

STUDIUM PRZYPADKU

Miasto Warszawa



Studium przypadku ewaluacji mid-term strategii m.st. Warszawy

Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030 PROO



1. Wprowadzenie:

Celem studium przypadku jest opis rozwiązań, wypracowanych we współpracy doradców PTE i pracowników Biura Strategii i Analiz (BS) Wydziału Strategii Rozwoju Miasta Warszawy, będących odpowiedzią na ich potrzeby w zakresie ewaluacji strategii m.st. Warszawy.

Warszawa jest miastem stołecznym RP o populacji blisko dwumilionowej. Ramy funkcjonowania miasta są określone ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Organem wykonawczym miasta jest Prezydent. Podstawowymi komórkami organizacyjnymi Urzędu m.st. Warszawy są biura, w ramach których funkcjonują m.in.: wydziały i zespoły.

2. Opis problemu/wyzwania:

Warszawa posiada dokument o nazwie „#Warszawa2030. Strategia” z maja 2018 r. Władze Miasta i pracownicy Biura byli świadomi konieczności dokonania istotnej aktualizacji lub opracowania nowej strategii rozwoju z uwagi na:

- › dynamiczne zmiany sytuacji społecznej, gospodarczej oraz środowiskowej, mającej także wpływ na zmiany w sferze geostrategicznej (przestrzennej);
- › poważne zmiany prawa samorządowego i przestrzennego w zakresie zawartości dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego, w tym konieczności posiadania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumianego jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie.

Innym wyzwaniem – instytucjonalnym – jest działanie systemu realizacji strategii. Struktura administracyjna Miasta nie jest w pełni przygotowana do prowadzenia skoordynowanych działań taktyczno-operacyjnych, tym bardziej, że jak zakłada Strategia, realizacja programów i projektów wymaga koordynacji działań różnych biur Urzędu m.st. Warszawy, urzędów dzielnic oraz jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy we współpracy z partnerami zewnętrznymi¹.

Nie funkcjonuje także spójny i skuteczny system analiz, monitorowania i ewaluacji działań realizujących cele strategiczne, operacyjne, programy i projekty. Brakuje także sprawnych kanałów komunikacji i wymiany wiedzy pomiędzy interesariuszami strategii. Nie funkcjonuje system organizacyjnego uczenia się.

3. Cele współpracy:

Przedmiotem i celem współpracy były dwa zagadnienia:

- › Opracowanie wstępnego modelu – systemu ewaluacji strategii i planów Miasta, w tym kompetencji Biura Strategii i Analiz.
- › Opracowanie opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego mid-term Strategii wraz z rekomendacjami dalszych działań.

4. Ramowy plan działań:

Współpraca była prowadzona od września do grudnia 2023 r. w formie spotkań, przekazywania informacji i dokumentów, tworzenia przez doradców materiałów roboczych oraz nanoszenia uwag na dokumentach opracowywanych przez Wydział Strategii Rozwoju.

¹ Zob. #Warszawa2030. Strategia, s. 57.

5. Rezultaty współpracy:

5.1. System monitoringu i ewaluacji Strategii Warszawy (SM&E)

Doradcy, bazując na zapisach Strategii dotyczących jej sprawozdawczości i oceny² opracowali projekt syntetycznego podejścia do prowadzenia SM&E, poprzez wykorzystanie tabeli koncepcji ewaluacji Strategii Warszawy (zob. tabela 1), matrycy logicznej badania ewaluacyjnego, (zob. tabela 2), a także przykładowej struktury opisu przedmiotu zamówienia. Wypracowanie koncepcji ewaluacji miało charakter warsztatowy i odbywało się w ramach spotkań stacjonarnych.

Matryca i koncepcja opisu przedmiotu zamówienia stanowiły bazę do sformułowania projektów i ostatecznej wersji OPZ.

² Zob. #Warszawa2030. Strategia, rozdziały Sprawozdawczość i ocena, s. 60 oraz Słownik pojęć, s. 62-64.

Tabela 1. Tabela koncepcji ewaluacji Strategii Warszawy

<p>Przedmiot ewaluacji - co ewaluujemy?</p>	<p>Strategia #Warszawa2030.</p>	
<p>Zakres ewaluacji - jaki dużą część ww. ewaluujemy?</p>	<p>Zakres strategii: cele strategiczne i operacyjne. Ewaluacja nie obejmuje systemu wdrażania Strategii.</p>	
<p>Cel ewaluacji - po co ewaluujemy? - do czego wykorzystamy tę wiedzę?</p>	<p>Celem ewaluacji jest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. weryfikacja stopnia realizacji celów (SKUTECZNOŚĆ), 2. ocena adekwatności założonych w strategii celów (strategicznym i operacyjnych) w stosunku do obecnych wyzwań i potrzeb rozwojowych miasta i uwarunkowań zewnętrznych (ADEKWATNOŚĆ), 3. określenie stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych efektów (EFEKTYWNOŚĆ), 4. wskazanie korzyści z opracowania Strategii. 	
<p>Rodzaj ewaluacji - ze względu na...</p>	<p>moment prowadzenia - mid-term (okresowa)</p>	<p>umieszczenie ewaluatora - zewnętrzny</p>
<p>Kryteria ewaluacyjne - przez jaki pryzmat oceniamy wartość przedmiotu ewaluacji? Pytania ewaluacyjne - czego chcemy się dowiedzieć?</p>	<p>SKUTECZNOŚĆ (Weryfikacja stopnia realizacji celów)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>W jakim stopniu cele Strategii zostały osiągnięte?</i> 2. <i>Jakich celów nie udało się osiągnąć i dlaczego? Jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne na to wpłynęły?</i> 3. <i>W jakim stopniu realizacja celów Strategii przybliżyła miasto do przyjętej wizji rozwoju?</i> <p>ADEKWATNOŚĆ (Trafność/ aktualność celów do obecnych wyzwań i potrzeb oraz aktualnej rzeczywistości)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Na ile cele strategii odpowiadają dzisiejszym (2023 r.) potrzebom i wyzwaniom miasta oraz rzeczywistości społeczno-gospodarczej, politycznej, środowiskowej? Co się zdezaktualizowało i dlaczego?</i> 2. <i>Jak należy przededefiniować cele, programy, zadania Strategii tak aby Strategia była aktualna w stosunku do zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i zmian strategicznych kierunków państwa oraz polityki miejskiej?</i> 3. <i>Czy cele Strategii uwzględniają wykorzystanie obecnych potencjałów rozwojowych miasta?</i> 4. <i>Czy miasto „trzyma się” uchwalonej strategii, czy może realizuje obecnie w sposób nieformalny inne cele (zamiast lub oprócz dotychczasowych)?</i> <p>EFEKTYWNOŚĆ (Określenie stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych efektów/ rezultatów. Nakłady rozumiane jako nakłady finansowe, kadrowe, organizacyjne, czasowe)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Czy wdrażanie strategii było realizowane w optymalny sposób?</i> 2. <i>Czy podobne lub lepsze rezultaty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?</i> 3. <i>Czy podobne lub lepsze rezultaty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?</i> 4. <i>Czy podobne lub lepsze rezultaty można było osiągnąć przy mniejszym/ innym wykorzystaniu zasobów, jakimi dysponował</i> 	

	<i>urząd (finansowe, techniczne, technologiczne, kadrowe, kompetencyjne, organizacyjne, czasowe)?</i>
Posiadane zasoby - czym dysponujemy?	Ludzkie: 2 osoby do bieżącej współpracy z wykonawcą Czasowe: koniec IV 2024 r. Finansowe: do oszacowania Informacyjne (dane zastane): <ul style="list-style-type: none"> • Strategia, • raporty z monitoringu, • badania, • wyniki trendów, • zestawienia uwarunkowań, • incydenty/ ryzyka, • ewaluacja ex-ante, ewaluacja mid-term strategii 2020 • standardy + system zarządzania Strategią
Odbiorcy ewaluacji - kto będzie zainteresowany wynikami ewaluacji?	Wydział Strategii Rozwoju Miasta Koordynatorzy programów i koordynatorzy dzielnicowi Kadra zarządzająca (wnioski z ewaluacji) Mieszkańcy
Forma raportu - jaka jest struktura i sposób prezentowania dokumentu?	Raport (syntetyczna forma), Sprawozdanie z materiałami wytworzonymi w trakcie prac (materiały źródłowe/ badawcze w formie załączników) Streszczenie raportu Prezentacja (wnioski kluczowe) Tabela wniosków i rekomendacji (Przepracowanie rekomendacji – warsztat z zamawiającym)
Harmonogram realizacji ewaluacji - ile czasu zajmą nam poszczególne czynności?	1. opracowanie koncepcji: X.2023 2. procedowanie zamówienia: XI-XII.2023 (rozstrzygnięcie/ wybór oferty: I.2024) 3. przygotowanie badania (uzgodnienia z wykonawcą): II.2024 3. realizacja badania: III-IV.2024 4. analiza wyników: IV-V.2024 (na bieżąco robocze wnioski) 5. sporządzenie raportu: V. 2024 (do połowy VI 2024)

Źródło: opracowanie własne

Tabela 2. Matryca logiczna badania ewaluacyjnego Strategii Warszawy

Kryterium Pod jakim kątem oceniaamy?	Pytanie ewaluacyjne Czego chcemy się dowiedzieć?	Źródło informacji Skąd/od kogo chcemy się o tym dowiedzieć?	Metoda badawcza W jaki sposób uzyskamy informacje?	Fizyczne źródło danych i informacji Jakie bazy danych i dokumenty są kluczowe?	Narzędzie badawcze Przy pomocy czego zgramadzimy informacje?
SKUTECZNOŚĆ (Weryfikacja stopnia realizacji celów)	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>W jakim stopniu cele Strategii zostały osiągnięte?</i> 2. <i>Jakich celów nie udało się osiągnąć i dlaczego? Jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne na to wpłynęły?</i> 3. <i>W jakim stopniu realizacja celów Strategii przybliżyła miasto do przyjętej wizji rozwoju?</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumenty zastane 2. Kadra zarządzająca 3. Koordynatorzy programów 4. Koordynatorzy dzielnicowi 5. Pełnomocnik wraz z zespołem 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza dokumentacji 2. Wywiady indywidualne (IDI) 3. Wywiady grupowe (FGI) 4. Warsztat grupowy (FGI) 5. Wywiad indywidualny (IDI), ankieta CAWI, wywiad grupowy (FGI) 	<p>Dokumenty zastane:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. raporty z monitoringu 2. raporty z monitoringu programów 3. wskaźniki kontekstowe 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwestionariusz ankiety CAWI • Formularz • Scenariusz wywiadu IDI, scenariusz wywiadu FGI, scenariusz warsztatu, scenariusz panelu • Techniki pracy grupowej • Techniki obserwacji • Zestawy kontrolne (<i>check-lists</i>) • Oprogramowanie analityki i syntezy danych, informacji i wiedzy (mapa strategii, kontrola zarządcza, zrównoważona karta wyników)
ADEKWATNOŚĆ (trafność/ aktualność celów do obecnych wyzwań i potrzeb oraz aktualnej rzeczywistości)	<ol style="list-style-type: none"> 4. <i>Na ile cele strategii odpowiadają dzisiejszym (2023 r.) potrzebom i wyzwaniom miasta oraz rzeczywistości społeczno-gospodarczej, politycznej, środowiskowej? Co się zdezaktualizowało i dlaczego?</i> 5. <i>Jak należy przededefiniować cele, programy, zadania Strategii tak aby Strategia była aktualna w stosunku do zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i zmian strategicznych kierunków państwa oraz polityki miejskiej?</i> 6. <i>Czy cele Strategii uwzględniają wykorzystanie obecnych potencjałów rozwojowych miasta?</i> 7. <i>Czy miasto „trzyma się” uchwalonej strategii, czy może realizuje obecnie w sposób nieformalny inne cele (zamiast</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumenty zastane 2. Kadra zarządzająca 3. Koordynatorzy programów 4. Koordynatorzy dzielnicowi 5. Pełnomocnik wraz z zespołem 6. Realizatorzy programów 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza dokumentacji 2. Wywiady indywidualne (IDI) 3. Wywiady grupowe (FGI) 4. Warsztat grupowy (FGI) 5. Wywiad indywidualny (IDI) 6. Ankieta CAWI, wywiad grupowy 	<p>Dokumenty zastane:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. strategia 2. raporty z monitoringu 3. badania otoczenia strategicznego 4. analiza trendów i prognoz, scenariusze 	<ul style="list-style-type: none"> • Techniki pracy grupowej • Techniki obserwacji • Zestawy kontrolne (<i>check-lists</i>) • Oprogramowanie analityki i syntezy danych, informacji i wiedzy (mapa strategii, kontrola zarządcza, zrównoważona karta wyników)

Kryterium Pod jakim kątem oceniamy?	Pytanie ewaluacyjne Czego chcemy się dowiedzieć?	Źródło informacji Skąd/od kogo chcemy się o tym dowiedzieć?	Metoda badawcza W jaki sposób uzyskamy informacje?	Fizyczne źródło danych i informacji Jakie bazy danych i dokumenty są kluczowe?	Narzędzie badawcze Przy pomocy czego zgromadzimy informacje?
	<i>lub oprócz dotychczasowych)?</i>				
EFEKTYWNOŚĆ (Określenie stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych efektów/ rezultatów. Nakłady rozumiane jako nakłady finansowe, kadrowe, organizacyjne, czasowe)	8. <i>Czy wdrażanie strategii było realizowane w optymalny sposób?</i> 9. <i>Czy podobne lub lepsze rezultaty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?</i> 10. <i>Czy podobne lub lepsze rezultaty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?</i> 11. <i>Czy podobne lub lepsze rezultaty można było osiągnąć przy mniejszym/ innym wykorzystaniu zasobów, jakimi dysponował urząd (finansowe, techniczne, technologiczne, kadrowe, kompetencyjne, organizacyjne, czasowe)?</i>	Jw.	Jw.	Dokumenty zastane: 1. strategia, 2. zestawienia uwarunkowań, 3. incydenty/ ryzyka 4. raport z ewaluacji ex-ante 5. standardy realizacji 6. system zarządzania strategią 7. dokumentacja zarządzania projektowego: sprawozdania, ewidencje działań	
Dodatkowe pytania	12. <i>Jakie są korzyści z opracowania strategii? Jej użyteczność?</i> 13. <i>Czy wystąpiły pozytywne efekty uboczne realizacji Strategii?</i> 14. <i>Czy wystąpiły negatywne efekty uboczne realizacji Strategii?</i> 15. <i>Jaka jest synergia i spójność podjętych działań w wymiarze instytucjonalnym</i> 16. <i>Jaka jest spójność i stopień uzupełniania się/ dublowania dokumentów strategii, programów i projektów?</i>	Jw.	Jw.	Jw.	

Źródło: opracowanie własne

5.2. Opis przedmiotu zamówienia na przeprowadzeniu ewaluacji mid-term „Strategii #Warszawa2030” (OPZ)

Doradcy wsparli Wydział Polityki Klimatycznej w tworzeniu OPZ i zgłaszali uwagi do kolejnych wersji dokumentu.

Najważniejsze sprawy, które zostały uzgodnione i uregulowane w OPZ dotyczyły:

- › celu ewaluacji, którym jest kompleksowa ocena realizacji Strategii, pozwalająca na sformułowanie rekomendacji, które posłużą do opracowania zaktualizowanej Strategii rozwoju Miasta, a także do weryfikacji stopnia osiągnięcia dotychczasowych celów Strategii, podjęcia decyzji o zmianach w wyznaczeniu celów rozwojowych Miasta oraz usprawnienia sposobów osiągania zaplanowanych efektów m.in. poprzez zwiększenie efektywności,
- › kryteriów i pytań ewaluacyjnych: skuteczności, adekwatności i efektywności,
- › minimum metodologicznego, na który składa się: analiza dokumentacji, wywiady IDI, wywiady FGI, panel ekspercki,
- › produktów ewaluacji, na który składają się: raport metodyczny, raport końcowy z ewaluacji mid-term, synteza raportu oraz skrócona wersja raportu końcowego. W OPZ określono m.in. wymogi jakościowe tych produktów, w tym dotyczące konkretyzacji rekomendowanych sposobów i działań po-ewaluacyjnych,
- › zasad i sposobów współpracy wykonawcy z zamawiającym,
- › terminów realizacji ewaluacji i jej poszczególnych etapów,
- › warunków udziału w postępowaniu.

6. Wnioski i zalecenia:

Ewaluacja dotychczasowej Strategii ma istotne znaczenie dla Warszawy, z uwagi konieczność opracowania nowej strategii i geostrategii Miasta. Kluczowymi czynnikami oddziaływania i wymuszania zmian w koncepcjach rozwojowych samorządu warszawskiego są:

- ❖ nowe wyzwania strategiczne Miasta, zmiany w otoczeniu wewnętrznym, zewnętrznym, w tym na poziomie międzynarodowym,
- ❖ nowe wymogi prawne, obligujące Warszawę do opracowania dokumentu strategii oraz przestrzennego planu ogólnego do końca 2025 r.,
- ❖ potrzeba uprawnienia systemu realizacji strategii, w tym gromadzenia danych i informacji, ich monitorowania oraz tworzenia i przepływu wiedzy, płynącej z ewaluacji strategii, planów, programów i projektów realizacyjnych.

7. Dokumenty kluczowe, wykorzystywane w realizowaniu współpracy

- „Strategia Warszawa#2030”,
- Znowelizowana ustawa o samorządzie gminnym oraz planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dostępna tutaj,
- Zarządzenie dotyczące systemu zarządzania strategią,
- Zarządzenie wprowadzające standardy dokumentów programujących rozwój,

- Roczne raporty z monitoringu Strategii,
- Raporty z monitoringu programów wykonawczych do Strategii,
- Wyniki ewaluacji on-going (cykliczne badanie pracowników urzędu miasta),
- Wyniki analizy mid-term Strategii Warszawa 2020,
- Wyniki ewaluacji ex-ante „Strategii Warszawa#2030”.

Doradcy z ramienia PTE:

- Monika Bartosiewicz-Niziołek
- Grzegorz Dziarski

Osoba do kontaktu pod stronie Urzędu Miasta Warszawy:

Izabela Siekierska-Rosiak

Główny specjalista

URZĄD M.ST. WARSZAWY

Biuro Strategii i Analiz (BS)

Wydział Strategii Rozwoju Miasta

ul. T. Chałubińskiego 8, pokój 8.60.A, 00-613 Warszawa

tel. +48224431357

isiekierska@um.warszawa.pl

um.warszawa.pl

