

Załącznik nr 3 Ewaluacja ex-ante
projektu Strategii Rozwoju
Ponadlokalnego Przygranicznego
Obszaru Funkcjonalnego Aktywne
Pogranicze na lata 2025-2030”.

EWALUACJA EX-ANTE PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO PRZYGARNICZNEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO AKTYWNE POGRANICZE NA LATA 2025-2030

Ewaluacja ex-ante

SPIS TREŚCI

WSTĘP	2
1. BADANIE KOMPLETNOŚCI	2
2. BADANIE TRAFNOŚCI	3
3. BADANIE PRZEWIDYWANEJ SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI	5
4. BADANIE SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ I ZEWNĘTRZNEJ	6
5. BADANIE SYSTEMU REALIZACJI	7
6. BADANIE SYSTEMU MONITOROWANIA	7

Wstęp

Ewaluacja ex-ante projektu Strategii Rozwoju Przygranicznego Obszaru Funkcjonalnego Aktywne Pogranicze (dalej: Strategia) została przeprowadzona w celu oceny trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji Strategii, przed jej przyjęciem zgodnie z art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Prace nad Strategią odbywały się w modelu ekspercko-partycypacyjnym. Funkcjonował nieformalny Zespół Roboczy, który współpracował z zewnętrznymi ekspertami wspierającymi proces opracowania diagnozy, a także dokumentu strategii, w tym model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Prowadzono szerokie konsultacje społeczne uwzględniające przeprowadzone badania, a także warsztaty strategiczne w poszczególnych gminach partnerstwa.

Ewaluacja ex-ante bazuje na analizie danych zastanych (metoda desk-research), która obejmuje:

- Dokumentację opracowaną w związku z przygotowaniem projektu Strategii
- Inne dokumenty opracowywane przez poszczególne gminy (m.in. raporty o stanie gmin)
- Dane diagnostyczne w oparciu o statystykę publiczną.

W przeprowadzonej ewaluacji ex-ante dokonano oceny Strategii pod kątem następujących kwestii:

- kompletności (elementy strategii określone w przepisach prawa),
- trafności (zasadność diagnozy, adekwatność celów Strategii w odniesieniu do wyzwań rozwojowych, poprawność wymiaru terytorialnego),
- skuteczności i efektywności (analiza tego, czy działania zostały prawidłowo dobrane pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów),
- spójności wewnętrznej (powiązanie misji, celów, obszarów priorytetowych) i zewnętrznej (zgodność z dokumentami strategicznymi/programowymi wyższego rzędu),
- systemu realizacji (ocena czy system wdrażania daje szanse na osiągnięcie założonych celów),
- systemu monitorowania (poprawność systemu monitoringu i ewaluacji).

1. Badanie kompletności

W ramach tej części badania przeprowadzono analizę polegającą na analizie projektu Strategii pod kątem zawarcia wszystkich niezbędnych elementów, określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Stwierdzono, że projekt Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla

następujących gmin: Hanna, Janów Podlaski, Kodeń, Konstantynów, Miasto Terespol. Leśna Podlaska, Piszczac, Rokitno, Sławatycze, Terespol, Tucza i Zalesie, zawiera wszystkie elementy wskazane wprost w ustawie. Dodatkowo w strategii zamieszczono także listę projektów realizujących cele strategiczne. W związku z powyższym należy stwierdzić, że dokument nie wymaga uzupełnienia o dodatkowe elementy czy części.

ELEMENTY STRATEGII WYNIKAJĄCE Z USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM	CZĘŚCI PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU PONADLOKALNEGO
Wnioski z diagnozy	Wnioski z diagnozy
Cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym	Wizja, cel strategiczny i cele operacyjne, działania i wskaźniki ich osiągnięcia
Kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych	Wizja, cel strategiczny i cele operacyjne, działania i wskaźniki ich osiągnięcia
Oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia	Wizja, cel strategiczny i cele operacyjne, działania i wskaźniki ich osiągnięcia
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej (forma tekstowa i graficzna)	Model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej
Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie	Model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej
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 i 1834), wraz z zakresem planowanych działań	Terytorialny wymiar wsparcia, Obszary strategicznej interwencji, obszary funkcjonalne, podejście zintegrowane
obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań	Nd.
system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych	Zasady i struktura zarządzania procesem wdrażania strategii
ramy finansowe i źródła finansowania	Ramy finansowe i źródła finansowania

2. Badanie trafności

Diagnoza na potrzeby Strategii została przeprowadzona zgodnie z zapisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i dotyczy następujących sfer: położenie, środowisko przyrodnicze i dziedzictwo kulturowe, demografia i potencjał społeczny, rynek pracy, potencjał gospodarczy, infrastruktura techniczna, infrastruktura społeczna i zaspokajanie potrzeb mieszkańców, jakość zarządzania i sytuacja finansowana. Proces diagnozy został oparty o analizę danych metodą desk research, gdzie wykorzystano dane pochodzące ze statystyki publicznej (m.in. BDL, MRL), a także innych ogólnodostępnych zasobów. W oparciu o zebrane dane i informacje określono wnioski z powiązań funkcjonalnych, a także określono potencjały obszaru partnerstwa. Na tej podstawie podjęto decyzję o określeniu misji partnerstwa, a także zdefiniowano cel główny koncentrując się na silnych stronach partnerstwa. Ponadto określono 3 cele strategiczne W ramach poszczególnych celów

strategicznych określono cele operacyjne, które mają charakter kierunków działań. Cele strategiczne odnoszą się do stworzenia marki Aktywne Pograniczem, rozwoju gospodarczego, a także wsparcia lokalnych społeczności.

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, dokument Strategii zawiera wnioski z diagnozy.

Ocena ewaluacji Raportu diagnostycznego wykazała jego poprawność i aktualność. Wykorzystano dostępne dane statystyczne, dokonano podsumowań diagnozy w poszczególnych częściach formułując przy tym wstępne rekomendacje dotyczące pożądanych kierunków działań. Potencjały i wyzwania rozwojowe wskazane w Strategii znajdują swoje odzwierciedlenie w poszczególnych częściach raportu diagnostycznego.

Cele Strategii zostały określone adekwatnie do wyzwań rozwojowych Partnerstwa. Wpisują się one także w zasadę zrównoważonego rozwoju i są wzajemnie komplementarne. Nie zidentyfikowano celów, które nie sprzyjałyby osiągnięciu przyjętej wizji rozwoju obszaru. Słuszność wizji, celów oraz kierunków działań potwierdzono podczas wewnętrznych spotkań przedstawicieli partnerstwa, a także konsultacji.

Strategia zawiera także nowy element, jakim jest model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jest to krok w kierunku integrowania planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Strategie rozwoju muszą zawierać model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz obszary strategicznej interwencji (obowiązkowo te wynikające ze strategii wojewódzkiej). Model funkcjonalno-przestrzennej struktury partnerstwa Aktywne Pogranicze opiera się na zasadzie kontynuacji wdrażania polityk społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych, uwzględniając obecny stan zagospodarowania terenu. Jest to schemat przedstawiający sposób organizacji obszaru oraz stanowiący punkt odniesienia dla działań rozwojowych.

Dla wyodrębnionych układów, struktur oraz stref przewidziano różnorodne działania oraz kierunki rozwoju w ramach realizacji polityk społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Zamieszczony w strategii opis i część graficzna modelu funkcjonalno-przestrzennego stanowią odzwierciedlenie zapisów diagnozy oraz celów i kierunków działań, które mogą być przedstawione w przestrzeni.

Wymiar terytorialny polityki to także określone na poziomie regionalnym obszary strategicznej interwencji (OSI). OSI to obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne. Terytorium partnerstwa

Aktywnego Pogranicza objęte zostało następującymi OSI wyznaczonymi w KSRR 2030: obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz Wschodnia Polska. Oczekiwanym efektem podejmowanych działań z poziomu krajowego powinien być rozwój lokalnych firm, wzrost liczby lokalnych miejsc pracy, wzrost dochodów mieszkańców oraz bazy dochodowej samorządów terytorialnych.

W odniesieniu do OSI regionalnych obszar partnerstwa zlokalizowany jest na terenie dwóch OSI regionalnych: trzech OSI regionalnych: Podlaski i Polesie.

- OSI Polesie, które zgodnie ze strategią powinno skupić się na społeczno-gospodarczym wykorzystaniu zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego oraz terenów nadbużańskich.
- OSI Podlaski – priorytetem rozwoju jest „gospodarcze wykorzystanie potencjału krajowych i europejskich korytarzy transportowych

3. Badanie przewidywanej skuteczności i efektywności

Rozwinięciem struktury operacyjnej są cele operacyjne, będące w istocie kierunkami działań, które przypisano do poszczególnych celów strategicznych. Wskazują natomiast na pożądany kierunek zmian. Doszczegółowieniem kierunków działań są projekty wskazane w strategii, których realizacja pozwoli na osiągnięcie zdefiniowanych celów.

Odpowiedni dobór działań został potwierdzony w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych Strategii. W związku z faktem niezgłoszenia zasadniczych uwag, które kwestionowałyby przyjęty układ celów i kierunków działań, należy wnioskować, że w opinii lokalnych społeczności działania zostały wybrane pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów i stwarzają szanse skutecznej realizacji Strategii.

Zdecydowana większość projektów to projekty własne samorządów terytorialnych. Założono, że samorząd lokalny nie jest w stanie wygospodarować pełnych środków na finansowanie inwestycji w ramach własnych zasobów. W związku z tym w Strategii określono, że źródłem finansowania będą także środki zewnętrzne, a skala i rodzaj działań będą przede wszystkim uzależnione od pozyskania funduszy zewnętrznych. Może to powodować ryzyko niezrealizowania części projektów, jednakże należy pamiętać, że gminy partnerstwa posiadają duże doświadczenie w skutecznym aplikowaniu i pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

W Strategii określono wiele możliwych źródeł finansowania podkreślając potrzebę dywersyfikacji potencjalnych środków gwarantujących możliwość realizacji projektów wpisujących się w cele strategii. Wśród zidentyfikowanych środków wskazano m.in. środki własne, środki europejskie, środki budżetu państw, a także środki prywatne, które są szczególnie istotne w przypadku realizacji części inwestycji (np. rewitalizacja).

Ocena ram finansowanych realizacji Strategii jest ogólnie pozytywna. Sytuacja finansowa podmiotów jest stabilna, co pozwala na osiągnięcie zamierzonych celów poprzez realizację zidentyfikowanych inwestycji.

Strategia w sposób prawidłowy i adekwatny identyfikuje potencjalne źródła finansowania. Jest to sposób typowy dla tego rodzaju dokumentów, a ponadto istotnym jest przywołanie możliwości finansowania w ramach unijnej perspektywy finansowej 2021-2027.

4. Badanie spójności wewnętrznej i zewnętrznej

Strategię cechuje wysoka spójność wewnętrzna. Zachowano logikę powiązań z częścią diagnostyczną dokumentu, która tworzy podstawy do formułowania celów na poziomie strategicznym i kierunków działań. Analiza adekwatności celów wskazuje, że we właściwy sposób odpowiadają one na zdiagnozowane problemy i potencjały rozwojowe partnerstwa.

Cele strategiczne zostały uszczegółowione w postaci celów operacyjnych (kierunków działań). Relacje posiadają odpowiednią hierarchię. Cele operacyjne zawierają się w celu strategicznym i stanowią jego operacjonalizację. Nie są nadmiernie szczegółowe, aby nie stwarzało to ryzyka pominięcia istotnych obszarów interwencji Strategii. Liczba celów, zarówno strategicznych, jak i celów operacyjnych, wskazuje na skupienie się na tych kwestiach, które z jednej strony służą rozwiązywaniu problemów, a z drugiej wspierają potencjały i przewagi rozwojowe partnerstwa.

Strategia zawiera klarowny przekaz, który nie jest rozmyty poprzez zbyt dużą ilość celów strategicznych oraz celów operacyjnych.

Lista projektów zawiera kompletny zestaw inwestycji realizujących cele strategiczne i wpisujących się w cele operacyjne. Propozycje przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach Strategii zostały dostosowane do uwarunkowań i możliwości finansowania z różnorodnych źródeł finansowania (w tym instrumentu Innego Instrumentu Terytorialnego). Zgodnie z logiką interwencji projekty zgrupowane są w taki sposób, aby wpisywały się w odpowiadające im cele operacyjne i realizowały poszczególne cele strategiczne. Lista projektów nie stanowi swoistej „listy życzeniowej”, jest realistyczna i dostosowana do możliwości organizacyjnych, finansowych oraz prawnych samorządów partnerskich.

Lista obejmuje zestaw przedsięwzięć, które z jednej strony rozwiązują najważniejsze problemy i bariery opisane w diagnozie, z drugiej zaś wspierają potencjały i zwiększają możliwości rozwojowe gminy całego partnerstwa.

Zakres oraz tryb opracowania, opiniowania i przyjmowania dokumentu jest zgodny z obowiązującymi regulacjami prawnymi dotyczącymi strategii rozwoju ponadlokalnego zawartymi w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawie o samorządzie gminnym.

Analiza spójności zewnętrznej wykazała także silne powiązania Strategii z politykami publicznymi i celami rozwojowymi zarówno w wymiarze regionalnym.

Strategia gwarantuje możliwość współfinansowania wielu planowanych działań z różnych źródeł, w tym między innymi z budżetu Unii Europejskiej.

5. Badanie systemu realizacji

System realizacji Strategii „Aktywne Pogranicze” został oparty na porozumieniu jednostek tworzących Partnerstwo, podpisanym w dniu 10 grudnia 2021 roku, które określa strukturę zarządczą oraz wskazuje poszczególne organy odpowiedzialne za wdrażanie działań. W ramach struktury powołano Lidera Porozumienia, reprezentującego Partnerstwo w sprawach związanych z realizacją strategii. Dodatkowo powołano Radę Partnerstwa, której zadania obejmują opiniowanie dokumentu strategii, inicjowanie zmian oraz nadzór nad realizacją powierzonych zadań.

Do obowiązków partnerów należy m.in. opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego oraz przedkładanie go do uzgodnień i zaopiniowania, natomiast Rada pełni funkcję opiniodawczo-kontrolną. Dokument strategii podkreśla znaczenie monitoringu i ewaluacji, które mają charakter stały i systematyczny, a nie wyłącznie naprawczy. Kluczowym elementem jest również włączanie interesariuszy oraz prowadzenie szerokich działań partycypacyjnych, co zwiększa transparentność procesu i jego społeczny wymiar.

Proponowany system realizacji jest przejrzysty, nieskomplikowany i trafny, umożliwiając skuteczną koordynację działań pomiędzy gminami wchodzącymi w skład Partnerstwa oraz operacjonalizację celów strategii. Szczególnie istotne będzie utrzymanie aktywności partycypacyjnej na etapie wdrażania i monitorowania oraz przeprowadzenie ewaluacji ex-post, pozwalającej oszacować jakość, wartość i znaczenie strategii w odniesieniu do założonych kierunków działań.

6. Badanie systemu monitorowania

Monitoring jest prowadzony w celu zapewnienia ciągłości, prawidłowości i efektywności realizacji Strategii. Pozwala wykryć zagrożenia i ewentualną konieczność modyfikacji planowanych działań. W ocenianym projekcie Strategii przedstawiono planowane rezultaty poszczególnych działań i do tych rezultatów przypisano odpowiednie wskaźniki pomiaru. Pomiar wartości wskaźników osiągnięcia celów strategicznych nastąpi trzykrotnie: w roku 2025, w roku 2027 i w roku 2031. Istotnym elementem ewaluacji strategii będzie także informowanie interesariuszy o realizacji procesów oraz o wynikach badań ewaluacyjnych poprzez m.in. zamieszczanie informacji na stronach internetowych, media społecznościowe, a także spotkania informacyjne.

Można stwierdzić, że system monitorowania Strategii umożliwi efektywne obserwowanie postępu w jej realizacji. Poniżej przedstawiono zestawienie przykładowych wskaźników wraz

z informacją, czy został on prawidłowo dobrany z punktu widzenia możliwości monitorowania działań określonych w strategii.

Cel / Nazwa wskaźnika przykładowego wskaźnika pomiaru	Czy za pomocą wskaźnika można monitorować zjawiska przypisane do celu?
Cel 1: Stworzenie marki Aktywne Pogranicze	
Liczba opracowanych systemów promocji produktów lokalnych	TAK Wskazuje na podejmowanie działań związanych ze stworzeniem systemu promocji i wsparciem przedsiębiorczości
Liczba zmodernizowanych źródeł ciepła	TAK Wskazuje na prowadzenie działań związanych ze stworzeniem zielonego obszaru
Liczba wybudowanych zbiorników retencyjnych	TAK Wskazuje na prowadzenie działań związanych ze stworzeniem zielonego obszaru oraz prowadzeniem działań dotyczących stworzenia wspólnej oferty turystycznej
Liczba nowoutworzonych szlaków turystycznych	TAK Wskazuje na prowadzenie działań dotyczących stworzenia wspólnej oferty turystycznej
Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego	TAK Wskazuje na prowadzenie działań dotyczących stworzenia wspólnej oferty turystycznej
Cel 2: Rozwój gospodarczy Aktywnego Pogranicza	
Liczba wspartych inkubatorów przedsiębiorczości	TAK Wskazuje na podejmowanie działań związanych ze wsparciem i rozwojem przedsiębiorczości
Liczba zrealizowanych projektów dotyczących technologii informacyjno-komunikacyjnych	TAK Wskazuje na podejmowanie działań związanych ze wsparciem i rozwojem przedsiębiorczości
Liczba wybudowanych/zmodernizowanych połączeń drogowych	TAK Wskazuje na podejmowanie działań związanych ze wsparciem i rozwojem przedsiębiorczości
Liczba zrealizowanych projektów dotyczących lokalnego systemu zarządzania skutkami zmian klimatu	TAK Wskazuje na podejmowanie działań związanych z lokalnym systemem zarządzania skutkami zmian klimatu
Liczba stworzonych spółdzielni lub klastrów energetycznych	TAK Wskazuje na podejmowanie działań związanych z lokalnym systemem zarządzania skutkami zmian klimatu
Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności	TAK Jest związany z podejmowaniem działań związanych ze wsparciem i rozwojem przedsiębiorczości

Cel 3: Wspieranie lokalnych społeczności	
Liczba osób, którym przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności (pomoc pieniężna razem)	TAK Wskazuje na działania dotyczące wsparcia osób starszych i zależnych
Liczba opracowanych gminnych programów rewitalizacji	TAK Wskazuje na działania dotyczące prowadzenia rewitalizacji
Liczba nowoutworzonych podmiotów ekonomii społecznej	TAK Wskazuje na działania dotyczące wsparcia osób starszych i zależnych
Członkowie kół/klubów/sekcji w ośrodkach kultury	TAK Wskazuje na działania dotyczące wsparcia osób starszych i zależnych
Liczba nowoutworzonych organizacji pozarządowych	TAK Wskazuje na działania dotyczące wsparcia osób starszych i zależnych, a także dzieci i młodzieży (w zależności od prowadzonych zajęć, projektów itp.)
Liczba zrealizowanych programów profilaktycznych	TAK Wskazuje na działania związane celem Zdrowe społeczeństwo
Przedsiębiorcy, u których zorganizowane zostały staże i praktyki zawodowe	TAK Wskazuje na działania związane ze wsparciem młodzieży