

Analiza ex-ante Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna do roku 2030



Grudzień 2024

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

Spis treści

Wstęp.....	3
Ocena kompletności.....	4
Ocena trafności	5
Ocena spójności wewnętrznej.....	6
Ocena spójności zewnętrznej	7
Ocena systemu wdrażania	7
Ocena systemu monitorowania i ewaluacji	8
Ocena ram finansowych i potencjalnych źródeł finansowania.....	9
Podsumowanie.....	9

Wstęp

Niniejszy dokument stanowi opis wyników ewaluacji ex-ante przeprowadzonej dla dokumentu Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna do roku 2030. Głównym celem analizy ex-ante 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 Jabłonna 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 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 Jabłonna 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.

Ocena kompletności

Strategia Rozwoju Gminy Jabłonna 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 podczas warsztatów ewaluacja ex-post Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna na lata 2016-2023.

W procesie opracowywania strategii zdecydowano się na przygotowanie dokumentu w modelu ekspercko-partycypacyjnym. Stała współpraca zespołu eksperckiego z przedstawicielami Gminy Jabłonna 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 Jabłonna 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, wewnętrznie spójny układ przemyślanych rozdziałów, które zapewniają transparentność analizowanemu dokumentowi. Strategia Rozwoju Gminy Jabłonna do roku 2030 została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawiera wszystkie wymagane elementy.

Ocena trafności

Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej do Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna 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 Jabłonna jest właściwa i powinna spełniać zarówno oczekiwania władz samorządowych jak i lokalnej społeczności. Następnie sformułowano trzy obszary strategiczne, w ramach których wyróżniono cele strategiczne, w pełni korespondujące ze sformułowaną wizją i oddające jej istotne elementy. Liczba i zakres przedstawionych celów strategicznych i kierunków działań 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.

Ocena spójności wewnętrznej

Strategię Rozwoju Gminy Jabłonna do roku 2030 cechuje wysoka spójność wewnętrzna. Zachowano wysoki stopień spójności pomiędzy częścią diagnostyczną dokumentu, która tworzy podstawy do formułowania wizji, celów strategicznych 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 warsztatów w ramach prekonsultacji oraz ustawowych konsultacji społecznych.

Cele strategiczne wyznaczone w trzech obszarach zostały uszczegółowione w kierunków działań. Relacje między celami są odpowiednio zakreślone. Natomiast kierunki działań zawierają się w celach strategicznych i stanowią ich operacjonalizację. Jednocześnie cele strategiczne 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 strategicznych pozwala stwierdzić, że dają one realną szansę na osiągnięcie wizji rozwojowej.

W rozwój Gminy Jabłonna zaangażowane zostaną nie tylko władze samorządowe i jednostki organizacyjne oraz pomocnicze, ale także m.in. organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, lokalni interesariusze, sołtysi oraz mieszkańcy. Odpowiednia współpraca z wymienionymi jednostkami była istotna na etapie opracowania dokumentu strategicznego i będzie istotna na etapie jego wdrażania. W przypadku części zadań kluczowa będzie współpraca z samorządem powiatowym i wojewódzkim, samorządami skupionymi w Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego, 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, a w ramach nich nadmierną liczbę szczegółowych działań. Co więcej, kierunki działań realizujących cele strategiczne Strategii, zawierają szereg inicjatyw możliwych do przekształcenia w konkretne projekty.

Ocena spójności zewnętrznej

Określony horyzont czasowy Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna 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 osiąganych 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 Jabłonna do roku 2030 gwarantuje możliwość współfinansowania wielu planowanych działań z różnych źródeł, w tym z budżetu Unii Europejskiej.

Dodatkowo Gmina Jabłonna 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 Jabłonna została opracowana z uwzględnieniem Strategii Rozwoju Ponadlokalnego LOM.

Ocena systemu wdrażania

Na pozytywną ocenę zasługuje także zaproponowany system wdrażania Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna 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 osiągania 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, Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych czy też Plan Ogólny Gminy Jabłonna, który zostanie opracowany w najbliższym czasie.

Należy pamiętać, że obowiązujące dokumenty o charakterze wdrożeniowym mogą zostać zaktualizowane, aby w sposób maksymalny skorelować ich postanowienia ze Strategią Rozwoju Gminy Jabłonna. 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 Jabłonna.

Ocena systemu monitorowania i ewaluacji

Pozytywnie należy ocenić również część Strategii Rozwoju Gminy Jabłonna 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 osiągania 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. Chociaż ewaluacja mid-term oraz ex-post są działaniami fakultatywnymi, warto aby samorządy realizujące strategię rozważyły przeprowadzenie stosownych analiz w odpowiednim czasie.

Ocena ram finansowych i potencjalnych źródeł finansowania

Dobór odpowiednich instrumentów finansowych jest jednym z kluczowych elementów systemu wdrażania. Strategia Rozwoju Gminy Jabłonna 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 rozwojowe.

Podsumowanie

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

Dokument Strategii zawiera wszystkie niezbędne elementy wskazane w ustawie o samorządzie gminnym i został opracowany zgodnie z jej wytycznymi. Strategia została pozytywnie zaopiniowana przez Zarząd Województwa Lubelskiego, a instytucje takie jak Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny odstąpiły od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko