
**Ex ante evaluacija Plana
razvoja Požeško-
slavonske županije (PSŽ)
za period 2021-2027.**

*Završno izvješće o provedenom
postupku prethodnog vrednovanja
Plana razvoja Požeško-slavonske
županije (PSŽ) za period 2021-2027.*

**Institut za razvoj i međunarodne
odnose, Zagreb**

Zagreb, 20. studeni 2021.

IRMO

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Metodološki pristup korišten prilikom realizacije vrednovanja	3
3. Vrednovanje tijekom pojedinih faza izrade Plana razvoja PSŽ.....	5
3.1. Vrednovanje analize stanja, SWOT analize i analize razvojnih potencijala i potreba.	5
3.2. Vrednovanja predloženog strateškog okvira i opisa posebnih ciljeva i mjera	6
3.3. Vrednovanje zadnje faze u izradi Plana razvoja PSŽ	8
4. Zaključak	9

1. Uvod

Postupak vrednovanja u tijeku izrade **Plana razvoja Požeško-slavonske županije za period 2021.- 2027.** (u daljnjem tekstu: Plan razvoja PSŽ) temelji se na pristupu, ključnim načelima i kriterijima provedbe postupka vrednovanja koji su propisani Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja („Narodne novine“, broj 66/19.).

Prethodno vrednovanje (ex-ante evaluacija), provodilo se tijekom cjelokupnog procesa izrade Plana razvoja PSŽ kako bi se pomoglo izrađivaču Plana (regionalnom koordinatorskom tijelu) u svim fazama izrade nacrtu Plana, osiguralo neovisno stručno mišljenje da je, među ostalim, Plan razvoja u najvećoj mogućoj mjeri relevantan te da je postignuta neophodna unutarnja i vanjska usklađenost (koherentnost). U svakoj fazi izrade Plana razvoja PSŽ provjeravalo se da li su zaključci prethodnog vrednovanja inkorporirane u naredne zaprimljene nacрте Plana .

Tijekom realizacije postupka vrednovanja, zadaci evaluatorskog tima su bili prvenstveno usmjereni na slijedeće:

- ocjenu izrađene Analize stanje, s posebnom usmjerenošću na ključna razvojna ograničenja za daljnji razvoj Županije ali i na pozitivne okolnosti, čije osnaživanje će u predstojećem razdoblju biti osnova za jačanje gospodarskog i društvenog razvoja Županije;
- na ocjenu SWOT analize, tj. utvrđenih snaga, slabosti, prijetnji i prilika te provjeru da li su svi navodi relevantni, ispravno utvrđeni te da li je vidljiva koherentnost (usklađenost) u odnosu na prethodno izrađenu Analizu stanja;
- na ocjenu izrađene Analize potencijala i potreba;
- na izrađen i opisan Strateški okvir;
- na izrađen tekstualni dio te Excel tablicu Plana razvoja PSŽ, u skladu sa Uputama dobivenim od strane Ministarstva regionalnoga razvoja i EU fondova u srpnju 2021. godine.

2. Metodološki pristup korišten prilikom realizacije vrednovanja

Primijenjena metodologija bila je u potpunosti usklađena sa spomenutim Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja a ključni značaj u svim fazama vrednovanja pridao se primjeni uobičajenih (Pravilnikom određenih) kriterija za prethodno vrednovanje planskog dokumenta.

Vodilo se računa o činjenici da su primijenjeni kriteriji vrednovanja međuvisni u svim fazama vrednovanja izrade Plana razvoja PSŽ te su poslužili kao osnova za formuliranje evaluacijskih pitanja.

Prilikom realiziranog vrednovanja koristili su se slijedeći ključni kriteriji vrednovanja:

– **Važnost (relevantnost)** kojom je provjereno da li su prioriteti, posebni ciljevi i mjere Plana utemeljeni na stvarnim potrebama i razvojnim potencijalima PSŽ, tj. provjeru razine u kojoj su mjeri predloženi posebni ciljevi i mjere opravdani u odnosu na ključna istaknuta razvojna ograničenja i potrebe u tri izrađene analize.

– **Djelotvornost (efektivnost)** kojom se razmatra već u fazi izrade Plana do koje mjere je moguće očekivati da li će se ostvariti planirani posebni ciljevi.

– **Usklađenost (koherentnost)**, kriterij kojim se razmatra da li je ostvarena unutarnju i vanjska usklađenost Plana razvoja. Posebna pažnja se pridala ovom kriteriju i to:

- unutarnjoj usklađenosti, s obzirom da su tri izrađene analize poslužile kao osnova za izradu strateškog okvira plana, koji, gledano „unatrag“, mora biti u cijelosti usklađen sa navodima iz Analize stanja, SWOT analize i Analize razvojnih potencijala i potreba. Kad je spomenuta usklađenost vidljiva, moguće je konstatirati da je postignuta nužna interventna logika Plana-.
 - Vanjskoj usklađenosti, s obzirom da je bilo nužno provjeriti da li su nalazi a poglavito prijedlozi u okviru strateškog okvira usklađeni sa ključnim nacionalnim strateškim dokumentima. Naime, spomenuta usklađenost podrazumijeva usklađenost između ciljeva Plana županije s ciljevima drugih nadovezanih javnih politika. Ključna provjerenost odnosila se na Nacionalnu razvojnu strategiju RH do 2030. godine (NRS 2030.)
- **Komplementarnost** - ovaj kriterij razmatra da li su predloženi ciljevi i mjere komplementarni, tj. da li je vidljiv međusobni podržavajući, međuosnažujući efekat mjera i ciljeva a što je izuzetno značajno radi postizanja poželjne sinergije predloženih intervencija.

Dodatni kriteriji kojima se pridavala važnost bili su:

- **Koncentracija** na ključno s obzirom da su raspoloživi resursi oskudni te uvažavajući činjenicu da veliki dio zacrtanog u okviru Županijske razvojne strategije PSŽ za prethodno razdoblje nije mogao biti ostvaren upravo iz tog razloga.
- **Jasnoća** - jednostavni, kratki, operativni i jasan te nedvosmislen stil pisanja uobičajen za strateški plan.
- **Održivost** – kriterij uobičajen u većoj mjeri za vrednovanje u tijeku provedbe te nakon provedbe razvojnih strategija/planova. No slijedom izazova vezano za održivi razvoj,

ali i razmatranje održivosti predloženih strateških projekata, ovom kriteriju je uputno pridati pažnju već tijekom realizacije prethodnog vrednovanja.

Vrednovanje se realizirano na slijedeće načine:

- U okviru dva isporučena formalna fazna izvještaja, s osvrtom na zaprimljene nacрте temeljem primjene evaluacijskih kriterija koja se standardno koriste za svaku fazu izrade planskog dokumenta. Prvi izvještaj isporučen je 15. lipnja 2021. godine a drugi izvještaj 3.10. 2021. godine.
- U okviru internih, neformalnih kraćih izvještaja/osvrta na zaprimljene dijelove Nacrta pojedinih poglavlja Plana razvoja PSŽ.
- Direktnim unosom komentara u zaprimljene Nacrte u svrhu olakšavanja Izrađivaču Plana razvoja PSŽ što lakši i ispravniji unos komentara.
- Putem kontinuiranih rasprava i zajedničkog promišljanja oba tima, usmenim i pismenim putem, vezano za dileme i pitanja kojih je bilo u svim fazama, a poglavito u zadnjoj fazi izrade Plana razvoja PSŽ.

Prilikom realizacije vrednovanje **posebna se pažnja kontinuirano pridavala podizanju svijesti, razumijevanja i znanja o vrednovanju, kao i strateškom planiranju u cjelini**. S tom namjerom, tri prezentacije evaluatorskog tima su pripremljene i prezentirane članovima radne skupine te dvije članovima Partnerskog Vijeća PSŽ. Prva prezentacija je u potpunosti bila edukativne prirode, usmjerena na podizanje razumijevanja procesa koji je tek trebao uslijediti.

Prezentacije su prezentirane radnoj skupini 12.2.2021. godine, 26.3.2020. godine te 7.6. 2021. godine. Prezentacija na 11. sjednici Partnerskog Vijeća održana je 15.9.2021. a finalna prezentacija, sa sažetkom cjelokupnog procesa evaluacije, te ocjenom izrađenog Plana razvoja PSŽ održana je na 12. sjednici Partnerskog Vijeća županije, održane 19.10. 2021. godine.

Također, evaluatorski tim je dužnu pažnju posvetio provjeri participativnosti tijekom procesa izrade svih dijelova Plana razvoja PSŽ. A u što se tim mogao uvjeriti upravo kroz sudjelovanje na svim radionicama organiziranim tijekom procesa izrade Plana razvoja PSŽ.

3. Vrednovanje tijekom pojedinih faza izrade Plana razvoja PSŽ

3.1. Vrednovanje analize stanja, SWOT analize i analize razvojnih potencijala i potreba.

Ključni kriteriji primijenjeni u ovoj fazi vrednovanja Plana razvoja PSŽ bili su:

- Relevantnost
- Koncentracija na ključno
- Unutarnja usklađenost/koherentnost
- Jasnoća

Vrednovanju spomenutih triju analiza pridala se posebna važnost iz razloga jer su osnova za sve naredne korake u izradi Plana. Ukoliko jedna od analiza nije besprijekorno odrađena, to bi se odrazilo na kvaliteti naredne dvije analize te, ključno, na strateškom okviru. Iz tog razloga, primijenjena su uobičajena evaluatorska pitanja vezano za načela relevantnosti te koncentracije na ključno te su Izrađivaču plana sugerirana poboljšanja vezano za:

- Relevantnost pojedinih navoda, sa sugestijama za koncentraciju isključivo na ključne probleme, potrebe i razvojni potencijal Županije
- Ponavljanja i manje kontradiktornosti
- Sažimanje teksta, sa direktnim označavanjem dijelova sugeriranih za kraćenje
- Ujednačenost navoda u zbirnim tablicama iza svakog razvojnog segmenta
- Usporedbe sa stanjem u RH i EU
- Navođenje trendova koji su ključni za razmatranje ocjene stanja u pojedinim razvojni područjima
- Nedostatne ocjene stanje u pojedinim razvojnim segmentima, nedostatne a relevantne navode iz Analize stanja koji bi se morali prikazati i u SWOT analizi
- Provjeru unutarnje usklađenosti tri analize, poglavito navedenog u SWOT analizi u odnosu na Analizu stanja
- Sugestije vezano za manje kontradiktornosti i neispravno pozicionirane SWOT elemente
- Provjera i sugestije vezano za jasnoću i stil pisanja uobičajen za strateški dokument
- Tehničke sugestije

U cjelini, relevantnost, koncentracija i unutarnja vertikalna logika tj. unutarnja usklađenost/koherentnost, dosljednost i ujednačenost ključnih nalaza u sve tri analize je bila u fokusu prosudbe evaluatorskog tima.

Zaprimiti drugi te treći nacrt spomenutih analiza potvrdili su da su sve sugestije evaluatorskog tima usvojene od strane Izrađivača Plana razvoja PSŽ te da spomenute analize mogu poslužiti kao mjerodavna i argumentirana osnova za izradu strateškog dijela Plana razvoja PSŽ.

3.2. Vrednovanja predloženog strateškog okvira i opisa posebnih ciljeva i mjera

Prilikom ocjenjivanja strateškog okvira i popratnih opisa evaluatorski tim je posebno bio usmjeren na prosudbu inputa slijedom korištenje evaluatorskih pitanja¹ koja su se poglavito odnosila na slijedeće ključne kriterije evaluacije:

¹ Izrađivaču Strategije su u prvom Izvještaju dostavljena sva evaluacijska pitanja koja su korištena u okviru pojedinih kriterija evaluacije prilikom prosudbe svake faze u izradi Plana razvoja PSŽ.

- **unutarnju koherentnost/usklađenost**, tj. cjelokupnu internu vertikalnu interventnu logiku Plana razvoja PSŽ
- **vanjsku koherentnosti/usklađenost** u odnosu na nadređene ključne strateške programe na nacionalnoj razini a poglavito u odnosu na NRS 2030.
- **relevantnost** svakog elementa naznačenog u strateškom okviru uključujući predložene pokazatelje ishoda za posebne ciljeve ali i pokazatelje rezultata za mjere
- **komplementarnost** posebnih ciljeva te komplementarnost mjera u okviru svakog posebnog cilja ali i mjera u cjelini, gledajući sveukupni strateški okvir usmjeren ka ostvarivanju utvrđene vizije razvoja
- **dosljednost** u navođenju mjera u odnosu na prvu nadređenu razinu (posebne ciljeve) te posebnih ciljeva u odnosu na prioritete
- **jasnoću izričaja**
- **djelotvornost/efektivnost**, tj. usmjerenost prema rezultatima i budućim utjecajima intervencije. Provjera pokazatelja je u ovom dijelu bila također značajna.

Posebna pozornost je pri tome bila usmjerena na provjeru:

- vanjska/vertikalna usklađenosti prioriteta i posebnih ciljeva sa Nacionalnom razvojnom Strategijom RH do 2030.
- ispravno utvrđenu hijerarhiju prioriteta, posebnih ciljeva i mjera
- međusektorsku komplementarnosti posebnih ciljeva i mjera
- ispravne formulacije prioriteta, posebnih ciljeva i mjera
- provjeru da li su ciljevi ostvarivi i izazovni, te mjerljivi
- provjeru da li je predložen prikladan i izbalansiran broj prioriteta, ciljeva i mjera
- provjeru pozicioniranja posebnih ciljeva i mjera – (s obzirom da mjere pozicionirane pod krivim posebnim ciljem mogu predstavljati ograničenje prilikom provedbe)
- provjeru da li ima preklapanja (srodne mjere)
- provjera razina (mjere su zapravo projekti, prioritete su zapravo mjere)
- jasnoća opisa i formulacija

Ključni značaj se pridao spomenutoj komplementarnosti mjera koja je ocijenjena vrlo pozitivno. Poglavito je vidljiva kod drugog i trećeg prioriteta, te primjerice, mjera u okviru slijedećih posebnih ciljeva: 2.3. (Osigurati uvjete za zdrav i aktivan život, posebnog cilja 2.4. (Očuvati i promovirati kulturnu baštinu). Daljnji primjeri odlične moguće komplementarnosti su PC 3.2. (Unaprijediti sustav prostornog i strateškog planiranja te PC 3.3. (Ojačati otpornosti na krizne situacije.) Efekt međuosnažujućeg djelovanja mjera vidljiv je i na nizu drugih mjesta u strateškom okviru Plana razvoja PSŽ

Kod opisa posebnih ciljeva i mjera provjeravale su se formulacije, navedene aktivnosti, indikativni projekti, navedene vrijednosti i pokazatelji.

Komentari i sugestije za provjeru inkorporirani su direktno u tekst kako bi izrađivaču Plana bilo što lakše unijeti predložene korekcije te nadopune, ili, maknuti iz teksta manje važne navode koji bi umanjili koncentraciju na ključne aktivnosti/projekte u predstojećem razdoblju.

Napominjemo da je strateški okvir bio jako dobro izrađen već u prvom nacrtu. Nije bilo većih propusta i u osnovi su svi ključni kriteriji evaluacije bili zadovoljeni te odgovori na većinu evaluacijskih pitanja bili pozitivni već u prvom zaprimljenom nacrtu svakog pojedinog dijela strateškog okvira.

3.3. Vrednovanje zadnje faze u izradi Plana razvoja PSŽ

Zadnja faza vrednovanja je bila usmjerena na provjeru usklađenosti svih inputa sa spomenutim novim Uputama za izradu Planova razvoja koje je objavilo MRRFEU u srpnju 2021. godine.

Ključna usmjerenost procesa vrednovanja bila je na:

- Sugeriranju i provjeri strukture tekstualnog dijela Plana koji je podrazumijevao bitno preslagivanje svih izrađenih analiza i priloga.
- Provjeru da li je sve prethodno izrađeno i vrednovano, uneseno na ispravan i od strane MRRFEU sugeriran način
- Navođenje i provjeru izrade ključnih novih dijelova – Indikativnog financijskog okvira i Terminskog plana
- Provjeru pokazatelja ishoda za posebne ciljeve
- Provjera da li su predloženi strateški projekti prikladni za odabir te u pravom smislu „strateški“
- Provjeru opisa posebnih ciljeva u skladu sa novom strukturom i sugeriranim sadržajem
- Provjeru pozicioniranja i opisa strateških projekata
- Provjeru svih podataka unesenih u prvi te konačni Nacrt ključnog dijela programa - Excel tablicu Plana

Ključni evaluatorski kriteriji koji su se koristili u ovoj fazi su bili:

- Djelotvornost
- Koherentnost (unutarnja i vanjska)
- Relevantnost
- Jasnoća

Komentari na inpute u ovoj fazi isporučeni su Izrađivaču Strategije u Drugom ex-ante izvještaju 3.10. 2021.

Pristup u ovoj fazi vrednovanja bio je operativniji, uz kontinuirano neformalno komentiranje, usmene rasprave i razmjenu stavova te žurno slanje reakcija. Ovo se pokazalo kao jedino moguće i pragmatično rješenje s obzirom na vremensko ograničenje koje je uslijedilo nakon dobivenih novih Uputa MRRFEU, te interno zadanih rokova vezao za završetak Plana. Slijedom primjene spomenutih kriterija vrednovanja, pokazalo se da je Tekstualni dio plana strukturno i **sadržajno usklađen sa novim Uputama MRRFEU**. Ovo je bilo i očekivano s obzirom da su sve dileme i otvorena pitanja u neformalnoj komunikaciji s Izrađivačem Plana razvoja PSŽ bile već raspravljene. U drugom izvještaju

je istaknuto da su neka poglavlja, kao što je to Poglavlje 7. (Indikativni financijski okvir s prikazom financijskih pretpostavki za i provedbu posebnih ciljeva Plana razvoja) zaista uzorno izrađen. Neznatne korekcije su sugerirane kod pokazatelja.

S aspekta kriterija relevantnosti nije bilo propusta, samo su sugerirana određena kraćenja. Vezano za jasnoću i dosljednost, sugerirane su manje dorade te manje izmjene kako ne bi bilo ponavljanja prilikom opisa posebnih ciljeva i mjera, a čiji opisi se neminovno vežu uz realizaciju posebnih ciljeva, kao što se opisi posebnih ciljeva vežu uz opise prioriteta. U finalnom zaprimljenom Nacrtu je bilo vidljivo da su sve sugestije uvažene te je dosljednost i jasnoća iskaza bila time izraženija.

Prosudba zadnjeg zaprimljenog Nacrta je omogućila još jednom konačnu provjeru i unutarne i vanjske koherentnosti Plana razvoja PSŽ, s obzirom da je novo kreiranim tablicama, kao i u Excel tablici Plana, ova usklađenost bila još lakša za provjeru a slijedom sugeriranih smjernica u Uputama MRRFEU da se usklađenost posebnih ciljeva sa SC iz NRS 2030 vidljivo mora istaknuti. Provjera je potvrdila da je u potpunosti postignuta vanjska usklađenost posebnih ciljeva plana sa ciljevima iz Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. godine. Ova se usklađenost pokazala uzornom iz svih tabličnih priloga u kojima je bila jasno istaknuta.

Vezano za prethodno navedeno, provjerena je još jednom interventna vertikalna ali i horizontalna logika Plana razvoja PSŽ i potvrđeno je da je ona u potpunosti postignuta. Naznačen je niz prijedloga usmjeren na uklanjanje manjih nejasnoća te postizanja bolje dosljednosti u poglavljima u okviru tekstualnog dijela Plana. Izrazita pažnja se pridala ključnim spomenutim poglavljima Plana razvoja PSŽ – šestom i sedmom poglavlju, s obzirom da su upravo ta poglavlja, uz Excel tablicu plana ključna za djelotvornu i učinkovitu provedbu Plana razvoja PSŽ.

Uz opće komentare, svi izdvojeni specifični komentari te tehničke sugestije navedene u Drugom izvještaju su u potpunosti prihvaćeni od strane Izrađivača Plana razvoja PSŽ.

4. Zaključak

- Suradnja evaluatorskog tima i Izrađivača Plana razvoja PSŽ bila je kontinuirana, interaktivna i vrlo bliska te je uključivala niz izrazito svrhovitih sadržajnih i metodoloških rasprava što je izuzetno olakšalo postizanje ciljeva vrednovanja.
- Temeljem provedenog postupka prethodnog vrednovanja, evaluatori ocjenjuju da Plan razvoja PSŽ odgovara svrsi i ciljevima koji se njime žele postići, da je izrađen u skladu s metodama i standardima strateškog planiranja te da predstavlja dobar instrument/alat za provedbu županijske razvojne politike. Izuzetno nam je drago da je Izrađivač Plana razvoja PSŽ u sve dijelove Plana ugradio novije razvojne teme koje su vrlo važne za daljnji razvoj Županije, a vezano za koje se prostor u Hrvatskoj tek otvara. Prethodno obrazloženo smatramo neophodnom i vrlo značajnom pretpostavkom za uspješnu provedbu Plana razvoja PSŽ.

- Vidljivo je bilo da je izrađivač Plana vodio brigu kako bi se u ovim nepovoljnim okolnostima osigurali uvjeti za maksimalnu moguću participativnost i sudjelovanje svih relevantnih dionika u svim fazama izrade Plana razvoja PSŽ. Ovo je bilo vidljivo na svim radionicama kao i na dvije sjednice Partnerskog Vijeća. Partnerski pristup je dodatno bio omogućen tijekom procesa javnog savjetovanja koji je slijedio nakon izrade finalne verzije Plana razvoja PSŽ.
- U finalnoj verziji Plana razvoja PSŽ vidljivo je da su usvojeni svi prijedlozi i sugerirane izmjene od strane evaluatorskog tima. Pri tome je Izrađivač plana izuzetno vodio brigu da se u Plan razvoja PSŽ u potpunosti inkorporiraju sve smjernice dobivene u Uputama za izradu Planova razvoja od strane MRRFEU u srpnju 2021. godine.

Slijedom svih obrazloženja, ocjenjujemo izrađen Plan razvoja PSŽ vrlo kvalitetnim te odličnom osnovom za djelotvornu i učinkovitu provedbu razvojne politike Požeško-slavonske županije u narednom srednjoročnom razdoblju.

Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb