



EWALUACJA EX-ANTE

STRATEGII ROZWOJU GMINY OSIELSKO NA LATA 2022-2030

BIA CONSULTOR | OSIELSKO | 2022

1. WNIOSKI Z EWALUACJI

Przedmiotem badania ewaluacyjnego była ocena projektu Strategii Rozwoju Gminy Osielsko na lata 2022-2030. Przeprowadzone badanie pozwoliło na sformułowanie rekomendacji służących zwiększeniu jakości zarówno części merytorycznej, jak i formalnej tego dokumentu.

Wnioski z ewaluacji:

- Projekt Strategii odpowiada na potrzeby i problemy rozwojowe gminy i prawidłowo wytycza kierunki rozwoju na lata 2022-2030;
- Przeprowadzona diagnoza społeczno-gospodarcza, poparta badaniem ankietowym wśród mieszkańców gminy Osielsko, pozwoliła na prawidłowe sformułowanie trendów, zjawisk i wniosków, które stanowiły podstawę budowy analizy SWOT;
- Wizja, misja i główny cel strategiczny spełniają oczekiwania społeczne i gospodarcze lokalnej społeczności oraz władz gminy;
- Przedsięwzięcia priorytetowe zostały określone zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, a także mając na względzie możliwości rozwojowe gminy.
- Przy formułowaniu kierunków strategicznych interwencji wzięto pod uwagę rozwój i ład przestrzenny;
- Dokument strategii jest spójny z dokumentami na poziomie ponadlokalnym i regionalnym, w tym z dokumentami wojewódzkimi oraz z dokumentami na poziomie krajowym
- Ustalone wskaźniki realizacji celów umożliwią monitorowanie efektywności realizacji strategii.
- Projekt strategii opracowany został przy zachowaniu zasady powszechnej i nieograniczonej partycypacji społecznej, na każdym etapie jego tworzenia.

Projekt strategii jest spójny, trafny i skuteczny.

2. WSTĘP

Niniejsze opracowanie zawiera raport z przeprowadzonej ewaluacji ex-ante projektu Strategii Rozwoju Gminy Osielsko na lata 2022-2030.

Dokument planistyczny, jakim jest strategia rozwoju jest jednym z najważniejszych dokumentów programowych każdej jednostki samorządu terytorialnego. To właśnie strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego nakreśla cele, jakie wyznacza sobie samorząd lokalny, lokując je w ramach czasowych oraz funkcjonalno-przestrzennych, a także sygnalizując działania jakie będą musiały być wykonane, aby osiągnąć zamierzone i mierzalne efekty. Celem ewaluacji ex-ante jest zweryfikowanie spójności, skuteczności i trafności strategicznych kierunków określonych w projekcie strategii.

Podstawę prawną sporządzenia strategii określa art. 10e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 poz. 559 t.j.), zaś procedurę jego opracowania określa ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r., poz. 1295 t.j.). Wspomniana ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju reguluje i wprowadza kilka formalnych wymogów, które muszą być spełnione przez projekt strategii, wśród tych wymogów zawarto:

- wymóg zgodności zapisów strategii rozwoju z planami strategicznymi, które są nadrzędne w stosunku do strategii lokalnej. Wśród takich, można wskazać dokumenty opracowywane:
 - na poziomie krajowym - przyjmowane przez odpowiednie organa państwa;
 - na poziomie wojewódzkim – uchwalane przez samorząd województwa i jego organy;
 - na poziomie lokalnym i regionalnym – przyjmowane przez lokalne samorządy.
- wymóg zachowania zasady partycypacji społecznej, na każdym etapie sporządzania strategii;
- wymóg przeprowadzenia ewaluacji ex-ante, której zadaniem jest ocena przyjętych założeń, pod kątem ich spójności, trafności i skuteczności.

Ewaluacja ex-ante odbywa się przed ostatecznym zaopiniowaniem projektu strategii przez Samorząd Województwa oraz przed przyjęciem przez strategii przez Radę Gminy Osielsko i ma za zadanie odpowiedź na następujące pytania ewaluacyjne:

- *czy przyjęte kierunki interwencji strategicznej, opisane w strategii, charakteryzują się właściwą spójnością wewnętrzną, w szczególności pod względem logiki interwencji oraz powiązań ze strategicznymi dokumentami na wyższym poziomie?*
- *czy projektowana strategia odpowiada na faktyczne i potwierdzone przez lokalną społeczność potrzeby egzystencjonalne i rozwojowe?*
- *czy przyjęte w strategii efekty jej realizacji, mogą być skutecznie zrealizowane?*

3. BADANIE EWALUACYJNE

3.1. ETAPY EWALUACJI

Badanie ewaluacyjne podzielono na 3 etapy:

Etap	Opis
Etap nr 1: Spójność Strategii	Ocena powiązania i braku sprzeczności z dokumentami, programami i strategiami nadrzędnymi. Ocena sporządzonych map powiązań i odniesień do strategii krajowych, wojewódzkich i ponadlokalnych.
Etap nr 2: Trafność Strategii	Ocena trafności przeprowadzonej diagnozy strategicznej, opracowanej na jej podstawie analizy SWOT; ocena zdefiniowanych formuł wizji, misji, oraz głównego celu strategicznego, jak również kierunków strategicznej interwencji; ocena trafności określenia modelu funkcjonalno-przestrzennego.
Etap nr 3: Skuteczność Strategii	Ocena możliwości realizacji strategii; ocena zdolności do realizacji i dostępności narzędzi do realizacji kierunków.

3.2. NARZĘDZIA EWALUACYJNE

Ewaluację ex-ante przeprowadzono z wykorzystaniem następujących narzędzi ewaluacyjnych:

1. badania społeczne przeprowadzone w oparciu o próbę kwotową przez ankieterów oraz za pomocą ankiet on-line (badania internetowe). Badania miały na celu określenie oczekiwań społecznych w zakresie potencjalnych kierunków rozwoju oraz pozyskanie oceny dotychczasowych działań gminy. Efekty i wnioski z badania przedstawione zostały w odrębnym dokumencie, pn.: „ Konsultacje Społeczne. Opracowanie Strategii Rozwoju

Gminy Osielsko. 01.2022”. Raport z konsultacji stanowi bazę odniesienia oceny zgodności kierunków interwencji z oczekiwaniami społecznymi.

2. formuły warsztatów z grupami nominalnymi (zarząd gminy, urzędnicy merytoryczni, radni gminni oraz organizacje pozarządowe) w celu dookreślenia i oceny oczekiwań społecznych, a także w celu zweryfikowania poprawności analizy społeczno-gospodarczej pod kątem spójności, wykonalności i trafności kierunków interwencji strategicznych. Poniższa tabela przedstawia warsztaty, które odbyły się w toku opracowywania strategii:

Data	Cel spotkania
10.03.2022 r.	warsztaty strategiczne z urzędnikami UG Osielsko
16.03.2022 r.	warsztaty strategiczne z radnymi Rady Gminy Osielsko
17.03.2022 r.	warsztaty strategiczne z przedstawicielami organizacji pozarządowych;
15.06.2022 r.	spotkanie z Wójtem i urzędnikami Gminy w sprawie omówienia projektu strategii;
08.07.2022 r.	spotkanie z Wójtem i urzędnikami Gminy w sprawie omówienia projektu strategii;

3. konsultacje projektu strategii z lokalną społecznością, partnerami społeczno-gospodarczymi, sąsiednimi samorządami oraz samorządem powiatu, Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska, Regionalnymi Zarządami Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” w Gdańsku oraz w Bydgoszczy, a także wstępna weryfikacja projektu strategii z Samorządem Województwa. Efekty i wnioski konsultacji, przedstawione zostały w odrębnym dokumencie, pn.: „Raport z konsultacji społecznych dotyczących Projektu Strategii Rozwoju Gminy Osielsko na lata 2022 -2030”. Uwagi i sposób ich uwzględnienia w dokumencie podlegały omówieniu podczas warsztatu ewaluacyjnego z Wójtem Gminy oraz pracownikami merytorycznymi w dniu 22.09.2022r.
4. spotkanie ewaluacyjne z Radnymi Gminy Osielsko w sprawie omówienia i ewaluacji projektu strategii, które odbyło się w dniu 27.09.2022 r.; Przedstawione przez Radnych uwagi oraz sposób ich uwzględnienia w projekcie strategii wskazano w załączniku do niniejszego raportu.

Uwagi zgłaszane przez osoby i instytucje uczestniczące w procesie opracowywania strategii, a także przez organy uprawnione do konsultacji przeanalizowano pod kątem ich zasadności i wpływu na projektowane kierunki strategicznych interwencji, a następnie podjęto decyzje o stosownej korekcie projektu strategii.

3. WYNIK OCENY EWALUACYJNEJ

Dokument strategii na etapie diagnozy społeczno-gospodarczej oraz na etapie konsultowania strategicznych kierunków rozwoju, podlegał partycypacji społecznej. Przyjęte przez gminę zasady prowadzenia konsultacji społecznych, w tym zasady ogłaszania konsultacji, zasady udostępniania dokumentacji podlegającej konsultacji, powszechność i nieograniczony dostęp do możliwości złożenia uwag i komentarzy zapewniają społeczeństwu pełną możliwość udziału w kreowaniu strategii rozwoju. Wstępne badania społeczne stanowiły materiał roboczy i określiły zakres i bazę oczekiwań społecznych i tylko w tak określonym zakresie zostały uwzględnione w formułowaniu celów strategicznych.

Na etapie formułowania projektu strategii w pracach uczestniczyli urzędnicy merytoryczni oraz kierownictwo gminy, którzy dokonywali weryfikacji wykonalności założonych kierunków interwencji oraz dookreślając niektóre cele, w sposób zapewniający ich adekwatność do potrzeb społecznych. Na tym etapie weryfikowano również spójność strategii z dokumentami nadrzędnymi.

Wszelkie uwagi zgłoszone w wyniku konsultacji zostały zweryfikowane, a sposób ich uwzględnienia przedstawiony w Raporcie. Sposób uwzględnienia uwag podlegał weryfikacji w spotkaniu ewaluacyjnym. Niektóre z uwag oceniających wprowadzono w dokumencie, jako istotne (sposób uwzględnienia w załączniku). Wśród uwag i ocen nie zidentyfikowano spraw, które w sposób jednoznaczny określałyby brak wykonalności, trafności oraz spójność z innymi dokumentami.

Należy zwrócić uwagę, iż ostateczny projekt strategii zawiera korekty o sugestie i uwagi, które w sposób znaczący oddziaływały na spójność, trwałość i wykonalność założonych celów strategicznych. Uwagi, które nie wpłynęły na kształt celów opisano, w dedykowanych raportach i przyjęto, iż stanowiąc będą odniesienie do zasad monitoringu wykonania strategii.

Należy przyjąć, iż strategię opracowano w sposób zapewniający jej wykonalność rzeczową, trafność w stosunku do oczekiwań społecznych oraz spójność z innymi dokumentami.

4. ZAŁĄCZNIK

Lp.	Oceniający	Uwaga/zgłoszenie	Sposób uwzględnienia uwagi
1	O1	<ul style="list-style-type: none"> • Pozytywna ocena materiału jako całości; • Propozycja zmiany sposobu opomiarowania celów; • Propozycja wprowadzenia matrycy logicznej celów (wprowadzenie zależności pomiędzy poszczególnymi celami i ustalenie ich priorytetów); • Propozycja wprowadzenia zapisów określających sposób realizacji strategii (wskazanie zespołu) oraz strategii włączania interesariuszy; 	<ul style="list-style-type: none"> • w dokumencie strategii wprowadza się dookreślenie sposobu określania bazy miernika realizacji celu operacyjnego; • określenie priorytetów i powiązania poszczególnych celów uznaje się za zadanie wdrożeniowe, aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące priorytetów oraz powiązania celów; • wprowadzenie zapisów dookreślających wskazanie zespołu, w tym udział organów innych niż wykonawczy, w charakterze innym niż monitorujący lub kontrolujący, w świetle obowiązujących wytycznych należało uznać za niemożliwy do wprowadzania. Aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące włączania interesariuszy w formach innych niż zadania wykonawcze.
2	O2	<ul style="list-style-type: none"> • Zgłoszone uwagi do analizy SWOT: <ul style="list-style-type: none"> ○ uwaga dotycząca subiektywnej oceny niskiej frekwencji wyborczej; ○ podkreślenie bliskości miasta Bydgoszcz i drogi S5; ○ podkreślenie niskiej kreatywności w absorpcji środków unijnych; ○ uwaga dotycząca realizacji dotychczasowych zadań i inwestycji; ○ podkreślenie braku awaryjnego systemu zasilania; ○ uwaga dotycząca braku informacji o „ludziach sukcesu” zamieszkujących gminę Osielsko; ○ podkreślenie konfliktu z MPWiK Bydgoszcz; 	<ul style="list-style-type: none"> • kwestie zgłoszone przez oceniającego uwzględniono w raporcie z konsultacji.
3	O3	<ul style="list-style-type: none"> • Uwaga dotycząca informacji o konsultacji i niskim udziale ludności w konsultacji; • Uwaga wskazująca na pojawiające się w projekcie strategii 	<ul style="list-style-type: none"> • W związku z faktem, iż charakter ankiety konsultacyjnej wskazywał na zapotrzebowanie na uwagi krytyczne, a nie potwierdzenie akceptacji zapisów strategii – mały odsetek uwag należy uznać za pozytywną ocenę projektu. Zweryfikowano

		<p>określenie „miasto”;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uwagi dotycząca niewspółmierności celu budowy własnej oczyszczalni do faktycznych potrzeb i braku odniesienia nakładów na jej budowę w WPF na lata przyszłe; 	<p>sposób informacji o sposobie i zakresie konsultacji strategii, w tym zamieszczenie na stronie internetowej urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz w lokalnej prasie, tablicach ogłoszeń, aplikacji, itp., weryfikacja potwierdziła zgodność sposobu informowania i procedur konsultacji z uchwałami Rady Gminy. Nie potwierdzono również problemów z dostępem do informacji o prowadzonej konsultacji.;</p> <ul style="list-style-type: none"> • uwagę dotyczącą miasta uwzględniono w wynikach konsultacji; • zgłoszona kwestia (budowa oczyszczalni ścieków) wyjaśniona została w raporcie z konsultacji.
4	O4	<ul style="list-style-type: none"> • Uwaga dotycząca ilości osób uczestniczących w konsultacji; • Uwaga dotycząca SWOT; <ul style="list-style-type: none"> ○ propozycja usunięcia zapisów dotyczącej zbyt wolnego rozwoju dróg do wzrostu ilości mieszkańców; ○ propozycja korekty zapisu dotyczącego niewystarczającej ilości terenów inwestycyjnych; 	<ul style="list-style-type: none"> • weryfikacja uwagi na temat ilości konsultujących – jw. • Pozycje (czynniki) SWOT dotyczące rozwoju dróg i ilości terenów inwestycyjnych wynikały z konsultacji społecznych oraz oceny warsztatowej przez grupy nominalne. Odpowiednio do analizy SWOT określono strategiczne kierunki interwencji, do których uwag nie zgłoszono, w związku z czym nie zmieniono treści analizy.
5	O5	<ul style="list-style-type: none"> • Oceniający potwierdził prawidłowość informowania ludności o przebiegu konsultacji (ogłoszenia na stronie internetowej, BIP, w prasie, ogłoszenia na tablicach, itp.); • Propozycja wprowadzenia informacji o licznej społeczności internetowej zainteresowanej aktywnością w gminie Osielesko; • Uwaga dotycząca określenia priorytetów rozwoju planów zagospodarowania w celu strategicznym; 	<ul style="list-style-type: none"> • potwierdzenie prawidłowości konsultacji; • Informację o licznej społeczności internetowej uwzględniono w SWOT; • określenie priorytetów i powiązania poszczególnych celów uznaje się za zadanie wdrożeniowe, aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące priorytetów oraz powiązania celów.
6	O1	<ul style="list-style-type: none"> • Propozycja wprowadzenia w projekcie planu angażowania interesariuszy w zarządzanie realizacją strategii; • Propozycja zmiany brzmienia Misji i Wizji, poprzez usunięcie słowa „Idealne” 	<ul style="list-style-type: none"> • w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące włączania interesariuszy w formach innych niż zadania wykonawcze; • treść zapisów Wizji i Misji skorygowano.
7	O2	<ul style="list-style-type: none"> • Uwaga dotycząca SWOT: <ul style="list-style-type: none"> ○ wątpliwość dotycząca wniosków o ilości miejsc noclegowych w gminie Osielesko; • Propozycja dookreślenia miejsc planowanych placów 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocena ilości miejsc noclegowych oparta jest na bazie danych GUS. Brak możliwości innej oceny. • Miejsca planowanych placów i miejsc rekreacyjnych opisano w modelu funkcjonalno-przestrzennym.

		<ul style="list-style-type: none"> i miejsc rekreacyjnych; Uwaga dotycząca sposobu realizacji zadań, sugestia powołania zespołu ds. opieki nad inwestorem; 	<ul style="list-style-type: none"> Sposób realizacji zadań, w tym powołanie zespołu ds. opieki nad inwestorem nie należy do zakresu planowania strategicznego. Aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące włączania interesariuszy w formach innych niż zadania wykonawcze.
8	O4	<ul style="list-style-type: none"> Uwaga dotycząca analizy SWOT: <ul style="list-style-type: none"> propozycja wykreślenia zagrożeń związanych z dojazdem do Bydgoszczy; 	<ul style="list-style-type: none"> Analiza SWOT wskazuje na problem zagrożenia komunikacyjnego środkami publicznymi, w związku z czym czynnik pozostawiono w SWOT.
9	O3	<ul style="list-style-type: none"> Uwaga dotycząca uwzględnienia organizacji pozarządowych w realizacji celów strategicznych; Propozycja wprowadzenia działań mających na celu realizację działań promocyjnych ponadlokalnych; 	<ul style="list-style-type: none"> cele strategiczne (5.1.2 oraz 5.1.3) uwzględniają uwagi w całości.
10	O5	<ul style="list-style-type: none"> Propozycja podkreślenia roli dotychczasowych mieszkańców gminy Osielesko; Propozycja powiązania celów strategicznej interwencji z dokumentami planowania finansowego (WPF); Wątpliwość dotycząca ograniczeń co do możliwości realizacji budowy oczyszczalni, w związku z obszarem Natura 2000 w zlewni rzeki Brdy; Propozycja rozważenia warunkowości realizacji budowy oczyszczalni; 	<ul style="list-style-type: none"> uwagę dotyczącą roli mieszkańców rozpatrzono w raporcie z konsultacji; Nadrzędność dokumentu strategii nad dokumentami finansowymi, a w szczególności kolejność ich sporządzania uniemożliwia zmiany w WPF przed zatwierdzeniem strategii; zlewnia rzeki Brdy na obszarze gminy Osielesko nie jest objęta obszarem Natura 2000; zgłoszona kwestia (budowa oczyszczalni ścieków) wyjaśniona została w Raporcie z konsultacji.
11	O2	<ul style="list-style-type: none"> Propozycja rozważenia warunkowości realizacji budowy oczyszczalni; 	<ul style="list-style-type: none"> zgłoszona kwestia (budowa oczyszczalni ścieków) wyjaśniona została w Raporcie z konsultacji.
12	O4	<ul style="list-style-type: none"> Propozycja dookreślenia miejsc planowanych placów i miejsc rekreacyjnych; 	<ul style="list-style-type: none"> miejsca planowanych placów i miejsc rekreacyjnych opisano w modelu funkcjonalno-przestrzennym.
13	O6	<ul style="list-style-type: none"> Pozytywna ocena celowości, adekwatności i wykonalności celów; 	<ul style="list-style-type: none"> uwaga pozytywna
14	O3	<ul style="list-style-type: none"> Uwaga dotycząca zasad rozliczania zadań i przedsięwzięć inwestycyjnych; 	<ul style="list-style-type: none"> sposób realizacji zadań, w tym zasad rozliczania zadań nie należy do zakresu planowania strategicznego. Aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące włączania interesariuszy w formach innych niż zadania wykonawcze.

15	O4	<ul style="list-style-type: none"> • Pozytywna ocena metod opracowania strategii; 	<ul style="list-style-type: none"> • uwaga pozytywna
16	O1	<ul style="list-style-type: none"> • Uwaga złożona w formie pisemnej: <ul style="list-style-type: none"> ○ luka pomiędzy strategią a jej operacjonalizacją; ○ brak miar na celach; ○ mapa celów strategicznych, nie zawierające priorytetów i hierarchii celów; ○ angażowanie interesariuszy. 	<ul style="list-style-type: none"> • dookreślono zasady wdrażania i realizacji strategii, zaś uchwalenie Regulaminu przez Organ Stanowiący należy uznać za wykraczające poza zadania Rady Gminy, w związku z jego wykonawczym charakterem. Nie może zostać naruszony ustawowy podział kompetencji pomiędzy Organem Stanowiącym (Rada Gminy), a Wykonawczym (Wójt). Zasady i procesy wykonawcze obejmowane są Zarządzeniami Wójta. Niezależnie od powyższego w zasadach wdrażania dookreślono sprawę monitorowania i rozliczania strategii w corocznym Raporcie o Stanie Gminy, który to dokument może stanowić narzędzie kontroli i oceny, na który zwraca uwagę oceniający; • w dokumencie strategii wprowadza się dookreślenie sposobu określania bazy miernika realizacji celu operacyjnego; • określenie priorytetów i powiązania poszczególnych celów uznaje się za zadanie wdrożeniowe, aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące priorytetów oraz powiązania celów; • wprowadzenie zapisów dookreślających wskazanie zespołu, w tym udział organów innych niż wykonawczy, w charakterze innym niż monitorujący lub kontrolujący, w świetle obowiązujących wytycznych należało uznać za niemożliwy do wprowadzania. Aczkolwiek w punkcie dotyczącym realizacji i wdrażania strategii, dookreślono zalecenie dotyczące włączania interesariuszy w formach innych niż zadania wykonawcze.