

Analiza ex-ante STRATEGII ROZWOJU GMINY KONOPNICA DO ROKU 2030



Maj 2022

Fundacja Inicjatyw Menedżerskich, ul. Żołnierzy Niepodległej 5/7, 20-078 Lublin
tel./fax: (+48) 81 532 14 25; tel.: (+48) 81 441 33 44; email: biuro@fim.org.pl

www.fim.org.pl

NIP: 712-308-96-56 KRS: 0000290822

Organ rejestrujący: Sąd Rejonowy Lublin – Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku,
VI Wydział Gospodarczy – Krajowy Rejestr Sądowy

Wstęp

Niniejszy dokument stanowi opis wyników ewaluacji ex-ante przeprowadzonej dla dokumentu Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030.

Głównym celem niniejszej analizy jest dokonanie oceny dokumentu strategicznego pod kątem jego kompletności, trafności, spójności wewnętrznej, spójności zewnętrznej, przyjęcia właściwego systemu wdrażania, systemu monitorowania i ewaluacji, oraz adekwatnego określenia ram finansowych i potencjalnych źródeł finansowania.

Mając na uwadze kompletność dokumentu dokonano weryfikacji, czy Strategia Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (tj. ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawą o samorządzie gminnym) i zawiera wszystkie wymagane przepisami prawa elementy, a także czy powinna zostać uzupełniona o inne, fakultatywne elementy, które wzbogacą jej treść.

Analizując aspekt trafności skoncentrowano się na ocenie poprawności zakresu przeprowadzonej diagnozy oraz czy na jej podstawie trafnie zostały zidentyfikowane mocne i słabe strony, a także potencjały i bariery rozwojowe przyjętego obszaru funkcjonalnego w poszczególnych obszarach tematycznych. Zweryfikowano również poprawność ujęcia, terytorialnego wymiaru polityki rozwoju, które ma szczególne znaczenie w przypadku strategii ponadlokalnych.

W zakresie spójności wewnętrznej dokumentu skoncentrowano się na analizie spójności celów strategicznych z celami operacyjnymi oraz kierunkami działań realizującymi te cele. Zwrócono także uwagę na poprawność i spójność terminologiczną oraz jednoznaczność i czytelność zawartych w Strategii zapisów. Z kolei w przypadku spójności zewnętrznej zweryfikowano czy dokument strategiczny właściwie odnosi się i uwzględnia wszelkiego rodzaju zewnętrzne dokumenty strategiczne na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim.

W dalszej części analizy oceniono czy koncepcja systemu wdrażania Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 jest wystarczająca do zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji zaplanowanych przedsięwzięć prowadzących do realizacji wizji strategicznej. Elementem systemu realizacji Strategii jest także odpowiedni system monitorowania i ewaluacji, który powinien umożliwiać obserwowanie postępu w realizacji wyznaczonych celów i we wdrażaniu dokumentu strategicznego. Na koniec zweryfikowano określone ramy finansowe i źródła finansowania pod kątem kompletności i trafności.

1. Ocena kompletności

Strategia Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 cechuje się dość zwięzłą formą, gdzie w części zasadniczej dokumentu umieszczono najważniejsze elementy jakie powinna posiadać strategia rozwoju. Opisano również przesłanki i zakres metodykę opracowywania Strategii. Elementem fakultatywnym, który z pewnością wzbogaca zapisy dokumentu jest dokonana ewaluacja ex-post Strategii Rozwoju Gminy Konopnica na lata 2016-2022.

W procesie opracowywania strategii zdecydowano się na przygotowanie dokumentu w modelu ekspercko-partycypacyjnym. Stała współpraca zespołu eksperckiego z przedstawicielami Gminy Konopnica pozwoliła na sprawne opracowanie dokumentu. Działania partycypacyjne zostały wyróżnione i opisane w odrębnym rozdziale.

W celu zachowania zwięzłości części strategicznej zdecydowano się na wyodrębnienie Diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej do Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 jako oddzielnego dokumentu, uwzględniając jednocześnie syntezę diagnozy w jednym z rozdziałów strategii. W procesie diagnostycznym posłużono się także analizą SWOT, będącą jedną z najpopularniejszych metod analizy strategicznej. Ponadto dokument zawiera wszystkie pozostałe elementy strategii wskazane w ustawie o samorządzie gminnym:

- 1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej;
- 6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038), wraz z zakresem planowanych działań;
- 7) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- 8) ramy finansowe i źródła finansowania.

Podsumowując ocenę kompletności, należy stwierdzić, że cała architektura dokumentu tworzy skondensowany, wewnątrznie spójny układ przemyślanych rozdziałów, które zapewniają transparentność analizowanemu dokumentowi. Strategia Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawiera wszystkie wymagane elementy.

2. Ocena trafności

Diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej do Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 została przygotowana w formie odrębnego dokumentu. Choć nie została włączona do zasadniczej części dokumentu, w żaden sposób nie ogranicza to wartości merytorycznej Strategii. Ponieważ wypełniono ustawowy obowiązek przedstawienia w dokumencie strategicznym – wniosków z diagnozy. Zawartość i szczegółowość diagnozy należy ocenić pozytywnie. Podział tematyczny diagnozy jest logiczny i czytelny, a tym samym ułatwia percepcję zawartych w niej treści. Dokument składa się z sześciu zasadniczych rozdziałów podzielonych na podrozdziały tematyczne. W oparciu o wyczerpującą diagnozę, ale także przeprowadzony warsztat partycypacyjny, sporządzono również analizę SWOT, która na ostatnim etapie została zweryfikowana w procesie konsultacji społecznych.

Wypracowana przy dużym udziale przedstawicieli różnych grup społecznych wizja dla rozwoju Gminy Konopnica jest właściwa i powinna spełniać zarówno oczekiwania władz samorządowych jak i lokalnej społeczności. Następnie sformułowano trzy cele strategiczne, w ramach których wyróżniono cele operacyjne, w pełni korespondujące ze sformułowaną wizją i oddające jej istotne elementy. Liczba i zakres przedstawionych celów strategicznych i operacyjnych tworzy spójną i logiczną całość. Wyczerpuje jednocześnie zidentyfikowane potrzeby i potencjały rozwojowe gminy. Należy również zwrócić uwagę na przedstawione kierunki działań, które pełnią rolę katalogu potencjalnych projektów. Ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia określonych celów, a tym samym zakładanej wizji.

3. Ocena spójności wewnętrznej

Strategię Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 cechuje wysoka spójność wewnętrzna. Zachowano wysoki stopień spójności pomiędzy częścią diagnostyczną dokumentu, która tworzy podstawy do formułowania wizji, celów strategicznych i celów operacyjnych oraz kierunków działań. Analiza adekwatności celów pokazała, że w odpowiedni sposób odpowiadają one na wszystkie zdiagnozowane problemy i potencjały rozwojowe, co zostało potwierdzone również w ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Cele strategiczne zostały uszczegółowione w postaci celów operacyjnych. Relacje między celami są odpowiednio zakreślone. Cele operacyjne zawierają się w celach strategicznych i stanowią ich operacjonalizację. Jednocześnie cele operacyjne nie są nadmiernie szczegółowe, co stwarzałoby ryzyko pominięcia ważnych działań. Liczba celów wskazuje na wybór wszystkich kwestii istotnych dla gminy. Jest to odpowiednie podejście, umożliwiające w przyszłości realizację przedsięwzięć z szerokiego zakresu tematycznego. Analiza treści celów operacyjnych pozwala stwierdzić, że dają one realną szansę na osiągnięcie wizji rozwojowej. W rozwój Gminy

Konopnica zaangażowane zostaną nie tylko władze samorządowe i jednostki organizacyjne oraz pomocnicze, ale także m.in. organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, lokalni interesariusze, sołtysi oraz mieszkańcy. W przypadku części zadań kluczowa będzie współpraca z samorządem powiatowym i wojewódzkim, samorządami skupionymi w LOM, a także administracją rządową w regionie.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że Strategia zawiera klarowny przekaz, który nie jest „rozmywany” poprzez zbyt dużą ilość celów strategicznych oraz celów operacyjnych, a w ramach nich nadmierną liczbę szczegółowych działań. Co więcej, kierunki działań realizujących cele operacyjne Strategii, zawierają szereg inicjatyw możliwych do przekształcenia w konkretne projekty.

Na uwagę zasługuje również fakt opracowania dodatkowych, syntetycznych Programów Rozwoju poszczególnych JST tworzących Obszar Funkcjonalny, stanowiących dokumenty wdrożeniowe Strategii. W ten sposób zakres interwencji strategicznej mającej charakter bardziej indywidualny, dedykowany wyłącznie jednej gminie, nie burzy ponadlokalnego charakteru głównej Strategii OF.

4. Ocena spójności zewnętrznej

Określony horyzont czasowy Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 jest odpowiedni, ponieważ perspektywa 2030 roku dotyczy wielu aktów nadrzędnych o charakterze regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym. Warto jednak zwrócić uwagę na sugerowaną przez autorów Strategii możliwość realizacji ewaluacji średniookresowej. Zasadnym jest, aby na zakończenie perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2021-2027 zweryfikować poziom osiągniętych postępów w zakresie wdrażania dokumentu i w razie konieczności dokonać również jego ewentualnej aktualizacji.

Analiza spójności zewnętrznej wykazała także silne powiązania Strategii z politykami publicznymi i celami rozwojowymi zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim. W rezultacie dokument ten jest spójny z dokumentami strategicznymi szczebla regionalnego (w tym przede wszystkim Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 r.) oraz krajowego i unijnego. Dzięki czemu, Strategia Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 gwarantuje możliwość współfinansowania wielu planowanych działań z różnych źródeł, w tym z budżetu Unii Europejskiej.

Dodatkowo Gmina Konopnica jako członek Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego będzie korzystać ze środków finansowych Unii Europejskiej w ramach tzw. Instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Należy również zaznaczyć, że Strategia Rozwoju Gminy Konopnica została opracowana z uwzględnieniem Założeń dla Strategii Ponadlokalnej LOM i jej projektu.

5. Ocena systemu wdrażania

Na pozytywną ocenę zasługuje także zaproponowany system wdrażania Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030. Dość precyzyjnie określono w nim zasady współpracy, jakie powinny przyświecać podmiotom zaangażowanym we wdrażanie strategii, aby w sposób partnerski i konsekwentny realizować postanowienia dokumentu.

W ramach systemu wdrażania zaznaczono również realizację monitoringu i ewaluacji strategii. Nieskomplikowany proces ciągłego monitoringu postanowień strategii będzie gwarantem skutecznej oceny realizowanych działań zarówno pod kątem osiągnięcia zakładanych wskaźników jak i efektywnego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na działania strategiczne.

Ostatnim elementem systemu wdrażania strategii są dokumenty wykonawcze oraz strategie sektorowe. To właśnie dzięki nim realizacja zaplanowanej interwencji przez wszystkie podmioty może przebiegać spójnie, tworząc efekt synergii. Kluczowe jest stworzenie warunków umożliwiających jeszcze lepszą koordynację działań władz samorządowych w zakresie zarządzania strategicznego w poszczególnych obszarach. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zidentyfikowaną możliwość opracowywania dokumentów sektorowych – strategii, programów, polityk, planów. Wymienić wśród nich należy m. in. Gminne Programy Rewitalizacji, Plany Gospodarki Niskoemisyjnej, Strategie Rozwoju Elektromobilności. Należy pamiętać, że obowiązujące dokumenty o charakterze wdrożeniowym mogą zostać zaktualizowane, aby w sposób maksymalny skorelować ich postanowienia ze Strategią Rozwoju Gminy Konopnica. Natomiast w przypadku przygotowania nowych dokumentów, powinny one zostać opracowane zgodnie z wytycznymi/przepisami zawartymi w dokumentach i aktach prawnych szczebla regionalnego i krajowego oraz być w pełni zgodne z postanowieniami Strategii Rozwoju Gminy Konopnica.

6. Ocena systemu monitorowania i ewaluacji

Pozytywnie należy ocenić również część Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 obejmującą system monitorowania i ewaluacji. Zaproponowana liczba wskaźników nie jest duża, jednak czyni ona proces monitorowania przystępnym i niezbyt obciążającym. Jednocześnie należy mieć na uwadze to, że zdefiniowanie zbyt dużej liczby wskaźników w systemie monitorowania Strategii może powodować ryzyko opóźnień w sporządzaniu raportów monitorujących, a tym samym uniemożliwić podjęcie na czas działań korygujących.

Warto zaznaczyć, że monitoring postanowień strategii będzie jednocześnie gwarantem skutecznej oceny realizowanych działań zarówno pod kątem osiągnięcia

zakładanych wskaźników jak i efektywnego wydatkowania środków publicznych, w tym pochodzących z różnych źródeł finansowania.

Pozytywnie należy ocenić również zaproponowane rozwiązania w zakresie ewaluacji postanowień Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Gmin i Powiatu Radzyńskiego. Choć ewaluacja mid-term oraz ex-post są działaniami fakultatywnymi, warto aby samorządy realizujące strategię rozważyły przeprowadzenie stosownych analiz w odpowiednim czasie.

7. Ocena ram finansowych i potencjalnych źródeł finansowania

Dobór odpowiednich instrumentów finansowych jest jednym z kluczowych elementów systemu wdrażania. Strategia Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030 zakłada znaczną dywersyfikację źródeł finansowania, wskazując na możliwość wykorzystania: środków własnych JST, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, środków pochodzących z budżetu krajowego, środków krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych oraz środków prywatnych.

W treści Strategii krótko opisano najważniejsze źródła finansowania zaplanowanych przedsięwzięć. W szczególności w zakresie planowanych programów poziomu krajowego oraz programu FEL 2021-2027, który powinien stanowić podstawowe źródło finansowania przedsięwzięć wynikających ze Strategii. Należy również zaznaczyć, że aprobatę zasługuje także przedstawienie potencjalnych źródeł finansowania w podziale na poszczególne cele Strategii OF.

Podsumowanie

Uwzględniając powyższą analizę i oceniając pozytywnie opracowany dokument, dlatego też rekomenduje się przyjęcie Strategii Rozwoju Gminy Konopnica do roku 2030, w formie w jakiej wypracowano ten dokument i uzgodniono z lokalnymi interesariuszami w ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych.