



# **Ewaluacja ex – ante projektu Strategii Rozwoju gminy Czersk do roku 2030**

**Raport końcowy**

**PROJEKT z dnia 10 marca 2022 r.**

**Zamawiający:**  
Gmina Czersk



A2P2  
ARCHITECTURE  
AND PLANNING

dr inż. arch. Łukasz Pancewicz  
dr inż. arch. Maria Shashorina

Gdańsk, 10.03.2022 r.

## 1. Spis treści

Streszczenie raportu .....	3
1. Cel ewaluacji .....	4
2. Zakres ewaluacji.....	4
3. Metodyka ewaluacji .....	4
4. Ocena poprawności projektu Strategii.....	4
5. Spostrzeżenia wynikające z wewnętrznego procesu ewaluacji ex – ante Strategii .....	8

## Streszczenie raportu

Niniejszy raport został opracowany w ramach realizowanego badania pn. „Ewaluacja ex – ante projektu Strategii Rozwoju Gminy Czersk do roku 2030” na zlecenie Gminy Czersk. Proces opracowania Strategii koordynował Wydział Planowania i Gospodarki, przygotowując niezbędne materiały, organizując spotkania, włączając interesariuszy na wszystkich etapach prac nad projektem Strategii Rozwoju Gminy Czersk do roku 2030 – zwanej dalej projektem Strategii. W całym procesie tworzenia dokumentu towarzyszył zespół ekspertów zewnętrznych, firma A2P2.

Zgodnie z art. 10 a ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia rozwoju (t. j. – Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.) – zwanej dalej ustawą o zasadach prowadzenia rozwoju, podmiot opracowujący projekt Strategii przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem.

Głównym celem przedmiotowej ewaluacji była więc ocena ex – ante projektu Strategii, w zakresie przewidywanej skuteczności i efektywności, a także spójności oraz sformułowanie możliwych do zastosowania rekomendacji dotyczących pożądanых zmian projektu dokumentu. Ewaluacja zakładała zastosowanie dwóch metod badawczych: badań gabinetowych (analiza danych zastanych) oraz audytu eksperckiego.

Przystąpienie do prac nad projektem Strategii rozpoczęło się w 2020 roku, wówczas wykonano prace przygotowawcze i analityczne. Proces opracowania Strategii został przeprowadzony na podstawie i zgodnie z uchwałą nr XXVI/310/20 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie przystąpienia do prac nad „Strategią Rozwoju Gminy Czersk do roku 2030” zmienionej uchwałą nr XLI/467/21 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 21 grudnia 2021 r. Strategia została opracowana zgodnie z przepisami i wymaganiami zawartymi w:

- ustawie o zasadach prowadzenia rozwoju,
- ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. – Dz. U. z 2022 r., poz. 559) – zwaną dalej ustawą o samorządzie gminnym.

Analiza spójności projektu Strategii wykazała jego silne powiązania m.in. z politykami publicznymi i celami rozwojowymi, zarówno poziomowi krajowego, jak i wojewódzkiego.

Spójność wewnętrzna oceniana była w kontekście relacji pomiędzy poszczególnymi elementami dokumentu na kilku płaszczyznach, tj. powiązań w układach: wyzwania rozwojowe – wizja rozwoju, wyzwania rozwojowe – cele. Zidentyfikowane w projekcie Strategii wyzwania rozwojowe koncentrują się wokół zapewnienia dobrej jakości życia mieszkańców, rozwoju lokalnego potencjału gospodarczego gminy oraz zmniejszenia negatywnego wpływa na środowisko. Analiza relacji między tymi elementami pozwoliła na ich pozytywną (i wysoką) ocenę w wymiarze spójności, jak również powiązań mających charakter przyczynowo – skutkowy (tj. analiza problemu – ocena istniejącego zasobu – określenie celu – przyporządkowanie działań). Zarówno wizja, jak i cele odpowiadają zidentyfikowanym wyzwaniom i zauważalne są między nimi silne korelacje.

W kontekście spójności zewnętrznej projekt Strategii jest spójny z obowiązującym w kraju systemem dokumentów strategicznych, które odpowiadają za zarządzanie rozwojem w kraju, w tym m.in. z długookresową Strategią Rozwoju kraju – Polska 2030 oraz innych dokumentów sektorowych.

## **1. Cel ewaluacji**

Niniejszy raport został opracowany wewnętrznie w ramach procesu „Ewaluacja ex – ante” projektu Strategii. Głównym celem badania była kompleksowa ocena projektu Strategii, pozwalająca na sformułowanie Zespołowi ds. Strategii wraz z ekspertem rekomendacji służących podniesieniu jakości dokumentu.

## **2. Zakres ewaluacji**

Wewnętrzną ewaluacją objęto dokument Strategii oraz Diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, sporządzoną na potrzeby przygotowania Strategii Rozwoju Gminy Czersk do roku 2030.

## **3. Metodyka ewaluacji**

Ewaluacja ex – ante powinna zmierzać do konstruktywnego spojrzenia na całą ścieżkę procesu opracowania strategii. Przy sporządzaniu ewaluacji niezbędne jest przyjęcie określonych kryteriów oceny.

Przyjęto, że obrane kryteria będą reprezentowane przez określone wspólnie pytania badawcze. Każde pytanie, zgodnie z przyjętymi normami, odnosi się do przynajmniej jednego kryterium ewaluacyjnego pozwalającego na sformułowanie oceny. W przypadku ewaluacji ex – ante, wyróżnia się cztery podstawowe kryteria:

- 1) trafności celów strategicznych i planowanych działań względem zidentyfikowanych problemów lub wyzwań,
- 2) przewidywanej skuteczności działań na rzecz realizacji celów oraz metod ich wdrażania i zabezpieczenia odpowiednich zasobów,
- 3) przewidywanej efektywności sumy zasobów przeznaczonych na realizację działań,
- 4) spójności wewnętrznej między jej celami, a priorytetami i działaniami oraz zewnętrznej między założeniami strategii, a założeniami dokumentów wyższego rzędu lub równorzędnymi.

## **4. Ocena poprawności projektu Strategii**

Oceny poprawności dokonano na podstawie uprzednio wybranych kryteriów oraz pytań badawczych. Zadano następujące pytania badawcze.

### **1) Czy Diagnoza jest kompletna?**

Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych – zwana dalej Diagnozą, została sporządzona zewnętrznie, przez Zespół pracowni A2P2.

Diagnoza zawiera analizę wniosków wyjściowych, wykonaną na podstawie analiz materiałów zastanych, danych statystycznych pozyskanych ze źródeł ogólnodostępnych bądź przekazanych od Gminy Czersk oraz analizy dokumentów strategicznych wyższego rzędu, w tym strategii rozwoju województwa i strategii rozwoju powiatu. Przy przygotowaniu opracowania uwzględniono także prace wykonane na potrzeby przygotowania strategii terytorialnej „Rezerwatu Biosfery Borów Tucholskich” oraz sporządzanego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w szczególności opracowania fizjograficznego.

W okresie między 12 stycznia 2021 r. a 4 lutego 2021 r. za pomocą platformy Formularze Google, a także w formie papierowej udostępnionej w Urzędzie Miejskim w Czersku, przeprowadzona była ankieta. Analizy zostały uzupełnione wnioskami uzyskanymi w drodze badań ankietowych, które były przeprowadzone w period między 12 stycznia 2021 r. a 4 lutego 2021 r. oraz spotkań roboczych z zespołem roboczym ds. strategii oraz zespołem społecznym.

Na podstawie wniosków analiz, oceny sytuacji gminy oraz czynników zewnętrznych, w Diagnozie wskazano potencjalne kierunki rozwojowe gminy w zakresie gospodarczym, społecznym oraz przestrzennym i technicznym.

Dokument spełnia swoją funkcję, umożliwiła podjęcie decyzji strategicznych, takich jak:

- określenie wizji rozwoju gminy Czersk,
- ustalenie celów,
- ukierunkowanie działań i wskaźników ich osiągnięcia.

## **2) Czy Diagnoza jest spójna wewnętrznie?**

Diagnozę charakteryzuje wewnętrzna spójność, zawiera informacje pozwalające na sformułowanie kluczowych wniosków dla rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego Gminy. Swoim zakresem obejmuje stan aktualny (rok 2021).

Jednakże dla kolejnych dokumentów rekomenduje się ujednoczyć metodologię dla wszystkich analizowanych obszarów, by uniknąć nadmiernego rozbudowania, wstawiania opisów nieprzydatnych z punktu widzenia strategii rozwoju oraz bez znaczenia dla wyciąganych wniosków.

Prawidłowo wyznaczono zakres Diagnozy, która została sporządzona w oparciu o statystykę publiczną oraz inne dostępne dane (głównie wewnętrznie). Analizie poddano następujące obszary:

- 1) lokalizacja gminy,
- 2) przestrzeń i środowisko,
- 3) gospodarka,
- 4) demografia,
- 5) kwestie społeczny,
- 6) mieszkalnictwo,
- 7) kultura i sport,
- 8) strategię i programy,
- 9) transport i infrastruktura,
- 10) polityka klimatyczna gminy,
- 11) stan finansów gminy,
- 12) główny inwestycji na terenie gminy.

## **3) Czy projekt Strategii jest spójny wewnętrznie i zewnętrznie?**

Wizja rozwoju Czerska jest oparta na realnych podstawach rozwoju gminy oraz oczekiwaniach wobec jej przyszłego stanu. Wizja jest opisem pożądanego stanu miasta w perspektywie długookresowej (za kilka lub kilkanaście lat), natomiast cele strategiczne powinny zmierzać do realizacji wizji rozwoju.

Wizja dla gminy Czersk zawiera te elementy, spełnia tym samym podstawowe, teoretycznie ugruntowane kryteria pozwalające ją zidentyfikować.

Wyzwania rozwojowe w ewaluowanym dokumencie, zostały wypracowane przez zespół zewnętrzny A2P2 na podstawie wywiadów przeprowadzonych wśród najważniejszych interesariuszy i reprezentantów mieszkańców Gminy. W procesie opracowania Strategii wyzwania rozwojowe zostały opisane poprzez konkretne cele strategiczne i operacyjne, dzięki czemu uzyskano spójność i komplementarność między elementami diagnostycznymi, a planowanymi działaniami.

Cele strategiczne i operacyjne obejmują wielowymiarowe aspekty funkcjonowania gminy Czersk w kontekście społecznym, gospodarczym oraz środowiskowym. Łącznie są one warunkiem realizacji przyjętej wizji rozwoju. W Strategii prawidłowo wyznaczono horyzont czasowy oraz zgodnie z zasadą ciągłości zarządzania strategicznego – wprowadzono zmiany względem poprzedniej edycji dokumentu, zachowując kontynuację kluczowych strategicznych kierunków rozwojowych, gwarantując spójność prowadzonej polityki gminy.

Cele strategiczne i operacyjne, a także kierunki działań zostały wypracowane przez zespół zewnętrzny A2P2 przy współudziale przedstawicieli różnorodnych środowisk, w tym m.in. środowisk gospodarczych, instytucji okołobiznesowych, organizacji pozarządowych.

Ostateczny projekt głównych założeń Strategii, w tym wizji, misji oraz celów strategicznych i operacyjnych został poddany konsultacjom społecznym. Zapewniona została możliwość wyrażenia głosu w sprawie projektowanego dokumentu. Opinie wyrażone w konsultacjach wniosły również wkład w proces kształtowania celów operacyjnych oraz kierunków działań.

Spójność wewnętrzna oceniana była w kontekście relacji pomiędzy poszczególnymi elementami dokumentu na kilku płaszczyznach, tj. powiązań w układach: wyzwania rozwojowe – wizja rozwoju, wyzwania rozwojowe – cele, wokół zapewnienia dobrej jakości życia mieszkańców, rozwoju lokalnego potencjału gospodarczego gminy oraz zmniejszenia negatywnego wpływa na środowisko. Analiza relacji między tymi elementami pozwoliła na ich pozytywną ocenę w wymiarze spójności, jak również powiązań mających charakter przyczynowo – skutkowy. Zarówno wizja, jak i cele odpowiadają zidentyfikowanym wyzwaniom i zauważalne są między nimi silne korelacje.

Podkreślenia w kontekście spójności wewnętrznej wymaga natomiast horyzontalny charakter poszczególnych powiązań. Tak rozumianą horyzontalność należy pozytywnie oceniać, zwłaszcza w kontekście założeń koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju. Projekt strategii zachowuje spójność z ustaleniami następujących dokumentów:

- Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),
- Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030,
- Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030.

Spójność zewnętrzna z dokumentami programowymi została przedstawiona tabelach 7,8 Strategii:

- Zgodność z celami strategicznymi Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego,
- Zgodność z celami strategicznymi i operacyjnymi Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030.

W kontekście spójności zewnętrznej z dokumentami programowymi na poziomie ponadregionalnym należy zwrócić uwagę na to, że interwencja planowana w ramach Strategii zakłada rozwój zgodny z kierunkami planowanymi przez instytucje wspólnotowe. Zgodność odnosi się zarówno do diagnozy wyzwań i uwarunkowań, jak i celów rozwojowych. Tego rodzaju powiązania umożliwiają dokonywanie założeń związanych z możliwością finansowania z funduszy UE działań planowanych w Strategii i uszczegóławianych dalej w planach operacyjno-wdrożeniowych. Ma to duże znaczenie w kontekście możliwości realizacji celów rozwojowych.

Podobną zgodność można zaobserwować w kontekście dokumentów programowych na poziomie krajowym. Założenia rozwojowe opisane w Strategii pozostają w zbieżności z tymi przyjętymi dla całego kraju w ramach dokumentów programowych ogólnych czy sektorowych. O tyle istotne, że szereg aspektów rozwojowych pozostaje poza możliwościami oddziaływania z poziomu samorządu gminy (uwarunkowania systemowe) lub też efekty działań samorządu są uzależnione od aspektów pozostających w kompetencji władz centralnych.

#### **4) Czy Strategia może być skutecznie wdrożona?**

W odniesieniu do oceny skuteczności, na szczególną uwagę zasługuje, przewidziany w ramach projektu Strategii system wdrażania Strategii, obejmujący instrumenty instytucjonalne.

Instrumenty instytucjonalne służą koordynacji działań na rzecz Strategii, przy czym mają one różny stopień sformalizowania. Należą do nich zarówno jednostki organizacyjne Urzędu Miejskiego, podmioty utworzone dla potrzeb efektywnego wdrażania, jak i porozumienia, sieci i platformy współpracy.

System realizacji zapewnia merytoryczne, organizacyjne i finansowe wsparcie dla osiągnięcia celów rozwojowych wynikających z Strategii, jak również umożliwia angażowanie w procesy rozwojowe innych podmiotów – interesariuszy rozwoju gminy czy partnerów społeczno-gospodarczych.

Na szczególną uwagę zasługuje podejście zakładające wskazanie zadań do realizacji, określenie horyzontów czasowych, budżetów oraz wskaźników. Takie rozwiązanie uznane zostało za przydatne i trafne z punktu widzenia realizacji przyjętej wizji i celów rozwojowych. Przypisanie konkretnej odpowiedzialności za realizację określonych zadań stanowi jedno z podstawowych rozwiązań usprawniających proces wdrażania dokumentów o charakterze strategicznym.

Elementem systemu realizacji jest także monitorowanie i ewaluacja postępów realizacji. Przyjęty model monitoringu przewiduje kilka poziomów weryfikacji postępów wdrożeniowych:

- analiza zmiany wskaźników,
- ocena stopnia wykonania zadań oraz powiązanych z nimi projektów.

Tego rodzaju podejście ma w założeniu zapewnić możliwość wielopoziomowego analizowania stopnia realizacji założeń Strategii, jak również oddziaływania Strategii na procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w gminie w efekcie jej wdrażania.

#### **5) Czy osiągnięcie celów strategicznych i operacyjnych jest realne?**

Warunkiem niezbędnym w planowaniu strategicznym jest możliwie najwyższy udział różnych grup interesariuszy w proces tworzenia dokumentu strategicznego. Prace nad przygotowaniem Strategii powinny być realizowane nie tylko w oparciu o wiedzę i doświadczenie kierowników i pracowników poszczególnych komórek urzędu i jednostek gminy, ale również innych osób, podmiotów, instytucji mających realny wpływ na rozwój różnych sfer funkcjonowania gminy. Wybór partycypacyjnego podejścia formułowania założeń strategicznych daje dużą szansę osiągnięcia zamierzonych celów i urzeczywistnienie przyjętej wizji. W przypadku Strategii każdy z celów strategicznych i operacyjnych od momentu ich formułowania był analizowany i konsultowany, co sprawia, że są możliwe do zrealizowania, realne.

#### **6) Czy Strategia może być efektywna?**

Efektywność strategii zależy od kombinacji czynników wewnętrznych tzn. odpowiedniego założenia celu, doboru środków oraz mechanizmów wdrożenia oraz czynników zewnętrznych (możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego, koniunktury gospodarczej, zmian demograficznych), na które gmina może mieć ograniczoną kontrolę.

Zapewnienie efektywności Strategii zależy zatem od tego jakie mechanizmy wdrożeniowe zostaną zastosowane przez samorząd, w tym – monitorowanie efektów strategii oraz bieżące zarządzanie jej wdrożeniem. W dokumencie zostały one określone i jeśli zostaną one zastosowane, mogą one sprawić, że strategia będzie wdrażana efektywnie. Przy ogólnym sformułowaniu tzw. KPI (ang. Key Performance Indicators czyli Kluczowych Czynników Efektywności) niezwykle ważne będzie powiązanie założonych celów i przedsięwzięć strategii z już obowiązującymi narzędziami oceny stanu gminy, np. rocznych raportów o stanie gminy czy innych narzędzi monitoringu. Skoordynowanie

wdrażania, i monitoringu, i ew. korekta założonych działań będzie świadczyła o efektywności. Mechanizmy mające ją zapewnić są wbudowane w obecnym dokumencie.

## **5. Spostrzeżenia wynikające z wewnętrznego procesu ewaluacji ex – ante Strategii**

Wewnętrzny proces ewaluacji ex – ante został przeprowadzony dla projektu Strategii, po przeprowadzeniu szerokich konsultacjach społecznych. Spostrzeżenia i ewentualne uwagi są efektem spotkań i rozmów z przedstawicielami Urzędu Miejskiego, w dużej mierze odnoszą się one do procesu tworzenia, aktualizacji kolejnego dokumentu strategicznego, gdyż zawierają wskazówki ułatwiające jego przebieg. Nie odnotowano uchybień proceduralnych, dokument powstawał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz rekomendacjami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (zawartymi w podręczniku „Strategia Rozwoju Gminy. Poradnik praktyczny”), gwarantując, pomimo trudności wynikających z ograniczeń związanych epidemią COVID-19, możliwie najwyższy udział mieszkańców gminy Czernichów i ich przedstawicieli w tworzeniu tego dokumentu.

Spostrzeżenia:

- wskazane jest wprowadzenie do procesu planowania strategicznego okresowych badań efektów ich wdrożenia,
- przyjęte wskaźniki monitoringu efektywności strategii wymagają doprecyzowania na etapie oceny postępów realizacji. Narzędziem weryfikacji efektów będzie statystyka publiczna (GUS BDL) oraz raportowanie przez poszczególnych dyrektorów wydziałów i jednostek, mechanizm ten jest zapisany w ramach wdrożenia strategii,
- w trakcie wdrażania strategii konieczne jest zapewnienie zgodności z działaniami innych opracowań strategicznych, wpływających na zarządzanie gminą, w tym opracowań ponadlokalnych. Skuteczności jej wdrożenia jest zależna od efektywnej współpracy ponadgminnej,
- w toku wdrażania i monitorowania Strategii sugeruje się rozważenie poszerzenia i uzupełniania pakietów działań, tak aby zapewnić jak najlepszą skuteczność i efektywność realizacji celów rozwojowych.