

Sveučilište u Dubrovniku

VREDNOVANJE TIJEKOM PROVEDBE – PLAN RAZVOJA DUBROVAČKO- NERETVANSKE ŽUPANIJE DO 2027.

Završno izvješće o provedbi postupka vrednovanja



SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU
UNIVERSITY OF DUBROVNIK

Studenj, 2025.

Popis kratica

ICT – Information and Communication Technology - Informacijska i komunikacijska tehnologija

DNŽ – Dubrovačko-neretvanska županija

NN – Narodne novine

NRS – Nacionalna razvojna strategija

ITU – integrirana teritorijalna ulaganja

DUNEA - Regionalna razvojna agencija Dubrovačko-neretvanske županije

EU – Europska unija

MRRFEU – Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije

- **Sažetak**

Najvažniji nalazi vrednovanja

Provedeno srednjoročno vrednovanje Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine (skraćeno: Plan razvoja) pokazalo je da je većina aktivnosti u značajnoj mjeri usklađena s planiranim ciljevima i prioritetima, no dinamika ostvarenja pokazatelja nije ujednačena. U pojedinim područjima bilježe se rezultati iznad očekivanja, primjerice u ulaganju u socijalnu zaštitu, sport i kulturu, te u ugovaranju sredstava iz fondova Europske unije. Pozitivne pomake donosi i stabilizacija broja stanovnika na otocima, što se može povezati s provedbom mjera usmjerenih na poboljšanje dostupnosti usluga i subvencije u demografski osjetljivim sredinama. S druge strane, vidljivi su ozbiljni izazovi u realizaciji ciljeva vezanih uz inovacije i tehnološki razvoj, gospodarenje otpadom i zelenu tranziciju, te osiguranje zdravstvene dostupnosti i demografsku revitalizaciju. U segmentu gospodarstva rezultati poput nepovoljnog salda robne razmjene, niskog intenziteta patentnih prijava i smanjenja zaposlenosti u ICT sektoru upućuju na ograničeni učinak dosadašnjih intervencija u strukturnim sektorima županije. Posebno se ističe problem nejednakosti između urbanih središta i udaljenijih otočnih i ruralnih područja, gdje je napredak sporiji i više ovisi o vanjskim čimbenicima i državnoj potpori.

Sustav praćenja temeljen na kombinaciji nacionalnih i lokalno razvijenih pokazatelja pokazao je određenu vrijednost, ali i niz ograničenja. Lokalni pokazatelji često nisu metodološki standardizirani niti dovoljno ažurni, što otežava dugoročno praćenje učinaka. Dio pokazatelja ishoda iz Biblioteke pokazatelja ostaje na početnim vrijednostima, a kod nekih su zabilježeni negativni trendovi, što ukazuje na potrebu za prilagodbom mjera i metodologije praćenja. Vrednovanje naglašava i važnost jačanja institucionalnih kapaciteta kako na razini Županije tako i kod jedinica lokalne samouprave jer ograničeni ljudski resursi i neujednačena stručna osposobljenost usporavaju provedbu. Uz to, provedba ovisi o koordinaciji s višim razinama vlasti, što kod infrastrukturnih i prometnih projekata stvara kašnjenja i povećava rizik od neispunjenja planiranih ciljeva. Iako financijski okvir Plana razvoja pokazuje stabilnost i dostupnost izvora, stvarni napredak snažno ovisi o međuresorskoj suradnji i spremnosti lokalnih i nacionalnih aktera na suradnju. Sveukupno, analiza ukazuje da je oko 44% pokazatelja zabilježilo pozitivne pomake, dok je kod ostalih vidljiv djelomičan napredak, stagnacija ili pogoršanje vrijednosti. To potvrđuje da Plan razvoja predstavlja važan okvir za strateško usmjeravanje, ali da njegova realizacija zahtijeva intenzivnije mjere, bolje upravljanje i precizniju usmjerenost na specifične teritorijalne i sektorske izazove.

Zaključci

Iz nalaza se može zaključiti da Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije ima čvrstu stratešku osnovu, jasnu intervencijsku logiku i mobilizirane kapacitete, ali njegovo puno ostvarenje zahtijeva dodatne korektivne mjere. Sustav vrednovanja potvrdio je važnost višerazinskog i podatkovno utemeljenog pristupa, ali i ukazao da uspjeh provedbe ne ovisi samo o kvaliteti početnog dokumenta, već i o sposobnosti sustava da uči, prilagođava se i uključuje relevantne aktere.

Ključne prepreke odnose se na:

- nedostatnu dostupnost i standardiziranost podataka,
- neujednačenost i brojnost pokazatelja,
- ograničene administrativne kapacitete,
- slabu uključenost civilnog društva i građana,
- teritorijalne i sektorske razlike koje otežavaju ravnomjernu provedbu.

Unatoč tim izazovima, vrednovanje potvrđuje da su intervencije Plana razvoja u mnogim područjima ostvarile mjerljiv napredak te da postojeći problemi mogu biti otklonjeni ciljanom institucionalnom podrškom, boljom međuresornom koordinacijom i fleksibilnijim pristupom u provedbi.

Preporuke

Područje	Preporuka	Očekivani učinak
Sustav podataka	Uspostaviti koordinirani informacijski sustav s redovitim ažuriranjem i validacijom	Transparentno i učinkovito praćenje napretka
Pokazatelji ishoda	Smanjiti broj pokazatelja ishoda i jasnije ih	Veća jasnoća i mjerljivost

	povezati s posebnim ciljevima	učinaka
Koordinacija	Formalizirati suradnju između županijskih, lokalnih i državnih institucija, koristiti digitalne alate	Bolja usklađenost i brža realizacija
Sudjelovanje dionika	Jače uključiti civilno društvo, akademsku zajednicu i građane	Veća legitimnost i društvena prihvaćenost mjera
Administrativni kapaciteti	Sustavno osposobljavanje službenika za vrednovanje, upravljanje projektima i analitiku	Dugoročna održivost strateškog planiranja

Pouke

Postupak vrednovanja donio je nekoliko ključnih pouka:

- **Podaci kao preduvjet kvalitete** – rana priprema i sustavna dostupnost podataka pokazali su se presudnima za kvalitetno vrednovanje. Nedostatak ažurnih pokazatelja otežava procjenu stvarnih učinaka i dovodi do parcijalnih zaključaka.
- **Vrijednost kombiniranih pokazatelja** – spajanje nacionalnih i lokalnih pokazatelja daje bogatiju sliku, ali zahtijeva metodološko usklađivanje i dodatne resurse. Bez toga, lokalni pokazatelji mogu postati više opisni nego analitički alat.
- **Višerazinska koordinacija** – provedba projekata koji uključuju različite razine vlasti često je usporena i administrativno složena. Jasno definirani mehanizmi suradnje i rokovi ključni su za uspjeh.
- **Participacija dionika** – strateški dokumenti bez kontinuiranog uključivanja civilnog društva, privatnog sektora i građana riskiraju gubitak društvene relevantnosti i podrške. Vrednovanje je pokazalo da participacija povećava legitimitet i učinkovitost.
- **Vrednovanje kao proces učenja** – vrednovanje nije samo retrospektivna procjena, već i upravljački alat koji omogućuje korekcije u hodu, osigurava otpornost i fleksibilnost te jača povjerenje u sustav strateškog upravljanja.

• **Uvod**

Ovo završno izvješće o provedenom postupku srednjoročnog vrednovanja Plana razvoja (u daljnjem tekstu: Izvješće) izrađuje se kao sastavni dio srednjoročnog vrednovanja Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine. Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine predstavlja temeljni srednjoročni akt strateškog planiranja kojim se definiraju prioriteti, ciljevi i razvojne intervencije usmjerene na održiv, uključiv i teritorijalno uravnotežen razvoj županije. Sukladno članku 48. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17, 118/18), Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/2017 i NN 151/2022) kao i Pravilniku o provedbi postupka vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/2023), u daljnjem tekstu: Pravilnik, ovaj akt podliježe obveznom vrednovanju tijekom provedbe. Temeljem provedenog postupka jednostavne nabave (NBV-72/2025), Dubrovačko-

neretvanska županija je 7. travnja 2025. godine sklopila ugovor sa Sveučilištem u Dubrovniku kao vanjskim izvršiteljem vrednovanja. Ugovorom je predviđeno da postupak vrednovanja traje 90 dana od dana dostave relevantne dokumentacije. U skladu s člankom 21. Pravilnika, županija je osnovala mješoviti Tim za vrednovanje sastavljen od predstavnika vanjskog izvršitelja te unutarnjih stručnjaka naručitelja.

Odlukama župana od 10. travnja i 20. travnja 2025. godine osnovan je i imenovan Tim za vrednovanje u sljedećem sastavu:

- prof. dr. sc. Nebojša Stojčić, Sveučilište u Dubrovniku – vanjski član
- izv.prof.dr.sc. Tonći Svilokos, Sveučilište u Dubrovniku – vanjski član,
- Ivna Šuljak, Upravni odjel za poduzetništvo, turizam i more Dubrovačko-neretvanske županije – unutarnji član,
- Iva Knego Šoletić, Zavod za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije – unutarnji član,
- Gorana Margaretić, Razvojna agencija DUNEa – unutarnji član.

Tijekom trajanja postupka srednjoročnog vrednovanja, Tim za vrednovanje je održao tri izlaganja pred Odborom za vrednovanje, u skladu s rokovima utvrđenima projektnim zadatkom. Nalazi Tima za vrednovanje su neovisni te ih tijelo zaduženo za izradu ili provedbu Plana razvoja niti Odbor za vrednovanje ne mogu mijenjati niti nametnuti zaključke i preporuke timu za vrednovanje. Cilj srednjoročnog vrednovanja je analizirati napredak u provedbi strateškog akta, identificirati sustavne prepreke i izazove, te pružiti korisne preporuke za poboljšanje provedbenih mehanizama i kvalitete budućeg strateškog planiranja. U tom kontekstu, vrednovanje se ne promatra kao administrativna obveza, već kao upravljački alat za jačanje učinkovitosti, relevantnosti i održivosti županijskog razvoja.

- **Kontekst vrednovanja**

- **Opći kontekst provedbe javne politike i usklađenost s aktima strateškog planiranja**

Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine (u daljnjem tekstu: Plan razvoja) predstavlja temeljni srednjoročni akt strateškog planiranja na razini županije. Njime se definira strateški okvir za poticanje uravnoteženog i održivog razvoja županije tijekom sedmogodišnjeg razdoblja, u skladu s trajanjem financijske perspektive Europske unije. Plan razvoja je izrađen sukladno odredbama:

- Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17 i NN 151/2022),
- Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17, 118/18),

- Uredbe o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN37/2023)
- kao i metodoloških uputa Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU.

U strateškom smislu, Plan razvoja je usklađen s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine (NRS 2030), čime se osigurava vertikalna usklađenost ciljeva, prioriteta i pokazatelja. Istovremeno, Plan razvoja uspostavlja čvrstu poveznicu s lokalnim razvojnim dokumentima jedinica lokalne samouprave, koje ga koriste kao smjernicu i krovni okvir za definiranje vlastitih prioriteta i investicija. Osobitu važnost u tom pogledu ima Strategija razvoja urbanog područja Dubrovnik za financijsko razdoblje 2021.-2027., kao komplementarni akt koji, zajedno s Planom razvoja, usmjerava ulaganja u sklopu integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU mehanizma). Usklađenost između ovih dokumenata omogućuje koncentraciju sredstava iz europskih fondova u jasno definirane prioritetne intervencije na urbanom području.

Plan razvoja je sadržajno i konceptualno proširio pristup u odnosu na prethodne županijske strategije, s posebnim naglaskom na digitalnu transformaciju, zelenu tranziciju, jačanje sposobnosti za upravljanje krizama (uključujući one proizašle iz pandemije COVID-19), očuvanje kulturne baštine i izgradnju otpornog društva. U tom smislu, posebni ciljevi Plana razvoja proizlaze iz detaljne analize razvojnih potreba, ali su i u potpunosti usklađeni s europskim i nacionalnim razvojnim prioritetima. Provedbeni okvir Plana razvoja dodatno je osnažen uspostavom Provedbenog programa Dubrovačko-neretvanske županije 2022.–2025., kojim se aktivnosti iz Plana razvoja operativno povezuju s konkretnim proračunskim linijama i izvorima financiranja. Time se ostvaruje fiskalna vidljivost Plana razvoja i omogućava sustavno praćenje realizacije razvojnih ciljeva.

• **Zaključci prethodnih postupaka vrednovanja**

Izradi Plana razvoja prethodio je proces *ex-ante* vrednovanja, koji je proveden 2021. godine u dvije faze, početnoj i dopunskoj. Izrađivač prethodnog vrednovanja bilo je Sveučilište u Dubrovniku, a naručitelj Dubrovačko-neretvanska županija. Vrednovanje je provedeno u skladu s Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja (NN 66/2019), uz kontinuiranu komunikaciju s Odborom za vrednovanje. Ključne aktivnosti tijekom prethodnog vrednovanja uključivale su:

- analizu nacрта Plana razvoja,
- vrednovanje logičke koherentnosti posebnih ciljeva i pokazatelja ishoda,
- provjeru usklađenosti s višerazinskim strateškim dokumentima,
- izradu preporuka za poboljšanja u pogledu sadržaja, metodološke strukture i provedbenih mehanizama.

Prethodno vrednovanje dalo je pozitivnu ocjenu sadržaja Plana razvoja, uz isticanje nekoliko važnih smjernica:

- Potrebno je dodatno osnažiti vezu između posebnih ciljeva i financijskog okvira kroz mehanizme Provedbenog programa.
- Treba unaprijediti pristup pokazateljima ishoda kroz korištenje mjerljivih, relevantnih i vremenski određenih pokazatelja.
- Preporučeno je osigurati jače uključivanje dionika u kasnije faze praćenja i vrednovanja kako bi se postigao viši stupanj participativnosti i odgovornosti.

Kao rezultat toga, Županija je u nastavku procesa strateškog planiranja samostalno razvila dvije dodatne skupine pokazatelja s proširenja analitičkog okvira za praćenje ostvarenja strateških prioriteta, posebnih ciljeva i razvojnih mjera definiranih Planom razvoja te je uspostavila Partnersko vijeće koje aktivno sudjeluje u izradi i praćenju Plana razvoja. Prethodno vrednovanje je time osiguralo ključne preduvjete za profesionalnu, transparentnu i kvalitetnu izradu Plana razvoja, a njegovi nalazi poslužili su i kao sadržajna osnova za dizajn tekućeg srednjoročnog vrednovanja.

• Opis akta strateškog planiranja

4.1. Društvene i gospodarske potrebe te ciljne skupine

Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine temelji se na sveobuhvatnoj analizi društveno-gospodarskih izazova s kojima se suočava županija, kao i na identificiranim razvojnim potencijalima. Županija je geografski izolirana i teritorijalno specifična (otoci, udaljena područja, granica s BiH), što rezultira brojnim strukturnim izazovima, među kojima se ističu:

- Demografsko opadanje i starenje stanovništva, posebice u ruralnim i otočnim sredinama,
- Sezonalna ovisnost gospodarstva, s dominantnim udjelom turizma i pratećih usluga,
- Ograničena prometna povezanost i infrastrukturna razjedinjenost,
- Potreba za digitalnom transformacijom javnog i privatnog sektora,
- Nedovoljna dostupnost osnovnih javnih usluga u udaljenim područjima,
- Izloženost klimatskim rizicima i potreba za zelenom tranzicijom.

Ciljne skupine na koje je Plan razvoja izravno usmjeren uključuju:

- stanovništvo svih dobni skupina (posebno mlade, žene, starije osobe i stanovnike ruralnih i otočnih područja),
- poduzetnike i obrtnike,
- jedinice lokalne samouprave i njihove institucije,

- javne ustanove (škole, zdravstvene ustanove, razvojne agencije),
- organizacije civilnog društva i ostale razvojne dionike.

4.2. Ključni dionici u provedbi Plana razvoja

U provedbu Plana razvoja uključeni su brojni dionici na županijskoj, lokalnoj i sektorskoj razini. Njihova uloga varira ovisno o prioritetu i vrsti intervencije. Ključni dionici uključuju:

- Dubrovačko-neretvansku županiju kao nositelja akta strateškog planiranja i krovnog koordinatora provedbe,
- Upravna tijela Županije i povezane organizacije zadužene za provedbu pojedinačnih mjera i aktivnosti,
- Razvojnu agenciju DUNEA, kao potporni mehanizam u pripremi i provedbi projekata,
- Jedinice lokalne samouprave, koje provode mjere na lokalnoj razini u skladu s Planom razvoja,
- Gospodarske i obrtničke komore, turističke zajednice, ustanove u kulturi i obrazovanju, visokoškolske i znanstvene institucije,
- Poduzetnici i civilni sektor, kroz partnerstva u provedbi razvojnih projekata,
- Državna tijela i EU institucije, kao izvori regulative i financiranja.

Suradnja i partnerstvo svih ovih aktera ključni su za uspješnu implementaciju Plana razvoja, pri čemu Partnersko vijeće ima savjetodavnu ulogu u praćenju provedbe.

4.3. Intervencijska logika, ciljevi i pokazatelji uspješnosti

Plan razvoja strukturiran je prema modelu hijerarhije strateških prioriteta i posebnih ciljeva, koji su logički povezani s konkretnim intervencijama. Intervencijska logika osigurava jasnoću u pretpostavkama o promjenama koje se žele postići te mjerljivost kroz pokazatelje.

Struktura Plana obuhvaća:

- Četiri strateška prioriteta:
 - Jačanje otpornosti gospodarstva i povećanje ulaganja u održivo i digitalno gospodarstvo
 - Poboljšanje kvalitete života te unaprjeđenje ljudskog kapitala
 - Očuvanje okoliša, poboljšanje povezivosti i održivo korištenje baštine
 - Unaprjeđenje upravljanja razvojem
- Trinaest posebnih ciljeva, koji operacionaliziraju prioritete:
 - Poseban cilj 1.1. Unaprjeđenje poslovnog okruženja
 - Poseban cilj 1.2. Poticanje održivosti, digitalizacije i inovacija u gospodarstvu
 - Poseban cilj 1.3. Poboljšanje konkurentnosti u turizmu, poljoprivredi, akvakulturi i ribarstvu
 - Poseban cilj 2.1. Unaprjeđenje kvalitete i dostupnosti društvenih usluga
 - Poseban cilj 2.2. Osiguranje zapošljivosti radne snage i prilagodbe obrazovanja potrebama tržišta rada
 - Poseban cilj 2.3. Poticanje demografskog razvoja

- Poseban cilj 3.1. Očuvanje okoliša i energetska tranzicija na što veću dobrobit lokalne zajednice
- Poseban cilj 3.2. Poboljšanje unutarnje i vanjske povezivosti te zelene mobilnosti
- Poseban cilj 3.3. Očuvanje, valorizacija i održivo korištenje prirodne i kulturne baštine
- Poseban cilj 4.1. Razvoj sustava prostornog planiranja i upravljanja imovinom te jačanje kvalitete institucija u javnom sektoru
- Poseban cilj 4.2. Povećanje sposobnosti institucija u pogledu odgovora na krizne situacije
- Poseban cilj 4.3. Razvoj otoka
- Poseban cilj 4.4. Razvoj ostalih geografskih područja od posebnog interesa
- Okvir sa pokazateljima, koji uključuje:
 - obavezne pokazatelje ishoda iz Biblioteke pokazatelja MRRFEU,
 - pokazatelje rezultata koji se prate u okviru provedbenog programa,
 - kvantitativne ciljne vrijednosti za pojedine ciljeve.

Intervencijska logika je višerazinska – Plan razvoja definira promjene koje se očekuju u srednjem roku (2021–2027) i usmjerava ulaganja u pravcu teritorijalno prilagođenih rješenja.

4.4. Financijski okvir

Provedba Plana razvoja temelji se na kombinaciji vlastitih sredstava Županije, sredstava državnog proračuna, EU fondova, kao i drugih dostupnih izvora financiranja (npr. međunarodni programi suradnje, privatna ulaganja i sl.). Iako Plan razvoja ne predstavlja proračunski dokument, već strateški okvir, usklađen je s načelima srednjoročnog fiskalnog planiranja, a njegova provedba se operativno ostvaruje kroz Provedbeni program Dubrovačko-neretvanske županije do 2025. godine, koji predviđa okvirne iznose za pojedine aktivnosti i izvore njihova financiranja. Ukupna vrijednost ulaganja predviđenih u Provedbenom programu procjenjuje se na više desetaka milijuna eura, uz najveći udio iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Financijske pretpostavke oslanjaju se na korištenje mehanizama ITU-a, Programa konkurentnosti i kohezije, Interrega i nacionalnih izvora sufinanciranja. U kontekstu srednjoročnog vrednovanja, važna je i sposobnost županije da mobilizira sredstva, osigura sufinanciranje i koordinira provedbene aktivnosti između različitih tijela i dionika, pri čemu financijski kapaciteti predstavljaju ključan preduvjet uspjeha.

- **Metodološki pristup**

U provedbi srednjoročnog vrednovanja Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine primjenjuje se kombinirani metodološki pristup koji objedinjuje kvantitativne i kvalitativne metode, oslanjajući se na nacionalne smjernice (Pravilnik NN 44/2023), dobre prakse vrednovanja strateških dokumenata te specifične potrebe i kontekst županije. Vrednovanje se temelji na šest kriterija: relevantnosti, usklađenosti, učinkovitosti,

djelotvornosti, učinku i održivosti. Svaki od kriterija povezan je s konkretnim evaluacijskim pitanjima navedenima u nastavku.

5.1. Kriteriji i pripadajuća pitanja za vrednovanje

Kriterij relevantnosti

Ovim se kriterijem utvrđuje jesu li ciljevi Plana razvoja definirani u skladu s razvojnim potencijalima i potrebama korisnika te postoji li opravdanje za daljnju provedbu u odnosu na prvotno utvrđene potrebe.

Povezana pitanja:

- U kojoj mjeri Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine ostvaruje svoje ciljeve na temelju postignutog napretka?
- Postoji li potreba za izmjenama i dopunama Plana razvoja temeljem dosadašnjih rezultata i izazova u provedbi?

Kriterij usklađenosti (koherentnosti)

Ovim kriterijem utvrđuje se unutarnja i vanjska usklađenost Plana razvoja s drugim strateškim dokumentima i javnim politikama.

Povezana pitanja:

- Jesu li intervencije provedene u skladu s odredbama Plana razvoja?
- Jesu li sve provedene intervencije usklađene s planiranim ciljevima?
- Ako nisu, koji su uzroci nesklada?

Kriterij učinkovitosti

Procjenjuje se mogućnost ostvarenja ciljeva i rezultata provedbe Plana, uz prepoznavanje čimbenika koji olakšavaju ili otežavaju provedbu.

Povezana pitanja:

- Ako su intervencije provedene u skladu s odredbama Plana razvoja, koji čimbenici olakšavaju njihovu pravovremenu provedbu?
- Ako nisu, koji su razlozi?
- Koji čimbenici pospješuju provedbu Plana razvoja, a koji otežavaju?
- Postoje li ciljevi ili područja unutar Plana razvoja koja zaostaju u provedbi?
- Ako da, koji su razlozi i što treba poduzeti kako bi se ti ciljevi postigli?
- Koji su ključni čimbenici koji utječu na učinkovitost provedbe Plana razvoja i što se može poduzeti za njihovo poboljšanje?

Kriterij djelotvornosti

Djelotvornost se odnosi na opravdanost izrade i provedbe Plana u odnosu na ishode i učinke koje treba postići, odnosno na postizanje najboljih rezultata u odnosu na raspoložive resurse. Povezana pitanja:

- Koji je odnos između učinaka i koristi Plana razvoja u odnosu na nastale troškove?

Kriterij učinka

Utvrdjuje se krajnji utjecaj provedbe Plana razvoja, s naglaskom na srednjoročne i dugoročne promjene koje nadilaze neposredne rezultate.

Povezana pitanja:

- Kako rezultati provedbe Plana razvoja sugeriraju moguća poboljšanja u njegovoj daljnjoj implementaciji?

Kriterij održivosti

Procjenjuje se stvarna korist provedbe Plana razvoja te vjerojatnost nastavka pozitivnih ishoda i učinaka nakon završetka provedbe, uzimajući u obzir financijske, ekonomske, društvene, ekološke i institucionalne kapacitete.

Povezana pitanja:

- Koje su preporuke za donositelje odluka u cilju poboljšanja uspješnosti provedbe Plana razvoja?

Ovakva organizacija kriterija i pripadajućih pitanja osigurava sustavni, transparentan i usporediv pristup vrednovanju Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije, čime se omogućuje objektivna procjena napretka i formuliranje preporuka za daljnje unaprjeđenje provedbe.

5.2. Izvori podataka

Postupak srednjoročnog vrednovanja Plana razvoja temelji se na korištenju više izvora podataka kako bi se osigurala valjanost, pouzdanost i sveobuhvatnost analize. Korišteni izvori uključuju kako kvantitativne tako i kvalitativne podatke, s ciljem kombiniranja objektivnih pokazatelja s kontekstualnim uvidima dionika. Kao temeljni kvantitativni izvor koristi se sustav pokazatelja definiran u Planu razvoja Dubrovačko-neretvanske županije, uključujući ciljne vrijednosti i mjerne podatke povezane s očekivanim ishodima. Dodatni kvantitativni podaci prikupljaju se iz službenih statističkih baza (Državni zavod za statistiku, HZZ, Ministarstvo financija, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU), kao i iz dostupnih proračunskih i operativnih izvješća Županije i županijskih ustanova. Poseban naglasak stavlja se na prostornu disagregaciju (ako je dostupna) te usporedbu s drugim županijama kako bi se omogućila kontekstualizacija rezultata. Kvalitativni podaci prikupljaju se analizom strateških i provedbenih dokumenata, uključujući Plan razvoja, Provedbeni program Dubrovačko-neretvanske županije, izvješća o provedbi, županijske proračune, prethodna

vrednovanja i druge povezane akte strateškog planiranja. Također, važan izvor informacija predstavljaju nalazi iz razgovora s ključnim akterima (nosioci mjera, koordinatori, upravna tijela), predstavnicima civilnog, javnog i privatnog sektora. Ova kombinacija izvora omogućit će višedimenzionalno razumijevanje rezultata i procesa provedbe, te će pružiti osnovu za objektivnu i utemeljenu analizu učinkovitosti, djelotvornosti i relevantnosti Plana razvoja.

5.3. Glavni koraci vrednovanja

Postupak srednjoročnog vrednovanja Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine provodi se kroz jasno definirane faze koje osiguravaju dosljednost, transparentnost i pravovremenost analize, uz uključivanje relevantnih dionika i pridržavanje institucionalnog okvira. Ključni koraci vrednovanja su sljedeći:

Uvodna faza i planiranje rada: Vrednovanje započinje dogovorom s naručiteljem i Odborom za vrednovanje o načinu suradnje, rokovima i komunikacijskim mehanizmima. Uspostavlja se plan rada tima za vrednovanje te se definiraju operativne metode i instrumenti.

Prvo izlaganje – Početno izvješće Odboru za vrednovanje: Tijekom početne faze tim za vrednovanje priprema i predstavlja Odboru početno izvješće. Izvješće uključuje prikaz metodologije prikupljanja i analize podataka, razrađena pitanja za vrednovanje, pregled dostupnih izvora i plan rada tima za vrednovanje. Cilj je dobiti validaciju pristupa prije provedbe daljnjih faza. Odbor donosi suglasnost na početno izvješće u roku od sedam dana od dana zaprimanja. Početno izvješće prihvaćeno je 23. lipnja 2025. godine.

Prikupljanje i obrada podataka: U ovoj fazi provodi se analiza pokazatelja i desk analiza strateških i provedbenih dokumenata. Paralelno se izrađuju i provode instrumenti za kvalitativno prikupljanje podataka: polustrukturirani intervjui, fokus grupe i online ankete. Svi podaci se sistematiziraju, analiziraju i povezuju s pitanjima za vrednovanje.

Drugo izlaganje – Izvješće o napretku i privremenim nalazima: Tijekom srednje faze vrednovanja tim za vrednovanje predstavlja Odboru za vrednovanje drugo izlaganje koje uključuje izvješće o napretku u prikupljanju i obradi podataka, preliminarnu analizu te privremene zaključke o provedbi Plana razvoja. Odbor donosi suglasnost na izvješće u roku od sedam dana od zaprimanja. Izvješće o napretku i privremenim nalazima je usvojeno 29. kolovoza 2025.

Sinteza i analiza nalaza: Dobiveni kvantitativni i kvalitativni podaci integriraju se u sveobuhvatnu analizu. Procjenjuje se djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, održivost i usklađenost provedbe s Planom. Posebna pažnja posvećuje se faktorima uspjeha i preprekama u provedbi.

Treće izlaganje – Nacrt završnog izvješća s preporukama: U završnoj fazi izrađuje se nacrt izvješća o provedbi vrednovanja u skladu s Prilogom 1. Pravilnika. Izvješće uključuje nalaze, zaključke i konkretne preporuke za unapređenje provedbe. Tim za vrednovanje predstavlja nacrt Odboru za vrednovanje koji ga usvaja u roku od petnaest dana od dana zaprimanja

nacrta, uz eventualne sugestije. Izlaganje nacрта završnog izvješća održano je 8. listopada 2025. Komentari Odbora za vrednovanje zaprimljeni su 13. listopada 2025. Konačna verzija sa uvaženim komentarima dostavljena je na suglasnost Odboru za vrednovanje 27. listopada 2025.

Validacija i završno izvješće: Po završetku svih faza i usvajanju nacрта izvješća, izrađuje se konačna verzija izvješća. Završni dokument uključuje uvažene komentare i predstavlja temelj za donošenje odluka o izmjenama ili dopunama Plana razvoja te za unaprjeđenje strateškog upravljanja razvojem županije.

5.4. Rizici provedbe

Uspješna provedba srednjoročnog vrednovanja Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine pretpostavlja pravovremenu dostupnost podataka, učinkovitu suradnju dionika i metodološku dosljednost. Međutim, niz potencijalnih rizika može utjecati na kvalitetu, pravovremenost i korisnost samog postupka vrednovanja. Prepoznavanje tih rizika te planiranje odgovarajućih mjera ublažavanja dio je odgovornog pristupa vrednovanju Plana razvoja. U nastavku su navedeni ključni rizici identificirani u početnoj fazi te odgovarajuće mjere za njihovo umanjivanje:

Ograničena dostupnost podataka i kašnjenje u dostavi dokumentacije

Rizik: Kašnjenje ili nepotpunost podataka (npr. pokazatelji, financijska izvješća, operativni planovi) može otežati pravovremenu provedbu analize i narušiti kvalitetu nalaza.

Mjere ublažavanja: Jasno definiranje obveza dostave podataka u komunikaciji s naručiteljem odmah nakon početnog izlaganja; Prioritizacija ključnih izvora podataka; Uspostava redovite koordinacije s županijskim odjelima i ustanovama zaduženima za provedbu mjera; Korištenje alternativnih izvora (nacionalne statistike, sektorske analize) za dopunu.

Ograničena uključenost dionika u kvalitativne metode (intervjui, fokus grupe, ankete)

Rizik: Slab odaziv ili niska spremnost ključnih dionika na suradnju može ograničiti reprezentativnost i dubinu nalaza.

Mjere ublažavanja: Pravodobno informiranje i pozivanje dionika uz jasnu komunikaciju koristi sudjelovanja; Uključivanje naručitelja u animaciju dionika; Razvoj prilagođenih formata (npr. online upitnici, asinkrona fokus grupa) radi veće dostupnosti.

Promjene u sastavu relevantnih institucija

Rizik: Promjene kadrova unutar županijskih tijela mogu usporiti pristup informacijama i umanjiti provedbenu podršku.

Mjere ublažavanja: Održavanje institucionalne memorije kroz pisane tragove komunikacije; Redovito uključivanje viših upravljačkih razina u proces vrednovanja; Prilagodljiv raspored aktivnosti u dogovoru s naručiteljem.

Neusklađenost između pokazatelja ishoda iz Plana razvoja i dostupnih podataka

Rizik: Pokazatelji ishoda definirani u Planu razvoja nisu dosljedno praćeni, metodološki su neujednačeni ili nisu teritorijalno raspoloživi na razini županije.

Mjere ublažavanja: Identifikacija zamjenskih pokazatelja i objašnjenje njihove upotrebe u izvješću; Usklađivanje analitičkog pristupa s metodološkim smjernicama iz nacionalnih dokumenata; Transparentno navođenje ograničenja u tumačenju nalaza.

- **Nalazi**

6.1. Statistički i empirijski podatci te dokazi relevantni za vrednovanje

Analiza godišnjih izvješća o provedbi Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije za razdoblje od 2022. do 2024. godine ukazuje na općenito pozitivan, iako neujednačen tijek provedbe planiranih mjera i aktivnosti unutar posebnih ciljeva. U svrhu sustavnog praćenja, koristi se dvostruki okvir pokazatelja. Prvu skupinu čini 25 pokazatelja ishoda iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, usklađenih s nacionalnim strateškim okvirom, dok drugu skupinu čini 34 pokazatelja koje je Dubrovačko-neretvanska županija samostalno razvila radi dodatne kontekstualizacije i dubljeg razumijevanja lokalnih razvojnih procesa. Obje skupine pokazatelja organizirane su prema četiri strateška prioriteta i 13 posebnih ciljeva Plana razvoja. Osim pokazatelja, Plan uključuje i portfelj strateških projekata od čega 20 pod izravnom nadležnošću županije i njenih javno-pravnih tijela i 22 pod nadležnošću drugih institucija u nadležnosti nacionalne ili lokalne razine (Ministarstava, gradova, općina i dr.). Provedbeni napredak i status strateških projekata sustavno se prate kroz godišnja izvješća, čime se omogućuje višerazinska provjera usklađenosti posebnih ciljeva i aktivnosti te pravodobno prepoznavanje potencijalnih prepreka u provedbi.

Analiza vrijednosti pokazatelja ishoda iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije u tablici niže upućuje na različite razine ostvarenja do sredine provedbenog razdoblja. Kod deset pokazatelja ishoda zabilježene su vrijednosti koje nadmašuju planirane ciljeve, što upućuje na uspješnu provedbu određenih mjera i sektora. Pet pokazatelja ishoda pokazuje djelomičan napredak, dok osam pokazatelja ishoda zadržava početne vrijednosti, što može upućivati na potrebu daljnjeg praćenja i eventualnih prilagodbi. Četiri pokazatelja ishoda pokazuje niže vrijednosti u odnosu na početak razdoblja, a kod dva pokazatelja nisu dostupni podaci što otvara prostor za dublju analizu uzroka, bilo da se radi o vanjskim faktorima, izazovima u provedbi ili potrebi za prilagodbom mjernih instrumenata. Sveukupno, 52% pokazatelja ishoda pokazuje pozitivnu dinamiku, dok ostatak ukazuje na prostor za poboljšanje, posebno kroz daljnju izgradnju kapaciteta i jačanje međuresorne koordinacije.

Tablica 1. Pokazatelji ishoda iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije

Oznaka pokazatelja ishoda	Pokazatelj ishoda	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	Obrazloženje
OI.02.1.09	Saldo robne razmjene	89 mil. EUR	-23,9 mil. EUR	241.9 mil. EUR	Potrebno je provjeriti točnost evidentiranih podataka. Početna i ostvarena visoka pozitivna vrijednost u odnosu na ciljanu negativnu vrijednost sugerira da se ovdje vrlo vjerojatno radi o pogrešci. Vrlo je moguće da iskazane početne i ostvarene vrijednosti prikazuju saldo razmjene roba i usluga (roba je u minusu ali usluge zbog turizma su u velikom plusu) pa je u konačnici iskazana vrijednost ovog pokazatelja pozitivna.
OI.02.1.05	Bruto investicije u dugotrajnu imovinu (% BDP)	0,58%	18%	0,39%	Ovdje je došlo do pogreške pri postavljanju ciljane vrijednosti prilikom izrade plana. Potrebno je korigirati ovaj podatak prilikom izmjena i dopuna dokumenta od strane izrađivača
OI.02.4.27	Bruto investicije u intelektualnu imovinu	1,9 mil. EUR	3,9 mil. EUR	6.3 mil. EUR	
OI.02.9.43	Broj priznatih patenata	0	8	0	
OI.02.4.26	Produktivnost rada mjerena kao prihod po zaposlenome	90.252 EUR	92.505 EUR	97.084 EUR	
OI.02.8.50	Indeks turističke razvijenosti (JLRS)	I. kategorija 3 II. kategorija 11 III. kategorija 5 IV. kategorija 1 O. kategorija: 2	I. kategorija 4 II. kategorija 13 III. kategorija 4 IV. kategorija 1 O. kategorija: 0	I. kategorija 3 II. kategorija 11 III. kategorija 5 IV. kategorija 1 O. kategorija: 2	
OI.02.12.10	Područje pod ekološkom poljoprivredom	791 ha	1.000 ha	1.505,05 ha	
OI.02.12.02	Poljoprivredna površina pod navodnjavanjem	310 ha	1.200 ha	311 ha	
OI.02.5.04	Gustoća liječnika na 10.000 stanovnika	12,5	13	n/a	
OI.02.3.63	Rashodi za socijalnu zaštitu JLP(R)S po stanovniku	31,58 EUR	>26,54 EUR	37,12 EUR	
OI.02.05.48	Rashodi za sport JLP(R)S po stanovniku	3,48 EUR	>2,52 EUR	3,60 EUR	
OI.02.2.58	Rashodi za odgojno-obrazovni sustav JLP(R)S po stanovniku	73,32 EUR	79,63 EUR	77,86 EUR	
OI.02.2.56	Broj učenika koji se obrazuju za deficitarna zanimanja	1342	1500	1352	

OI.02.3.66	Vitalni indeks (broj živorođenih na 100 umrlih)	93,53	94	92,8	
OI.02.3.67	Saldo ukupne migracije po županiji	105	500	938	
OI.02.6.64	Sakupljena količina odvojenog komunalnog otpada u sklopu javne usluge	5.616 t	20.000 t	2.976 t	
OI.02.6.62	Rashodi za zaštitu okoliša na području županije po stanovniku	13,75 EUR	>17,25 EUR	22,8 EUR	
OI.02.11.44	Broj javno dostupnih punionica za vozila na električni pogon	44	50	44	
OI.02.6.46	Područja Natura 2000 pod obvezama zaštite, održavanja i obnove (udio kopnene površine po zaštitom)	56,59%	>60%	56,59%	
OI.02.8.48	Rashodi za kulturu JLP(R)S po stanovniku	3,12 EUR	>3,71 EUR	4,80 EUR	
OI.02.14.09	Udio stanovništva zadovoljan posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga	n/a	80%	n/a	Planirano je početi sustavno pratiti ovaj pokazatelj za potrebe vrednovanja u budućem razdoblju
OI.02.14.54	Ukupni proračunski prihodi poslovanja JLP(R)S po stanovniku	1.292,68 EUR	1.592,77 EUR	1.192,15 EUR	Od 1.1.2024. osnivačka prava nad Općom bolnicom Dubrovnik prenose se na RH te se sredstva za financiranje OB Dubrovnik više ne planiraju u Proračunu DNŽ.
OI.02.13.30	Broj udruga civilnog društva na 10.000 stanovnika	107,7	120	123	
OI.02.16.67	Postotak požarne intervencije unutar vremenskog cilja (8 minuta)	100%	100%	100%	
OI.02.16.68	Vrijeme odgovora hitne službe unutar cilja (8 minuta)	70%	80%	70%	

U pogledu dodatnih pokazatelja koje je razvila Dubrovačko-neretvanska županija, naknadno dostavljeni podaci omogućili su izradu preliminarne analize. Iako su pojedini pokazatelji još metodološki nedorađeni ili ne posjeduju potpune vremenske serije, dostupne informacije omogućuju osnovnu orijentaciju u pogledu razine ostvarenja. Određeni pomaci primjećuju se, među ostalim, u porastu prihoda malih i srednjih poduzeća, povećanju udjela pročišćenih otpadnih voda te zadržavanju broja stanovnika na otocima, dok su kod pokazatelja poput zaposlenosti u ICT sektoru, vitalnog indeksa ili razvijenosti otočnih JLS-ova primijećeni izraženiji izazovi. Ovi pokazatelji predstavljaju vrijedan doprinos ukupnom okviru za vrednovanje, uz napomenu da bi daljnji razvoj i standardizacija ovog seta mogli dodatno unaprijediti preciznost i korisnost vrednovanja. Što se tiče strateških projekata pod nadležnošću Županije, podaci iz godišnjih izvješća ukazuju na to da su svi projekti pokrenuti

te da se nalaze u različitim fazama provedbe, pri čemu je jedan već u cijelosti dovršen. Za projekte koji su pod nadležnošću drugih tijela, iako formalni podatci o napretku nisu dostavljeni timu za vrednovanje, dostupne informacije iz javnih izvora potvrđuju da su svi projekti službeno aktivirani. Međutim, dio njih i dalje je u početnim fazama provedbe i suočava se s određenim administrativnim, institucionalnim i pravnim izazovima, što može utjecati na dinamiku realizacije i zahtijevati daljnju koordinaciju među nadležnim dionicima.

Tablica 2. Dodatni pokazatelji razvijeni od strane DNŽ

Pokazatelj ishoda	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	Obrazloženje
Bruto domaći proizvod	72,3 (EU27=100)	80 (EU27=100)	76 (EU27=100)	Izvor: DZS
Prihod malih i srednjih poduzetnika po stanovniku	77,6 (RH=100)	85 (RH=100)	66,2 (RH=100)	Izvor: FINA
Prihod od izvoza malih i srednjih poduzetnika po stanovniku	67,8 (RH=100)	75 (RH=100)	45,6 (RH=100)	Izvor: FINA
Kapaciteti za proizvodnju energije iz sunčanih elektrana instaliranih u poduzećima	0,45 MW	4 MW	n/a	Izvor: HERA. HERA raspolaže samo podacima o priključnim snagama u smjeru predaje u mrežu na obračunskim mjernim mjestima (OMM-ima) kupaca s vlastitom proizvodnjom (KVP) i korisnika postrojenja za samoopskrbu (KPS). Potrebno je prilagoditi ovaj pokazatelj tome u budućim razdobljima. Dostavljeni podaci pokazuju pozitivan trend
Broj novozaposlenih u sektoru informacija i komunikacija (kumulativno)	657	300	654 (-3)	Izvor: DZS
Broj noćenja turista u turistički slabije razvijenim područjima	429.667	400.000	455.887	Izvor: DZS; TZ DNŽ Skromno postavljena ciljana vrijednost rezultat je promjena povezanih s izmjenama indeksa TR prilikom izrade Plana razvoja (2019). Potrebno je izvršiti korekciju prilikom budućih izmjena i dopuna Plana..
Ulaganja u području zdravstvenog turizma	0	26,5 mil. € (kumulativno do kraja 2027.)	132.855,28 €	Izvor: DNŽ; Projekt KALOS u realizaciji - ukupne vrijednosti 9,2 mil EUR
Ulaganja u području nautičkog turizma	0	53 mil €	17 mil €	Izvor: DNŽ
Prosječna godišnja promjena ukupnog stanovništva	-0,04%	0,05%	+0,28 % (procjena)	Izvor: DZS
Indeks zadovoljstva stanovnika kvalitetom odgoja i obrazovanja	n/a	n/a	n/a	Praćenje vrijednosti ovih pokazatelja je prepoznata kao prioritet u budućem razdoblju provedbe Plana te da će se uvesti sustavno praćenje zadovoljstva korisnika u Dubrovačko-neretvanskoj županiji i svim povezanim organizacijama.
Indeks zadovoljstva stanovnika zdravstvenim uslugama	n/a	n/a	n/a	
Indeks zadovoljstva stanovnika socijalnim uslugama	n/a	n/a	n/a	
Indeks zadovoljstva stanovnika kvalitetom kulturnih sadržaja	n/a	n/a	n/a	
Izdaci za obrazovanje po	133 €	159.26 €	506,81 €	Izvor: DNŽ

stanovniku				
Vitalni indeks	92,8	94	92,8	Izvor: DZS
Udio DNŽ u ukupno odloženom otpadu svih vrsta u RH	2,8%	2,5%	2,9%	Izvor: Portal ISGO
Povećanje sigurnosti cestovnog prometa	566	500	561	Izvor: MUP
Udio ispuštenih komunalnih otpadnih voda koji je bio tretiran biološkomehaničkim postupcima	0	65%	87,39%%	Izvor: Hrvatske vode i DNŽ
Udio površinskih voda dobrog i vrlo dobrog stanja	33,3%	60%	53%	Izvor: Hrvatske vode
Udio kupališta s izvrsnom kvalitetom vode	96,6%	98%	93,4%	Izvor: Županijski zavod za javno zdravstvo
Energetska učinkovitost u javnim zgradama	0	50 (kumulativno do kraja 2027.)	19	Izvor: DNŽ
U realizaciji autocesta do Dubrovnika (čvor Metković- Dubrovnik)	0	1	0	Izvor: HAC
Započeta gradnja brze ceste Dubrovnik – zračna luka Dubrovnik – Debeli brijeg	0	1	0	Izvor: HC
Završena gradnja brze ceste preko Pelješca (Pelješki most – Trajektna luka Perna)	0	1	0	Izvor: HC
Broj širokopojsasnih priključaka interneta	32,587	>45.000	41,630	Izvor: HAKOM
Broj javno dostupnih punionica za vozila na električni pogon	13	50	44	Izvor: DNŽ
Smanjenje broja ugroženih vrsta flore i faune	48 (vrsta flore) 69 (vrsta faune)	45 (vrsta flore) 65 (vrsta faune)	48 (vrsta flore) 69 (vrsta faune)	Izvor: DNŽ
Rang JLS na otocima prema indeksu razvijenosti	154,5	150	199,83	Izvor: MRRFEU / Dunea
Broj JLS sa stopom nezaposlenosti većom od 10% na područja s razvojnim posebnostima	7	3	7	Izvor: HZZ područni ured Dubrovnik
Ugovorena sredstva iz EU fondova	696,98 mil. eur.	1.3 milijardi EUR	980,79 mil. eura	Izvor: MRRFEU / Dunea
Prosječna ocjena transparentnosti proračuna	3,72	4,5	4,2	Izvor: Institut za javne financije
Ocjena spremnosti sustava civilne zaštite	n/a	Visoka razina spremnosti	Visoka razina spremnosti	Izvor: Stožer civilne zaštite
Broj stanovnika na otocima	24 839	25000	24790	Izvor: DZS
Broj stanovnika na slabije razvijenim područjima	24810	24800	25187	Izvor: DZS (odnosi se na Metković, Opuzen, Kula Norinska, Pojezerje, Slivno, Žažablje, Janjina, Dubrovačko primorje)

Promatrano kroz prizmu pokazatelja ishoda iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, kao i dodatnih pokazatelja razvijenih na razini Dubrovačko-neretvanske županije, provedba ciljeva unutar Strateškog prioriteta 1 – Jačanje otpornosti gospodarstva i povećanje ulaganja u održivo i digitalno gospodarstvo – pokazuje različite razine napretka, što odražava složenu strukturu županijskog gospodarstva. Zabilježeni su pozitivni pomaci u bruto ulaganjima u intelektualnu imovinu i rastu produktivnosti rada, što može ukazivati na određeno jačanje segmenata gospodarstva temeljenih na znanju, uključujući djelatnosti visoke dodane vrijednosti i specijalizirane oblike turizma. Također, rast prihoda malih i srednjih poduzetnika po stanovniku te prihoda od izvoza sugerira postupnu aktivaciju poduzetničkih potencijala, iako je proces konvergencije prema nacionalnim razinama još uvijek u ranoj fazi i odvija se relativno sporo. To upućuje na mogućnosti daljnjeg unapređenja poslovne infrastrukture i institucionalne podrške razvoju konkurentnosti.

S druge strane, kod pojedinih pokazatelja poput salda robne razmjene, intenziteta patentnih prijava i ulaganja u dugotrajnu imovinu zabilježeni rezultati ukazuju na izazove koji su djelomično povezani sa strukturnim obilježjima županijskog gospodarstva, posebno u segmentima prerađivačke i proizvodne djelatnosti. U području informacijskih i komunikacijskih djelatnosti primijećen je pad zaposlenosti, što ukazuje na potrebu za dodatnim mjerama koje bi poduprle digitalnu transformaciju i potaknule razvoj digitalnih industrija. S obzirom na strateški značaj ovog sektora, njegovo jačanje ostaje područje s potencijalom za daljnju intervenciju. Dodatni pokazatelji ukazuju i na određene pomake u prostornom uravnoteženju turističke aktivnosti primjerice, kroz porast noćenja u manje razvijenim dijelovima županije što može biti povezano s provedbom ciljanih mjera. Međutim, stabilnost i učinak ovih trendova uvelike ovise o kontinuitetu ulaganja u specijalizirane oblike turizma, poput zdravstvenog i nautičkog.

Dostupni podatci također upućuju na to da će dosezanje planiranih vrijednosti do kraja razdoblja provedbe zahtijevati dodatne napore, osobito u pogledu stvaranja predvidljivijeg investicijskog okvira. U sektorima poljoprivrede, ribarstva i akvakulture primjetna je djelomična realizacija postavljenih posebnih ciljeva. Provede se mjere za poboljšanje integracije lokalnih proizvođača u lance vrijednosti i jačanje tržišnog pristupa, no prostor za unaprjeđenje postoji osobito u segmentima tehnološke modernizacije i prijenosa znanja. U tom kontekstu, dodatna usklađenost razvojnih instrumenata s prepoznatim potrebama i potencijalima na terenu mogla bi pridonijeti većoj učinkovitosti intervencija. Zaključno, unatoč različitim razinama ostvarenja među pokazateljima, može se konstatirati da su određeni pozitivni trendovi već prisutni, dok ostaju jasne mogućnosti za dodatni napredak. Strateški prioritet 1 pokazuje potencijal za daljnje jačanje otpornosti i konkurentnosti županijskog gospodarstva, uz potrebu za ciljanim mjerama koje bi ubrzale procese strukturne transformacije i tehnološke konvergencije s razvijenijim regijama.

Analiza dostupnih pokazatelja ishoda, kako iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU tako i iz dodatnih regionalno razvijenih pokazatelja ukazuje

na raznoliku dinamiku ostvarivanja ciljeva unutar Strateškog prioriteta 2 – Poboljšanje kvalitete života te unaprjeđenje ljudskog kapitala. U pojedinim područjima zabilježeni su pozitivni pomaci, osobito u segmentima ulaganja u društvenu infrastrukturu. Pokazatelji rashoda za socijalnu zaštitu i sport po stanovniku premašuju ciljane vrijednosti, što može ukazivati na kontinuirano jačanje kapaciteta za unaprjeđenje životnih uvjeta. Također, povoljnije vrijednosti migracijskog salda u odnosu na početno stanje mogu biti povezane s poboljšanjem lokalnih uvjeta za život i rad, kao i s učinkovitošću mjera usmjerenih na zadržavanje stanovništva. Istodobno, u drugim segmentima izazovi su i dalje prisutni. Broj liječnika po stanovniku nije pokazao značajniji pomak, što potvrđuje trajnu potrebu za dodatnim naporima u osiguravanju ravnomjernije dostupnosti zdravstvenih usluga, posebno u udaljenijim, otočnim i slabije naseljenim dijelovima županije. U području obrazovanja zabilježena je djelomična realizacija ciljeva, uz identificiranu potrebu za daljnjim ulaganjima u predškolski odgoj, cjeloživotno učenje te osnaživanje obrazovne infrastrukture u manjim sredinama. Također, u demografskom segmentu vitalni indeks i dalje bilježi negativne vrijednosti, a dosezanje ciljanog prirodnog prirasta do kraja planskog razdoblja zahtijevat će dodatne, koordinirane mjere u području obiteljske i populacijske politike.

Dodatni pokazatelji koji se odnose na zadovoljstvo korisnika javnim uslugama poput obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i kulturne ponude predstavljaju važnu dimenziju vrednovanja, no njihova šira primjena još nije operativno uspostavljena. Nedostatak početnih vrijednosti i standardiziranih instrumenata mjerenja otežava sustavno praćenje ove dimenzije. Uvođenje metodološki utemeljenog i redovitog sustava prikupljanja subjektivnih pokazatelja moglo bi u narednom razdoblju pridonijeti cjelovitijem sagledavanju učinaka županijskih politika na kvalitetu života. Sveukupno, ostvarenje ciljeva unutar ovog strateškog prioriteta može se ocijeniti kao djelomično uspješno. Infrastrukturna i fiskalna ulaganja pokazala su mjerljive učinke, dok izazovi vezani uz dostupnost usluga, demografsku dinamiku i korisničku perspektivu ostaju važna područja za daljnji razvoj. U tom kontekstu, jačanje međusektorske suradnje, bolja prostorna koordinacija te sustavno uključivanje korisničkog iskustva u okvir za vrednovanje predstavljaju ključne korake za osiguranje uravnoteženog i inkluzivnog razvoja u nastavku provedbe Plana razvoja.

Ostvarenje ciljeva unutar Strateškog prioriteta 3 – Očuvanje okoliša, poboljšanje povezivosti i održivo korištenje baštine – pokazuje raznoliku dinamiku, s napretkom u pojedinim područjima, ali i izazovima koji zahtijevaju dodatne napore. Analiza pokazatelja ishoda iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU i lokalno razvijenih pokazatelja ukazuje na određeni napredak, osobito u segmentima zaštite okoliša i kulturne infrastrukture, dok su druga područja, poput prometne povezanosti i kružnog gospodarstva, suočena s usporenim provedbom ili promjenjivim trendovima. U području okoliša, zabilježen je rast udjela ispuštenih komunalnih otpadnih voda koje se adekvatno pročišćavaju, što upućuje na napredak u modernizaciji vodno-komunalne infrastrukture. Stabilno visoki udio kupališta s izvrsnom kakvoćom mora također potvrđuje postojeće kapacitete za očuvanje morskog okoliša. Izdvajanja za zaštitu okoliša po stanovniku bilježe

blagi rast, čime se signalizira pozitivan trend, iako su potrebe za financiranjem u ovom području i dalje značajne, osobito u kontekstu prilagodbe klimatskim promjenama. Istodobno, udio odvojeno prikupljenog komunalnog otpada bilježi pad u odnosu na početno stanje, što ukazuje na izazove u razvoju lokalnih kapaciteta za provedbu politika kružnog gospodarstva te na potrebu za dodatnim ulaganjima u infrastrukturu i edukaciju.

U segmentu održive mobilnosti, trenutačno nisu zabilježeni pozitivni pomaci u broju javno dostupnih punionica za električna vozila, dok pokazatelji prometne sigurnosti, poput broja ozlijeđenih u prometnim nesrećama, osciliraju bez jasnog trenda. Ti rezultati sugeriraju prostor za dodatna poboljšanja kroz planiranje prometne infrastrukture, preventivne mjere i bolju regulaciju. Ključni strateški prometni projekti, poput autoceste do Dubrovnika i brze ceste Dubrovnik – Zračna luka – Debeli brijeg, još nisu operativno započeti. Iako su uključeni u planske dokumente, trenutačno se nalaze u fazi pripreme, što ukazuje na potrebu za preciznijim rokovima provedbe i usklađenim financijskim planiranjem. U području kulturne i prirodne baštine nije zabilježen napredak u povećanju površina pod zaštitom, obnovom i održavanjem, no istodobno su ostvarene vrijednosti izdvajanja za kulturu premašile planirane ciljeve. Time se potvrđuje kontinuirana institucionalna podrška kulturnom sektoru, čime se doprinosi očuvanju identiteta i kvalitete društvenog života u Županiji. Sveukupno, ostvarenje ciljeva unutar ovog strateškog prioriteta ukazuje na djelomičan napredak s pozitivnim signalima u zaštiti okoliša i kulturnoj politici, ali i s potrebom za ubrzanjem aktivnosti u segmentima kružnog gospodarstva, mobilnosti i prometne povezanosti. Nastavak provedbe zahtijeva jačanje međusektorske suradnje, dodatne administrativne i financijske kapacitete te strateško pozicioniranje ključnih infrastrukturnih projekata u razvojnim prioritetima Dubrovačko-neretvanske županije.

Ostvarenje ciljeva unutar Strateškog prioriteta 4 – Unaprjeđenje upravljanja razvojem – pokazuje raznolike rezultate, s ostvarenim pomacima u pojedinim segmentima, ali i s područjima u kojima su izazovi i dalje izraženi. Ukupna dinamika provedbe ukazuje na potrebu za dodatnim naporima u osnaživanju institucionalne učinkovitosti, teritorijalne uravnoteženosti i uključivanja građana u razvojne procese. Jedan od značajnijih pozitivnih trendova odnosi se na korištenje sredstava iz EU fondova. Kontinuiran rast ugovorenih sredstava može se interpretirati kao znak jačanja administrativnih kapaciteta i spremnosti institucija za pripremu i prijavu projekata. Ipak, s obzirom na to da se radi o kumulativnim podacima, koji ne obuhvaćaju provedbu i završetak projekata, daljnji izazov ostaje osiguranje kvalitete provedbe i pravovremenog zatvaranja aktivnosti u skladu s važećim pravilima.

U području transparentnosti javnih financija, prema podacima Instituta za javne financije, bilježi se postupan porast prosječnih ocjena proračunske transparentnosti na razini županije i njezinih jedinica lokalne samouprave. Iako se sustavno praćenje više neće nastaviti kroz istu metodologiju, dosadašnji trendovi ukazuju na pozitivne promjene u otvorenosti javne uprave. Time se stvaraju temelji za daljnje jačanje povjerenja građana i dionika. Istovremeno, pojedini pokazatelji upućuju na izazove u društvenoj i teritorijalnoj dimenziji razvoja. Broj

udruga civilnog društva bilježi smanjenje, što može signalizirati promjene u građanskom angažmanu, no rezultati treba interpretirati uzimajući u obzir moguće promjene u načinu evidencije i administrativnim praksama. Također, pad proračunskih prihoda poslovanja po stanovniku upućuje na potrebu za dodatnim mjerama za jačanje fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica, osobito u kontekstu financiranja razvojnih aktivnosti.

Teritorijalni pokazatelji ukazuju na postojanost razvojnih razlika. Pogoršanje prosječnog ranga otočnih JLS-ova te stabilno visoka stopa nezaposlenosti u dijelu lokalnih sredina sugeriraju potrebu za specifičnim, ciljanim intervencijama koje uvažavaju lokalne razvojne uvjete. S druge strane, zadržavanje broja stanovnika na otocima i u slabije razvijenim područjima može se tumačiti kao pozitivan signal, posebno u kontekstu općih demografskih trendova. Ovaj rezultat upućuje na potencijal određenih postojećih mjera poput subvencija i poboljšanja dostupnosti usluga čije bi učinke bilo korisno dodatno analizirati i po potrebi proširiti. Sveukupno, ostvarenje ciljeva u okviru Strateškog prioriteta 4 ukazuje na postignute pomake, ali i na potrebu za dodatnim ulaganjem u jačanje koordinacije među institucijama, osnaživanje fiskalnih i upravljačkih kapaciteta te osmišljavanje politika koje potiču aktivno sudjelovanje građana u razvoju. Povećana participacija, bolja teritorijalna usmjerenost i nastavak transparentnog upravljanja mogu u narednom razdoblju dodatno pridonijeti ostvarivanju razvojnih učinaka u okviru ovog strateškog prioriteta.

Analiza statističkih i empirijskih podataka prikupljenih tijekom srednjoročnog vrednovanja provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije ukazuje na umjeren, ali neujednačen napredak u ostvarivanju strateških prioriteta i pripadajućih posebnih ciljeva. Zahvaljujući ažuriranim i proširenim podacima, uključujući i one iz skupine pokazatelja koje je samostalno razvila Županija, evaluacijski okvir je ojačan te omogućuje cjelovitiji uvid u provedbu i učinke Plana. U pojedinim područjima vidljivi su pozitivni trendovi posebno u bruto ulaganjima u intelektualnu imovinu, rastu produktivnosti rada, izdvajanjima za kulturu i sport, rashodima za socijalnu zaštitu te povećanju ugovorenih sredstava iz EU fondova. Dodatno, zadržavanje broja stanovnika na otocima i u slabije razvijenim područjima može upućivati na potencijalne učinke mjera usmjerenih na demografski osjetljiva područja.

Istovremeno, uočeni su i izazovi koji usporavaju ostvarivanje punog potencijala Plana razvoja. Strukturni problemi u gospodarstvu, osobito u proizvodnim i prerađivačkim sektorima, manifestiraju se kroz pad investicija u dugotrajnu imovinu, nepovoljan saldo robne razmjene i ograničenu razinu inovacijskih aktivnosti. U području okolišne održivosti, rezultati u gospodarenju otpadom i razvoju zelene infrastrukture ukazuju na potrebu za dodatnim naporima. Institucionalna učinkovitost, fiskalni kapaciteti i razina participacije građana i dalje variraju među jedinicama lokalne samouprave, dok teritorijalna neuravnoteženost posebno na otocima i u pojedinim slabije razvijenim JLS-ovima ukazuje na potrebu za usmjerenijim pristupima.

Unatoč početnim izazovima u dostupnosti podataka, sada prikupljeni pokazatelji i informacije stvaraju čvršću osnovu za oblikovanje daljnjih politika. Nalazi vrednovanja

potvrđuju da je Plan razvoja pružio važan okvir za strateško usmjeravanje županijskog razvoja. Međutim, za puno ostvarenje njegovih ciljeva bit će potrebno dodatno unaprijediti međusektorsku i teritorijalnu koordinaciju, ojačati analitičke i provedbene kapacitete te bolje prilagoditi intervencije konkretnim razvojnim potrebama. U preostalom razdoblju provedbe, fokus bi trebao biti na jačanju orijentacije na rezultate, učinkovitom korištenju resursa i aktivnijem uključivanju lokalnih zajednica, čime se može dodatno osnažiti doprinos Plana razvoja sveukupnom razvoju županije.

6.2. Analiza i interpretacija odgovora na pitanja za vrednovanje

- U kojoj mjeri Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine ostvaruje svoje ciljeve na temelju postignutog napretka?

Analiza provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine upućuje na djelomičan, ali vidljiv napredak u ostvarenju posebnih ciljeva, uz izražene razlike među prioritetima i specifičnim područjima intervencije. Pojedini pokazatelji, poput ulaganja u intelektualnu imovinu, rashoda za socijalnu zaštitu te izdvajanja za kulturu, bilježe rezultate iznad planiranih vrijednosti, što upućuje na pozitivan učinak ciljanih mjera u tim segmentima. Istodobno, kod pokazatelja vezanih uz robnu razmjenu, inovacijske aktivnosti i održivo gospodarstvo otpadom uočeni su izazovi u postizanju željenog napretka. Prema podacima za 25 pokazatelja ishoda iz biblioteke MRRFEU-a, deset je već doseglo ili premašilo ciljane vrijednosti, pet pokazuje djelomičnu realizaciju, dok je kod preostalih zabilježena stagnacija ili pad. Ovi nalazi sugeriraju kako je Plan u određenoj mjeri uspješan u provedbi, osobito u područjima gdje su postojali povoljni institucionalni i financijski preduvjeti. Međutim, u dijelovima gdje postoje složeniji razvojni izazovi, rezultati za sada zaostaju za očekivanjima. U preostalom razdoblju do 2027. godine, postoji prostor za dodatno unaprjeđenje provedbe kroz bolje usklađivanje sektorskih politika, snažnije upravljanje rezultatima i ciljaniju mobilizaciju resursa. Takav pristup može doprinijeti uravnoteženijem ostvarenju posebnih ciljeva i jačanju ukupnog učinka Plana razvoja.

- Jesu li intervencije provedene u skladu s odredbama Plana razvoja?

Većina dosad provedenih intervencija može se ocijeniti kao usklađena s odredbama Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije, osobito u dijelu aktivnosti koje su pod izravnom nadležnošću županijskih tijela. Prema godišnjim izvješćima, provedene mjere su strukturirane u skladu s definiranim posebnim ciljevima, a svi strateški projekti u nadležnosti Županije su formalno pokrenuti i nalaze se u različitim fazama realizacije, uključujući i jedan projekt koji je u potpunosti dovršen. Istovremeno, kod dijela intervencija koje se odnose na projekte izvan županijske nadležnosti, razina dostupnosti podataka otežava sveobuhvatnu procjenu njihove usklađenosti s Planom razvoja. Također, za pojedine pokazatelje ishoda još nisu u potpunosti razrađene metodološke podloge, što ograničava mogućnost preciznijeg praćenja i vrednovanja. U tom smislu, daljnje jačanje sustava izvještavanja, posebno u dijelu praćenja vanjskih projekata i razrade pokazatelja, ključno je za osiguranje transparentnosti i dosljednosti provedbe u odnosu na strateške postavke Plana razvoja.

- Ako jesu, koji čimbenici olakšavaju njihovu pravovremenu provedbu?

Provedbu intervencija u okviru Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije olakšali su brojni čimbenici, među kojima se ističe postojanje prethodno pripremljenih projektnih ideja i dokumentacije, kao i kontinuirano jačanje administrativne spremnosti županijskih tijela. Mogućnost korištenja vanjskih izvora financiranja, osobito sredstava iz fondova Europske unije, omogućila je dodatnu financijsku stabilnost i ubrzanje određenih aktivnosti. Kvaliteta strateškog okvira, uključujući jasno definirane prioritete i ciljeve, pridonijela je usklađenosti intervencija s dostupnim mehanizmima podrške i provedbenim planovima. Također, u pojedinim sektorima, poput društvene infrastrukture, zabilježen je napredak u međuresornoj koordinaciji, što je dodatno podržalo operativnu učinkovitost. U određenim urbanim sredinama, povoljnija demografska kretanja i spremnost privatnog sektora na suradnju, osobito u digitalnim i kulturnim inicijativama, pokazali su se kao poticajni faktori za provedbu ciljanih aktivnosti. Međutim, valja napomenuti da ovi pozitivni učinci nisu jednako izraženi u svim sektorima i dijelovima županije, što upućuje na potrebu za teritorijalno i sektorski osjetljivijim pristupima u nastavku provedbe.

- Ako nisu, koji su razlozi?

Kašnjenja u provedbi dijela intervencija mogu se povezati s nizom izazova koji uključuju institucionalne, administrativne i proceduralne čimbenike. Posebno su izraženi kod projekata koji obuhvaćaju više dionika, uključuju složene imovinsko-pravne odnose ili ovise o suglasnostima i odlukama na višim razinama vlasti. U slučaju strateških projekata izvan neposredne nadležnosti Županije, dinamika provedbe često je bila otežana zbog ograničenog pristupa informacijama, nejasnoća u pogledu rokova te postupnog napredovanja kroz faze pripreme i planiranja. U određenim područjima, manjak usklađenosti između lokalnih razvojnih potreba i nacionalnih operativnih prioriteta također je mogao utjecati na tempo provedbe. Nadalje, kod dijela pokazatelja zabilježen je nedostatak ažuriranih metodoloških okvira i ograničeni kapaciteti za obradu i interpretaciju podataka, što otežava sustavno praćenje učinaka. Ovi izazovi ukazuju na važnost daljnjeg jačanja međuinstitucionalne suradnje, unapređenja upravljačkih i analitičkih kapaciteta te osnaživanja koordinacijskih mehanizama između različitih razina vlasti i dionika uključenih u provedbu Plana razvoja.

- Koji čimbenici pospješuju provedbu Plana razvoja, a koji otežavaju?

Provedbu Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije pospješuju jasno definirana struktura strateških prioriteta i posebnih ciljeva, prisutnost razrađenog sustava pokazatelja te aktivna uloga Županije u planiranju i provedbi razvojnih aktivnosti. Korištenje sredstava iz europskih fondova predstavlja jedan od ključnih izvora potpore za financiranje projekata, dok administrativna spremnost i projektno iskustvo županijskih tijela dodatno pridonose provedbenoj učinkovitosti. Povoljna suradnja s pojedinim lokalnim dionicima i privatnim sektorom, posebno u područjima digitalne i društvene transformacije, također ima pozitivan učinak. S druge strane, određeni čimbenici otežavaju dosljednu i pravovremenu provedbu.

To se odnosi prvenstveno na izazove u dostupnosti ažurnih i metodološki utemeljenih podataka, osobito za dio dodatnih pokazatelja razvijenih na lokalnoj razini. Dodatne poteškoće proizlaze iz složenih institucionalnih procedura, vremenski zahtjevnih pripremnih faza projekata izvan nadležnosti Županije te ograničenog pristupa informacijama o njihovoj provedbi. Horizontalna koordinacija među sektorima i razinama vlasti, kao i sustavno uključivanje građana u oblikovanje i praćenje razvojnih politika, predstavljaju područja u kojima postoji prostor za daljnje jačanje.

- Jesu li sve provedene intervencije usklađene s planiranim ciljevima?

Većina dosad provedenih intervencija pokazuje dobru razinu usklađenosti s planiranim ciljevima iz Plana razvoja, osobito u segmentima koji su u izravnoj nadležnosti Dubrovačko-neretvanske županije. Aktivnosti u području društvene infrastrukture, kulture te određenih gospodarskih sektora u najvećem su dijelu strukturirane u skladu s odgovarajućim strateškim i posebnim ciljevima, čime pridonose realizaciji planiranih razvojnih smjerova. Kod intervencija koje uključuju više razina upravljanja ili sufinanciranje iz različitih izvora, usklađenost s planiranim ciljevima nešto je teže jednoznačno utvrditi, što je dijelom posljedica nedostatka sistematiziranih podataka i izvješća o vrednovanju. U tim slučajevima, iako postoji formalna povezanost s razvojnim prioritetima, otežano je precizno procijeniti njihov doprinos pojedinim ciljevima. Dodatno unapređenje sustava praćenja i izvještavanja moglo bi doprinijeti boljoj dokumentaciji usklađenosti i transparentnijoj procjeni učinkovitosti intervencija.

- Ako nisu, koji su uzroci nesklada?

Identificirani nesklad između pojedinih intervencija i ciljeva Plana razvoja može se povezati s nizom međusobno povezanih čimbenika. U prvom redu, izazovi se javljaju zbog nedostatka metodološki razrađenih ili ažuriranih pokazatelja za praćenje pojedinih mjera, što otežava jasno povezivanje intervencija s planiranim ishodima. Također, različite razvojne dinamike među sektorima i teritorijalnim jedinicama unutar županije mogu dovesti do toga da se intervencije ne odvijaju ravnomjerno ili u skladu s izvornim planom. U slučajevima u kojima se intervencije provode izvan izravne nadležnosti Županije, usklađenost s Planom razvoja nije uvijek primarni fokus nositelja provedbe, što može dovesti do djelomične integracije s planiranim ciljevima. Dodatno, pojedine mjere inicirane su kao odgovor na nepredviđene okolnosti (primjerice, gospodarske ili zakonodavne promjene), čime se stvorila potreba za *ad hoc* prilagodbom koja nije uvijek bila formalno usklađena s izvornim strateškim smjernicama. Ovi primjeri upućuju na važnost daljnjeg razvoja fleksibilnih mehanizama planiranja i koordinacije, koji omogućuju pravovremenu prilagodbu novim okolnostima, uz očuvanje strateške usmjerenosti i dosljednosti provedbe.

- Koji je odnos između učinaka i koristi Plana razvoja u odnosu na nastale troškove?

Iako sveobuhvatna analiza omjera troškova i koristi (*cost-benefit* analiza) nije provedena u okviru ovog srednjoročnog vrednovanja, preliminarna interpretacija dostupnih pokazatelja sugerira kako su u određenim segmentima poput sustava socijalne zaštite, ulaganja u kulturnu infrastrukturu te promicanja intelektualnog kapitala ostvarene koristi koje nadilaze uložene resurse, barem u kvalitativnom smislu. Ovi rezultati upućuju na pozitivne učinke u domenama koje su bile predmet kontinuirane institucionalne podrške i imaju stabilne mehanizme provedbe. Istodobno, u područjima poput gospodarske otpornosti, inovacijskih aktivnosti i okolišne održivosti, rezultati su skromniji od planiranih, što upućuje na manje izražen povrat na uložena sredstva. Dodatno, kašnjenja u pokretanju strateških projekata i institucionalne neefikasnosti mogu dovesti do neizravnih troškova, poput propuštenih razvojnih prilika i smanjene koristi za lokalnu zajednicu. Za preciznije vrednovanje učinkovitosti potrebna je daljnja kvantitativna analiza, no postojeći podaci ukazuju na varijabilan odnos između uložених resursa i ostvarenih rezultata, pri čemu je učinkovitost snažno ovisna o sektorskom i teritorijalnom kontekstu provedbe.

- Postoje li ciljevi ili područja unutar Plana koja zaostaju u provedbi?

Analiza provedbe ukazuje na određene ciljeve i područja unutar Plana razvoja koja zaostaju u realizaciji. Unutar Strateškog prioriteta 3, pokazatelji vezani uz broj punionica za električna vozila i udio odvojeno prikupljenog otpada bilježe ograničen ili negativan trend, što sugerira izazove u implementaciji politika zelene tranzicije. Slično tome, u okviru Strateškog prioriteta 4, rezultati povezani s institucionalnom učinkovitošću i participacijom građana pokazuju spor napredak, dok u okviru Strateškog prioriteta 2 i dalje izostaju značajniji pomaci u dostupnosti zdravstvenih usluga i demografskoj vitalnosti. Ovi nalazi ukazuju na područja koja bi mogla imati koristi od dodatnog usmjeravanja resursa, jače operativne koordinacije i potencijalne prilagodbe postojećih mjera. Daljnji razvoj integriranog pristupa i jačanje međusektorske suradnje mogli bi doprinijeti ubrzanju napretka u ovim segmentima.

- Ako da, koji su razlozi i što treba poduzeti kako bi se ti ciljevi postigli?

Zaostajanje u provedbi pojedinih ciljeva može se povezati s nizom međusobno povezanih čimbenika. Među najčešće uočenima su ograničeni ljudski i institucionalni kapaciteti, administrativna složenost provedbenih procedura te izazovi u usklađivanju nacionalnih i lokalnih razvojnih prioriteta. U određenim slučajevima, realizacija ciljeva ovisi o aktivnostima izvan izravne nadležnosti Županije, što dodatno ograničava mogućnost pravovremene provedbe. Kako bi se povećala vjerojatnost ostvarivanja ciljeva u preostalom planskom razdoblju, preporučuje se nastavak ulaganja u jačanje stručnih i provedbenih kapaciteta, unapređenje međusektorske koordinacije te razvoj prilagodljivijih mehanizama planiranja i praćenja. Istovremeno, važno je poticati aktivno uključivanje lokalnih dionika i kontinuirano unapređivati dostupnost informacija o napretku, kako bi se osigurala veća transparentnost i podrška provedbi razvojnih politika.

- Kako rezultati provedbe Plana sugeriraju moguća poboljšanja u njegovoj daljnjoj implementaciji?

Rezultati provedbe Plana ukazuju na nekoliko područja u kojima postoji prostor za daljnje unapređenje implementacije. Prije svega, naglašava se potreba za većom operativnom fleksibilnošću i fokusiranim povezivanjem sektorskih politika s definiranim posebnim ciljevima. Jačanje koordinacijske uloge županijskog razvojnog tima moglo bi doprinijeti boljoj usklađenosti intervencija i učinkovitijem upravljanju provedbom. Nadalje, sustav praćenja pokazatelja može se unaprijediti kroz redovitije i metodološki ujednačeno prikupljanje podataka, što bi omogućilo preciznije vrednovanje napretka. Također, iskustva iz dosadašnje provedbe sugeriraju korisnost češćih konzultacija s dionicima i korisnicima, kako bi se mjere usklađivale s promjenama na terenu i potrebama zajednice. Osnaživanje strateške analitičke funkcije unutar županijske uprave pomoglo bi u pravodobnom prepoznavanju izazova i oblikovanju prilagodbenih mjera, čime bi se povećala učinkovitost i otpornost razvojnih intervencija u nastavku provedbenog razdoblja.

- Postoji li potreba za izmjenama i dopunama Plana razvoja temeljem dosadašnjih rezultata i izazova u provedbi?

Temeljem dosadašnjih rezultata provedbe i izazova identificiranih tijekom srednjoročnog vrednovanja, postoji utemeljena potreba za djelomičnim izmjenama i dopunama Plana razvoja. Ta potreba proizlazi iz nekoliko čimbenika: prvo, dio postavljenih ciljeva pokazao se nerealno ambicioznim u odnosu na dostupne resurse i institucionalne kapacitete; drugo, za dio lokalno razvijenih pokazatelja i dalje ne postoje ažurni ili metodološki usklađeni podaci, što otežava praćenje učinaka; treće, promjene u vanjskom okruženju poput novih smjernica europskih politika, trendova na tržištu rada ili klimatskih izazova zahtijevaju prilagodbu postojećih mjera. Osim korekcije postojećih elemenata, Plan razvoja bi trebao biti dopunjen novim inicijativama koje reflektiraju nastale potrebe i razvojne prilike, osobito u područjima digitalne transformacije, demografske revitalizacije i teritorijalne kohezije. U tom smislu, izmjene Plana razvoja ne bi značile odmak od temeljne razvojne vizije, već njezinu dinamičnu prilagodbu realnim okolnostima provedbe i novim prioritetima.

- Koji su ključni čimbenici koji utječu na učinkovitost provedbe Plana razvoja i što se može poduzeti za njihovo poboljšanje?

Učinkovitost provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije ovisi o više međusobno povezanih čimbenika. Među njima se ističu dostupnost i kvaliteta podataka, administrativni i stručni kapaciteti županijskih i lokalnih tijela, razina međuinstitucionalne koordinacije, stabilnost financiranja te postojanje političke i društvene podrške. Vrednovanje je pokazalo da ovi čimbenici u različitoj mjeri utječu na provedbu u pojedinim sektorima, pri čemu se izazovi često javljaju u sektorima s manjim institucionalnim kapacitetima ili gdje je provedba ovisna o višim razinama vlasti. Za povećanje učinkovitosti, preporučuje se uspostava trajnog mehanizma za analitičku podršku i podršku vrednovanja poput

regionalnog opservatorija koji bi sustavno pratio podatke i razvojne trendove. Također, važno je nastaviti s jačanjem kadrovskih kapaciteta, posebno u područjima strateškog planiranja i upravljanja projektima. Dodatni iskorak može se ostvariti kroz formaliziranje suradnje s nacionalnim institucijama i uvođenje ažurnog i dostupnog sustava za praćenje pokazatelja ishoda. Konačno, veća uključenost građana i lokalnih dionika može doprinijeti legitimitetu razvojnih mjera te osigurati bolje usklađivanje s potrebama zajednice.

- Koje su preporuke za donositelje odluka u cilju poboljšanja uspješnosti provedbe Plana razvoja?

U cilju poboljšanja uspješnosti provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije, preporučuje se razmotriti mogućnost djelomične revizije Plana razvoja tijekom provedbenog razdoblja, kako bi se dokument uskladio s promjenama u društveno-gospodarskom okruženju te prilagodio uočenim izazovima i novim prioritetima. Nadalje, korisno bi bilo dodatno osnažiti sustav redovitog izvještavanja i vrednovanja provedbe strateških projekata, uključujući i onih izvan izravne nadležnosti Županije, što bi doprinijelo većoj transparentnosti i učinkovitosti u praćenju ostvarenja ciljeva. Povećanje analitičkih i ljudskih kapaciteta, osobito u segmentima strateškog planiranja i upravljanja projektima, može olakšati bržu i kvalitetniju provedbu. Jačanje suradnje s ključnim dionicima kroz tematske konzultacije, forume i druge participativne mehanizme pridonijelo bi usklađenosti intervencija s potrebama zajednice. Posebna pažnja trebala bi se posvetiti uravnoteženijoj teritorijalnoj primjeni razvojnih mjera, s naglaskom na specifičnosti slabije razvijenih područja. Uspostava jednostavnog mehanizma za pravovremeno prepoznavanje i praćenje odstupanja u provedbi mogla bi dodatno unaprijediti upravljanje razvojem i osigurati veću prilagodljivost Plana razvoja u preostalom razdoblju provedbe.

6.3. Primjerenost odabira pokazatelja uspješnosti i odstupanja

Analiza sustava praćenja uspješnosti provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine pokazuje da je konceptijski okvir pokazatelja utemeljen na logici strateškog upravljanja i usklađenosti s višim razinama planiranja. Odabir 27 pokazatelja ishoda iz biblioteke pokazatelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU omogućuje usklađenost s nacionalnim strateškim dokumentima te olakšava usporedivost s drugim županijama. Ovi pokazatelji su jasno definirani, kvantitativno mjerljivi i većinom dostupni putem nacionalnih statističkih izvora, što doprinosi njihovoj pouzdanosti i operativnosti. Međutim, razina njihove agregacije i općenitosti ograničava mogućnost detekcije lokalno specifičnih razvojnih dinamika. U pojedinim slučajevima, kao što su pokazatelji robne razmjene ili broja patentnih prijava, njihova osjetljivost na kratkoročne promjene može biti smanjena, posebno u regijama sa specifičnom strukturom gospodarstva i demografskim obilježjima poput Dubrovačko-neretvanske županije.

Drugi skup od 34 pokazatelja razvijenih na lokalnoj razini predstavlja vrijedan pokušaj kontekstualizacije okvira za vrednovanje i dodatnog približavanja mjerenju stvarnih učinaka u prostoru i sektoru. Njihova prednost je u potencijalno većoj osjetljivosti na lokalne promjene

i specifičnosti. Međutim, u trenutku izrade ovog izvješća, pristup podacima za ovu skupinu pokazatelja bio je ograničen, što otežava njihovu operativnu primjenu u vrednovanju. Ova situacija ne dovodi u pitanje važnost tih pokazatelja, već ističe potrebu za unapređenjem institucionalnih i tehničkih kapaciteta koji omogućuju njihovo sustavno praćenje. Za povećanje njihove korisnosti u procesu vrednovanja, preporučuje se jačanje međuresorske koordinacije unutar Županije, standardizacija metodologija prikupljanja i obrade podataka, te uspostava trajnog protokola izvještavanja. Time bi se osigurala pravovremenost i pouzdanost informacija potrebnih za kvalitetno upravljanje provedbom Plana razvoja i omogućilo donošenje pravovremenih i informiranih odluka u nastavku provedbenog razdoblja.

• Zaključci

Na temelju provedene analize, obrade dostupnih statističkih i administrativnih podataka, kao i odgovora na pitanja za vrednovanje, može se zaključiti da je provedba Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine ostvarena djelomično uspješno. Strateški okvir Plana temelji se na jasno strukturiranoj hijerarhiji prioriteta i ciljeva, usklađenoj s nacionalnim i europskim razvojnim dokumentima, čime se osigurava koherentnost s višerazinskim politikama. U fazi implementacije vidljiva je aktivacija županijskih administrativnih kapaciteta, posebice u domenama gdje je Županija nositelj provedbe. Međutim, kod aktivnosti koje provode ili sufinanciraju drugi nositelji, dostupnost podataka i razina transparentnosti ostaju ograničeni, što otežava cjelovito vrednovanje učinaka. Sustav praćenja temeljen na kombinaciji nacionalno definiranih i lokalno razvijenih pokazatelja omogućuje širok obuhvat razvojnih aspekata. Ipak, praksa primjene pokazatelja pokazuje značajne neujednačenosti. Dok je za pokazatelje ishoda zabilježen napredak u gotovo polovini slučajeva, primjena lokalnih pokazatelja otežana je zbog nedostatka ažurnih i sustavno prikupljenih podataka. Ograničena upotrebljivost ove skupine pokazatelja predstavlja značajan izazov za analitičku konzistentnost sustava praćenja i izradu pouzdanih zaključaka vrednovanja.

Analiza vrednovanja potvrđuje da su intervencije u velikoj mjeri bile usklađene s planiranim ciljevima, posebno u sektorima poput socijalne zaštite, kulture i društvene infrastrukture. Istovremeno, identificirani su izazovi u provedbi ciljeva koji se odnose na inovacije, okolišnu održivost, demografsku revitalizaciju i dostupnost usluga u ruralnim i otočnim sredinama. Postojeće teritorijalne i sektorske nejednakosti ukazuju na potrebu za ciljanijim, koordiniranim i teritorijalno osjetljivijim pristupom razvojnim politikama. Uočena je potreba za daljnjim jačanjem institucionalnog okvira za strateško upravljanje, uključujući bolju međusektorsku koordinaciju, jačanje analitičkih funkcija i uspostavu redovitog izvještavanja o realizaciji strateških projekata, osobito onih izvan neposredne nadležnosti Županije. Također, rezultati vrednovanja ističu potrebu za poboljšanjem mehanizama sudjelovanja dionika i krajnjih korisnika u svim fazama strateškog ciklusa od planiranja, preko provedbe, do vrednovanja.

Zaključno, Plan razvoja Dubrovačko-neretvanske županije ima čvrstu stratešku osnovu i mobilizirane institucionalne kapacitete, no ostvarenje njegovih ciljeva u punom opsegu zahtijeva korektivne mjere. Ključne preporuke uključuju: sustavno jačanje podatkovnih kapaciteta i kapaciteta za vrednovanje, osnaživanje suradnje među institucijama, prilagodbu dijela pokazatelja realnim mogućnostima praćenja te revidiranje odabranih ciljeva u skladu s promjenama u okruženju. Ovi zaključci služe kao temelj za oblikovanje konkretnih preporuka za drugu fazu provedbe i završno vrednovanje Plana razvoja, s ciljem osiguravanja njegove dugoročne relevantnosti, učinkovitosti i održivosti.

- **Pouke postupka vrednovanja**

Postupak srednjoročnog vrednovanja provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine rezultirao je nizom uvida koji nadilaze lokalne specifičnosti te mogu poslužiti kao korisne smjernice za oblikovanje učinkovitijih i prilagodljivijih strateških dokumenata i razvojnih politika, kako na regionalnoj, tako i na nacionalnoj razini. Ove pouke doprinose širem razumijevanju ključnih izazova i mogućnosti vezanih uz provedbu strateškog planiranja u dinamičnim razvojnim kontekstima. Prvo, iskustvo provedbe vrednovanja ukazuje na važnost ranog i sustavnog pristupa prikupljanju podataka. Dostupnost i kvaliteta podataka pokazale su se ključnim preduvjetima za provođenje kvalitetnog postupka srednjoročnog vrednovanja. Posebno se to odnosi na pokazatelje koje je razvila sama Županija, za koje u trenutku izrade izvješća nisu bile dostupne ažurirane informacije. Pouka iz toga jest da se već prilikom dizajna akta strateškog planiranja posebna pažnja treba posvetiti izvedivosti pokazatelja uključujući jasno definirane izvore podataka, nositelje prikupljanja i dinamiku izvještavanja kako bi se osigurala dugoročna održivost sustava praćenja.

Drugo, korištenje dvostrukog sustava pokazatelja, kombinacije nacionalnih i lokalno razvijenih indikatora, omogućava veću prilagodbu lokalnim razvojnim potrebama, ali istodobno zahtijeva dodatne kapacitete za koordinaciju, usklađivanje metodologija i osiguranje podatkovne dosljednosti. Uspostava jasnih pravila izvještavanja, redovitih metodoloških ažuriranja i međuinstitucionalne suradnje preduvjet su za osiguranje usporedivosti i vjerodostojnosti nalaza vrednovanja. Treće, vrednovanje je istaknulo važnost koordinacije i suradnje u provedbi strateških projekata, osobito onih koji nisu izravno u nadležnosti Županije. Projekti koji uključuju više razina upravljanja zahtijevaju jasno definirane mehanizme suradnje i izvještavanja. Jačanje institucionalnih veza, uspostava formaliziranih partnerskih odnosa i korištenje digitalnih alata za praćenje provedbe mogu doprinijeti boljoj preglednosti i učinkovitijem upravljanju.

Četvrta pouka odnosi se na važnost uključivanja dionika i šire javnosti u sve faze strateškog ciklusa. Tijekom ovog srednjoročnog vrednovanja uočena je relativno ograničena participacija vanjskih dionika. Budući procesi mogu se unaprijediti većim uključivanjem sektorskih aktera, civilnog društva i stručne zajednice putem strukturiranih konzultacija, fokus-grupa i tematskih radionica. Time se povećava društvena relevantnost i prihvaćenost mjera te se osnažuje lokalna zajednica kao aktivni sudionik u razvoju politika. Konačno,

iskustvo ovog vrednovanja potvrđuje važnost pristupa vrednovanju kao kontinuiranom procesu učenja i prilagodbe. Vrednovanje ne bi trebala biti samo retrospektivan pregled provedbe, već alat koji omogućuje pravodobno uočavanje izazova, dijeljenje dobrih praksi i oblikovanje informiranih korekcija tijekom provedbe. Ovakav pristup može osnažiti upravljačke strukture i doprinosi stvaranju fleksibilnijeg, otpornijeg i transparentnijeg sustava strateškog planiranja.

Zaključno, srednjoročno vrednovanje provedbe Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine potvrdilo je vrijednost višerazinskog, podatkovno utemeljenog i kontekstualno prilagodljivog pristupa strateškom planiranju. Pritom je naglašeno da uspješna provedba ne ovisi isključivo o kvaliteti početnog dokumenta, već i o sposobnosti sustava da uči, prilagođava se i uključuje sve relevantne aktere. Ove pouke mogu poslužiti kao koristan resurs i za druge županije i institucije koje se nalaze u sličnim fazama provedbe razvojnih politika.

• Preporuke

Na temelju provedenog vrednovanja Plana razvoja Dubrovačko-neretvanske županije do 2027. godine, kao i uvida u izazove i potencijale koji su identificirani tijekom analize pokazatelja, strateških projekata i institucionalnog okvira, formulirane su sljedeće preporuke s ciljem poboljšanja kvalitete sadržaja, upravljanja provedbom te budućih procesa strateškog planiranja.

- Prije svega, nužno je unaprijediti sustav prikupljanja i obrade podataka za pokazatelje koji se odnose na županijsku razinu. Izgradnja koordiniranog informacijskog sustava koji osigurava redovito ažuriranje, validaciju i diseminaciju podataka pridonijela bi transparentnosti i učinkovitijem praćenju napretka provedbe.
- Važno je ojačati međuinstitucionalnu koordinaciju u provedbi strateških projekata, posebno onih koji uključuju više razina vlasti. Formalizacija suradnje između županijskih, lokalnih i državnih institucija, uz korištenje digitalnih alata za zajedničko praćenje provedbe, pridonosi boljoj usklađenosti i ubrzanju realizacije razvojnih aktivnosti.
- Također se preporučuje smanjenje broja pokazatelja i njihovo preciznije povezivanje s posebnim ciljevima. Analiza relevantnosti i operativne izvedivosti pokazatelja omogućila bi veću jasnoću u vrednovanju i učinkovitije upravljanje razvojnim procesima.

- Participacija dionika u svim fazama provedbe i vrednovanja Plana razvoja predstavlja još jedno ključno područje za unaprjeđenje. Uključivanje stručnjaka, predstavnika civilnog društva i šire javnosti kroz konzultacije, fokus-grupe i savjetovanja može znatno doprinijeti kvaliteti provedbe i jačanju povjerenja u razvojne politike.
- Konačno, jačanje administrativnih kapaciteta i stručnih kompetencija unutar županijskih tijela važan je preduvjet za dugoročnu održivost strateškog planiranja. Sustavno osposobljavanje službenika, osobito u područjima vrednovanja, upravljanja projektima i podatkovne analitike, povećava sposobnost sustava da odgovori na kompleksne razvojne izazove.

Ove preporuke predstavljaju izvediv i usmjeren skup mjera čijom se primjenom može znatno unaprijediti učinkovitost postojećeg Plana razvoja, osigurati pravodobno ostvarenje njegovih ciljeva i stvoriti čvrsti temelji za kvalitetnije strateško upravljanje u nadolazećim razdobljima.

Prilozi:

Prilog 1: Članovi tima za vrednovanje

- Prof.dr.sc. Nebojša Stojčić, Sveučilište u Dubrovniku, vanjski član
- Izv.prof.dr.sc. Tonči Svilokos, Sveučilište u Dubrovniku, vanjski član
- Ivna Šuljak, UO za poduzetništvo, turizam i more Dubrovačko-neretvanske županije, unutarnji član
- Iva Knego Šoletić, Zavod za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije, unutarnji član
- Gorana Margaretić, Odjel za pripremu i provedbu strateških dokumenata i programa, Razvojna agencija DUNEA, unutarnji član