

7. Metodyka ewaluacji dla dokumentów strategicznych gmin na przykładzie Dolnego Śląska

Evaluation methodology for strategic documents of municipalities on the example of Lower Silesia

Jerzy Tutaj

Politechnika Wrocławska

ABSTRACT

The article presents the essence and importance of ex ante evaluations carried out by local governments for strategic documents. The aim of the article is to present the results, conclusions and recommendations from the study, the subject of which were ex-ante evaluations developed in the communes of the Lower Silesian Voivodeship. The article draws attention to the use of the appropriate methodology for evaluating. The scope of the ex ante evaluation was discussed in detail and specific guidelines for conducting the ex ante evaluation procedure were indicated.

Keywords: evaluation, ex-ante evaluation, local government.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono istotę oraz znaczenie ewaluacji *ex ante*, które przeprowadzają samorządy lokalne dla dokumentów strategicznych. Celem artykułu jest przedstawienie doświadczeń z ewaluacji *ex – ante*, z ich opracowywania w gminach województwa

dolnośląskiego. W artykule zwrócono uwagę na stosowanie właściwej metodyki opracowywania ewaluacji. Omówiono szczegółowo zakres ewaluacji *ex ante* oraz wskazano konkretne wskazówki dla prowadzenia procedury ewaluacji *ex ante*.

Słowa kluczowe: ewaluacja, ewaluacja *ex-ante*, samorząd,

Wprowadzenie

Jednym z czynników wpływających na efektywne wykorzystanie ewaluacji jako instrumentu poprawiającego skuteczność administracji samorządowej jest zrozumienie przez decydentów i urzędników, czym ona jest i jakie są jej funkcje. Ewaluacja jest instrumentem, który pomaga decydentom w podejmowaniu racjonalnych decyzji dotyczących rozpoczęcia, kontynuowania lub zawieszenia projektów publicznych. Jej celem jest usprawnienie i zwiększenie skuteczności interwencji, a nie pociągnięcie decydentów do odpowiedzialności za nieosiągnięcie zamierzonych efektów. Ewaluacja dostarcza obiektywnych dowodów potwierdzających wartość i jakość interwencji. Pozwala także na badanie natury problemów społecznych i ekonomicznych. Niski poziom wiedzy i wąskie rozumienie wniosków z ewaluacji to główne czynniki ograniczające rozwój praktyki ewaluacyjnej w gminach (Januszkiewicz, 2013). Zarządzanie strategiczne musi mieć na stałe wbudowane mechanizmy ewaluacji, które są gwarantem zrealizowania planów strategicznych i wypełniania misji organizacji. Ewaluacja powinna być integralną częścią codziennego zarządzania organizacją. W praktyce jest wewnętrznym mechanizmem zarządzania organizacją, pełniącym funkcję wewnętrznej kontroli. Ma na celu zapewnienie zgodności działań z założeniami, celami i wskaźnikami zatwierdzonymi w planach operacyjnych i strategicznych rozwoju organizacji. Dla pełnego obrazu skuteczności

i efektywności funkcjonowania organizacji ważne jest także, aby wypracowała ona efektywne mechanizmy pozyskiwania informacji zwrotnej ze środowiska. Powinna analizować wpływ swoich działań na rozwiązywanie istotnych problemów społecznych oraz poziom zadowolenia klientów zewnętrznych i wewnętrznych. Dane i informacje zwrotne powinny być systematycznie wykorzystywane na potrzeby ewaluacji. We współczesnej gospodarce opartej na wiedzy i informacji ranga i znaczenie ewaluacji w zarządzaniu organizacją znacznie wzrosły. „Organizacja ucząca się” uczy się nie tylko poprzez praktyczne działanie, ale wykorzystuje także badania ewaluacyjne zarówno do wprowadzania usprawnień i poprawy funkcjonowania organizacji, jak i do wpływania na budowanie kultury organizacji. Organizacja, która jest zarządzana strategicznie, ma wypracowane stałe mechanizmy ewaluacji dotyczącej całościowego funkcjonowania organizacji angażujące zespół oraz przedstawicieli środowiska (Zajączkowska, 2015).

Samorząd i strategia rozwoju

Z jednej strony można bardzo dobrze oceniać ostatnie 30 lat polskiego samorządu. W tysiącach polskich gmin pojawili się gospodarze, którym zależało, zależy na swojej małej ojczyźnie, a także sami mieszkańcy mają coraz większą świadomość swoich potrzeb, co motywuje lokalne władze do aktywności, racjonalności i sprawczości. Jednak z drugiej strony jakość funkcjonowania gmin, powiatów – samorządu lokalnego pozostawia wiele do życzenia. Brak przede wszystkim dojrzałości w procesach zarządzania w polskich samorządach, która przejawia się w takich obszarach, jak:

1. Ja/władza: Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci mają przeświadczenie o swojej wyjątkowości – „wdrukowują się” w swoje role zawodowe, uznają, że bez nich nie ma rozwoju ich lokalnej społeczności.
2. Obywatele/władza: Aktywność i zaangażowanie mieszkańców, a także bardzo niewielkie możliwości udziału tychże mieszkańców w procesach decyzyjnych na poziomie samorządu.
3. Myślenie strategiczne: Podejmowanie decyzji w oparciu o własne doświadczenia i subiektywne oceny rzeczywistości, a także podporządkowywanie się bodźcom zewnętrznym, które w największym stopniu kształtują lokalną politykę, a także które wpływają na to, że zaraz po zakończeniu zadania samorząd, zaczyna zajmować się kolejnym projektem i reagują na kolejne bodźce z otoczenia.
4. Monitorowanie i ewaluacja, po prostu *feedback*: Władza i urzędnicy nie oczekują informacji zwrotnej w stosunku do podejmowanych działań, projektów – przed wdrożeniem, w trakcie wdrażania oraz po wdrożeniu. Brak metodyki, narzędzi, rekomendacji i wprowadzania ich w życie.
5. Zarządzanie samorządem: Praktyka i wiedza na temat procesów zarządczych jest na niskim poziomie wśród kierownictwa polskich samorządów, czego efektem jest nie wystarczający poziom otwartości, partycypacji, kontroli działań realizowanych w gminie.
6. Współpraca i sieciowanie: Większość decydentów utrzymuje swój samorząd poza, gdzieś na uboczu, najczęściej z braku pewności, tego, że postępuje prawidłowo oraz ze strachu przed obnażaniem własnych słabości. Samorządowcy uczą się współpracy, ale najczęściej w bliskim otoczeniu.

7. Cyfryzacja: Zauważamy bardzo duże luki w obszarze informatycznym urzędów gminnych w Polsce. Realizowane audyty informatyczne wskazują na bardzo duże braki kadrowe, na stary i przypadkowy sprzęt komputerowy i przede wszystkim na niski poziom świadomości zmian cyfrowych i ich konsekwencji w społeczeństwie i gospodarce.
8. Środowisko: Dominuje przeświadczenie o tym, że czas teraźniejszy i cele bieżące powinny determinować naszą aktywność. Działania, które nie są widoczne, których skutki będą obserwowane po kilku, kilkunastu latach są często odrzucane. Brak też podstawowej wiedzy o środowisku naturalnym, jaki gmina ma wpływ i jak może wpływać na zachowanie i odtwarzanie ekosystemów.

Rozwój samorządu powinien opierać się na kilku podstawowych zasadach:

Gmina – **GOSPODARNA** – przedsiębiorcza, rozwój tylko według własnych priorytetów;

Gmina – **UŻYTECZNA** – wewnątrz i zewnątrz, dobry gospodarz i patron, rzetelny oraz lojalny partner;

Gmina – **STABILNA** – kryzysowy kapitał przetrwania i środki reagowania;

Gmina – **GOTOWA NA PRZYSZŁOŚĆ** – inteligencja adaptacyjna, główny atut w czasach niepewności;

Gmina – **DLA PRZYSZŁYCH POKOLEŃ** – kształtuje następców;

Gminna – **INWESTUJĄCA W PRZYSZŁOŚĆ** – nieprzejadająca aktualnych kapitałów;

Gmina – **INNOWACYJNA** – pozycja budowana na oryginalnych i udanych przedsięwzięciach;

Gmina – **OBYWATELSKA** – prawdziwe, zróżnicowane społeczeństwo;

Gmina – **MACIERZYSTA** – więzi tożsamości, pozytywne emocje, powody do dumy;

Gmina – **SOLIDARNA I UCZCIWA** – wsparcie w potrzebie – tak, „jazda na gapę” – nie;

Gmina – **SAMORZĄDNA** – sprawna administracja motywowana interesem mieszkańców;

Gmina – **NA DOROBKU** – nie na zakupach.

Podstawą funkcjonowania samorządu powinna być strategia rozwoju, która wyznacza w największym stopniu konstruowanie każdego budżetu, czy też planu zagospodarowania przestrzennego. Za każdą Strategią stoi pewien system wartości – nawet wtedy, gdy nie jest on jawnie artykułowany. Dla profesora Romana Galary są to następujące wartości:

- Strategie samorządów powinny sprzyjać rozwojowi samorządności. Samorządność to wytwór kapitału społecznego. Strategia wskazuje sposoby wzmacniania i reprodukcji tego kapitału.
- Strategie lokalne muszą bazować na specyfice społeczności lokalnych. Są więc raczej narzędziami różnicowania niż uniformizowania i służą do równoważenia wpływów globalizacji.
- Współczesna obsesja bezpośrednich i wymiernych korzyści prowadzi do erozji fundamentów cywilizacyjnych. Strategia musi wyrażać i chronić interesy następnego pokolenia.

- Na myśleniu o przyszłości ciąży dziś głównie postulaty modernizacyjne. Strategia służyć ma jednak budowaniu własnej przyszłości, nie zaś imitowaniu cudzej nowoczesności.
- Celem strategii jest trwanie. Rzecz nie w realizacji najtrafniejszych nawet projektów, ale w przekazaniu zadbanego miasta w ręce, przygotowanej do tego, następnej generacji.
- Strategia nie jest narzędziem sprawowania władzy – raczej narzędziem oceny jakości sprawowania władzy. Strategia nie powinna odnosić się bezpośrednio do sfery bieżących decyzji. Groziłoby to przekształceniem strategii w narzędzie promocji politycznej.
- Strategia nie jest programem działań do wykonania w przyszłości. Byłaby wtedy kolejnym wcieleniem centralnego planowania. Strategia wskazuje co warto robić, a nie jak i kiedy. Konkretnie decyzje operacyjne powinny pojawiać się, kiedy dojrzeje potrzeba.
- Strategia nie może postulować utopii rządzonej przez mądrych, uczciwych i kompetentnych. Musi służyć ludziom takim, jakimi są i jakimi mogą się stać, a nie bytom idealnym.
- Strategia nie jest programem realizacji prognoz metodami inżynierii społecznej. Historyczne doświadczenia z próbami wprowadzania takich programów są jednoznacznie negatywne.
- Strategia samorządowa nie jest biznesplanem ani też podaniem o pracę skierowanym do zagranicznego inwestora. Istotą takiej strategii jest podmiotowość lokalnej społeczności.
- Strategia nie może być narzędziem przejmowania kontroli nad przyszłością przez aktualnie wpływowe grupy interesu.
- Nie wolno przerzucać kosztów współczesnych wygod na przyszłe pokolenia.

- W centrum zainteresowania musi być rozwój oparty o zasoby wewnętrzne. Gmina potrzebuje gospodarczej podmiotowości. Pomyślnej przyszłości nie sposób zbudować za nie swoje pieniądze. Pieniądze takie kiedyś się kończą, a złe nawyki pozostają.
- Strategia nie może być ukierunkowana na dogadanie „roszczeniowym masom”. Strategia samorządowa, to strategia obywatelska, która dąży do przekształcenia mas w społeczeństwo. Miasto musi być atrakcyjne w sposób wykraczający ponad „prezenty” władzy. Rzecz nie w tym, co miasto zapewnia mieszkańcom, ale w tym, co im umożliwia i ułatwia.
- Strategia nie może bazować na procedurach. Padają one w starciu z ludzką interesownością. Realizacja strategii musi być zdroworozsądkowo kontrolowana i otwarta na adaptacje.
- O losach Gminy rozstrzygają ludzie. Sukces odnoszą nie drobiazgowo planujący, ale ci, którzy potrafią szybko dostosować się do zmiennych okoliczności. Inwestycje w kapitał ludzki i społeczny – to najlepsze inwestycje w przyszłość.
- Gmina – to obszar z innowacyjną inicjatywą. Liczy się nie kopiowanie cudzych, ale wprowadzanie własnych wzorców. Aby znaleźć się w ekstraklasie, trzeba pogodzić się z ryzykiem i zaakceptować koszty nieudanych eksperymentów.
- Strategia nie powinna ograniczać się jedynie do procesów w pełni kontrolowanych przez władze i mieszkańców miasta – byłaby wtedy absurdalnie ograniczona. Wiele zależy od lokalnej reakcji na zewnętrzne wymuszenia. Można też organizować się w szerszych grupach w celu zmiany niekorzystnych uwarunkowań.

Ewaluacja

Podstawą prawną opracowywania ewaluacji *ex ante* projektów strategii rozwoju gminy stanowi *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378), art. 10a. ust. 2., zgodnie z którą podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju. Ewaluacja to badanie, którego zadaniem jest ocena jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania danej polityki czy interwencji publicznej. Nie jest ona badaniem naukowym, audytem ani monitoringiem, choć dzieli z tymi narzędziami wspólne cechy. Służy nie tylko zdobywaniu wiedzy, lecz również formułuje specyficzne rekomendacje dla konkretnych zadań. Bierze pod uwagę zgodność działań z procedurami oraz ocenia je także w kontekście efektów, które przynoszą. Tym samym, ewaluacja dostarcza praktycznych wniosków i rekomendacji, które służą udoskonaleniu bieżącej lub przyszłej interwencji. Ewaluacja *ex ante* jest jednym z typów ewaluacji, który wykonywany jest przed rozpoczęciem realizacji interwencji. Jej rolą jest dostarczenie oceny trafności założeń, ich spójności i planowanego sposobu realizacji strategii. Ocena ta ma posłużyć poprawie jakości planowanej do uruchomienia interwencji. Rekomendacje mogą dotyczyć różnych elementów strategii. Zakres przedmiotowy ewaluacji *ex – ante* odnosi się do trafności, skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju. Do najważniejszych kryteriów należą:

- Kryterium trafności/adekwatności – pozwalające odpowiedzieć na pytanie: czy zapisany w projekcie Strategii plan strategiczny (obejmujący: wyzwania, wizję, misję, cele strategiczne, cele ope-

racyjne i kierunki działań) jest trafnie/adekwatnie sformułowany w stosunku do opracowanej diagnozy?

- Kryterium spójności – pozwalające odpowiedzieć na pytanie: czy poszczególne elementy projektu Strategii są ze sobą spójne, powiązane w sposób logiczny i nie wykluczają siebie nawzajem?
- Kryterium przewidywanej skuteczności – pozwalające odpowiedzieć na pytanie: czy planowany sposób realizacji projektu Strategii został określony logicznie i trafnie oraz czy przyczyni się do osiągnięcia wskazanych celów?

Ewaluacja i monitoring pojawiły się w praktyce działań publicznych w latach osiemdziesiątych XX wieku wraz z rozwojem nowego modelu zarządzania sektorem publicznym (ang. *new public management*). W europejskich źródłach odnoszących się do programów społeczno-gospodarczych podaje się pięć funkcji ewaluacji (*The evaluation...*, 2003). Są to:

- poprawianie planowania (ang. *planning & determining efficiency*) – zagwarantowanie uzasadnienia dla polityki/programu oraz wydajnej i racjonalnej alokacji zasobów;
- wzmocnienie odpowiedzialności (ang. *improving accountability*) – informowanie społeczeństwa, w jakim stopniu cele programu zostały osiągnięte i czy efektywnie użyto przypisanych zasobów publicznych;
- poprawianie wdrażania (ang. *improving management & implementation process*) – podnoszenie jakości struktur zarządzania programem oraz procesu wdrażania działań;
- poszerzanie wiedzy i wspieranie procesów uczenia się (ang. *knowledge production*) – wyjaśnianie czynników i procesów

warunkujących sukces programu lub jego porażkę, wskazywanie, w jaki sposób można podnieść efektywność przyszłych interwencji, promowanie dobrych wzorców;

- wzmacnianie instytucji (ang. *institutional strengthening*) – podnoszenie umiejętności i zasobów uczestników programu, w tym wzmacnianie powiązań i relacji między nimi; John Bachtler, analizując funkcje ewaluacji na polu europejskiej polityki regionalnej, zwrócił uwagę na dodatkowy aspekt poszerzania wiedzy (za: Olejniczak, 2008, s. 23).

Według metodyki zalecanej przez Komisję Europejską na proces zarządzania strategicznego w sektorze publicznym składają się: planowanie, programowanie, budżetowanie, identyfikacja, wdrażanie, kontrolowanie i monitorowanie oraz ewaluacja (Opolski i Modzelewski, 2010).

Ewaluacja to określenie, czy wystąpiły spodziewane efekty podejmowanych działań, jak również czy zaprojektowany system tworzenia i wdrażania strategii jest zdolny do zapewnienia pożądanych efektów. Różnorodność funkcji ewaluacji sprawia, że znajduje ona zastosowania na różnych etapach zarządzania strategicznego. W tym kontekście można wyróżnić ewaluację systemu tworzenia strategii, ewaluację strategii, ewaluację oddziaływań, ewaluację rezultatów oraz ewaluację systemu realizacji celów (Opolski, Modzelewski, 2010).

Tomasz Kupiec (2014) twierdzi, że „Przynajmniej od momentu rozpowszechnienia reform NPM oczywiste wydaje się postrzeganie ewaluacji jako narzędzia zarządzania w sektorze publicznym. Rozumienie roli i funkcji ewaluacji, zdefiniowanie i pomiar efektywności jej wykorzystania powinny być rozpatrywane w kontekście relacji między ewaluacją a zarządzaniem, z uwzględnieniem

miejsca ewaluacji w cyklu zarządzania interwencją/programem publicznym. Tymczasem, mimo bogatej literatury z zakresu zarządzania, w tym zarządzania strategicznego, i równie licznych źródeł traktujących o ewaluacji, w tym o sposobach i czynnikach jej wykorzystania, rzadko spotkać można pozycje, które obejmują oba te zagadnienia oraz ich wzajemne powiązania. Ewaluacja pojawia się w literaturze z zakresu zarządzania niejako «na marginesie», jako jeden z elementów cyklu zarządzania, bez odniesienia do teorii ewaluacji. Podobnie w literaturze poświęconej ewaluacji, choć umiejscawia się ją czasem w cyklu zarządzania czy polityki publicznej, to nie wiąże się to zwykle z pogłębioną analizą procesu zarządzania”.

Ewaluacja *ex ante*

Ocena *ex ante* – termin oznaczający analizę, mającą na celu określenie (ocenę) zapotrzebowania na konkretne działanie przeprowadzone przed jego wdrożeniem. *Ex ante* znaczy łac. „z góry, przed wydarzeniem się czegoś”. Ocena *ex ante* jako narzędzie szacowania ma szerokie zastosowanie w konstruowaniu m.in. polityki regionalnej państwa. Analizując mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia danego regionu, gminy, czy miasta, ocena *ex ante* jest podstawą do sformułowania wieloletniej strategii rozwoju. Efektywność ekonomiczna jest kategorią powszechnie wykorzystywaną w procesie decyzyjnym do weryfikacji skuteczności i ekonomiczności planowanych bądź prowadzonych działań. Jej zastosowanie jest szczególnie istotne w przypadku projektów publicznych, od których oczekuje się, aby z jednej strony w pełni zaspakajały zbiorowe potrzeby społeczne, a z drugiej – były realizowane przy możliwie najniższym koszcie dla społeczeństwa. Dlatego w przypadku podejmowania przedsięwzięć publicznych

konieczne jest zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla takich projektów. Po pierwsze, odnosi się to do weryfikacji ich zgodności z przyjętymi celami zapisanymi w planach bądź programach zawierających określoną politykę rozwoju w danym obszarze. Po drugie, oznacza to zapewnienie wydajnej i skutecznej alokacji ograniczonych zasobów finansowych umożliwiającą osiągnięcie założonych celów. W tym kontekście ostatnio szeroko promuje się wykorzystywanie ewaluacji *ex ante*, która ma pomóc w lepszym planowaniu podejmowanych działań i służyć weryfikacji racjonalności planowania, umożliwia bowiem ocenę przedsięwzięcia jeszcze przed rozpoczęciem jego realizacji oraz wskazuje rekomendacje warunkujące szanse jego powodzenia.

Przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* jest również uzasadnione w przypadku przedsięwzięć podejmowanych w celu przeciwdziałania niekorzystnym przyrodniczym zjawiskom ekstremalnym, jakimi są np. susze i powodzie. Zjawiska te są szczególnie widoczne na terenach o dużym udziale powierzchni nieprzepuszczalnych. Dotyczy to nie tylko terenów miejskich, ale coraz częściej również podlegających intensywnej suburbanizacji obszarów wiejskich zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast. Skala zjawiska oraz zakres możliwych do zastosowania rozwiązań zaradczych wymagają zachowania szczególnej racjonalności w procesie decyzyjnym i planistycznym. Metody stosowane w ocenie efektywności ekonomicznej mogą zostać z powodzeniem wykorzystane w tym przypadku jako element ewaluacji *ex ante*.

Szczególnym rodzajem ewaluacji jest ewaluacja *ex ante* dokonywana przed rozpoczęciem planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Jej celem jest określenie trafności zidentyfikowanych potrzeb, jak również oszacowanie potencjalnego wpływu danego przedsięwzięcia (o charakterze interwencji publicznej) na sytuację

społeczno-gospodarczą. Dokonując ewaluacji *ex ante*, należy oszacować szanse realizacji zakładanych celów, ale także skonfrontować możliwości ich osiągnięcia z doborem określonych instrumentów, biorąc przy tym pod uwagę dostępne zasoby. Istota ewaluacji *ex ante* sprowadza się do odpowiedzi na pytania określające najważniejsze zagadnienia, które jednocześnie stanowią kryteria oceny i pozwalają na wyciągnięcie wniosków. Ocena *ex ante* pozwala lepiej zaplanować wdrażane projekty czy działania. To nie jedyna zaleta tej metody badawczej. Wdrażając ankiety przed wydarzeniem lub projektem zyskujemy:

- możliwość szybkiego zweryfikowania założonych tez (np. skonfrontowania ich z opinią innych w badaniu),
- oszczędność pieniędzy, dzięki inwestycji w dokładnie takie działania, które dadzą nam spodziewane efekty,
- oszczędność czasu przez lepszą organizację projektu na podstawie wyników badania,
- zwiększenie pewności, że nasz projekt czy inwestycja ma szansę na powodzenie,
- możliwość wycofania się z nieudanych projektów lub zmiany ich założeń już na samym początku.

Podczas oceny *ex ante* analizuje się rozwiązania pod kątem zdolności osiągnięcia celów oraz poprawności struktury istotnych elementów projektu. Zatem skupia się na fazie przygotowania projektu, tj. na procesie planowania. I od jakości analizy w tej fazie i wydanej opinii zależy, czy projekt zostanie rozpoczęty czy nie. Czy są potencjalne szanse na zrealizowanie zakładanych celów, czy nie. Czy przekazane na ten cel środki zostaną wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, czy nie. Warto dodać, że wnikliwa ocena *ex ante*, która jest *sui generis* recenzją projektu, chroni zarówno

donatora, jak i wnioskodawcę przed konsekwencjami (finansowymi, prawnymi i wizerunkowymi) związanymi z niewłaściwie przygotowanymi projektami.

Podczas oceny merytorycznej wykonalności planowanych działań analizuje się m.in. harmonogram realizacji przedsięwzięcia, czy jest realistyczny, racjonalny i adekwatny do zakresu przedsięwzięcia. Czy wydatki są uzasadnione, realne i adekwatne do zakresu i celów koncepcji oraz zgodne z regulaminem? Czy wnioskodawca posiada zasoby techniczne, organizacyjne, finansowe i kadrowe i inne umożliwiające zrealizowanie zadania? Oceniany jest także opis sposobu zarządzania projektem.

Ewaluacja *ex ante* strategii rozwoju

Strategia rozwoju gminy jest najważniejszym dokumentem długofalowego planowania. Określa politykę samorządu, na którą składają się wzajemnie powiązane działania podejmowane i realizowane w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego jej rozwoju w wymiarze społecznym, ekonomicznym i przestrzennym. Strategia pokazuje zarówno wizję rozwoju, jak również narzędzia i metody, które posłużą do jej realizacji. Podstawę prawną opracowywanego dokumentu stanowią nowelizowane w dniu 13 listopada 2020 r. ustawy: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju .

Strategia rozwoju lokalnego w powiązaniu z budżetem gminy oraz studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego staje się ważnym instrumentem działania władz samorządowych. Jako dokument kierunkowy pełni funkcję drogowskazu w realizacji

przedsięwzięć podmiotów lokalnych, przy czym wraz z zmieniającymi się warunkami wewnętrznymi i zewnętrznymi należy ją aktualizować oraz poszerzać i to na każdym poziomie planowania.

Strategia rozwoju odnosi się do potencjału gminy, który jest przedstawiany w corocznych raportach o stanie gminy, a przede wszystkim w diagnozie odnoszącej się do trendów i porównywania z innymi gminami i zjawiskami. Wskazuje obszary, cele i działania szeroko pojętej polityki społeczno-ekonomicznej w najbliższych latach. Strategia rozwoju, jej proces tworzenia, to budowanie napięcia pomiędzy władzą a mieszkańcami, gdzie ci ostatni partycypują w tworzeniu wizji przyszłości i tym samym kierowaniu gminą.

W nowych przepisach zawarto szczegółowe regulacje dotyczące **zasad sporządzania strategii rozwoju gminy**. Ustalono w nich, że:

- strategia rozwoju gminy ma być dokumentem określającym strategię działania w perspektywie średniookresowej,
- sporządzana jest przez gminę fakultatywnie,
- musi być spójna ze strategią rozwoju województwa i strategią rozwoju ponadlokalnego (ma to zapewnić systemową spójność dokumentów oraz umożliwić komplementarność działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania, w szczególności na obszarach strategicznej interwencji).

Doprecyzowano również **zawartość strategii rozwoju gminy**.

Wskazano, że strategia ma zawierać:

- wnioski z przeprowadzonej diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy,

- strategiczne cele rozwoju oraz kierunki działań, podejmowanych dla ich osiągnięcia,
- rezultaty planowanych działań w ujęciu wskaźnikowym,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy.

Ponadto strategia ma określać wynikające z docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Będą one stanowiły punkt odniesienia dla studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Projekt strategii podlega konsultacjom w szczególności z:

- sąsiednimi gminami i ich związkami,
- lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi,
- mieszkańcami gminy,
- organami właściwymi do opiniowania projektu strategii wskazanymi w przepisach ustaw, w tym m.in. z zarządem województwa, regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie.

Strategia rozwoju odnosi się do potencjału gminy, który przedstawiany jest w corocznych raportach o stanie gminy, ale przede wszystkim w diagnozie odnoszącej się do trendów i porównywania do innych gmin i zjawisk. Strategia wskazuje obszary, cele i działania szeroko pojętej polityki społeczno-ekonomicznej w najbliższych latach. Strategia rozwoju, jej proces tworzenia, to stworzenie napięcia pomiędzy władzą a mieszkańcami, gdzie ci ostatni partycypują w tworzeniu wizji przyszłości i tym samym kierowaniu gminą.

Podstawą prawną opracowania ewaluacji *ex ante* projektów strategii rozwoju gmin jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378), w szczególności art. 10a. ust. 2, zgodnie z którym podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju przed jej przyjęciem (Tutaj, 2022).

Ewaluacje strategiczne będą dotyczyć głównie analizy i oceny interwencji na poziomie celów strategicznych. Przedmiotem ewaluacji strategicznych są analiza i ocena trafności ogólnych kierunków interwencji wyznaczonych na etapie programowania. Jednym z istotnych aspektów ewaluacji strategicznej jest weryfikacja przyjętej strategii w odniesieniu do aktualnej i przewidywanej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Ewaluacja *ex ante* jest interaktywnym procesem mającym na celu przedstawienie ocen i rekomendacji eksperckich niezależnych od instytucji i osób zaangażowanych w proces planowania, programowania i tworzenia odnośnych polityk. Celem ewaluacji *ex ante* jest poprawienie i wzmocnienie ostatecznej jakości przygotowywanego planu lub programu. W tym zakresie działania ewaluacyjne mają usprawniać konstruktywny dialog pomiędzy osobami odpowiedzialnymi za plan lub program a ekspertami realizującymi ewaluację *ex ante*. (Szara, 2011).

Tym samym ewaluacja dostarcza praktycznych wniosków i rekomendacji, które służą udoskonaleniu bieżącej lub przyszłej interwencji. Ewaluacja *ex ante* wykonywana przed rozpoczęciem interwencji. Jej rolą jest dostarczenie oceny trafności założeń, ich spójności i planowanego sposobu realizacji strategii. Ocena ta ma

posłużyć poprawie jakości interwencji planowanej do uruchomienia. Rekomendacje mogą dotyczyć różnych elementów strategii.

Ewaluacja *ex ante* projektu strategii rozwoju opiera się zwykle na 16 pytaniach badawczych (wymienionych dalej w artykule) obejmujących takie zagadnienia tematyczne jak (Tutaj, 2022):

- ocena poprawności projektu strategii pod względem merytorycznym i metodycznym,
- ocena spójności projektu strategii w wymiarze wewnętrznym,
- ocena spójności projektu strategii w wymiarze zewnętrznym.

Ocena obszarów badawczych w ewaluacji *ex – ante* to przede wszystkim:

- Ocena prawidłowości określenia zakresu diagnozy;
- Ocena prawidłowości określenia analizy SWOT;
- Ocena poprawności sformułowania wizji i misji rozwoju;
- Ocena poprawności sformułowania planu strategicznego;
- Ocena systemu realizacji;
- Ocena systemu monitoringu;
- Ocena realności ram finansowych i źródeł finansowania;
- Ocena struktury i zakresu treści projektu Strategii;
- Ocena spójności projektu Strategii z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu.

Pytania badawcze w ewaluacji *ex ante* to (Tutaj, 2022):

1. Czy prawidłowo określono zakres diagnozy?
2. Czy w diagnozie właściwie określono mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia?

3. Czy wizja i misja rozwoju zostały określona prawidłowo?
4. Czy plan strategiczny projektu strategii jest spójny, czytelny i logicznie powiązany?
5. Czy cele strategiczne odpowiadają na zdiagnozowane potencjały i wyzwania rozwojowe?
6. Czy cele strategiczne i operacyjne zostały wyznaczone poprawnie pod względem metodycznym?
7. Czy cele strategiczne przyczyniają się do realizacji wizji i misji?
8. Czy cele strategiczne określone w projekcie strategii są powiązane wzajemnie?
9. Czy cele strategiczne i operacyjne są osiągalne?
10. Czy przyjęty w projekcie strategii horyzont czasowy został właściwie określony?
11. Czy system realizacji określony w projekcie strategii będzie skuteczny z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych?
12. Czy system monitorowania pozwala na efektywną ocenę stanu realizacji strategii?
13. Czy przyjęty zestaw wskaźników monitoringu umożliwi obserwowanie postępu realizacji celów strategicznych i operacyjnych?
14. Czy ramy finansowe i źródła finansowania są realne?
15. Czy struktura treści projektu strategii jest czytelna i ma wewnętrzną logikę, a zakres zgodny z wymaganiami ustawowymi?
16. Czy cele strategiczne określone w projekcie strategii są spójne z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu?

Trudno wskazać jeden uniwersalny sposób postępowania w zakresie ewaluacji. Potrzebne jest krytyczne spojrzenie na dobór dokładnej ścieżki procesu. Jednym z rekomendowanych wariantów jest tzw. ewaluacja partycypacyjna, w której ewaluator uczestniczy w pracach od jak najwcześniejszego etapu (jako współautor dokumentu). Dzięki temu lepiej może poznać specyfikę danego dokumentu, może być wsparciem w pracach nad nim, a jego praca zyskuje na jakości, co pozytywnie przekłada się na treść dokumentu. Ostateczne zakończenie ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii powinno jednak nastąpić po opracowaniu końcowej wersji projektu strategii.

Podsumowanie

1. Ustawa wprowadziła obowiązek przeprowadzenia uprzedniej ewaluacji, nie wspominając o ewaluacji śródkresowej ani końcowej, które jednocześnie wydają się bardzo ważne do uwzględniania na poziomie lokalnym.
2. Jeśli projekt strategii powstawał w sposób partycypacyjny, z uwzględnieniem wielu wyżej wspomnianych praktyk, nie jest konieczne prowadzenie ewaluacji jako działania całkowicie osobnego, dublującego wcześniejsze.
3. Raport z ewaluacji *ex ante* może pokazywać procedurę oraz zmiany, które zaszły w dokumencie strategii w wyniku jej przeprowadzenia.
4. Ewaluacja nie musi być wykonywana przez podmiot zewnętrzny, możliwy jest także wariant wewnętrzny lub hybrydowy. Warto podjąć następujące działania w zakresie realizacji procedury ewaluacji *ex ante*:

- zastosowanie metody *desk research* obejmującej przede wszystkim dokumenty diagnozy strategicznej i raporty o stanie gminy, dostępne zbiory danych statystycznych, adekwatne analizy, ekspertyzy itp.,
- przeprowadzenie analiz statystycznych, w tym wykorzystanie aktualnych danych dostępnych w ramach baz JST oraz statystyki publicznej,
- porównanie alternatywnych scenariuszy (np. dwóch scenariuszy: realizacji przy wykorzystaniu planowanych środków oraz stopnia realizacji bez tego wsparcia, czy zakładających różne ścieżki dojścia do celu/różne sposoby realizacji),
- zastosowanie badań jakościowych (realizacja wywiadów fokusowych, np. z kierownictwem gminy czy z potencjalnymi beneficjentami działań, przeprowadzenie warsztatu z udziałem kierowników poszczególnych komórek urzędu i jednostek gminnych, weryfikującego i aktualizującego założenia systemu realizacji strategii, w szczególności w zakresie systemu monitoringu i wyznaczonych wskaźników śródkresowych i docelowych),
- zastosowanie metod ewaluacji ekonomicznej (analiza kosztów i korzyści, analiza kosztów i skuteczności, analiza kosztów i użyteczności),
- tworzenie modeli logicznych, tłumaczących ciąg przyczynowo-skutkowy między problemem, planowanymi działaniami a oczekiwanymi efektami (tzw. ewaluacja oparta na teorii),
- analiza i ocena dotychczas realizowanej polityki rozwoju, działań i instrumentów realizacyjnych (ewaluacja dotychczasowej strategii rozwoju lub programów branżowych),

- ewentualnie zaczerpnięcie doświadczeń i dobrych praktyk zidentyfikowanych w tym zakresie w innych gminach.

Bibliografia

- Januszkiewicz, A. (2013). Ewaluacja w samorządach lokalnych. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 786. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 64(2), 67–73.
- Kupiec, T. (2014). Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym. „Studia z Polityki Publicznej”, 2(2), 33–54. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2014.2.2>.
- Olejniczak, K. (2008). Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Opolski, K. i Modzelewski, P. (2010). Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii. W: A. Haber i M. Szałaja (red.), Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym (s. 23–38). Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Szara, K. (2011). Ewaluacja jako badanie osądu wartości interwencji publicznej – założenia teoretyczne. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 20, 349–363.
- The evaluation of socio-economic development. The Guide. (2003). Tavistock Institute, GHK, IRS. https://www.perfeval.pol.ulaval.ca/sites/perfeval.pol.ulaval.ca/files/publication_151.pdf
- Tutaj J. (2022), Ewaluacje strategii rozwoju gminy, „European Journal of Management and Social Science”, nr 1, s. 19-24.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).
- Zajączkowska, A. (2015). Ewaluacja w zarządzaniu strategicznym. Prepostowe inspiracje wiedzowe. <http://prepost.pl/ewaluacja-w-zarządzaniu-strategicznym>.