

An aerial photograph of the city of Koszalin, Poland, showing a dense urban landscape with various residential and commercial buildings, green spaces, and a church with a red roof in the foreground. A large blue circle is overlaid on the center of the image, containing the title text.

RAPORT

Ewaluacja ex - ante

**STRATEGII
ROZWOJU KOSZALINA**

#Koszalin2030

Wprowadzenie

Ewaluacja ex – ante dla strategii o zasięgu lokalnym znajduje swoje uzasadnienie w art. 10 a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który mówi, że podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem.

Proces aktualizacji Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030 był przeprowadzony w sposób partycypacyjny, przyjmuje się, że gdy dokumenty tworzone są w sposób uwzględniający udział lokalnych interesariuszy – nie jest konieczne przeprowadzenie ewaluacji jako osobnego działania.

Przystąpienie do prac nad Strategią rozpoczęło się w 2019 roku, wówczas rozpoczęto prace przygotowawcze i analityczne. Proces aktualizacji *Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030* został przeprowadzony na podstawie i zgodnie z Uchwałą nr XXVII/446/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu „Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030”. Tworzenie głównych założeń dokumentu (zawartość, w tym wprowadzenie nowego elementu, tj. struktury funkcjonalno – przestrzennej) odbywało się zgodnie z przepisami i wymaganiami zawartymi w:

- ustawie o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713)
- ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1057)

oraz w oparciu o poradnik przygotowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej pn. „Strategia rozwoju gminy - krok po kroku”.

Projekt Strategii #Koszalin2030 poddano wewnętrznej ewaluacji ex – ante. Polegała ona na analizie przebiegu procesu tworzenia dokumentu, ale także analizie jego poprawności, trafności, spodziewanej efektywności, skuteczności i spójności. Forma ta polegała na krytycznym przyjrzeniu się dokumentowi, zastosowanym metodom i wypracowanym rozwiązaniom. Pozwoliła na wypracowanie stanowiska, że zarówno projekt Strategii #Koszalin2030, jak i proces jego opracowywania przeprowadzono prawidłowo. Horyzont czasowy dokumentu – rok 2030 jest odpowiedni. Perspektywa 2030 r. przyświeca większości aktów nadrzędnych o charakterze regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym.

Wypracowana przy udziale przedstawicieli różnych grup społecznych wizja Koszalina w 2030 r. jest właściwa i odpowiada oczekiwaniom mieszkańców. Każdy z projektowanych celów strategicznych i operacyjnych odnajduje swoje odzwierciedlenie w wyzwaniach strategicznych będących efektem analiz danych zastanych oraz konsultacji z interesariuszami.

Cele strategiczne odpowiadają na wszystkie elementy wizji, zostały skonkretyzowane w postaci celów operacyjnych i kierunków działań. Nie są one nadmiernie szczegółowe, co mogłoby stwarzać ryzyko pominięcia istotnych dla realizacji Strategii działań. Liczba celów, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych wskazuje na skupienie się na najbardziej istotnych kwestiach, a jednocześnie jest na tyle duża, że zapewnia wystarczający poziom mobilizacji instytucji odpowiedzialnych za realizację Strategii #Koszalin2030. Nie zidentyfikowano takich celów operacyjnych, które – nawet w niewielkim stopniu – nie sprzyjałyby osiągnięciu przyjętej wizji rozwoju Koszalina. Poszczególne cele wzajemnie się uzupełniają i ich realizacja będzie wzajemnie powiązana, co prezentuje załączona do niniejszego Raportu – Matryca logiczna projektu Strategii Rozwoju Koszalina.

W systemie realizacji Strategii widoczne jest podejście horyzontalne, które pozwala łączyć różne obszary tematyczne w ramach jednego celu. Takie podejście do realizacji celów wymaga szerokiej współpracy osób z różnych obszarów tematycznych, pokrywających wszystkie wskazane w nim zagadnienia. Realizacja Strategii nie może spoczywać jedynie na komórkach i jednostkach organizacyjnych Urzędu

Miejskiego, ważne jest nawiązanie sieci współpracy pomiędzy wszystkimi interesariuszami, podmiotami i uczestnikami procesu kształtowania polityki rozwoju społeczno – gospodarczego Miasta – organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami biznesu, instytucjami okołobiznesowymi, szkołami, uczelniami, mieszkańcami i ich reprezentantami.

Prace służące wypracowaniu Strategii, pomimo trudności związanych z ograniczeniami wywołanymi pandemią COVID – 19 trwały nieprzerwanie od 2019 roku, jednakże niemal całkowicie przenosząc się w tryb pracy online. Spotkania odbywały się poprzez platformy komunikacyjne, uczestnicy spotkań mogli wypowiadać się na żywo, a także zgłaszać swoje uwagi, propozycje, wyrażać swoje opinie za pomocą aktywnych chatów (podczas spotkań) lub poprzez arkusze ankiet. Część ustaleń odbywała się drogą mailową. W niniejszy sposób odbywały się prace zarówno całego Zespołu, jak i doraźnych, tematycznie przyporządkowanych grup roboczych.

W procesie przewidziano również udział przedstawicieli mieszkańców oraz innych grup zaangażowanych w kreowanie polityki rozwoju Miasta. Działania partycypacyjne obejmowały:

1. Ankietowy udział w procesie przygotowania wyzwań strategicznych.
2. Cykl spotkań warsztatowych, z udziałem przedstawicieli Urzędu Miejskiego, miejskich instytucji, lokalnych środowisk akademickiego, edukacji, biznesu, instytucji otoczenia biznesu – w zakresie wypracowania wizji Koszalina, głównych założeń Strategii, systemu monitorowania (w tym wskaźników).
3. Spotkania robocze w grupach tematycznych
4. Spotkanie informacyjne z lokalnymi mediami
5. Otwarte (hybrydowe) spotkanie konsultacyjne z mieszkańcami (spotkanie odbyło się przez platformę zoom z możliwością udziału na żywo oraz poprzez transmisję na Facebooku).
6. Spotkania otwarte dla mieszkańców na koszalińskim Rynku Staromiejskim.

Proces aktualizacji Strategii koordynował Wydział Rozwoju i Współpracy Terytorialnej, przygotowując niezbędne materiały, organizując spotkania, włączając interesariuszy na wszystkich etapach prac nad projektem Strategii. W całym procesie tworzenia dokumentu towarzyszył ekspert zewnętrzny dr Patrycjusz Zarębski z Politechniki Koszalińskiej.

1. Cel ewaluacji

Niniejszy raport został opracowany wewnętrznie w ramach procesu „Ewaluacja ex – ante projektu Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030”. Głównym celem badania była kompleksowa ocena projektu Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030 – zwana dalej Strategią #Koszalin2030, pozwalająca na sformułowanie Zespołowi ds. Strategii wraz z ekspertem rekomendacji służących podniesieniu jakości dokumentu.

2. Zakres ewaluacji

Wewnętrzną ewaluacją objęto dokument pn. *Strategia Rozwoju Koszalina #Koszalin2030* wraz z załącznikami:

- 1) Zestawienie sektorowych programów rozwoju realizowanych i proponowanych w ramach poszczególnych celów strategicznych przyjętych w Strategii Rozwoju Koszalina.
- 2) Baza wskaźników monitorowania Strategii Rozwoju Koszalina.

3. Metodyka ewaluacji

Ewaluacja ex – ante powinna zmierzać do konstruktywnego spojrzenia na całą ścieżkę procesu opracowania strategii. Przy sporządzaniu ewaluacji niezbędne jest przyjęcie określonych kryteriów oceny. Przyjęto, że obrane kryteria będą reprezentowane przez określone wspólnie pytania badawcze. Każde pytanie, zgodnie z przyjętymi normami, odnosi się do przynajmniej jednego kryterium ewaluacyjnego pozwalającego na sformułowanie oceny. W przypadku ewaluacji ex – ante, wyróżnia się cztery podstawowe kryteria:

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

4. Ocena poprawności projektu Strategii

Oceny poprawności dokonano na podstawie uprzednio wybranych kryteriów oraz pytań badawczych. Zadano następujące pytania badawcze:

1) Czy „Diagnoza” jest kompletna?

„Diagnoza społeczno – gospodarcza miasta Koszalina za lata 2013 – 2019” została sporządzona wewnętrznie, przez Zespół ds. Strategii. Zarówno jej zakres merytoryczny, jak i czasowy zostały ustalone i zatwierdzone przez Prezydenta Miasta. „Diagnoza” pozwoliła na identyfikację problemów, szans i wyzwań. Dokument spełnia swoją funkcję, umożliwiła podjęcie decyzji strategicznych, takich jak: określenie wizji rozwoju Koszalina, ustalenie celów, ukierunkowanie działań i wskaźników ich osiągnięcia.

2) Czy „Diagnoza” jest spójna wewnętrznie?

„Diagnozę” charakteryzuje wewnętrzna spójność, zawiera informacje pozwalające na sformułowanie kluczowych wniosków dla rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego Miasta. Swoim zakresem obejmuje stan aktualny (2019 rok) oraz stan poprzedzający stan aktualny (od 2013 roku).

Jednakże dla kolejnych dokumentów rekomenduje się ujednolicić metodologię dla wszystkich analizowanych obszarów, by uniknąć nadmiernego rozbudowania, wstawiania opisów nieprzydatnych z punktu widzenia strategii rozwoju oraz bez znaczenia dla wyciąganych wniosków.

Prawidłowo wyznaczono zakres „Diagnozy”, która została sporządzona w oparciu o statystykę publiczną oraz inne dostępne dane (głównie wewnętrznie). Analizie poddano następujące obszary:

- a) uwarunkowania wynikające z położenia geograficznego,
- b) dostępność komunikacyjna i mobilność,
- c) ludność i procesy demograficzne,
- d) gospodarka i rynek pracy,
- e) środowisko naturalne i infrastruktura,
- f) kultura i dziedzictwo kulturowe,
- g) sport, rekreacja i turystyka,
- h) planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- i) bezpieczeństwo publiczne,
- j) polityka społeczna,
- k) edukacja i wychowanie,
- l) kapitał społeczny oraz finanse samorządowe.

3) Czy w projekcie #Koszalin2030 została określona wizja? Czy w projekcie Strategii zostały zidentyfikowane wyzwania rozwojowe Miasta? Czy cele strategiczne i operacyjne odpowiadają na zdiagnozowane wyzwania strategiczne? Czy cele strategiczne i operacyjne przyczyniają się do osiągnięcia wizji?

Wizja dla Koszalina powstała w procesie dialogu, z udziałem mieszkańców i ich przedstawicieli, określa stan pożądaný, wyraża aspiracje i ambicje, a jednocześnie jest realna do zrealizowania. Wizja jest opisem pożądanego stanu miasta w perspektywie długookresowej (za kilka lub kilkanaście lat), natomiast cele strategiczne powinny zmierzać do realizacji wizji rozwoju, którą obrazuje model struktury funkcjonalnoprzestrzennej miasta. Wizja dla Koszalina w 2030 roku zawiera te elementy, spełnia tym samym podstawowe, teoretycznie ugruntowane kryteria pozwalające ją zidentyfikować.

Wyzwania rozwojowe w ewaluowanym dokumencie, zostały wypracowane przez Zespół ds. strategii na podstawie wywiadów przeprowadzonych wśród najważniejszych interesariuszy i reprezentantów mieszkańców Miasta. W procesie opracowania Strategii wyzwania rozwojowe zostały opisane poprzez konkretne cele strategiczne i operacyjne, dzięki czemu uzyskano spójność i komplementarność między elementami diagnostycznymi a planowanymi działaniami.

Cele strategiczne i operacyjne obejmują wielowymiarowe aspekty funkcjonowania Koszalina w kontekście społecznym, gospodarczym oraz przestrzennym. Łącznie są warunkiem realizacji przyjętej wizji rozwoju. W Strategii prawidłowo wyznaczono horyzont czasowy oraz zgodnie z zasadą ciągłości zarządzania strategicznego - wprowadzono zmiany względem poprzedniej edycji dokumentu, zachowując kontynuację kluczowych strategicznych kierunków rozwojowych, gwarantując spójność prowadzonej polityki Miasta.

Cele strategiczne i operacyjne, a także kierunki działań zostały wypracowane przez Członków Zespołu ds. Strategii przy współudziale przedstawicieli różnorodnych środowisk, w tym m.in. środowisk gospodarczych, instytucji okołobiznesowych, szkół wyższych i ponadpodstawowych, organizacji pozarządowych, Komitetu Rewitalizacji, Rad działających przy Prezydencie Miasta (Rada Seniorów, Rada Kobiet, Rada Gospodarcza).

Ostateczny projekt głównych założeń Strategii, w tym wizji, misji oraz celów strategicznych i operacyjnych został poddany konsultacjom społecznym. Zapewniona została możliwość wyrażenia głosu w sprawie projektowanego dokumentu. Opinie wyrażone w konsultacjach wniosły również wkład w proces kształtowania celów operacyjnych oraz kierunków działań.

Powiązania między celami strategicznymi, operacyjnymi a wyzwaniem zostały przedstawione na „Matrycy logicznej projektu Strategii #Koszalin2030”. Ponadto, zauważalne jest horyzontalne ujęcie celów strategicznych wzajemnie się przenikających, co pokazuje powiązanie wyzwań z różnymi celami.

Cele strategiczne i operacyjne w projekcie w dużym stopniu wspierają możliwość reagowania na stojące przed Koszalinem wyzwania. Żadne z wyzwań nie pozostawiono bez zaadresowania poprzez cele operacyjne i strategiczne.

4) Czy osiągnięcie celów strategicznych i operacyjnych jest realne?

Warunkiem niezbędnym w planowaniu strategicznym jest możliwie najwyższy udział różnych grup interesariuszy w proces tworzenia dokumentu strategicznego. Prace nad przygotowaniem Strategii powinny być realizowane nie tylko w oparciu o wiedzę i doświadczenie kierowników i pracowników poszczególnych komórek urzędu i jednostek Miasta, ale również innych osób, podmiotów, instytucji mających realny wpływ na rozwój różnych sfer funkcjonowania Miasta. Wybór partycypacyjnego podejścia formułowania założeń strategicznych daje dużą szansę osiągnięcia zamierzonych celów i urzeczywistnienie przyjętej wizji. W przypadku Strategii Rozwoju Koszalina każdy z celów strategicznych i operacyjnych od momentu ich formułowania był analizowany i konsultowany, co sprawia, że są możliwe do zrealizowania, realne.

5) Czy cele strategiczne i operacyjne zostały właściwie opisane za pomocą wskaźników zawartych w monitoringu? (załącznik do projektu Strategii)

W większości przypadków tak. Warto w przyszłych pracach nad przygotowaniem celów strategicznych i diagnozą sytuacji społeczno - gospodarczej uzyskać spójność metodologiczną. Diagnoza powinna zawierać analizę wskaźników, ich dynamikę dla pewnego przedziału czasowego, co pozwoli w lepszym stopniu prognozować zmiany oraz wyznaczyć wartości docelowe wskaźników do monitoringu.

6) Czy przyjęty zestaw wskaźników monitoringu umożliwi obserwowanie postępu realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych?

Tak, zastosowano podejście, w którym planowane interwencje będą oceniane na poziomie ogólnym z wykorzystaniem wskaźników opisujących najważniejsze zjawiska społeczne w mieście, jak również wskaźników szczegółowych opisujących poszczególne działania operacyjne. W efekcie monitoring strategii odnosi się do najważniejszych kluczowych zmian społecznych, jak również szczegółowych interwencji, które przyczyniają się do realizacji wizji rozwoju Koszalina.

7) Czy system realizacji określony w projekcie Strategii będzie skuteczny z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych?

Na tym etapie planowania strategicznego i ewaluacji nie ma możliwości dokładnej oceny przewidywanej skuteczności interwencji na rzecz realizacji celów oraz metod ich wdrażania i zabezpieczenia odpowiednich zasobów. Analizy takie należy przeprowadzić oddzielnie dla każdego z programów sektorowych.

Zarówno cele strategiczne i operacyjne zostały zaprojektowane tak, by poprzez konkretne działania umożliwiać realizację założonej wizji. Analiza zawarta w matrycy logicznej Strategii wskazała na adekwatność celów strategicznych oraz operacyjnych w stosunku do elementów wizji. Na podstawie

matrycy można stwierdzić, że powiązania zostały prawidłowo zidentyfikowane, a przypisanie poszczególnych celów jest właściwe.

Odpowiednie powiązanie wizji z celami wskazuje na poprawne podejście, co pozwala zakładać, że realizacja założonych celów spowoduje osiągnięcie wizji. Należy jednak mieć na uwadze założenia, które towarzyszyły wypracowywaniu Strategii #Koszalin2030 – ważnym elementem realizacji Strategii są sektorowe programy rozwoju, tam powinny zostać zaplanowane konkretne działania, które będą stanowić o możliwości osiągnięcia założonej wizji.

5. Spostrzeżenia wynikające z wewnętrznego procesu ewaluacji ex – ante Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030

Wewnętrzny proces ewaluacji ex – ante został przeprowadzony dla projektu „Strategii Rozwoju Koszalina #Koszalin2030” po przeprowadzeniu szerokich konsultacjach społecznych. Spostrzeżenia i ewentualne uwagi są efektem spotkań i rozmów Członków Zespołu ds. Strategii, w dużej mierze odnoszą się one do procesu tworzenia, aktualizacji kolejnego dokumentu strategicznego, gdyż zawierają wskazówki ułatwiające jego przebieg. Nie odnotowano uchybień proceduralnych, dokument powstawał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz rekomendacjami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (zawartymi w podręczniku „Strategia Rozwoju Gminy. Poradnik praktyczny”), gwarantując, pomimo trudności wynikających z ograniczeń związanych epidemią COVID-19, możliwie najwyższy udział mieszkańców Koszalina i ich przedstawicieli w tworzeniu tego dokumentu. Spostrzeżenia:

- należy w procesie diagnostycznym w większym stopniu wykorzystać dokumenty diagnozy strategicznej i raporty o stanie gminy, dostępne zbiory danych statystycznych, adekwatne analizy, ekspertyzy itp., zestaw tych dokumentów powinien wynikać ze specyfiki funkcjonalnej i specjalizacji gospodarczej miasta;
- warto przeprowadzić analizy statystyczne trendów (np. 10 letnich) dla kluczowych obszarów strategicznych objętych planowaniem, w tym wykorzystanie aktualnych danych dostępnych w ramach baz JST oraz statystyki publicznej, pozwoli to w lepszym stopniu prognozować zmiany jakich możemy się spodziewać oraz planować docelowe wartości wskaźników przypisanych do poszczególnych celów strategicznych;
- wskazane jest wprowadzenie do procesu planowania strategicznego okresowych badań jakościowych;
- z uwagi na dwustopniowy system realizacji Strategii należy przewidzieć wykonywanie badań ewaluacyjnych również na poziomie sektorowych programów rozwoju po to, by móc weryfikować skuteczność i użyteczność podejmowanych działań oraz adekwatność ponoszonych kosztów w relacji do przewidywanych korzyści.

Matryca logiczna projektu Strategii #Koszalin2030



