

Ewaluacje strategii rozwoju gminy

Evaluations of the Municipal Development Strategy

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono istotę oraz znaczenie ewaluacji dla dokumentu strategicznego w samorządach, którym jest strategia rozwoju. Jego celem było upowszechnienie stosowania ewaluacji na poziomie polskich samorządów. 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, strategia rozwoju, samorząd.

WPROWADZENIE

Jednym z czynników wpływających na efektywne wykorzystanie ewaluacji jako instrumentu poprawiającego skuteczność administracji publicznej jest zrozumienie przez decydentów i urzędników, czym ona jest i jakie są jej funkcje w sektorze publicznym. Ewaluacja jest instrumentem, który pomaga decydentom w podejmowaniu racjonalnych decyzji dotyczących rozpoczęcia, kontynuowania lub zawieszenia interwencji publicznej. 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 o ewaluację to główne czynniki ograniczające rozwój praktyki ewaluacyjnej w gminach. Pracownicy gmin utożsamiają ewaluację z inną (opcjonalną) procedurą realizowaną w ramach projektów unijnych, generującą dodatkowe koszty (a nie oszczędności związane z racjonalizacją wydatków publicznych). Niskie wykorzystanie ewaluacji, szczególnie przy realizacji projektów unijnych, wynika głównie z konieczności spełnienia wymogu formalnego. Jednak gminy nie podej-

ABSTRACT

The article presents the essence and importance of evaluation for a strategic document in local governments, which is the development strategy. The article aims to popularize the use of evaluation at the level of Polish local governments. The article draws attention to the use of the appropriate methodology for evaluation. 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, development strategy, local government.

mują się przeprowadzenia ewaluacji swoich inicjatyw raczej ze względu na ogólnie niski poziom zaangażowania w ewaluację realizacji działań publicznych (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 znaczą-

nie 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).

1. EWALUACJA

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 struktury 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 pożądaných 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 i 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”.

2. STRATEGIA 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 również 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 ze 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.

3. EWALUACJA STRATEGII ROZWOJU

Podstawą prawną opracowania ewaluacji *ex ante* projektów strategii rozwoju gmin jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. 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.

Ewaluacje strategiczne dotyczą 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* jest 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:

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

Za kryteria ewaluacyjne przyjmuje się ocenę: trafności, spójności i skuteczności:

- kryterium trafności/adekwatności - pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zapisany w projekcie strategii plan strategiczny (obejmujący: wyzwania, wizję, misję, cele strategiczne, cele operacyjne i kierunki działań) jest trafnie/adekwatnie sformułowany w stosunku do opracowanej diagnozy,
- kryterium spójności - pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy poszczególne elementy projektu strategii są ze

sobą spójne, powiązane w sposób logiczny i nie wykluczają siebie nawzajem,

- kryterium przewidywanej skuteczności - pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy planowany sposób realizacji projektu strategii został określony logicznie i trafnie oraz czy przyczyni się do osiągnięcia wskazanych celów.

Ocena obszarów badawczych:

- 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:

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 określone 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?
- W procesie ewaluacji *ex ante* ocenia się kilka elementów strategii. Po pierwsze, weryfikuje się kompletność, poprawność, adekwatność, trafność i ewentualnie aktualność

wniosków wynikających z diagnozy i tłumaczy przyczyny potencjalnych zmian, które zaszły w danych obszarach. Jeśli zmiany te istotnie mogą wpłynąć na realizację lub przewidywane pożądanym efekty interwencji, wymagane jest dokonanie modyfikacji planu operacyjnego lub założeń strategii. Po drugie, dzięki ewaluacji *ex ante* ocenia się, czy cele są dobrze wyznaczone i możliwe do osiągnięcia wskutek realizacji zaplanowanych działań oraz czy te działania są możliwe do zrealizowania przy wykorzystaniu dostępnych zasobów. Innymi słowy, na tym etapie zostają ocenione powiązania między diagnozą (obserwacje dotyczące deficytów lub potencjałów) a działaniami, w tym alokowanymi zasobami i celami. Tej części ewaluacji *ex ante* powinno towarzyszyć oszacowanie przewidywanego wpływu realizowanych celów na sferę rozwoju lokalnego, której one dotyczą. Trzecim przedmiotem oceny ewaluacji *ex ante* jest weryfikacja zgodności jej założeń z zapisami dokumentów wyższego rzędu.

Oceny w ramach ewaluacji są dokonywane na podstawie przyjętych kryteriów. Kryteria określają pytania badawcze – każde pytanie w ramach analizy powinno się odnosić do przynajmniej jednego kryterium ewaluacyjnego pozwalającego na sformułowanie oceny. Ewaluacja nie polega bowiem na prostej ocenie z zastosowaniem odpowiedniej skali ani na konstatacji, że coś funkcjonuje dobrze lub źle. Jej celem nie jest jedynie zwiększanie zasobu wiedzy teoretycznej, ale przede wszystkim poprawienie jakości interwencji lub polityki rozwoju planowanej do wdrożenia. Do sformułowania rekomendacji niezbędne jest określenie wartości danego zjawiska lub procesu na podstawie odpowiednich kryteriów.

Kryteria ukierunkowują uwagę oceniającego na najważniejsze kwestie (cele badania, kryteria badania). Zastosowanie różnych kryteriów może prowadzić do skrajnie różnych ocen, np. projekt może być uznany za skuteczny, ponieważ osiągnięte zakładane cele, ale będzie nieefektywny, ponieważ zaangażowane zostaną nadmierne zasoby, lub nieużyteczny, bo nie zaspokoi potrzeb beneficjentów.

W wypadku ewaluacji *ex ante* wyróżnia się cztery podstawowe kryteria:

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

Projekt strategii rozwoju gminy musi podlegać uprzedniej ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji – jest to jeden z ustawowych wymogów proceduralnych. Ewaluację należy przeprowadzić przed formalnym przyjęciem dokumentu, jednak brak jest zarówno

wyraźnych wytycznych co do metod jej realizacji, jak również wskazania konkretnego etapu prac, na którym powinny mieć zastosowanie.

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 wspierany 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.

LITERATURA

- Januskiewicz, 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
- 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).
- Zajązkowska, A. (2015, 9 października). Ewaluacja w zarządzaniu strategicznym. Prepostowe inspiracje wiedzowe. <http://prepost.pl/ewaluacja-w-zarzadzaniu-strategicznym>