

# Raport z ewaluacji ex-ante projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030

Raport końcowy

Załącznik nr 5 do Strategii rozwoju ponadlokalnego  
Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata  
2021 – 2030

---



Lublin, 2022

Zamawiający: Hrubieszowski Obszar Funkcjonalny

Wykonawcą raportu jest firma *EuroCompass Sp. z o.o.*



Zespół autorski:

Patrycja Bojanek

Agnieszka Jaskorzyńska

Karolina Stasiak

## Spis treści

1. Streszczenie Raportu z ewaluacji ex-ante projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 .....	3
2. Wprowadzenie .....	5
2.1 Przedmiot raportu ex-ante .....	5
2.2 Główne cele badawcze i przyjęte metody badawcze .....	5
3. Analiza trafności, skuteczności, efektywności i spójności projektu Strategii.....	8
3.1 Ocena części diagnostycznej projektu Strategii.....	8
3.2 Ocena części strategicznej projektu Strategii.....	10
A. Ocena części wdrożeniowej projektu Strategii.....	13
4. Wnioski i rekomendacje .....	16

# 1. Streszczenie Raportu z ewaluacji ex-ante projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030

Ewaluacja ex-ante (uprzednia) projektu dokumentu przeprowadzona jest po etapie konsultacji społecznych, przed zaopiniowaniem wersji ostatecznej Strategii. Proces ten ma wykazać, czy dokument charakteryzuje się odpowiednią spójnością wewnętrzną pod względem logiki interwencji oraz powiązań ze strategicznymi dokumentami na wyższym poziomie oraz czy Strategia odpowiada na realne potrzeby i możliwości rozwoju obszaru.

W projekcie Strategii przyjęto schemat ewaluacyjny obejmujący:

- \* ewaluacje ex-ante – raport,
- \* ewaluacja mid-term,
- \* ewaluacja ex-post.

Strategia rozwoju jest jednym z najważniejszych dokumentów programowych. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, 1273.) zawiera formalny wymóg zgodności zapisów strategii rozwoju z określonymi dokumentami wojewódzkimi, krajowymi, w tym ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Strategia rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 jest dokumentem strategicznym Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (HOF) wpisującym się w horyzont czasowy względem dokumentów nadrzędnych, w szczególności: Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku.

Dokument ten uwzględnia cele polityki spójności po 2020 roku, które widzą Europę, jako: inteligentną, zieloną i niskoemisyjną, lepiej powiązaną, bardziej społeczną oraz bliżej obywateli.

Projekt Strategii został podzielony na część zasadniczą oraz załączniki. W części zasadniczej w rozdziale dotyczącym diagnozy analizowanego obszaru zaprezentowano syntetyczne podsumowanie Diagnozy strategicznej w wymiarze społecznym, gospodarczym oraz przestrzennym z uwzględnieniem wymiaru instytucjonalnego, która stanowi osobny dokument. Taki podział miał wpływ na ograniczenie treści Strategii, co jest pozytywne, w szczególności pod kątem odbioru dokumentu przez czytelników. Dodatkowo dokument prezentuje wykaz mocnych i słabych stron obszaru oraz szans i zagrożeń dla jego rozwoju w podziale na trzy kategorie: przestrzeń i środowisko, społeczeństwo i gospodarka.

Wizja rozwoju Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego jest ambitna i czytelna i co istotne ma swoje rozwinięcie logiczne w dalszej części struktury strategicznej dokumentu oraz wynika z diagnozy strategicznej. Misja Strategii również zasługuje na pozytywną ocenę. Zarówno wizja jak i misja zostały sformułowane w sposób trafny i poprawny. Można rozważyć jedynie nieznaczne

przeformułowanie treści tych elementów nadając im bardziej syntetyczną, zwięźłą postać, pamiętając jednocześnie, aby wszystkie słowa kluczowe mające priorytetowe znaczenie dla regionu nie zostały pominięte. Strategia odpowiada na potrzeby i problemy rozwojowe Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Zwłaszcza ważnym celem jest wzrost jakości rynku pracy oraz wzrost jakości życia mieszkańców HOF.

Dużą wartością dodaną dokumentu Strategii jest opracowany system celów strategicznych i operacyjnych wraz z celem nadrzędnym. Cele te, w dużej mierze odzwierciedlają zdiagnozowane potencjały i wyzwania rozwojowe. Ciekawą modyfikacją jest agregacja i integracja zaprezentowanych kierunków działań w działania (wiązki przedsięwzięć budujących kierunki działań). Kierunki inwestycji zaprezentowane zostały w dwustopniowym układzie. Niewielkim mankamentem zaprezentowanych kierunków działań jest zbyt duże ich uszczegółowienie i rozdrobnienie mogące zakłócać czytelność całej struktury priorytetów Strategii. Dużym walorem zaprezentowanych kierunków działań jest podkreślenie istotnej roli działalności lobbingowej na szczeblu centralnym, gdzie zapada wiele decyzji o strategicznym znaczeniu dla regionu jak również ich szeroki wachlarz.

Wszelkie uwagi krytyczne i rekomendacje nie obniżają wysokiej wartości projektu Strategii, a mają na celu jedynie podnieść tą wartość eliminując drobne usterki i prowadząc do kolejnych przemyśleń.

Za trafną i skuteczną należy uznać strukturę systemu realizacji strategii. Zaproponowany układ jest przejrzysty i zharmonizowany, będący podstawą do sprawnie funkcjonującego procesu wdrażania i monitoringu Strategii. Sam opis systemu monitorowania Strategii również jest adekwatny. Przypisane do celów strategicznych wskaźniki są przekrojowe i dobrze przypisane tematycznie. Do wskaźników monitorujących cele strategiczne przypisano wartości bazowe, co znacząco ułatwia proces monitoringu Strategii. Dla wskaźników nie przypisano wartości docelowych jednak jest to fakt dający się wyjaśnić. Brak wartości docelowych dla 2030 roku spowodowany jest trudnościami w przewidywaniu kierunków zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym i przestrzennym HOF. W dokumencie zaznaczono jedynie pożądany kierunek zmian wartości poszczególnych wskaźników. W dokumencie zaprezentowano również wskaźniki przypisane do poszczególnych celów szczegółowych. Są to wskaźniki mierzalne i dostępne w statystyce publicznej i wewnętrznych źródłach danych gmin. Ze względu na to, iż Strategia ma charakter ponadlokalny i zakłada również realizację przedsięwzięć w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), w tym miejscu przedstawiono również wskaźniki monitorujące ich realizację. Prezentacja tych wskaźników delikatnie różni się od omówionych powyżej, ale jest to łatwe do wyjaśnienia, ze względu na odrębne wytyczne dotyczące realizacji przedsięwzięć ZIT. Dużym plusem dokumentu jest to, że w sposób czytelny wydzielono cele ZIT zachowując przy tym ich spójność z pozostałymi celami operacyjnymi Strategii. Podobny manewr zachowano podczas prezentowania wskaźników monitorujących.

Projekt Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 zawiera wszystkie elementy wymagane przepisami prawa (w rozumieniu przepisów Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz Ustawy o samorządzie gminnym).

## 2. Wprowadzenie

### 2.1 Przedmiot raportu ex-ante

Przedmiotowy Raport jest podsumowaniem przeprowadzonej w toku prac nad dokumentem Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 ewaluacji ex-ante tegoż dokumentu.

Analiza ex-ante jest narzędziem badawczym służącym do oceny jakościowej, która prowadzona jest w toku prac nad dokumentem Strategii. Służy odpowiedzi na szereg pytań, z których najważniejsze to:

- \* *Czy założone cele strategiczne i operacyjne są prawidłowo sformułowane i czy przyczynią się do osiągnięcia założonej wizji obszaru?*
- \* *Czy cele strategiczne i operacyjne w projekcie Strategii zostaną osiągnięte?*

**Celem głównym przeprowadzonej ewaluacji ex-ante była ocena poprawności i spójności projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030, pozwalająca na podniesienie jakości merytorycznej dokumentu, jego integralności wewnętrznej i spójności z założeniami polityki rozwoju kraju i województwa.**

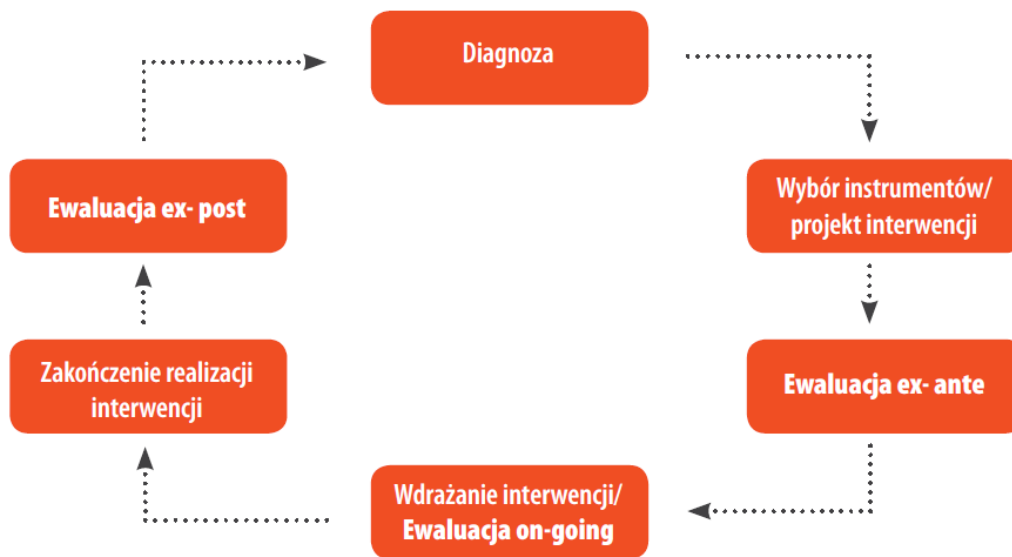
Niniejszy dokument uwzględnia również rekomendacje i wnioski wynikające z przeprowadzonych wśród mieszkańców konsultacji społecznych i badań ankietowych, w ramach których wypowiedzieli się oni na temat potrzeb rozwojowych zamieszkiwanego obszaru i identyfikowali jego główne problemy. Pozwala to na zarysowanie ogólnego obrazu dokumentu oraz sformułowanie całościowych rekomendacji, dla jego ostatecznego kształtu.

### 2.2 Główne cele badawcze i przyjęte metody badawcze

Ewaluacja ex-ante jest oceną planowanej interwencji, czyli oceną dokonywaną jeszcze przed rozpoczęciem realizacji konkretnego zamierzenia. Celem takiego badania jest poprawa jakości planowanych działań. W ramach ewaluacji ex-ante badana jest trafność zidentyfikowanych potrzeb, jak również szacowany jest potencjalny wpływ interwencji. Ewaluacja ex-ante powinna oceniać szanse osiągnięcia zakładanych celów, a także możliwości ich osiągnięcia przy wyborze określonych instrumentów, biorąc pod uwagę alokowane zasoby.

Ocena ex-ante dokumentów o charakterze strategicznym stanowi nie tylko wymóg formalny, konieczność podyktowaną prawem, lecz przede wszystkim istotne źródło informacji. Pozwala ona decydom na ocenę dokumentu strategicznego, jako całości oraz poszczególnych jego elementów składowych, a następnie na zweryfikowanie dokonanych zapisów. Wymiar aplikacyjny wspomnianej oceny ma zatem niezwykle ważne znaczenie w procesie tworzenia czy też aktualizacji strategii.

Ryc. 1. Ewaluacja w cyklu wdrażania interwencji publicznej



Źródło: Ewaluacja - Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012

Ewaluację ex-ante przeprowadza się w oparciu o cztery kryteria:

- \* **trafność** - analiza dotyczy adekwatności celów dokumentu względem zidentyfikowanych problemów/wyzwań społeczno-gospodarczych;
- \* **przewidywana skuteczność** - w kolejnym kroku po ocenie celów dokumentu, analiza dotyczy tego, czy działania zostały prawidłowo dobrane pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów, a zakładane zasoby i proponowany system wdrażania dają szansę na osiągnięcie skwantyfikowanych celów interwencji;
- \* **przewidywana efektywność** – następnie należy ocenić, czy realne do osiągnięcia cele uzasadniają poniesienie przewidywanych nakładów oraz dokonać oceny optymalizacji alokacji zasobów tak, by wykorzystać przeznaczone zasoby w sposób jak najbardziej ekonomiczny;
- \* **spójność (zewnętrzna i wewnętrzna)** – analiza dotyczy dokumentacji programowej i strategicznej, na podstawie której operować ma program; konieczne jest zbadanie, czy nie zachodzą tu jakieś sprzeczności między celami dokumentu a priorytetami i działaniami oraz między całym dokumentem a dokumentami wyższego rzędu lub dokumentami równorzędnymi.

Ewaluacja ex-ante prowadzona jest przede wszystkim metodą **desk research**, która polega na komplikacji, analizowaniu oraz przetwarzaniu danych i informacji pochodzących z różnych źródeł, takich jak: dokumenty strategiczne (wspólnotowe, krajowe i regionalne), dane diagnostyczne dotyczące kontekstu ekonomiczno-społecznego, dane Gmin Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego mające wpływ na realizację dokumentu Strategii. Dodatkowymi metodami, jakimi posłużono się przy dokonaniu oceny ex-ante były:

- \* **Benchmarking** – metoda polegająca na porównaniu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 z innymi strategiami, które zostały uznane za udane i mogą służyć jako przykład.

- \* **Ocena ekspercka**, która posłużyła do rozwiązania problemów badawczych przy wykorzystaniu doświadczenia, wiedzy i opinii ekspertów z danej dziedziny.

Poniżej przedstawiony został wykaz pytań szczegółowych zadanych w ramach oceny ex-ante Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 przypisanych do konkretnych kryteriów badawczych.

Kryteria badawcze	Pytania badawcze
<b>Trafność</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Czy język zastosowany w projekcie dokumentu jest zrozumiały, poprawny terminologicznie i jednoznaczny?</li> <li>– Czy wizja w projekcie Strategii została prawidłowo określona względem opinii zebranych od mieszkańców?</li> <li>– Czy potencjały i wyzwania rozwojowe HOF w projekcie Strategii zostały trafnie zidentyfikowane?</li> <li>– Czy w Diagnozie strategicznej właściwie określono mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia? (załącznik do projektu strategii)</li> <li>– Czy w projekcie Strategii poprawnie pod względem metodycznym zostały wyznaczone cele strategiczne i operacyjne? (analiza z wykorzystaniem zasady SMART)</li> <li>– Czy cele strategiczne i operacyjne odpowiadają na zdiagnozowane potencjały i wyzwania rozwojowe?</li> <li>– Czy cele strategiczne i operacyjne przyczyniają się do osiągnięcia wizji?</li> <li>– Czy osiągnięcie celów strategicznych i operacyjnych jest realne?</li> <li>– Czy trafnie dobrano wskaźniki monitoringowe do celów strategicznych i operacyjnych?</li> <li>– Czy przyjęty zestaw wskaźników monitoringu umożliwi obserwowanie postępu realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych?</li> <li>– Czy system realizacji określony w projekcie Strategii będzie skuteczny z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych?</li> </ul>
<b>Przewidywana skuteczność</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Czy cele strategiczne i operacyjne w projekcie Strategii zostaną osiągnięte?</li> <li>– Czy wybrane instrumenty realizacyjne i rozwiązania w projekcie Strategii okażą się odpowiednie do zidentyfikowanych problemów?</li> </ul>
<b>Przewidywana efektywność</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Czy jest możliwość osiągnięcia podobnych efektów założonych w projekcie Strategii przy wykorzystaniu innych instrumentów finansowych i organizacyjnych?</li> <li>– Czy jest możliwość osiągnięcia podobnych efektów założonych w projekcie Strategii przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?</li> </ul>
<b>Spójność zewnętrzna i wewnętrzna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Czy przyjęty w projekcie Strategii horyzont czasowy został właściwie określony względem dokumentów nadrzędnych?</li> <li>– Czy diagnoza strategiczna jest spójna wewnętrznie?</li> <li>– Czy spójnie zostały ze sobą powiązane wizja rozwoju, cele strategiczne i operacyjne?</li> <li>– Czy struktura treści projektu Strategii jest czytelna i posiada wewnętrzną logikę?</li> <li>– Czy projekt Strategii jest spójny z najważniejszymi politykami i strategiami nadrzędnymi, tj. zwłaszcza z:</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),</li> <li>• Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030,</li> <li>• Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</li> <li>• Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju</li> <li>• Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku</li> </ul>
--	--

Źródło: opracowanie własne

### 3. Analiza trafności, skuteczności, efektywności i spójności projektu Strategii

#### 3.1 Ocena części diagnostycznej projektu Strategii

Diagnoza sytuacji gmin Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego jest elementem niezbędnym w dokumencie Strategii, co wynika z uwarunkowań ustawowych. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podmioty opracowujące projekt strategii rozwoju, przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

Strategia rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 zawiera diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej wraz z analizą SWOT oraz analizą głównych barier i potencjałów obszaru HOF. Diagnoza stanowi odrębny dokument, a jej streszczenie umieszczono w rozdziale Strategii: 2. PODSUMOWANIE DIAGNOZY HOF. Rolą opracowania diagnozy jest odpowiedź na pytania: „Gdzie jesteśmy?”, „W jakim punkcie rozwoju znajduje się HOF?”.

Dokonując analizy projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 w odniesieniu do Diagnozy w ocenie ewaluacyjnej odpowiedziano na następujące pytania badawcze:

1. Czy język zastosowany w projekcie dokumentu jest zrozumiały, poprawny terminologicznie i jednoznaczny?
2. Czy w Diagnozie strategicznej właściwie określono mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia? (załącznik do projektu strategii)
3. Czy diagnoza strategiczna jest spójna wewnętrznie?
4. Czy diagnoza zawiera dostępne i aktualne dane oraz dostatecznie długie szeregi czasowe?
5. Czy analiza w wyczerpującym stopniu odnosi się do poziomów: wewnątrzregionalnego i ponadregionalnego?

Poniżej przedstawiono syntetyczną ocenę części diagnostycznej projektu Strategii w zakresie kryteriów: trafność i spójność.

Nazwa kryterium	Wynik oceny	Odpowiedz na pytania badawcze oraz ocena ewaluatora
<b>trafność</b>	Ocena pozytywna	Język, jakim została opisana sytuacja społeczna, gospodarcza

		i przestrzenna HOF jest zrozumiały i poprawny terminologicznie. Dokument jest przejrzysty, starannie przygotowany pod kątem technicznym oraz merytorycznym. Diagnoza została przedstawiona trafnie w oparciu o dostępne dane oraz badania ankietowe, co umożliwiło prawidłową identyfikację potrzeb mieszkańców HOF. Potrzeby te wynikają z właściwie określonych mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń HOF. Mocne i słabe strony oraz wyzwania rozwojowe zostały trafnie zidentyfikowane, duży nacisk został położony na starzenie się społeczeństwa i odpływ ludzi młodych, wykształconych oraz brak dobrze płatnych miejsc pracy.
<b>spójność</b>	Ocena pozytywna	Część diagnostyczna Strategii została przedstawiona w sposób pozwalający na porównanie danych statycznych do jednostek samorządowych wyższego rzędu jak i do 2 innych obszarów funkcjonalnych z terenu województwa lubelskiego. Ponadto struktura rozdziałów została przedstawiona w sposób prawidłowy i zawiera wszystkie zasadnicze elementy, które diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej powinna zawierać. Diagnoza strategiczna jest spójna wewnętrznie, logicznie powiązana, harmonijna i konsekwentna. W dokumencie nie dostrzeżono sprzeczności informacji.

Całościowo ocena części diagnostycznej Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 jest pozytywna. Szczególnie istotne jest tu odniesienie się do uwarunkowań przestrzennych województwa lubelskiego i przedstawienie HOF na tle obszarów strategicznej interwencji. W analizie barier i potencjałów oraz analizie SWOT uwzględniono wszystkie najważniejsze elementy warunkujące przynależność do Żywicielskiego Obszaru Strategicznej Interwencji.

Zamieszczone w dokumencie mapy i wykresy stanowią czytelną ilustrację tekstu i uzupełniają pełny obraz dokumentu.

Diagnoza stanu HOF liczy sobie 215 stron i charakteryzuje się znaczną przewagą analiz statycznych w stosunku do analiz dynamicznych. Pozwoliło to autorom diagnozy dokonać pewnych ocen, zidentyfikować problemy i bariery rozwojowe oraz poznać potencjały analizowanego obszaru. Zrównoważenie diagnozy poprzez zwiększenie ilości analiz dynamicznych zwiększy kompletność rozdziału.

Pozytywną ocenę otrzymuje również analiza SWOT, stanowiąca istotny element dokumentu, będąca podstawą do programowania procesów rozwojowych w HOF. Analiza SWOT jest narzędziem pozwalającym na uporządkowanie przedstawionych w diagnozie zagadnień. SWOT w zadawalający sposób podsumowuje główne problemy i bariery. Struktura analizy SWOT podzielona została na trzy części w nawiązaniu do diagnozy: przestrzeń i środowisko, społeczeństwo i gospodarka. Stan i uwarunkowania rozwoju HOF to element spójny wewnętrznie, którego zapisy (przeanalizowane w diagnozie zagadnienia) stanowią cenny merytorycznie materiał wyjściowy dla części

programującej. Analiza SWOT jest elementem łączącym część diagnostyczną z częścią programującą Strategii.

Dokonując analizy projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 w odniesieniu do analizy SWOT w ocenie ewaluacyjnej odpowiedziano na następujące pytania badawcze:

1. Czy analiza SWOT nie jest sprzeczna z wnioskami sformułowanymi w części diagnostycznej?
2. Czy zastosowana w analizie SWOT metodyka jest prawidłowa? Czy przeprowadzona analiza SWOT charakteryzuje się trafnością i kompletnością zidentyfikowanych kategorii?
3. Czy w obecnej sytuacji społeczno – gospodarczej analiza SWOT zachowuje swoją aktualność?
4. Czy potencjały i wyzwania rozwojowe HOF w projekcie Strategii zostały trafnie zidentyfikowane?

Poniżej przedstawiono syntetyczną ocenę części analiza SWOT projektu Strategii w zakresie kryteriów: trafność i spójność.

Nazwa kryterium	Wynik oceny	Odpowiedz na pytania badawcze oraz ocena ewaluatora
<b>trafność</b>	Ocena pozytywna	Przedstawione w analizie SWOT szanse, atuty, słabości i zagrożenia HOF zostały trafnie dobrane i w wystarczającym stopniu określają główne potencjały i ułomności oraz możliwości i zagrożenia HOF. Analiza SWOT stanowi celne podsumowanie diagnozy stanu, identyfikując najistotniejsze potencjały i zagrożenia dla analizowanego obszaru. Wszystkie najważniejsze wnioski z diagnozy znajdują swoje odzwierciedlenie w zapisach analizy SWOT.
<b>spójność</b>	Ocena pozytywna	Analiza SWOT jest spójna z częścią diagnostyczną, stanowi podsumowanie części diagnostycznej, a przedstawione zapisy wynikają ze stanu i uwarunkowań obszaru, które zostały przedstawione w rozdziałach diagnozy.

W obecnej sytuacji gospodarczo-politycznej związanej z działaniami militarnymi na Ukrainie oraz dużą liczbą osób migrujących warto wziąć pod uwagę konieczność dopisania w proponowanych kierunkach działań, takich działań, które będą skierowane do migrantów, zapewnienia integracji, edukacji i wsparcia na rynku pracy.

### 3.2 Ocena części strategicznej projektu Strategii

Analizując część strategiczną w dokumencie będącym przedmiotem niniejszej ewaluacji postawiono sobie szereg pytań badawczych:

1. Czy w projekcie Strategii poprawnie pod względem metodycznym zostały wyznaczone cele strategiczne i operacyjne? (analiza z wykorzystaniem zasady SMART)?
2. Czy wizja w projekcie Strategii została prawidłowo określona względem opinii zebranych od mieszkańców HOF?
3. Czy cele strategiczne i operacyjne odpowiadają na zdiagnozowane potencjały i wyzwania rozwojowe?
4. Czy cele strategiczne i operacyjne przyczyniają się do osiągnięcia wizji?

5. Czy osiągnięcie celów strategicznych i operacyjnych jest realne?
6. Czy cele strategiczne i operacyjne w projekcie Strategii zostaną osiągnięte?
7. Czy spójnie zostały ze sobą powiązane: wizja rozwoju, cele strategiczne i operacyjne?

Poniżej w sposób tabelaryczny dokonano syntetycznej oceny części strategicznej projektu Strategii odpowiadając na pytania ewaluacyjne w zakresie kryteriów: trafności, skuteczności i spójności:

Nazwa kryterium	Wynik oceny	Odpowiedz na pytania badawcze oraz ocena ewaluatora
<b>trafność</b>	Ocena częściowo pozytywna	<p>Wizja rozwoju Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego spełnia wszystkie funkcje, jakie powinna pełnić w dokumencie. W pełni odniesiono się do specyfiki tego obszaru, wykorzystując zidentyfikowane potencjały do wyznaczenia przyszłych kierunków rozwoju. Wizja uwzględnia w swoich zapisach miejsce i sytuację Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym województwa lubelskiego. Zarówno wizja jak i misja zostały sformułowane w sposób trafny i poprawny. Można rozważyć jedynie nieznaczne przeformułowanie treści tych elementów nadając im bardziej syntetyczną, zwięzłą postać, pamiętając jednocześnie, aby wszystkie słowa kluczowe mające priorytetowe znaczenie dla regionu nie zostały pominięte.</p> <p>Sformułowane cele strategiczne i operacyjne nawiązują do głównych potencjałów i barier rozwojowych i wynikają z zapisów wizji rozwoju HOF jednocześnie przyczyniając się do jej realizacji. Są to cele realne i możliwe do wdrożenia na omawianym obszarze. Zaproponowany układ celów pozwolił na agregację możliwych kierunków interwencji. Dzięki temu układowi uzyskano czytelny obraz możliwych priorytetów rozwojowych. Cele stanowią odpowiedź na najistotniejsze zidentyfikowane wezwania rozwojowe i trendy wskazane w diagnozie i zostały wyznaczone w sposób poprawny pod względem merytorycznym zgodnie z zasadą SMART.</p> <p>W kontekście zakresu instrumentów i narzędzi realizacji polityki rozwoju HOF kierunki inwestycji zostały trafnie określone, a ich sformułowanie należy ocenić pozytywnie. Dokument zakłada wykorzystanie środków zewnętrznych w tym środków unijnych i krajowych oraz wkładu własnego Gmin Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.</p>
<b>skuteczność</b>	Ocena pozytywna	<p>Strategia odpowiada na potrzeby i problemy rozwojowe Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Na ocenę poziomu osiągnięcia zakładanych celów wpłynęły przede wszystkim takie czynniki jak precyzyjność ich określenia, mierzalność, realistyczność oraz prawidłowe określenie w czasie. Wszystkie wymienione czynniki dostały pozytywną ocenę, ich sformułowanie nie budzi wątpliwości co do ich zasadności oraz istoty. Dodatkowo cele są mierzalne poprzez</p>

		określony system wskaźników monitoringowych.
<b>spójność</b>	Ocena pozytywna	Wizja rozwoju Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego jest ambitna i czytelna i co istotne ma swoje rozwinięcie logiczne w dalszej części struktury strategicznej dokumentu oraz wynika z diagnozy strategicznej. Cele i kierunki działań są ze sobą spójne i zgodne. Poszczególne kierunki interwencji są ze sobą powiązane i uzupełniają się wzajemnie, co daje efekt synergii. Kierunki interwencji (działań) wpisują się w przyjętą wizję rozwoju HOF poprzedzoną analizą diagnostyczną i analizą SWOT. Wszystkie cele strategiczne, operacyjne i kierunki interwencji są zbudowane logicznie i prezentują wyraźny układ hierarchiczny. Całość dokumentu charakteryzuje się spójnością w przyjętej i konsekwentnie stosowanej terminologii.

Część poświęcona strategicznej polityce rozwoju województwa w dokumencie będącym przedmiotem niniejszej ewaluacji jest elementem wymaganym ustawowo. Strategia ma za zadanie określić cele rozwoju, a także określać kierunki interwencji. Nie budzi wątpliwości, że rozdział strategiczny analizowanego dokumentu spełnia wszystkie wymogi formalno-prawne. Ponadto omawiany rozdział opracowania odpowiada nadrzędnym kierunkom i politykom rozwoju Unii Europejskiej i Polski. Strategia charakteryzuje się odpowiednią kompletnością oraz spójnością. Cele strategiczne i operacyjne przedstawione w układzie filarów rozwoju, a także kierunki działań stanowią drogę do realizacji wizji i misji HOF. Można zauważyć konsekwentną koncentrację na poprawie spójności HOF, poprawie dostępności komunikacyjnej, rynku pracy i poziomu życia mieszkańców oraz poprawie stanu środowiska przyrodniczego. Jest to poprawna pod względem metodologicznym i logicznym konstrukcja dokumentu, zwiększająca jego skuteczność oraz ułatwiająca sprawność implementacji. Cele strategiczne i operacyjne zostały sformułowane w sposób prawidłowy, ich treść nie budzi wątpliwości, co do zasadności oraz istoty. Są one również mierzalne poprzez system wybranych wskaźników. Punktem wyjścia do opracowania celów strategicznych i operacyjnych były kluczowe wnioski płynące z przeprowadzonej diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej HOF oraz wnioski płynące z analizy uwarunkowań zewnętrznych rozwoju. Takie podejście do wyznaczania celów strategicznych i operacyjnych należy uznać z metodycznego punktu widzenia za właściwe.

Plusem projektu Strategii jest zwrócenie uwagi na konieczność jej realizacji poprzez partnerstwo publiczno – prywatne, jako szczególną współpracę partnerską. Realizacja celów operacyjnych zawartych w strategii będzie wymagała również współpracy na różnych poziomach administracyjnych lub lobbowania pewnych kierunków działań oraz rozwiązań na szczeblu centralnym, co zostało podkreślone w dokumencie. Dotyczy to w szczególności sposobu obszarów związanych z gospodarką energetyczną, edukacją, komunikacją. Warto podkreślić, iż jest to podejście słuszne – strategia ma za zadanie kształtowanie pożądanego kierunku rozwojowych wszystkich istotnych procesów zachodzących na obszarze województwa.

Zarówno wizja jak i misja zostały sformułowane w sposób trafny i poprawny. Można rozważyć jedynie nieznaczne przeformułowanie treści tych elementów nadając im bardziej syntetyczną, zwięzłą postać,

pamiętając jednocześnie, aby wszystkie słowa kluczowe mające priorytetowe znaczenie dla regionu nie zostały pominięte.

## A. Ocena części wdrożeniowej projektu Strategii

Analizując kolejny element projektu Strategii w ocenie ewaluacyjnej postawiono szereg pytań badawczych w odniesieniu do części wdrożeniowej:

1. Czy trafnie dobrano wskaźniki monitoringowe do celów strategicznych i operacyjnych?
2. Czy przyjęty zestaw wskaźników monitoringu umożliwi obserwowanie postępu realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych?
3. Czy system realizacji określony w projekcie Strategii będzie skuteczny z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych?
4. Czy przyjęty w projekcie Strategii horyzont czasowy został właściwie określony względem dokumentów nadrzędnych?
5. Czy wybrane instrumenty realizacyjne i rozwiązania w projekcie Strategii okażą się odpowiednie do zidentyfikowanych problemów?
6. Czy jest możliwość osiągnięcia podobnych efektów założonych w projekcie Strategii przy wykorzystaniu innych instrumentów finansowych i organizacyjnych?
7. Czy jest możliwość osiągnięcia podobnych efektów założonych w projekcie Strategii przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?
8. Czy struktura treści projektu Strategii jest czytelna i posiada wewnętrzną logikę?
9. Czy projekt Strategii jest spójny z najważniejszymi politykami i strategiami nadrzędnymi, tj. zwłaszcza ze/z:
  - Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),
  - Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030,
  - Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
  - Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
  - Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku

Poniżej w sposób tabelaryczny dokonano syntetycznej oceny części wdrożeniowej projektu Strategii odpowiadając na pytania ewaluacyjne w zakresie kryteriów: trafności, skuteczności, efektywności i spójności:

Nazwa kryterium	Wynik oceny	Odpowiedz na pytania badawcze oraz ocena ewaluatora
trafność	Ocena pozytywna	System monitoringu i ewaluacji opisany w projekcie Strategii jest trafny z punktu widzenia możliwości monitorowania postępów w realizacji Strategii oraz z punktu widzenia możliwości przeprowadzenia ewaluacji w trakcie wdrażania dokumentu jak i końcowej pokazujących stopień realizacji założeń przyjętych w strategii, w tym w szczególności poziomu realizacji poszczególnych celów strategicznych oraz poziomu wypełnienia wizji rozwoju. System realizacji Strategii należy ocenić jako kompletny i komplementarny do wyzwań i celów, jakie będą wdrażane i realizowane na terenie HOF. Wskaźniki

		<p>zostały dobrane odpowiednio do celów strategicznych i operacyjnych. Dobry zestaw wskaźników umożliwi obserwowanie postępu realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych, w tym również celów ZIT. Do grupy podmiotów biorących udział w monitoringu, ewaluacji jak i samej realizacji celów uwzględniono inne JST, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców jak również samych mieszkańców gminy.</p>
<b>skuteczność</b>	Ocena pozytywna	<p>Cele strategiczne przedstawione w projekcie Strategii da się monitorować w oparciu o zestaw zaproponowanych wskaźników. Podobny wniosek można wyciągnąć w stosunku do celów operacyjnych, choć w samym projekcie dokumentu nie wskazano, które wskaźniki przypisane są do celów operacyjnych. W większości przypadków utrudniony będzie pomiar bezpośrednich rezultatów w stosunku do kierunków działań strategicznych. Z drugiej strony należy podkreślić, że system celów ma charakter hierarchiczny. Pomiar postępów realizacji poszczególnych kierunków działań strategicznych realizowany będzie za pomocą wskaźników produktu, przypisanych do konkretnych przedsięwzięć projektowych.</p> <p>Biorąc pod uwagę długą perspektywę czasu realizacji Strategii oraz duży stopień ogólności dokumentu nie rekomenduje się uzupełniania listy wskaźników o wskaźniki pomiaru kierunków działań strategicznych. Efekt realizacji Strategii widoczny będzie poprzez pomiar dokonany za pomocą zaproponowanych w projekcie dokumentu wskaźników.</p> <p>Przyjęty w dokumencie zestaw wskaźników pozwala na stałe monitorowanie najważniejszych czynników rozwojowych.</p>
<b>efektywność</b>	Ocena pozytywna	<p>Projekt Strategii zakłada, że cele rozwojowe Strategii będą finansowane głównie ze środków podmiotów publicznych oraz podmiotów prywatnych i będą uzupełnione środkami unijnymi. Przeprowadzona analiza ujawniła potencjał wykorzystania środków zewnętrznych do finansowania projektów kluczowych w różnych dziedzinach. Mając jednak na uwadze wskazane jako zagrożenie dla możliwości osiągnięcia celów rozwojowych projektu Strategii możliwość ograniczenia wpływów finansowych ze środków zewnętrznych - istnieje konieczność większej mobilizacji środków własnych gmin HOF.</p> <p>Proponowany w projekcie Strategii wymiar finansowy należy uznać za realny i umożliwiający osiągnięcie założonych celów rozwojowych. Kluczowe w tym zakresie będzie opracowywanie planów wykonawczych, które będą uwzględniały bieżące uwarunkowania budżetowe, jak również w możliwości finansowania działań ze środków zewnętrznych. Autorzy dokumentu nie wskazali szczegółowych danych dotyczących środków prywatnych w dokumencie Strategii. Było to prawdopodobnie spowodowane odległym horyzontem</p>

		czasowym oraz zmieniającymi się uwarunkowaniami gospodarczymi.
<b>spójność</b>	Ocena pozytywna	Strategia pod względem zgodności z dokumentami strategicznymi wyższych szczebli została oceniona pozytywnie. Wszystkie wskazane przez Autorów Strategii dokumenty znajdują odzwierciedlenie w zapisach celów strategicznych i operacyjnych oraz systemie wskaźników monitorowania realizacji ocenianego dokumentu. Duża część wykazanych poziomów spójności pomiędzy celami strategicznymi Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030, a celami do osiągnięcia w ramach dokumentów wyższego rzędu została określona trafnie. Dokument Strategii posiada bardzo wysoką spójność ze Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku. Hrubieszowski Obszar Funkcjonalny znajduje się w granicach Żywicielskiego Obszaru Strategicznej Interwencji obejmującego tereny Wyżyny Lubelskiej i Wyżyny Wołyńskiej charakteryzujące się dużą koncentracją gleb o najwyższej przydatności dla produkcji rolniczej. Zidentyfikowane w Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku kierunki interwencji znalazły odzwierciedlenie w celach i kierunkach rozwoju projektu Strategii. Horyzont czasowy projektu Strategii został określony właściwie i jest spójny z okresem programowania Unii Europejskiej oraz wpisuje się w okres programowania dokumentów na poziomie kraju i województwa. Analizowany tekst projektu Strategii jest przystępny w odbiorze, a jego mocnymi stronami są wykorzystywane elementy graficzne ilustrujące układ treści, mapy i zdjęcia, a także zachowanie poprawności językowej. Dokument charakteryzuje się wewnętrzną logiką i jest merytorycznie poprawny.

Ocena części wdrożeniowej projektu Strategii rozwoju ponadlokalnego Hrubieszowskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021 – 2030 jest pozytywna. Analizując wskaźniki monitoringu celów strategicznych analizie poddano zarówno nazwy wskaźników, jak i trafność ich przypasowania do celów.

Biorąc pod uwagę fakt, że w projekcie Strategii użyto w przeważającej większości wskaźników wykorzystywanych w statystyce publicznej, gdzie poszczególne wskaźniki posiadają odpowiednie definicje, należy stwierdzić, że nie ma konieczności przytaczania tych definicji w treści przedmiotowego dokumentu. System monitorowania Strategii nie budzi zastrzeżeń oceniających. Przypisane do celów strategicznych wskaźniki są przekrojowe i dobrze przypisane tematycznie, a zaproponowany system jest jasny i przejrzysty. Wszystkie zaproponowane wskaźniki spełniają kryterium mierzalności i dostępności.



Jednym z elementów projektu Strategii jest opis systemu monitorowania i ewaluacji realizacji dokumentu. Sprawny system monitorowania powinien określać zasady sprawozdawczości. W efekcie możliwe jest wprowadzanie odpowiednich korekt w odniesieniu do zmieniających się warunków oraz informowanie opinii publicznej i decydentów o postępach w realizacji zakładanych celów. Ponadto sprawny system monitorowania pozwala również na bardziej efektywne wydatkowanie dostępnych środków finansowych oraz prawidłową alokację zasobów na konkretne kierunki działań. Pozytywnie należy ocenić przedstawione w Strategii zasady i mechanizmy monitorowania realizacji Strategii. Podstawowym dokumentem w procesie monitorowania będzie Raport Roczny z realizacji Strategii.

Zaproponowany system podmiotów kluczowych i ich kompetencji i obowiązków w systemie monitorowania i ewaluacji również został oceniony pozytywnie. Określona została struktura instytucjonalna systemu realizacji strategii oraz zakres obowiązków każdego z organów struktury zarządczej.

## 4. Wnioski i rekomendacje

Przedstawione poniżej wnioski i rekomendacje mają charakter syntetyczny i są elementem wynikowym badania ewaluacyjnego przeprowadzonego i zaprezentowanego powyżej. Wnioski i rekomendacje dotyczą trzech części dokumentu zgodnie z przyjętą metodą przeprowadzonego badania tj.:

- Diagnoza społeczna, gospodarcza i przestrzenna, analiza SWOT,
  - Wizja i cele dokumentu,
  - System realizacji i finansowania dokumentu oraz procedura monitoringu, ewaluacji i aktualizacji.
- ⇒ Projekt Strategii zawiera wszystkie wymagane przepisami prawa (w rozumieniu przepisów Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz Ustawy o samorządzie gminnym) elementy.
- ⇒ Język, jakim została opisana sytuacja społeczna, gospodarcza i przestrzenna HOF jest zrozumiały i poprawny terminologicznie. Dokument jest przejrzysty, starannie przygotowany pod kątem technicznym oraz merytorycznym.
- ⇒ Diagnoza została przedstawiona trafnie w oparciu o dostępne dane oraz badania ankietowe, co umożliwiło prawidłową identyfikację potrzeb mieszkańców HOF. Potrzeby te wynikają z właściwie określonych mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń HOF. Mocne i słabe strony oraz wyzwania rozwojowe zostały trafnie zidentyfikowane. Projekt Strategii odpowiada na potrzeby i problemy rozwojowe HOF, zapewnia możliwość oddziaływań na procesy społeczno - gospodarcze, odnosi się do problemów wszystkich grup interesariuszy i wytycza kierunki rozwoju na najbliższe lata.
- ⇒ Struktura rozdziałów została przedstawiona w sposób prawidłowy i zawiera wszystkie zasadnicze elementy, które diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej powinna zawierać. Diagnoza strategiczna jest spójna wewnętrznie, logicznie powiązana, harmonijna i konsekwentna. W dokumencie nie dostrzeżono sprzeczności informacji.

- ⇒ Zamieszczone w dokumencie mapy i wykresy stanowią czytelną ilustrację tekstu i uzupełniają pełny obraz dokumentu.
- ⇒ Diagnoza charakteryzuje się znaczną przewagą analiz statycznych w stosunku do analiz dynamicznych. Zrównoważenie diagnozy poprzez zwiększenie ilości analiz dynamicznych zwiększy kompletność rozdziału.
- ⇒ Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne zaprezentowane w projekcie Strategii charakteryzują się dużą trafnością.
- ⇒ Wskazane w projekcie Strategii cele rozwojowe korespondują zasadniczo z częścią diagnostyczną, której podsumowaniem jest analiza SWOT oraz analiza potencjałów i barier. Cele strategiczne i operacyjne w dużej mierze odzwierciedlają zdiagnozowane potencjały i wyzwania rozwojowe.
- ⇒ Sugeruje się wprowadzenie odpowiednich modyfikacji dotyczących brzmienia niektórych przyjętych kierunków interwencji o nowe treści związane z obecnym konfliktem zbrojnym na Ukrainie i liczbą przyjeżdżających na obszar Polski uchodźców.
- ⇒ Generalnie należy ocenić pozytywnie misję i wizję HOF. Można rozważyć jedynie nieznaczne przeformułowanie treści tych elementów nadając im bardziej syntetyczną, zwięzłą postać, pamiętając jednocześnie, aby wszystkie słowa kluczowe mające priorytetowe znaczenie dla regionu nie zostały pominięte.
- ⇒ Biorąc pod uwagę logikę powiązań występujących na poziomie wizji, celów strategicznych, należy uznać, że zaproponowany system realizacji strategii jest trafny.
- ⇒ Generalnie w strategii wykazano silne umocowanie w diagnozie problemów rozwiązywanych przez projekty ZIT. Jednakże zaleca się nieco rozbudować opisy w części diagnostycznej w rozdziale 2 nawiązujące do przedsięwzięć ZIT związanych z termomodernizacją obiektów użyteczności publicznej oraz infrastrukturą teleinformatyczną.
- ⇒ Biorąc pod uwagę analizę zapisów odnoszących się do przestrzennego wymiaru Strategii należy stwierdzić, że w dokumencie Strategii trafnie ujęto przestrzenny wymiar polityki rozwoju regionu, w tym Obszary Strategicznej Interwencji.
- ⇒ System realizacji Strategii jest kompletny i komplementarny do wyzwań i celów, jakie będą wdrażane i realizowane. Jest mocno ukierunkowany na udział innych podmiotów zarówno realizacji inwestycji jak i w procesie monitoringu i ewaluacji. Tym samym optymalnie wykorzystany będzie potencjał wiedzy, zaangażowania, właściwej diagnozy problemów i potencjałów oraz możliwe będzie promowanie współpracy międzysektorowej.
- ⇒ System monitorowania Strategii nie budzi zastrzeżeń oceniających. Przypisane do celów strategicznych wskaźniki są przekrojowe i dobrze przypisane tematycznie.
- ⇒ Projekt Strategii jest spójny ze Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku), Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030, Koncepcją

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku.

- ⇒ Przyjęty w projekcie Strategii horyzont czasowy strategii został właściwie określony względem dokumentów nadrzędnych, w szczególności w odniesieniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz do nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej.