



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

EWELINA E. DZIKOWSKA¹

PLANY ROZWOJU LOKALNEGO – OCZEKIWANIA A RZECZYWISTOŚĆ

Abstrakt. Celem publikacji jest przedstawienie wyników analizy planów rozwoju lokalnego siedmiu wybranych gmin (powiat radomszczański, województwo łódzkie) z punktu widzenia ich zgodności z wytycznymi zawartymi w opracowaniu *Zasady przygotowania Planu Rozwoju Lokalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007–2013*. Plany rozwoju lokalnego (PRL) oraz strategie rozwoju są dokumentami planistycznymi, do których tworzenia zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego. Dokumenty te powinny wyznaczać kierunek prac zmierzających do poprawy sytuacji na terytorium danej gminy oraz ułatwiać ewaluację podjętych działań. Badania zrealizowano w grudniu 2012 roku. Zweryfikowano plany rozwoju lokalnego siedmiu badanych gmin. Postawiona hipoteza, mówiąca, iż badane PRL znacząco odbiegają od opracowanych w Urzędzie Marszałkowskim obowiązujących gminy zasad, uległa częściowej konfirmacji. Analizowane dokumenty, aczkolwiek zawierają większość dyrektyw, zostały przygotowane powierzchownie oraz nieuważnie.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju, samorząd lokalny, plan rozwoju lokalnego

WPROWADZENIE

Ważnym dokumentem, który na początku transformacji ustrojowej zmienił sposób zarządzania terenami wiejskimi, była ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Zadania i kompetencje w administrowaniu państwem zostały przeniesione z centrum na poziom lokalny, przekształcono dotychczasowy system finansów publicznych i zaczęto budować instytucje społeczeństwa obywatelskiego [Pajak 2003, s. 18]. Z kolei 1 stycznia 1999 roku wprowadzono trójstopniowy podział administracyjny państwa. Powstały wówczas samorządowe gminy i powiaty oraz rządowo-samorządowe województwa. Reforma przyczyniła się do powstania nowej struktury władz samorządowych, budowania państwa prawa, społeczeństwa oby-

¹ Autorka jest doktorantką Katedry Socjologii Wsi i Miasta Uniwersytetu Łódzkiego (e-mail: ewelinadzikowska7@wp.pl).

watelskiego, a także gospodarki rynkowej [Pająk 2003, s. 19]. Centralne zarządzanie obszarami ustąpiło miejsca zarządzaniu strategicznemu, za które odpowiedzialność spoczęła na gminach. Powstanie gmin miało na celu skuteczniejsze i efektywniejsze rozwiązywanie lokalnych problemów dzięki wykorzystaniu własnych pomysłów, sił i środków [Piekara 2000, s. 144]. Gminy otrzymały instrumentarium do zarządzania własnymi sprawami, m.in. dokumenty strategiczne. Takim istotnym dokumentem są plany rozwoju lokalnego.

STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE GMINĄ I JEGO INSTRUMENTARIUM

Samorząd terytorialny pełni znaczącą rolę w kreowaniu rozwoju lokalnego. Do jego zadań należy m.in. podejmowanie inicjatyw i działań zgodnych z ogólną strategią społeczno-ekonomicznego rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego (JST). Identyfikacja lokalnych zasobów i potrzeb społecznych umożliwia precyzyjniejsze określenie kierunku rozwoju lokalnego. Do zadań JST należy także tworzenie struktur organizacyjnych, wspomagających rozwój lokalny i prowadzących obsługę podmiotów przyczyniających się do rozwoju. Istotne jest kreowanie instytucji inicjujących rozwój, jak chociażby inkubatorów przedsiębiorczości [Pająk 2003, s. 66]. Ważna jest współpraca z miejscowymi firmami produkcyjnymi i usługowymi oraz tworzenie nowych, lokalnych przedsiębiorstw komunalnych.

Socjologiczne ujęcie samorządu lokalnego koncentruje się na jego wspólnotowości [Wojnicki 2003, Pająk 2006]. Samorząd to pewna grupa obywateli, posiadających wspólny interes wynikający ze wspólnoty zamieszkania. Mają oni zdolność do samoorganizacji oraz rozległą wspólną świadomość społeczną uwarunkowaną lokalnie [Sakowicz 2007, s. 38–39].

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która realizuje zadania na rzecz społeczności lokalnej i zamieszkałego przez nią obszaru. Władze samorządowe, będące podmiotem gospodarującym i zarządzającym gminą, powinny swe działania skierować na [Tuziak 2008, s. 51]:

- zapewnienie równowagi między potrzebami społecznymi a zagospodarowaniem przestrzeni,
- wykluczenie lub złagodzenie sprzeczności, konfliktów między podmiotami gospodarczymi z terenu gminy,
- odpowiednie wykorzystywanie zasobów gminy, do których zalicza się zasoby ludzkie, finansowe, infrastrukturalne, przestrzenne i ekologiczne, by podnieść atrakcyjność lokalizacyjną gminy dla ludności i podmiotów gospodarczych,
- monitorowanie otoczenia gminy, by szukać szans jej rozwoju, a unikać zagrożeń.

Trwały rozwój wsi jest procesem długotrwałym, wymaga systematycznego zaangażowania wielu podmiotów i zasobów lokalnych, a także zewnętrznych. Aktualnie coraz większą rolę we wprowadzaniu procesów rozwoju zrównoważonego, wielofunkcyjnego oraz procesów innowacji, umożliwiających przystosowywanie się terenów wiejskich do wciąż zmieniających się warunków, przypisuje się myśleniu strategicznemu i instrumentom długookresowego planowania. Strategiczne narzędzia, takie jak strategie innowacji czy plany rozwoju, powinny zawierać pewne

rozwiązania systemowe, które ułatwiają lokalnym władzom perspektywistyczne planowanie określonych kierunków rozwoju gminy [Nowakowska 2011, s. 109].

Bardzo istotną instytucją w procesie planowania rozwoju Polski na poziomie jednostek samorządu terytorialnego jest Komitet Regionów (*Committee of the Regions* – CoR). Jednym z jego zadań jest wzmocnienie roli polskich gmin we Wspólnocie Europejskiej, zwiększenie demokracji lokalnej, oddolnych inicjatyw. Komitet Regionów uznaje trzy zasady: koncentracji, programowania oraz partnerstwa. Z punktu widzenia niniejszego artykułu na uwagę zasługuje zasada programowania. Zgodnie z nią gminy, które nie przygotowały wieloletnich planów rozwoju lokalnego, nie mogły starać się o różnego rodzaju dofinansowania z funduszy europejskich [Ruszkowski 2008, s. 96]. Był to istotny warunek, a jego postawienie miało na celu zmobilizowanie gmin do bardziej refleksyjnego analizowania własnych problemów, potrzeb oraz dostrzegania lokalnych zasobów. Tego typu zabiegi miały sprzyjać budowaniu spójności ekonomiczno-społecznej regionów należących do Unii Europejskiej. Zasada programowania powinna być uwzględniona w procesie tworzenia dokumentów strategicznych gmin. Wymagane jest, by były one przygotowywane w sposób przemyślany, dokładny i rzetelny. Pobieżne i niekompetentne plany rozwoju lokalnego (PRL) są dokumentami konwencjonalnymi. Realizacja zadań w nich zawartych nie musi wpływać efektywnie na rozwój danego terytorium, ponieważ nie poznano dokładnie jego potrzeb, zasobów i nie ustalono takich ścieżek, które prowadzą do progresu w danej gminie. Przygotowywanie PRL zgodnych z obowiązującymi dla tego typu dokumentów wytycznymi jest podstawą świadomego uczestnictwa w Unii Europejskiej [Ruszkowski 2008, s. 96]. Niestety nadal stanowi to poważny problem dla polskich samorządów [Noworól 2008].

Każda gmina jest zobowiązana do stworzenia dokumentów planistycznych (zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r.), do których zalicza się: programy gospodarcze, mające formę strategii rozwoju, studia uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz budżet gminy [Pająk 2006, s. 161]. Wszystkie te dokumenty powinny być przygotowane bardzo starannie i rzetelnie, ponieważ mają przyczynić się do faktycznej poprawy sytuacji w danej jednostce samorządu terytorialnego oraz do poprawy jakości życia mieszkańców.

STRATEGIE ROZWOJU LOKALNEGO

Jednym z pierwszych dokumentów planujących rozwój były strategie. Pojęcie strategii jest definiowane przez różnych badaczy na wiele sposobów [Dziurbejko 2006, Noworól 2007, Wiatrak 2011]. Strategia określana jest jako „...spójny plan działania gminy, opracowany świadomie na podstawie posiadanych i prawidłowo ocenionych zasobów, związków ze środowiskiem wewnętrznymi zewnętrznym oraz wyznaczający sposób osiągania celów poprzez ujęcie systemowe i całościowe podejście do problematyki rozwoju” [Wiatrak 2011, s. 26]. Strategia według G. Ślusarza oznacza sztukę realizacji założonych celów rozwojowych, które w odpowiedni sposób wykorzystają zasoby własne, do których autor zalicza również mieszkańców [Wiatrak 2011, s. 26].

Strategie rozwoju lokalnego są najbardziej wielopłaszczyznowymi i najistotniejszymi dokumentami. Pełnią kilka funkcji. Pierwszą z nich jest koncentracja, która polega na braniu pod uwagę w pierwszej kolejności działań najważniejszych dla gminy. Zapobiega to rozwiązywaniu mało istotnych problemów. Funkcja orientacji oznacza ukierunkowywanie obecnych i przyszłych działań na trwałe realizowanie priorytetów rozwojowych. Funkcja spójności harmonizuje działania różnych podmiotów. Elastyczność pomaga w przewidywaniu przyszłych warunków działania i dopasowywaniu się do zmiennej rzeczywistości. Strategia również pozycjonuje gminę w jej otoczeniu konkurencyjnym, redukuje niepewność decyzyjną, aktywizuje zespołowe myślenie oraz ułatwia komunikację i mobilizuje podmioty do współdziałania [Biniecki i Szczupak 2004, s. 20–21]. Co więcej, jest źródłem wiedzy dotyczącej procesów społeczno-gospodarczych, pozwala przewidzieć możliwe zmiany i kierunki rozwoju, a więc wpływa na poczucie bezpieczeństwa inwestorów. Strategia w pewnym stopniu edukuje lokalną społeczność i wpływa na budowanie tożsamości. Bardzo ważną jej funkcją jest umożliwienie pozyskiwania funduszy unijnych, a także pomocy finansowej ze strony państwa [Pająk 2006, s. 171–172]. Strategię można nazwać koncepcją systemowego działania. Cechy, jakie ją wyróżniają, to innowacyjność, programowalność, użyteczność, instytucjonalne partnerstwo. Uszczegóławiając, strategia poszukuje nowych rozwiązań, uwzględniając zmiany społeczno-polityczne, jakie zachodzą na danym terenie. Precyzyjnie planuje koncepcje rozwoju. Jest użyteczna, ponieważ w uporządkowany sposób realizuje istotne zadania. Ułatwia i umożliwia współpracę między różnymi sektorami [Pająk 2006, s. 172].

Podstawą strategii jest diagnoza, która identyfikuje problemy występujące w gminie, ocenia stopień atrakcyjności regionu dla przedsiębiorców oraz rozpoznaje czynniki, które mogą stwarzać bariery rozwojowe [Leśniewski 2010, s. 57]. Warto podkreślić, iż diagnoza lokalna jest podstawą programowania i urzeczywistniania rozwoju lokalnego. Jej rola polega na zapewnieniu optymalnej jakości poszczególnych programów, decyzji wykonawczych i określeniu odpowiednich struktur zarządzających, by możliwe było urzeczywistnienie trzech zasad: społecznej efektywności, oszczędzania środków i zrównoważonego rozwoju [Klimek 2008, s. 153].

Bardzo ważnym punktem w sporządzaniu strategii jest określenie celów gminy. Każda jednostka samorządowa musi je opracować w indywidualny sposób, odwołując się do swojej aktualnej sytuacji, zasobów i występujących problemów. Wybór celów rozwoju powinien opierać się na zasadzie SMART. Zasada ta mówi, iż cele muszą być sprecyzowane strategicznie i dotyczyć terenu całej gminy. Powinny być także opracowane operacyjnie. Należy je tak sformułować, by były zrozumiałe zarówno dla lokalnych mieszkańców, jak i zewnętrznych inwestorów. Ponadto cele muszą być spójne, realne, a także zbieżne z celami mieszkańców gminy. Zapobiegnie to konfliktom i usprawni proces wprowadzania strategii w życie. Ważne jest, by każdy z celów miał określone miejsce w hierarchii pod względem ważności zadania oraz terminu realizacji [Wiatrak 2011, s. 35–36].

Proces tworzenia strategii jest długotrwały, czasochłonny oraz wymaga znacznych środków finansowych. Wiatrak [2011, s. 40] określa dla strategii cztery etapy:

inicjowanie, diagnozowanie, projektowanie i realizację strategii. Jeśli dokument strategiczny zostanie przygotowany w przemyślany sposób, to znacząco wpłynie na poprawę sytuacji danego terytorium².

PLANY ROZWOJU LOKALNEGO (PRL)

Strategie rozwoju lokalnego nie są jedynymi dokumentami wskazującymi kierunki rozwoju gmin. Innymi strategicznymi dokumentami, mającymi na celu opracowanie drogi rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST), są plany rozwoju lokalnego. Poprzedni okres programowania obejmował lata 2004–2006, natomiast aktualnie realizowane są plany na lata 2007–2013.

Warto zaznaczyć, iż pomimo tego, że zarówno strategie rozwoju, jak i plany rozwoju są dokumentami strategicznymi tworzonymi przez władze lokalne gmin, to jednak istnieje między nimi zasadnicza różnica. Plany rozwoju lokalnego mają charakter operacyjny, w związku z czym powinny znaleźć się w nich jasno sprecyzowane zadania i działania gmin, a nie, jak w przypadku strategii, jedynie główne kierunki i cele rozwoju. Ponadto zadania te powinny mieć dokładnie określony przedział czasowy, w którym muszą być zrealizowane, a także zaplanowany budżet. Teoretycy i praktycy podkreślają, iż w ten sposób przygotowany PRL ma realny wpływ na rozwój danego terytorium. Co więcej, wpływa na wzrost efektywności działań samorządów lokalnych³. Podsumowując, celem tworzenia lokalnych strategii rozwoju jest określenie priorytetów i kluczowych kierunków rozwoju JST, natomiast kreowanie PRL ma za zadanie przedstawienie konkretnych, precyzyjnych działań oraz ich realizację, które przyczynią się do urzeczywistnienia postawionych celów rozwoju. Więcej szczegółowych informacji na temat planów rozwoju lokalnego zawarto w podrozdziale *Wytyczne dla dokumentu Plan rozwoju lokalnego*.

Konstrukcja planu rozwoju lokalnego zawiera: opis bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej terenu, zadania poprawiające warunki na danym obszarze, spis działań i projektów do realizacji oraz ich powiązanie z innymi projektami i zadaniami wykonywanymi w ramach jednostki terytorialnej, oczekiwane wskaźniki osiągnięć, źródła finansowania planu, jego wdrażanie oraz ewaluację. Opis sytuacji społeczno-gospodarczej gminy powinien mieścić w sobie informacje dotyczące ogólnych cech obszaru jednostki, takich jak: położenie, powierzchnia czy liczba mieszkańców. Musi się znaleźć w nim również zapis o środowisku przyrodniczym i istniejącej turystyce. W ramach tego bloku powinny także wystąpić kategorie obejmujące szczegółowy opis zagospodarowania przestrzennego, gospodarki gminy i sfery społecznej. Zadania mające na celu poprawę aktualnej sytuacji gminy powinny dotyczyć zmian struktury gospodarczej, polityki rolnej i leśnej, reorganizowania sposobów używania terenu, rozwoju komunikacji i infrastruktury, poprawy jakości środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz warunków życia mieszkańców. Powyższe zadania powinny być realizowane według ustalonego porządku, odpowiadającego aktualnej hierarchii potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego. Zaplanowane projekty muszą być

² Sposób przygotowania strategii, etapy pracy nad strategią [Dziurbejko 2006].

³ http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/49667d8044997ba7a812bb9ba7bc64a9/PLAN_ROZWOJU_LOKALNEGO_21092010.pdf?MOD=AJPERES.

zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego i powinny zawierać harmonogram realizacji i przewidywany czas wykonywania zadań oraz dane instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie. W planach rozwoju powinny zostać także umieszczone projekty długoterminowe, zaplanowane na następne lata. W opisywanym dokumencie konieczne jest umieszczenie planu finansowego, zawierającego źródła finansowania projektów i zadań. Kończącym elementem planu rozwoju jest zamierzony sposób ewaluacji, czyli system jego monitorowania, oceny, prowadzenia *public relations* [Dziurbek 2006, s. 98–100]. Zdaniem Pajaka [2006, s. 189], głównym zadaniem planów rozwoju lokalnego jest zaktywizowanie społeczności oraz poprawa gospodarki obszarów zagrożonych marginalizacją. Dokument ten jest bardzo ważny z punktu widzenia rozwoju gminy, wobec czego władze lokalne powinny włożyć w proces jego tworzenia wiele wysiłku, by zaowocował pozytywnymi zmianami w lokalnym otoczeniu.

PROBLEMATYKA BADAŃ WŁASNYCH, ZASTOSOWANA METODA I TECHNIKI ANALIZY⁴

Badaniem objęto siedem wiejskich gmin⁵ (A*, B*, C*, D*, E*, F*, G*) z powiatu radomszczańskiego. Celem badania było udzielenie odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu plany rozwoju lokalnego badanych gmin są zgodne z wytycznymi zawartymi w *Zasadach przygotowania Planu Rozwoju Lokalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007–2013*? Postawiono hipotezę, iż PRL badanych samorządów terytorialnych będą znacząco odbiegać od wytycznych.

Główna hipoteza została postawiona przez autorkę artykułu na podstawie jej wcześniejszych doświadczeń poznawczych. Badaczka, zbierając dane do swojej pracy dyplomowej, dotyczącej innowacyjnego wykorzystania zasobów lokalnych, korzystała również z dokumentów strategicznych badanych gmin, m.in. z planów rozwoju lokalnego. Poszukując innego rodzaju informacji, napotkała już wtedy wiele nieścisłości i braków we wspomnianych planach rozwoju lokalnego, co ją zainspirowało do systematycznej analizy dokumentów. Postanowiła więc dokładniej przyjrzeć się temu zjawisku i zbadać, czy dokumenty te faktycznie odbiegają od wytycznych odnoszących się do nich, czy też jest to jej subiektywna opinia.

Należy również dodać, iż zamiarem autorki artykułu była analiza zarówno planów rozwoju lokalnego, jak i strategii rozwoju. Zajął się ona jednak jedynie analizą planów rozwoju lokalnego ze względu na fakt, iż nie wszystkie badane gminy posiadały strategię rozwoju bądź też nie udostępniły ich. Analizowane plany rozwoju lokalnego gmin dotyczyły podobnej perspektywy czasowej.

Do zbadania zjawiska została wykorzystana metoda jakościowa, a dokładniej – wielokrotne studium przypadku (*multiple case study*) wybranych gmin powiatu radomszczańskiego. Studium przypadku to metoda, której celem jest wszechstron-

⁴ Niniejsza analiza jest kontynuacją badania, które zostało zrealizowane w 2011 roku przez dr K. Zajdę ze środków dotacji celowej dla UŁ (na działalność związaną z prowadzeniem badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców), nr projektu 545/196.

⁵ Nazwy gmin zostały zaszyfrowane przez autorkę publikacji pierwszymi literami alfabetu.

ne opisanie badanego zjawiska czy jednostki. O zastosowaniu metody decyduje zainteresowanie konkretnym przypadkiem [Konecki 2000, s. 126]. Wykorzystane w badaniu wielokrotne studium przypadku charakteryzuje się analizowaniem kilku przypadków w ramach tego samego naukowego przedsięwzięcia. Ma na celu badanie zjawisk, zbiorowości lub ich ogólnych uwarunkowań. Jest to instrumentalne *case study*, jego analiza została poszerzona do kilku przypadków.

Technika badawcza, jaka została wykorzystana, to analiza materiałów zastanych. Analiza danych zastanych (analiza treści) może mieć zarówno charakter ilościowy, jak i jakościowy. W ramach przeprowadzonego badania do analizy treści wykorzystano dokumenty przygotowane przez jednostki samorządu terytorialnego, takie jak plany rozwoju lokalnego badanych gmin.

OBSZAR BADAWCZY – CHARAKTERYSTYKA BADANEGO POWIATU

Powiat radomszczański zajmuje powierzchnię 1400 km², graniczy z pięcioma innymi powiatami: od północy z powiatem piotrkowskim, od wschodu z włoszczowskim, od południa z częstochowskim, od zachodu z pajęczańskim, od północnego zachodu z bełchatowskim⁶. Liczba jego mieszkańców wynosi około 120 tysięcy. W skład powiatu wchodzi trzynaście gmin. Do badania⁷ wybrano dziewięć gmin z powiatu radomszczańskiego, które nie wdrożyły podejścia LEADER na swoim obszarze (stan na 2011 rok). Spośród dziewięciu gmin jedna nie miała PRL, natomiast inna odmówiła udostępnienia swojego dokumentu strategicznego, w związku z czym objęto badaniem siedem JST.

Wybór gmin nierealizujących podejścia LEADER podjęto celowo. W literaturze podkreśla się, iż wdrażanie podejścia LEADER jest jednym z czynników rozwoju. Lokalne grupy działania (LGD) pełnią bardzo ważną funkcję na obszarach wiejskich. W ich strukturach dokonują się oddolne inicjatywy obywateli. Dzięki LGD mieszkańcy lokalnych społeczności mają możliwość aktywizowania się i wspólnego działania. Zauważa się wiele pozytywnych zjawisk wynikających z przynależności gmin do LGD [Zajda 2011]. Lokalne grupy działania tworzą własne lokalne strategie rozwoju. Czynne uczestnictwo w LGD przedstawicieli władz lokalnych pozwala m.in. na bardziej precyzyjne określenie lokalnych problemów społecznych, gospodarczych czy też środowiskowych oraz podjęcie odpowiednich zadań i środków, mających na celu ich rozwiązywanie. Gminy będące w partnerstwie mają dokładniej przygotowane dokumenty strategiczne (np. PRL). Jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład LGD potrafią lepiej zdiagnozować i wykorzystać swoje zasoby, atuty, a także eksploatować je w sposób innowacyjny [Zajda i Dzikowska 2012]. Dotychczasowe doświadczenia wyniesione z badań na obszarach gmin, które wdrażają program LEADER, a także tych, które nie realizują tego programu, pozwalają dostrzec pewne różnice w tworzeniu i realizacji planów lokalnego rozwoju. Autorka postanowiła zbadać, w jaki sposób gminy nienależące do lokalnych grup działania przygotowują plany rozwoju lokalnego. Czy są

⁶ Strategia Rozwoju Powiatu Radomszczańskiego na lata 2007–2015, ss. 5, 9, 10.

⁷ Realizowanego w 2011 r. przez dr K. Zajdę.

one również dokładne i zgodne z wymogami formalnymi? Wyniki analiz zostały przedstawione w niniejszym artykule.

Gminy w powiecie radomszczańskim cechują się bardzo wysoką stopą bezrobocia. W 2006 roku wynosiła ona 20% dla powiatu i była wyższa niż w województwie łódzkim, jak również przewyższała stopę bezrobocia w Polsce. Dla gmin powiatu radomszczańskiego najważniejszą dziedziną gospodarki jest rolnictwo, pomimo niekorzystnych warunków glebowo-klimatycznych. Zdecydowana większość gleb rolniczych powiatu należy do słabych i bardzo słabych, a gleby klasy pierwszej nie występują w ogóle⁸.

Jednostki terytorialne w powiecie radomszczańskim cechują się niskim poziomem wykształcenia ludności, niesprzyjającymi warunkami klimatyczno-glebowymi, dużym udziałem osób zatrudnionych w rolnictwie (przy równoczesnym dużym rozdrobnieniu gospodarstw rolnych) oraz wyróżniają się dominacją działów gospodarki o charakterze mało innowacyjnym (np. meblarstwo czy przemysł metalowy). Taka sytuacja sprawia, że powiat radomszczański jest obszarem bardzo słabo rozwiniętym ekonomicznie w porównaniu z innymi powiatami w województwie czy też w Polsce⁹.

WYTYCZNE DLA DOKUMENTU PLAN ROZWOJU LOKALNEGO

Dokumenty strategiczne siedmiu gmin z powiatu radomszczańskiego przeanalizowane zostały z punktu widzenia wymogów zawartych w *Zasadach przygotowania Planu Rozwoju Lokalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007–2013*¹⁰.

Zasady przygotowania PRL zawierają wiele wskazówek, zaleceń, jakie elementy powinien zawierać dokument strategiczny. Struktura PRL powinna składać się z dziesięciu części. Pierwsza z nich odnosi się do czasu i obszaru realizacji zawartych w nim działań. Druga część obejmuje aktualną sytuację społeczno-gospodarczą na obszarze objętym planem rozwoju lokalnego. Należy w niej uwzględnić opis podstawowych danych obszaru, takich jak położenie, powierzchnia, liczba ludności, jak również środowisko przyrodnicze, rys historyczny i kulturowy. Istotne są także informacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, w tym: infrastruktury technicznej, własności nieruchomości, stanu obiektów dziedzictwa kulturowego oraz uwarunkowań ochrony środowiska. Kolejne elementy to dane prezentujące sferę społeczną i ekonomiczną danego terytorium. Między innymi powinny znaleźć się tam dane opisujące sytuację demograficzną i społeczną, jakość życia mieszkańców, oświatę, opiekę zdrowotną czy też gospodarkę i turystykę. Ostatnim elementem diagnozy społeczno-gospodarczej sytuacji zawartej w PRL jest identyfikacja najważniejszych problemów, jakie mają miejsce na danym obszarze. Ich opis powinien być uzupełniony o dokładną i rzetelną analizę SWOT, która pozwoli na dostrzeżenie nie tylko słabych stron i zagrożeń występujących na terytorium, ale również pokaże jego mocne strony oraz szanse.

⁸ Strategia Rozwoju Powiatu Radomszczańskiego na lata 2007–2015, s. 14–15.

⁹ Ibidem, s. 16.

¹⁰ http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/49667d8044997ba7a812bb9ba7bc64a9/PLAN_ROZWOJU_LOKALNEGO_21092010.pdf?MOD=AJPERES.

Trzecim elementem struktury PRL jest zapis celów głównych i szczegółowych rozwoju danego terytorium. Cele ogólne, inaczej nazywane strategicznymi, powinny wskazywać takie drogi rozwoju, dzięki którym będzie on ciągły i trwały. Z kolei cele szczegółowe muszą odpowiadać na cele ogólne i ukazywać ich praktyczną realizację. Ponadto obydwa rodzaje celów muszą być mierzalne i określone w czasie.

Czwarta część PRL powinna wskazać i opisać zadania, dzięki którym będzie możliwe osiągnięcie tych celów. Muszą one być uporządkowane tematycznie. Z kolei piątym elementem jest przedstawienie zadań, które zostaną zrealizowane, by osiągnąć te cele. Powinny być one podzielone na te zaplanowane w latach 2007–2013 oraz pozostałe (tzw. długoterminowe projekty), których realizacja rozpocznie się po 2013 roku

W szóstym punkcie należy wskazać powiązania planu rozwoju lokalnego m.in. ze Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007–2020, Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013, Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki, Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 czy też Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Plan rozwoju lokalnego powinien nawiązywać również do lokalnych dokumentów (np. do strategii rozwoju gminy czy powiatu). Ważne jest, by wszystkie te programy były ze sobą komplementarne.

Siódma i ósma część zawiera oczekiwane wskaźniki efektów realizacji planu rozwoju lokalnego oraz plan finansowy na okres, którego dotyczy dokument strategiczny, i na następne lata. Plan finansowy powinien przedstawiać szacunkową alokację środków publicznych oraz prywatnych.

Dziewiąty i dziesiąty punkt planu dotyczy systemu wdrażania planu rozwoju lokalnego, a także sposobów monitorowania, oceny i komunikacji społecznej. Należy uwzględnić w tym miejscu podział zadań, za które będą odpowiadać poszczególne podmioty. Jeśli chodzi o komunikację społeczną, to istotne są sposoby inicjowania współpracy między sektorem publicznym, prywatnym i organizacjami pozarządowymi.

Właściwie opracowany plan rozwoju lokalnego powinien zawierać wszystkie dziesięć elementów, które zostały powyżej scharakteryzowane. Ważne jest, aby jednostki samorządu terytorialnego przygotowały opisywany dokument nie tylko na zasadzie ilościowej, lecz by każdy podpunkt został sporządzony w sposób merytoryczny i dokładny. Czy plany rozwoju lokalnego siedmiu gmin z powiatu radomszczańskiego posiadają właściwie przygotowane wszystkie elementy wytycznych?

ANALIZA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

Analiza polegała na szczegółowym, merytorycznym sprawdzeniu, czy samorządy, pisząc dokumenty strategiczne, odniosły się do wytycznych, jakie zostały dla nich przygotowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.

We wszystkich z siedmiu badanych PRL uwzględniono czas oraz miejsce realizacji działań. Taka informacja umieszczana była we wstępie dokumentu. Niekiedy zaznaczano, iż plan jest kontynuacją poprzednich dokumentów strategicznych.

Charakterystyka gmin. Analiza SWOT

Opis aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej jednostek samorządu stanowi najbardziej obszerny dział we wszystkich badanych dokumentach. W tej części PRL gminy szeroko i dokładnie opisywały warunki ekonomiczne, społeczne i kulturowe, jakie występują na danym obszarze. Generalnie analiza powyższych elementów została przedstawiona w sposób dogłębny przez samorządy, aczkolwiek w tym miejscu można dostrzec pewne uchybienia ze strony władz lokalnych. Niestety w większości PRL pominięto analizę zasobów społecznych (w postaci formalnych i nieformalnych organizacji pozarządowych) oraz zasobów przyrodniczych. Jedynie w gminach A* i E* szczegółowiej opisano charakterystyczne dla danego terenu zasoby przyrodnicze, kulturowe i społeczne. Prawdopodobnie dla badanych samorządów tego typu walory nie mają tak istotnego wpływu na rozwój, jak na przykład zasoby ekonomiczne¹¹. W trzech analizowanych dokumentach (PRL gmin C*, F*, G*) zawarto jedynie wzmianki o środowisku naturalnym. W tych PRL na przedstawienie zasobów przyrodniczych zarezerwowano średnio niecałe pół strony. Poważnym brakiem jest również nieuwzględnienie w wystarczający sposób zasobów społecznych w dokumentach strategicznych. Informacja o występowaniu na terenie jednostki samorządu organizacji pozarządowych pojawiła się wyłącznie w planach gmin C*, A* i E*.

Istotnym elementem w dokumentach strategicznych jest rzetelna analiza SWOT. Każdy z siedmiu badanych planów rozwoju lokalnego zawiera podział na słabe i mocne strony danego terytorium oraz jego szanse i zagrożenia. Jakość przygotowanych analiz SWOT jest jednak dość dyskusyjna. Zdaniem autorki, większość z nich przeprowadzono bez większej refleksji nad faktycznym stanem danej jednostki. W analizach często powtarzają się problemy, jakie dotyczą niemalże wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, oraz identyczne szanse, na które czekają. Zwraca wyraźnie uwagę to, iż badane gminy nie odniosły się do specyfiki własnego terytorium. Powieliły istniejące schematy SWOT, dokonały analizy w sposób lakoniczny, co w gruncie rzeczy nie spełnia właściwej funkcji w dokumencie. Pozorne rozpoznanie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń w żaden sposób nie wpłynie na faktyczną poprawę sytuacji na terenie, do którego się odnosi. Spośród siedmiu analiz SWOT można jedynie wybrać dwie, sporządzone przez gminy A* oraz E*, które w sposób pozytywny odbiegają od jakości pozostałych. Zostały przygotowane dokładniej, aczkolwiek i one zawierają błędy. Warto wspomnieć, iż gmina E*, oprócz SWOT, zawarła w swym PRL również analizę ABC¹².

¹¹ Aktualnie zwraca się głównie uwagę na innowacyjny rozwój, który w specyficzny sposób wykorzystuje zasoby społeczne, przyrodnicze i kulturowe [Michalska i Zajda 2011, Zajda 2012].

¹² Analiza ABC jest metodą, która pozwala na dokonanie pierwotnej oceny sytuacji w gminie. Za pomocą tej techniki dzieli się zebrane informacje o jednostce samorządu terytorialnego na trzy kategorie: **A**tuty rozwoju, **B**ariery oraz **C**iekawe czynniki, które mogą przyczynić się do rozwoju gminy.

Cele i zadania badanych gmin

Wyniki analizy planów rozwoju lokalnego pod kątem zawarcia w nich celów głównych i szczegółowych okazały się zaskakujące. W pięciu dokumentach (gmin B*, C*, D*, F* i G*) nie uwzględniono rozdziału, który przedstawiałby cele rozwoju jednostek samorządu. Na podstawie celów określone są dalsze działania gmin, które zmierzają do poprawy sytuacji na danym terenie. Jeśli brak głównych priorytetów (celów), to kontrowersyjne jest ustalanie zadań samorządów. W powyższych pięciu PRL na samym końcu dokumentów pojawia się zaledwie wzmianka o celach rozwoju. Dopiero uważne wczytanie się pozwala na uchwycenie tejże informacji. Ponadto okazuje się, iż w pięciu gminach ustalono te same cele. PRL gmin B*, C*, D*, F* i G* zawierają identyczny zapis: „Zadania realizowane przez gminę mają na celu: tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów, przeciwdziałanie marginalizacji obszarów wiejskich, sprzyjanie długotrwałemu rozwojowi gospodarczemu”.

Jedynie w dokumentach gminy A* i E* zamieszczono osobny rozdział poświęcony celom rozwoju. Dokonano dokładnego podziału na cele strategiczne, operacyjne i szczegółowe/cząstkowe oraz zadania. Taka struktura PRL jest przejrzysta i zrozumiała dla czytelnika, a przede wszystkim pozwala gminie na kompetentne realizowanie zaplanowanych działań. W tabeli 1 umieszczono cele gmin.

TABELA 1. Cele główne rozwoju badanych gmin.

TABLE 1. The main objectives for the development of analyzed communities

Nazwa gminy	Cele główne rozwoju
A*	Aktywna ochrona środowiska Rozbudowa infrastruktury technicznej Rozwój budownictwa i terenów rekreacyjno-sportowych Rozwój przedsiębiorczości Dokształcanie oświaty
B*	Tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności
C*	
D*	Przeciwdziałanie marginalizacji obszarów wiejskich
F*	
G*	Sprzyjanie długotrwałemu rozwojowi gospodarczemu
E*	Poprawa warunków życia mieszkańców gminy przez rozwój infrastruktury technicznej i funkcji społecznych Wykorzystanie dziedzictwa historycznego oraz walorów przyrodniczych do wzrostu atrakcyjności turystycznej gminy Poprawa stanu środowiska przyrodniczego przez zahamowanie niekorzystnych zjawisk. Wspieranie i rozwój przedsiębiorczości w gminie oraz wprowadzenie nowych form rolnictwa

Źródło: Na podstawie siedmiu PRL badanych gmin.

W poprawnie sporządzonym dokumencie strategicznym powinien znaleźć się rozdział, który zawierałby spis zadań, jakie muszą być zrealizowane, by osiągnąć poszczególne cele operacyjne. W poprzednim akapicie zaznaczono, iż zaledwie w dwóch PRL zamieszczono właściwą prezentację celów głównych i szczegółowych rozwoju. Pozostałe plany nie zawierają jasno sprecyzowanych priorytetów. Trudno jest zatem ocenić, czy dane

dokumenty strategiczne w odpowiedni sposób dopasowały zadania do celów rozwoju, jakie wyznaczyły sobie gminy. Należy jednak odnotować, iż we wszystkich siedmiu badanych dokumentach zawarto spis zadań. Dodatkowo zadania te podzielono na kategorie odnoszące się do sfery społecznej, infrastruktury technicznej, rynku pracy, poprawy środowiska naturalnego oraz sfery gospodarczej. W powyższy sposób opisano zadania w gminach: B*, C*, D*, F* i G*. W PRL gminy E* zawarto szczegółowy spis i charakterystykę zadań, które precyzyjnie odpowiadają wyznaczonym wcześniej celom częściowym.

Najlepiej ten element dokumentu strategicznego został przygotowany przez gminę A*. W planie umieszczono szczegółowy podział zadań, ściśle dopasowany do celów szczegółowych. Ponadto rozpisano rezultaty, jakie zostaną osiągnięte, a także wymieniono beneficjentów i organa odpowiedzialne za wykonanie działań. Oprócz tego dokonano charakterystyki zasobów potrzebnych do realizacji zadania, z podziałem na zasoby wewnętrzne i zewnętrzne. Plan rozwoju lokalnego gminy A* dzięki temu wyróżnia się uporządkowaną strukturą i precyzją.

Kolejnym etapem przygotowania PRL jest przedstawienie konkretnych projektów i działań, dzięki którym zostaną osiągnięte zaplanowane zadania gminy. Każdy z siedmiu badanych dokumentów zawiera charakterystykę zamierzonych projektów. Zdecydowana większość odnosi się do poprawy infrastruktury technicznej jednostek samorządu terytorialnego. Przeważają działania nakierowane na budowę dróg czy remonty kanalizacji. Szczegółowy opis tematyki projektów oraz ich liczbę zawiera tabela 2. Niestety w dokumentach niewiele jest projektów, które wykorzystują indywidualne zasoby gmin. Ponadto wymienianie przez gminy przedsięwzięcia w małym stopniu odnoszą się do założonych przez nie celów strategicznych. Trudno wskazać, które z działań mają zrealizować postawiony przez gminę cel, jakim jest na przykład wspieranie i rozwój przedsiębiorczości w gminie oraz wprowadzenie nowych form rolnictwa. Na tej podstawie można wnioskować, iż samorządy niezbyt gruntownie dokonały analizy potrzeb gmin oraz niestarannie określiły ich priorytety.

TABELA 2. Projekty nakierowane na realizację zadań gmin
TABLE 2. Projects focused on implementation of community tasks

Nazwa gminy	Liczba projektów	Tematyka projektów
A*	42	Remonty dróg i kanalizacji, a także realizacja projektu „Rozwój Gminnego Centrum Informacji ” w ramach Programu Aktywizacji Zawodowej Absolwentów „Pierwsza Praca”, budowa pomnika.
B*	4	Budowa i remonty kanalizacji. Jeden projekt współpracy dotyczący odnawialnych źródeł energii.
C*	30	Modernizacja dróg, kanalizacji. Dwa projekty dotyczą budowy sali gimnastycznej i zbiornika retencyjnego, który może być szansą turystyczną gminy.
D*	21	Jeden projekt odnosi się do poprawy konkurencyjności turystycznej (budowa stanic i pola namiotowego). Pozostałe: remonty dróg, kanalizacja, wymiana okien w budynkach publicznych.
E*	13	Przebudowa dróg
F*	8	Budowa i remonty kanalizacji oraz wodociągów
G*	28	Poprawa sfery technicznej, nowe nawierzchnie i drogi, budowa kanalizacji

Źródło: Na podstawie PRL badanych gmin.

Zgodność PRL z innymi dokumentami, wskaźniki realizacji zadań

Dokument strategiczny, jakim jest PRL, powinien być zgodny z innymi strategiami realizowanymi na terenie województwa, do którego przynależy dana jednostka samorządu. Każdy z siedmiu badanych planów zawiera notatkę o zgodności podejmowanych działań z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego. Co więcej, gminy zaznaczyły zgodność priorytetów z takimi dokumentami, jak Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego czy Strategia Rozwoju Powiatu Radomszczańskiego. Brakuje jednak ukazania w planach konkretnych powiązań między celami gmin a celami powiatu czy województwa.

Odpowiednio sporządzony PRL musi także zawierać informacje dotyczące wskaźników efektów realizacji zadań. Analiza badanych dokumentów wykazała, że pięć gmin napisało identyczny rozdział, zawierający jednakową treść przedstawiającą wskaźniki. Należy dodać, iż wspomniane gminy przedstawiły ogólną, niemalże podręcznikową charakterystykę wskaźników. Niewątpliwym brakiem i błędem jest niedopasowanie wskaźników do konkretnie realizowanych zadań przez gminę. W ten sposób opisu indyktorów dokonały gminy B*, C*, D*, F* i G*. Sytuacja wygląda inaczej w PRL gmin A* i E*. W tych dwóch dokumentach do każdego projektu przypisano określone wskaźniki. Prócz tego w planach zapisano, jakie produkty oraz rezultaty zostaną osiągnięte dzięki projektowi, a także – jakie będzie jego oddziaływanie.

W każdym dokumencie strategicznym powinien znaleźć się plan finansowy, przedstawiający szacunkowe alokacje środków publicznych oraz prywatnych. Każda z siedmiu badanych gmin umieściła w swych PRL szczegółowy budżet. Samorządy przedstawiły informację o funduszach własnych oraz zewnętrznych, pochodzących zarówno z dotacji państwowych, jak i środków unijnych. Podczas analizy tej części materiałów nie dostrzeżono uchybień ze strony gmin.

Inaczej sytuacja rysuje się w przypadku wymogu uwzględnienia w dokumentach podziału zadań, za które odpowiedzialne będą poszczególne podmioty. Niestety żadna z badanych jednostek samorządu nie zawarła takiej informacji.

Sposoby monitorowania, oceny i konsultacje społeczne

Ostatnim już działem w PRL jest przedstawienie sposobów monitorowania, oceny i komunikacji społecznych. Wszystkie z badanych gmin w swych dokumentach umieściły powyższe dane. Kontrowersyjna jest jednak ich jakość. W pięciu gminach: B*, C*, D*, F* i G*, pojawił się ten sam problem, jak w przypadku celów ogólnych czy wskaźników, a mianowicie skopiowanie informacji. W dokumentach tych pojawia się też identyczny rozdział charakteryzujący sposoby monitorowania, ocenę i opis komunikacji społecznych. Jedynie gminy A* oraz E* w samodzielny sposób przygotowały dane. Nie są one jednak bezbłędne. Samorząd w gminie A* nie umieścił informacji o sposobach konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Wyłącznie gmina E* bez zarzutu opisała przytoczone kwestie.

WNIOSKI

Przeprowadzone studium przypadku siedmiu gmin powiatu radomszczańskiego ukazało stosunkowo małą aktywność badanych samorządów, szczególnie w działaniach na rzecz rozwoju własnych jednostek terytorialnych. Gminy bardzo często wypełniają jedynie tylko te zadania, do których są zobligowane ustawą. Merytoryczna zawartość wspomnianych dokumentów świadczy o tym, że władze przygotowały plany rozwoju lokalnego swoich gmin bardzo pobieżnie, w wyniku czego powstało wiele nieścisłości.

Niestety w większości badanych planów zauważono wiele istotnych uchybień. Plany rozwoju lokalnego posiadają dużo merytorycznych braków. Prawdopodobnie część z nich została przygotowana bez wnikliwego zapoznania się z teoretycznymi wytycznymi tego typu dokumentów. Ponadto niektóre z nich posiadają niemalże identyczną strukturę, jakby były kopiami. Okazuje się, że zostały przygotowane przez tę samą zewnętrzną firmę. Można założyć, iż powstałe plany stworzono bez uprzedniej wnikliwej diagnozy terenu. Świadczą o tym na przykład zamieszczone w dokumentach zasoby lokalne, a właściwie sposób ich przedstawienia: krótki, często z pominięciem charakterystyki, zdawkowy, bezrefleksyjny.

W kilku badanych planach rozwoju lokalnego brakuje tak istotnego elementu, jak wyszczególnienie priorytetów rozwoju gmin oraz ich podział na cele główne, szczegółowe i operacyjne. W czterech dokumentach uwzględniono identyczne cele rozwoju, bez żadnego wyjaśnienia, co one oznaczają i w jaki sposób zamierza się je osiągnąć. We wszystkich badanych dokumentach zabrakło również odniesienia do dalszej przyszłości, pokazania długofalowej perspektywy.

Spśród siedmiu badanych dokumentów strategicznych zaledwie dwa, pochodzące z gmin A* i E*, są sporządzone we właściwy sposób. Pozostałe pięć planów, napisanych w gminach B*, C*, D*, F*, G*, zawiera rażące błędy merytoryczne. Jest to niepokojące zjawisko, gdyż dokumenty strategiczne powinny być wsparciem dla samorządów w dążeniu do osiągnięcia optymalnego rozwoju. Tworzenie planów rozwoju w sposób, jaki prezentują wymienione gminy, całkowicie mija się z celem. Jednostki samorządu są zobligowane w bardziej świadomy i odpowiedzialny sposób podchodzić do kwestii sporządzania PRL. Gminy nie powinny jednak traktować tego działania jak przykrego obowiązku narzuconego odgórnie, lecz jako szansę na świadome kreowanie rozwoju na własnym terytorium.

W artykule poddano analizie siedem planów rozwoju lokalnego gmin należących do jednego z powiatów województwa łódzkiego, w związku z tym za zasadne uznano zbadanie ich pod kątem zgodności z wytycznymi określonymi dla tegoż województwa. Ponadto należy podkreślić, iż plany rozwoju lokalnego są dokumentami funkcjonującymi na terenie całego kraju, dlatego też obowiązują dla nich wytyczne, które mają swoją podstawę w szesnastu Regionalnych Programach Operacyjnych na lata 2007–2013 (RPO)¹³. Plany rozwoju lokalnego powinny być dokumentami spójnymi, odpowiadającymi na potrzeby lokalne, ale również

¹³ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>.

muszą być zgodne z prowadzoną polityką europejską, wobec czego nie mogą w poszczególnych województwach istnieć zróżnicowane wytyczne określające ich strukturę¹⁴. Jednakowoż należy podkreślić, iż przeprowadzona tu analiza nie miała na celu sformułowania generalnych wniosków odnoszących się do wszystkich planów rozwoju lokalnego polskich gmin. Uzyskane w trakcie badań konkluzje dotyczą jedynie badanego obszaru, a więc siedmiu analizowanych gmin. Reasumując, postanowiono sprawdzić, czy plany rozwoju lokalnego badanych gmin są zgodne z wytycznymi obowiązującymi na terenie województwa, do którego należą, a więc spójne z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego.

Z badanych dokumentów nie wynika, czy analizowane plany rozwoju lokalnego były kontynuacją strategii rozwoju, czy odnosiły się do celów w nich postawionych, ze względu na niedostępność strategii. Istotny jest jednak fakt, iż dokumenty te nie spełniają wymogów, jakie zostały im przedstawione w *Zasadach przygotowania Planów Rozwoju Lokalnego dla województwa łódzkiego*. Jak zostało zaznaczone w niniejszym artykule, analizowane gminy w trakcie realizacji badania nie były członkiem żadnej lokalnej grupy działania, a jak wynika z dostępnej literatury, na terenach samorządów objętych partnerstwem obserwuje się lepsze diagnozowanie problemów występujących na tych obszarach, a także efektywniejsze i bardziej innowacyjne wykorzystanie zasobów. Zdaniem autorki artykułu, jakość wykonania PRL badanych gmin być może wynika z faktu braku ich przynależności do LGD. Hipoteza ta jednak powinna być dokładnej zweryfikowana. Problem ten może stanowić podstawę do dalszych badań socjologicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Biniecki J., Szczupak B., 2004: *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Dziurbejko T., 2006: *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*. Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- Klimek M., 2008: *Diagnoza jako podstawa programowania rozwoju lokalnego*. W: R. Barcik (red.) *Nowoczesne kierunki w rozwoju lokalnym i regionalnym*. Wydawnictwo Naukowe ATH w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała.
- Konecki K., 2000: *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Leśniewski M.A., 2010: *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność gmin*. Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego, Kielce.
- Michalska S., Zajda K., 2011: Trajektorie wykorzystania zasobów lokalnych w procesie rozwoju partnerstw terytorialnych. Case study lokalnych grup działania Dolina Karpia oraz Kraina Rawki. „Wieś i Rolnictwo” 4 (153): 123–138.
- Nowakowska A., 2011: *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Noworól A., 2007: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

¹⁴ Należy dodać, iż w poprzednim okresie finansowania obowiązywał Zintegrowany Program Operacyjny Regionalnego na lata 2004–2006 i to na jego podstawie tworzono pierwsze dokumenty strategiczne jednostek samorządu terytorialnego (<http://www.zporr.gov.pl/>).

- Noworól A., 2008: Bariery rozwoju lokalnego w Polsce. „Zeszyty Naukowe, Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju” 1: 21–36.
- Pająk K., 2003: *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*. Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz.
- Pająk K., 2006: *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła.
- Piekara A., 2000: *Samorządność. Samorząd. Rozwój*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Ruszkowski J., 2008: Europejskie wsparcie rozwoju lokalnego. „Zeszyty Naukowe, Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju” 1: 93–108.
- Sakowicz M., 2007: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Tuziak A., 2008: *Aktywność innowacyjna władz lokalnych jako warunek zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. W: H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.) *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717.
- Wiatrak A.P., 2011: *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wojnicki J., 2003: *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*. Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Puławach, Puławy.
- Zabłocki G., 2002: *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Zajda K., 2011: *Nowe formy kapitału społecznego wsi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zajda K., 2012: *Bez LEADERa. Przyczyny niestosowania podejścia w gminach województwa łódzkiego*. „Wieś i Rolnictwo” 2 (155): 69–81.
- Zajda K., Dzikowska E., 2012: *Innovative use of resources and diversification of the economic structure of rural areas on the basis of local action group MROGA experience*. „Journal of Agribusiness and Rural Development” 3 (25): 309–319.

LOCAL DEVELOPMENT PLANS – EXPECTATIONS AND REALITY

Abstract. The aim of the publication is to present the results of the local development plans of seven selected municipalities (District of Radomszczański in Łódź Voivodship) from the point of view of their compliance with the guidelines contained in *Rules for the development of the Local Development Plans under the Regional Operational Programme of the Lodz Region for 2007–2013*. Local development plans and growth strategies are planning documents are required documents to be generated by Local Government units. These documents should determine the direction of work to improve the situation on the territory of the municipality and to facilitate the evaluation of the action taken. The study was conducted in December 2012 and verified local development plans of seven surveyed municipalities. The main hypothesis was partially confirmed in that under examination, the Local Development Plans materially differed from the municipality rules developed in the Office of the Marshal in the Voivodship. The analyzed documents, while containing most of the directives were prepared superficially and carelessly.

Key words: strategy development, local government, local development plan