategije zadarske županije naglašeno je da su procjene i izvori financijskih sredstava potrebnih za realizaciju svake pojedine mjere prikazani u Akcijskom planu. Akcijski plan je sastavni dio Strategije koji se može usvojiti kad i Strategija ali svakako predstavlja zaseban provedbeni dokument za trogodišnje razdoblje njene provedbe. U Nacrtu je stoga naveden financijski okvir koji po ciljevima i prioritetima navodi potrebna sredstva u narednom trogodišnjem razdoblju i u razdoblju provedbe Strategije (do 2020). Navedeni su i izvori financiranja (lokalni, županijski, i državni proračun te Fondovi EU) i informativna tablica o alokaciji sredstava iz ESI fondova za RH do 2020. godine. Izrađivači su učinili i korak više i naveli 10 strateških projekata s referencom na odgovarajući cilj i prioritete i procjenom potrebnih sredstava. Financiranje provedbe Strategije je tako korektno uokvireno i dobar je naputak izrađivačima Akcijskog plana.

- *Je li jasna podjela institucionalnih nadležnosti u provedbi strategije?*

U provedbenom poglavlju nacrtu dobro je opisan provedbeni mehanizam u kojem su jasno određene funkcije Županijske skupštine, Županijskog partnerskog vijeća, Agencije za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA, te županijske uprave. Izrađivači su i ovdje učinili korak više i raspodjelili provedbene poslove na 8 upravnih odjela tako da je svakom odjelu dodijeljena provedba određenog broja mjera (najviše 30, najmanje 3). Kako Strategiju neće provoditi samo upravni odjeli uz svaki odjel su navedeni i ostali provoditelji koji će morati preuzeti dio posla na sebe (javna poduzeća, ustanove u kulturi, JLS, uprave zaštićenih područja, organaizacije civilnog društva, LAGURi, turističke zajednice, HZZ itd.). Podjela institucionalnih nadležnosti je tako jasna do posljednje mjere, a prilikom usvajanja strategije će biti jasno i da je provedba Strategije zadatak mnogih dionika.

- *Je li institucionalni sustav za provedbu strategije kvalitetno osposobljen i adekvatan?*

Izrađivači su podijelili provedbene poslove na 8 županijskih upravnih odjela na osnovi njihovih nadležnosti, broja službenika i njihove kvalifikacijske strukture, te ukupne organizacijske strukture županijske uprave. Kako izrađivači imaju dosta iskustva i iz dosadašnje suradnje sa županijom mogli su donositi i kvalitativne zaključke o institucionalnom kapacitetu upravnih odjela. Uz to, izrađivači su vodili izradu Strategije razvoja urbanog područja Zadra pa imaju uvid u gradske provedbene poslove koji se uz odgovarajuću organizaciju i suradnju mogu obavljati u suradnji s županijskom upravom. Ocjenjuje se da izrađivači dobro procijenili sposobnost institucionalnog sustava za provedbu Strategije.

- *Je li jasno kako će se pratiti i evaluirati provedba strategije?*

Sustavno praćenje provedbe politike regionalnog razvoja određeno je Zakonom o regionalnom razvoju i Pravilnikom o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija. Njima je određeno da Županija podnosi godišnje Izvješće o provedbi nadležnom ministarstvu (MRRFEU). Izrađivačima je ovime zadan okvir u kojem su trebali odrediti kako će se pratiti i evaluirati provedba Strategije. Izrađivaču je savjetovano da preuzme glavninu ovog posla s obzirom da od svih institucija u županiji imaju najbolji uvid u ukupne razvojne djelatnosti, a nakon izrade ŽRS i Strategije urbanog područja Zadra i najviše iskustva. Savjetovano je da ZADRA NOVA svakako preuzme praćenje provedbe, a po mogućnosti i evaluaciju.

6.10. Ocjena komunikacijske strategije ŽRS

- *Sadrži li komunikacijska strategija županije jasno definirane ciljeve, mjere, aktivnosti, nositelje i vremenski plan komunikacijskih aktivnosti?*
- *Jesu li predviđene mjere i aktivnosti primjerene postizanju definiranih ciljeva?*

Komunikacijska strategija je, u skladu sa Smjernicama, izrađena kao prateći provedbeni dokument. Ciljevi i i ciljne skupine dionika utvrđeni su na samom početku izrade nacrtu ŽRS tako da se sve vrijeme znalo da informacije o razvojnim ciljevima, prioritetima i mjerama treba širiti i među dionicima u županiji i šire među odgovarajućim institucijama na državnoj razini. Opći cilj Komunikacijske strategije je stoga dobro odmjereno: „pridonijeti boljem shvaćanju značaja i uloge Županijske razvojne strategije Zadarske županije ne samo na regionalnoj, već i na onoj središnjoj razini koja određuje daljnji razvoj politike regionalnoga razvoja Republike Hrvatske kao i boljem poznavanju njezinog sadržaja od strane svih dionika regionalnog razvoja u Zadarskoj županiji.“ Četiri posebna cilja su dobro izvedena iz općeg.

Komunikacijska strategija ŽRS usklađena je sa standardnim načelima takvih dokumenata. To su jasnoća, razumljivost, ažurnost i potpunost informacija o izradi, a kasnije i o provedbi Strategije. Najvažniji dio Komunikacijske strategije je onaj o ciljnim skupinama dionika koje treba stalno obavještavati o provedbi ŽRS i podsjećati ih da mogu i trebaju utjecati na provedbu. Iako se na prvi pogled čini da partnere u provedbi Strategije ne treba posebno obavještavati (poslovi i zadaci su im zadani u provedbenom dijelu ŽRS) izrađivači su dobro uočili da baš oni čine najvažniju ciljnu skupinu komunikacijske strategije. Partnera u provedbi je mnogo i djelatnosti jednog ne moraju i najčešće ne bi ni bile poznate drugima. Provoditelj Komunikacijske strategije stoga treba voditi posebnu brigu o obavještavanju unutar skupa provoditelja.

Slijedeća ciljna skupina su potencijalni korisnici, koji moraju biti obavještavani o mogućnostima financiranja razvojnih projekata i drugim vrstama podrške. Sljedeća ciljna skupina je opća javnost koja mora biti obavještavana o projektima od javnog značaja. Ocjenjuje se da su ciljne skupine dobro izabrane i rangirane po važnosti.

Glavni provoditelj Komunikacijske strategije je agencija ZADRA NOVA koja će u provedbi surađivati sa županijskom upravom i jedinice lokalne samouprave na području županije. Izrađivači su dobro razradili 4 komunikacijska cilja i mjere i aktivnosti koje iz njih proizlaze. Opširvano je uočeno da provedba komunikacijske strategije treba biti kontinuirana aktivnost pa su tom prilagođeni i navedeni pokazatelji. Dinamika provedbe navedena u prethodnim poglavljima Nacrta pokazuje da će značaj Komunikacijske strategije rasti tijekom provedbe razvojnih mjera i konkretnih projekata koje treba

komunicirati na vrijeme kako bi se izbjegli komunikacijski šumovi i nesporazumi. Ovaj, dobro odmjereni prateći dokument treba provoditi s jednakom pažnjom kao i samu ŽRS.

6.11. Ocjena kvalitete sastava i rada Partnerskog vijeća i procesa konzultacija

- *Jesu li u proces programiranja na adekvatan način uključeni svi relevantni dionici, te da li je proces konzultacija bio uključiv i interaktivan?*
- *Kakva je kvaliteta sastava Partnerskog vijeća? Predstavlja li ono sve potrebne dionike i djeluju li oni na principima konsenzusa, jednakosti i transparentnosti?*

Naručitelj Zadarska županija i izrađivač Strategije agencija ZADRA NOVA dobro su surađivali i zajednički planirali participativni proces izrade. Sastanci Partnerskog vijeća i sastanci radnih i fokus skupina dogovarani su zajednički. Čak 13 fokus skupina održalo je sastanke početkom izrade nacрта, a fokus skupina za turizam sastala se još jednom u fazi izrade u kojoj su razmatrani ciljevi i prioriteti. Radne skupine na kojima su raspravljane teme ruralnog razvoja i uključivog, pametnog i održivog rasta održale su 3 sastanka svaka. Ocjenjuje se da su posredstvom Partnerskog vijeća i spomenutih skupina razvojni dionici adekvatno uključeni u izradu Nacrta Strategije.

Partnersko vijeće je okupilo predstavnike županijske uprave, predstavnike Županijske skupštine predstavnike Grada Zadra i ostalih gradova na županijskom području te predstavnike ostalih jedinica lokalne samouprave odabranih tako da budu predstavljene JLS iz svih pet skupina određenih prema službenom indeksu razvijenosti. U Partnerskom vijeću djeluju i predstavnici razvojnih agencija, a civilni sektor predstavljaju udruge i lokalne akcijske grupe. Privatne poduzetnike predstavljaju Županijska komora Zadar i Udruženja obrtnika Zadar. Partnersko vijeće održalo je 4 sjednice. Na prve tri usvojene su pojedine cjeline Strategije a na zadnjoj, četvrtoj, i cijeli strateški dokument.

Evidencija je uredno vođena, a popisi sudionika sastanaka i sjednica upućuju na zadovoljavajuću pokrivenost tema i sektora. Sastanci skupina i sjednice vijeća zakazivani su po završetku pojedinih faza izrade kako bi se i formalno moglo započeti sa slijedećom fazom, a zapisnici svjedoče o zainteresiranosti, a redovno i o kompetenciji sudionika. Ex ante evaluator je prisustvovao većini sastanaka Partnerskog vijeća i radnih i fokus skupina.

6.12. Ocjena usklađenosti Strategije razvoja Zadarske županije sa Strategijom razvoja RH i drugim planskim dokumentima

- *Je li ŽRS Zadarske županije usklađena s Nacionalnom strategijom regionalnog razvoja*
- *Je li ŽRS usklađena s potrebama i kriterijima raspoloživih izvora financiranja*
- *Usklađenost s Pravilnikom o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (NN 121/2015)*

Usklađenost sa Strategijom regionalnog razvoja ostala je upitnom jer važeća Strategija za razdoblje 2011-2013 određuje ciljeve koji više nisu relevantni, a nova strategija za razdoblje do 2020 još nije usvojena. Na Strategiju do 2020.godine se ipak moglo donekle osloniti jer su predstavnici Zadarske županije a i sami izrađivači ŽRS sudjelovali u radionicama na kojima su raspravljani ciljevi i prioriteti buduće nacionalne politike regionalnog razvoja. Tim radionicama prisustvovao je i ex ante evaluator. Rezultati radionica i zaključci sa sjednica Partnerskog vijeća Strategije regionalnog razvoja korišteni su u izradi ŽRS kao neformalne ali relevantne smjernice.

Kao što je već rečano u Nacrtu je stoga naveden financijski okvir sredstava potrebnih u narednom trogodišnjem razdoblju i u razdoblju provedbe Strategije do 2020. Navedeni su i izvori financiranja i tablica o alokaciji sredstava iz ESI fondova za RH do 2020. godine.

Financiranje provedbe Strategije je tako korektno uokvireno, dobar je napatk izrađivačima Akcijskog plana, a sama Strategija je usklađena s potrebama i kriterijima raspoloživih izvora financiranja.

Izrađivači su od početka do kraja izrade Nacrta Strategije slijedili službene naputke Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Nacrt je tako izrađen u skladu sa spomenutim Pravilnikom o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija i Smjernicama za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe i njihova 4 dodatka.

7. Zaključak

Nacrt Županijske razvojne strategije Zadarske županije izrađen je slijedom Pravilnika o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (NN 53/2010) i Smjernica za izradu županijskih razvojnih strategija, praćenje i vrednovanje njihove provedbe, Verzija 1.0, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU od rujna 2015. Izrađivači su uvažili sve naputke iz Pravilnika i Smjernica vodeći pritom računa o ne malom broju razvojnih dokumenata na županijskoj, nacionalnoj i europskoj razini.

Nacrt ŽRS je prethodno vrednovan u produktivnoj komunikaciji izrađivača i ex-ante evaluatora. Obavljeni su svi potrebni sastanci i konzultacije. Odgovornosti su bile jasno razgraničene, ciljevi vrednovanja utvrđeni, a metodologija vrednovanja usklađena s Pravilnikom o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja. Izrada Nacrta ŽRS je tako upješno privedena kraju, a participativni način izrade došao je do punog izražaja.

Nacrt ŽRS navodi sve analitičke nalaze potrebne za izvođenje razvojnih ciljeva, prioriteta i mjera i obuhvaća sve relevantne vidove društvenog i gospodarskog razvoja županije. Analiza, izvođenje ciljeva i vizije i određivanje prioriteta korektno su smješteni u razvojni kontekst Republike Hrvatske, a, gdje je bilo potrebno, i u razvojni kontekst EU. SWOT analiza je obavljena korektno, a slijed *Osnovna analiza - SWOT - prioriteti - mjere* je jasno vidljiv. Ciljevi, prioriteti i mjere strukturirani su u skladu s prepoznatim razvojnim potrebama i mogućnostima. Nacrt Županijske razvojne strategije Zadarske županije ocjenjuje se relevantnim, opravdanim, konzistentnim, koherentnim i dobro pripremljenim za upućivanje u postupak donošenja.